

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE COMUNICACIÓN, LINGÜÍSTICA Y LITERATURA
ESCUELA MULTILINGÜE DE NEGOCIOS Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**DISERTACIÓN DE GRADO PREVIA A LA OBTENCION DEL
TITULO DE LICENCIADA MULTILINGUE EN NEGOCIOS E
INTERCAMBIOS INTERNACIONALES**

**ORGANIZACIÓN DEL ECUADOR: NUEVA INICIATIVA DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL Y PERSPECTIVAS A FUTURO**

MARÍA ISABEL CHEDIAK FIERRO

QUITO, 2012

AGRADECIMIENTO

A Dios por su luz y bendición a cada instante de mi vida

A los profesores por su dedicación diaria

A la universidad por ser un lugar lleno de experiencias inolvidables

*"El que da, no debe volver a acordarse; pero el que recibe nunca debe olvidar."
(Proverbio hebreo)*

DEDICATORIA

A todas las personas que de una u otra manera han formado parte de mi desarrollo

A mis padres que han sido siempre una guía de enseñanza a lo largo de los años

A mi hermana por quererme incondicionalmente

*A mis verdaderos amigos Lilet, Camilo y Carla por brindarme
su apoyo y momentos de alegría*

INDICE

1.	TEMA	1
2.	INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I FORMACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ECUADOR DESDE SU CREACIÓN COMO ESTADO		
1.1	Ecuador como República	10
1.1.1.	Inicios del Estado ecuatoriano	10
1.1.2.	El Estado gamonal	14
1.1.3.	El Estado laico	16
1.2.	El espacio geográfico entre 1900	18
1.2.1.	Isidro Ayora	18
1.2.2.	Durante el tratado de Río de Janeiro	19
1.2.3.	Boom: bananero y petrolero	22
1.3.	Entre las Islas Galápagos y la Provincia 24	28
1.3.1.	Galápagos	28
1.3.2.	Provincias 21, 22, 23 y 24	30
1.3.3.	La bipolaridad nacional: Quito y Guayaquil	32
CAPÍTULO II INTENTOS POR MEJORAR LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR		
2.1.	De la era industrial a la era de la información y sus consecuencias en el fortalecimiento de las ciudades	36
2.1.1.	La era industrial y su impacto sobre las ciudades	36
2.1.2.	La reaparición de las ciudades Estado	39
2.1.3.	Los gobiernos locales y sus relaciones internacionales	43
2.2.	El fortalecimiento de los gobiernos locales	47
2.2.1.	Las municipalidades como prestadoras de servicios	48
2.2.2.	Los municipios y su cercanía a la población	50
2.2.3.	La aparición de los consejos provinciales	52
2.3.	La fragilidad de la estructura centralista del Estado	55
2.3.1.	La búsqueda de autonomía de los gobiernos locales	55
2.3.2.	La Constitución del año 1998: Competencias a la Carta	58
2.3.3.	La transferencia de competencias y la falta de recursos	63
CAPÍTULO III NUEVA INICIATIVA DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y PERSPECTIVAS A FUTURO		
3.1.	La nueva legislación territorial	67
3.1.1.	La Constitución del 2008: Competencias obligatorias	67
3.1.2.	El nuevo Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización - COOTAD	71
3.1.3.	Los presupuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados – GAD's ligados al ordenamiento territorial	74

3.2.	La aplicación del ordenamiento territorial como mecanismo integrador y generador de mayor equidad	77
3.2.1.	El ordenamiento territorial como complemento a la organización territorial	79
3.2.2.	La SENPLADES como ente de apoyo y asesor de los GAD's	84
3.2.3.	La SENPLADES: proveedor de insumos para el ordenamiento territorial	86
3.3.	Perspectivas a futuro	90
3.3.1	La capacidad de los GADs en la elaboración de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial - PDOTs	91
3.3.2	La unidad nacional fundamentada en la equidad social	92
3.3.3.	Un estado planificado vs. un estado sin planificación	96
3.	ANÁLISIS	101
4.	CONCLUSIONES	104
5.	RECOMENDACIONES	109
	BIBLIOGRAFÍA	114

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1		
Ley de División Territorial de 1861		15
Gráfico 2		
Ley de División Territorial de 1897		17
Gráfico 3		
Ley de División Territorial de 1911		18
Gráfico 4		
Ley de División Territorial de 1925		19
Gráfico 5		
Repartición de la Amazonía: “La Piel de Zapa” Ecuatoriana		21
Gráfico 6		
Planes de Desarrollo Provincial		79
Gráfico 7		
Cronograma de asesoría de la SENPLADES zonal 6 a los GADs		85
Gráfico 8		
Base de datos de información geográfica, información a 1:50.000		87
Gráfico 9		
Análisis de asentamientos humanos que incorpora relaciones poblacionales y funcionales		95
Gráfico 10		
Evolución de la planificación en el país		98

1. TEMA

ORGANIZACIÓN DEL ECUADOR: NUEVA INICIATIVA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PERSPECTIVAS A FUTURO

2. INTRODUCCIÓN

Al hablar de negocios internacionales parecería lógico enfocarse en la identificación y posterior conocimiento de las oportunidades en países vecinos y porque no decirlo en países ubicados en otros continentes, de manera que los potenciales negocios puedan concretarse y explotarse por la contraparte nacional de la manera más efectiva. Es así como el profesional en negocios internacionales se prepara en el conocimiento de una o más lenguas extranjeras así como del conocimiento de culturas a través de la visita a otros países. Esta aproximación es evidentemente necesaria, aunque probablemente incompleta.

No hay que olvidar que las relaciones internacionales son en principio bilaterales, y para la mayoría de los casos, entre un país extranjero y el propio, llamándose propio por el hecho de ser el lugar donde se ha nacido, donde se obtiene la lengua nativa, el país al que uno pertenece y aquel del cual aparentemente se conoce más que cualquier otro. Sin embargo, conocer el país no implica únicamente tener fluidez verbal y gramatical en su lengua, estar al tanto del acontecer nacional y darse por entendido de su territorio gracias a las esporádicas visitas a principales centros poblados o aquellos con atractivo turístico. Podría decirse que a lo mencionado debe sumarse el conocimiento sobre las formas en las que se realizan las operaciones de comercio, el funcionamiento del sector privado, la forma de identificar coyunturas que hagan posible las relaciones comerciales con otros países, entre otros. Dentro de este razonamiento no obstante, resulta ineludible reflexionar si se conoce lo suficiente al Ecuador como para tener los fundamentos y fluidez de negocios necesaria para trascender las fronteras con el objetivo de propiciar el intercambio comercial con otros países.

Es así como este documento que forma parte de la disertación de grado para la licenciatura de Multilingüe en Negocios y Relaciones Internacionales pretende complementar lo transnacional con lo intranacional, lo cual, contrario a lo

que podría pensarse, resulta de fundamental importancia para atraer oportunidades de negocios pues no se puede medir la distancia entre dos puntos sin un conocimiento certero del punto de origen, que para este caso es el Ecuador.

Este documento que en su parte inicial presenta de manera descriptiva y cronológica la conformación del territorio ecuatoriano, se adentra luego en la comprensión de las fuerzas que imperaban en la organización del territorio de nuestro país, muchas de ellas de naturaleza comercial, para luego analizar una posible organización territorial sustentada en parámetros técnicos y amparados en una nueva constitución. Así también explora un fortalecimiento del Estado, fuertemente impulsado por el Gobierno Ecuatoriano en busca de lo que se ha denominado el “Buen Vivir”. Es en la coyuntura política actual cuando tiene mayor asidero el conocimiento de lo “público”, del estado como ente regulador en desmedro de un paradigma al que muchos consideran en decadencia como es el de libre mercado donde la participación del estado debe reducirse al mínimo.

Es así como este documento pretende aportar con un mayor conocimiento del Ecuador desde una perspectiva histórica-territorial donde la cronología confluye en un fortalecimiento del Estado, donde quizás el conocimiento del sector privado resulta insuficiente y debe ser complementado con un adecuado conocimiento del sector público, si lo que se buscan son relaciones internacionales, en especial aquellas de dinámica comercial.

La propuesta de una organización territorial fundamentada en las capacidades y potencialidades del territorio, cuidando siempre de evitar polos de desarrollo que aíslan a comunidades, no puede ser pasada, por alto sin embargo, dentro de esta misma coyuntura aparece un factor de crucial importancia para la salud financiera del país como es la minería, que se convierte en un tema de álgida discusión entre los diferentes actores sociales. El panorama “lógico” de una adecuada organización territorial, fundamentada en un ordenamiento técnico podría quedarse en mero discurso, o haciendo referencia al argot popular: “documento para llenar los estantes”.

Algo que llamará la atención del lector será el intenso uso del concepto de “organización territorial” en los primeros apartados de este documento y la posterior inclusión de un concepto mucho más actual y técnico como es el de “ordenamiento territorial”. Incluso en los años inmediatamente posteriores a la puesta en vigencia de la actual Constitución los dos términos se llegaron a usar indistintamente. Con el fin de orientar al lector y a manera de introducción es conveniente dar definiciones muy generales. La organización territorial está más relacionada con la división político-administrativa y por ende a la gestión de gobierno. Por otro lado el ordenamiento territorial es un concepto más técnico, relacionado con las potencialidades del territorio en base a sus características físicas (altitud, clima, precipitación lluviosa, topografía, entre otros) y cuyo objetivo final es ordenar las actividades que se dan sobre el territorio. Así por ejemplo, si un territorio no tiene potencialidad ganadera, y contrario a lo esperado se realiza ganadería, es necesario “ordenar” esta actividad, probablemente en otro territorio con mejores condiciones. Sin embargo, estos dos conceptos son complementarios, algo que se puede observar a lo largo de este documento.

En la parte final del documento se presenta la hipótesis, que no es más que la respuesta de lo descrito en los primeros capítulos, la secuencia lógica al final parece romperse debido a la urgencia de obtener recursos económicos para sustentar un plan de gobierno, quizás algo que ya ha ocurrido en el país en siglos pasados. La descripción cronológica territorial empieza en el siguiente párrafo.

El territorio, así como los diferentes componentes que conforman un Estado, es un sistema complejo y dinámico que se encuentra en continua transformación, el mismo que debe ser un instrumento flexible para que las visiones y aportes de actores nacionales e incluso internacionales sean incorporados de manera democrática y permanente.

La geografía y el territorio de un país son los elementos encargados de llevar la historia política, económica y social de una nación o región, al ser la expresión espacial de los diversos modos de acumulación y distribución de la riqueza. Desde esta perspectiva las diferentes políticas, tanto públicas como privadas, se concretizan en el territorio.

El Ecuador, a través de los años, ha funcionado en base a regiones funcionales, que han surgido a partir del libre albedrío físico-geográfico que han tenido los habitantes, del asentamiento y ocupación de la población y de actividades socioeconómicas productivas. La geografía ha ido condicionando la ubicación de infraestructuras, los sistemas de producción agrícola, la localización industrial y los sistemas de transporte; no obstante, esta situación ha creado nuevas divisiones territoriales que son mayores a las de tipo provincial. Parecería que la geografía en lugar de definir las potencialidades del territorio, simplemente ha actuado como limitante para intervenciones por parte de actores que en lugar de buscar el bienestar común han optado por su interés individual.

El contexto de la investigación tiene por punto culminante la propuesta de Reordenamiento Territorial promulgada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES, tomando como antecedente los cambios en la organización territorial del país desde su conformación como estado soberano. Este trabajo pone especial énfasis al período comprendido entre los años 2008 y 2012, espacio de tiempo en el cual se aprobó la Nueva Constitución, el Código de Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD y en el cual la SENPLADES ha trabajado en consolidar una Estrategia Territorial Nacional como elemento innovador para dar cumplimiento al Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.

El estudio y análisis de la ocupación del territorio ecuatoriano nos permite entender los procesos de cambio en los planos políticos, económicos, sociales y culturales. El cambio en el modelo de desarrollo que diseña el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 supone un cambio en la estructura territorial que permita aminorar las inequidades existentes y lograr un desarrollo más incluyente, así como generar un nuevo modelo de gestión estatal.

Profundizando en lo que este documento expone, primero se tratará sobre las complejidades de la conformación del territorio nacional al igual que su organización, la misma que es afectada por factores políticos que en cierto modo respondían a tensiones entre poderes económicos que eran alimentados por la

productividad agraria, algo que pareciera repetirse en el presente con los hallazgos y explotación de recursos naturales no renovables. El Estado ecuatoriano, surgió de tres claros polos con potencial de desarrollo, Quito, Guayaquil y Cuenca sin embargo, estos polos no necesariamente caminaban en base a un mismo objetivo, es más existirían intereses particulares que generaron resquebrajamiento al punto de haber evidentes intentos de desmembración a favor de sus vecinos Colombia y Perú. Este panorama, que puede verse incluso como incierto, sería levemente modificado desde el poder político central, ejemplos de ello son las presidencias de García Moreno y la de Eloy Alfaro que rompieron el esquema tradicional de organización del territorio basado exclusivamente en los lineamientos del poder económico, dueño de la tierra.

Posteriormente se analizarán las intenciones de romper con la bipolaridad nacional y la forma en la que los antes débiles municipios irían transformándose en fuertes hacedores de desarrollo, aventajados aunque también aquejados por un claro conocimiento de las demandas de una población de la cual están más cerca que el gobierno central; la búsqueda de mecanismos de planificación, así como de planificación del territorio, que ya no respondan únicamente a criterios políticos solamente sino a enunciados técnicos, la búsqueda de objetivos nacionales, entre otros. En el primer capítulo se sienta las bases sobre las cuales se tejen intentos de organización territorial, llegando hasta nuestros días donde el término “territorio” es el eje central en la legislación derivada de la Constitución de Ecuador aprobada en el 2008.

Resulta lógico suponer que las necesidades de las nacientes aglomeraciones de población en la ruralidad ecuatoriana no iban a ser dirigidas únicamente al terrateniente de la región sino al representante de gobierno más cercano en el territorio. En base a este razonamiento, en el segundo capítulo, resulta necesario realizar un análisis de las municipalidades como entes que deben dar respuestas a la población, ya no en base a los intereses de los poderes económicos sino en un esquema de beneficio general por sobre el interés individual.

Llegando a este punto resulta necesario formularnos la pregunta ¿Qué necesidades deben ser satisfechas por parte de la Municipalidad y cuáles por el Gobierno Central? Esta interrogante si bien parece de simple respuesta, ha resultado ser uno de los más grandes problemas en el Ecuador, e incluso no existe aún claridad al respecto. Es entonces cuando surge el término “competencia”, la cual tiene por definición general: idoneidad o incumbencia para intervenir o actuar en un asunto.

A partir de este capítulo se realiza un estudio de la municipalidad como entidad que responde a las demandas de la población a nivel local y regional, la manera en que ha evolucionado esta forma de gobierno. Así también resulta interesante analizar de forma breve la manera de cómo las grandes corrientes mundiales han modificado la forma en que se relacionan las ciudades y sus municipalidades con su entorno nacional, es decir la capital y sus puertos, así como con otros países, esto en un ámbito de regionalización y globalización. Este capítulo, deja entrever la gran potencialidad que existe para las ciudades intermedias en su desarrollo el fortalecimiento a través de la generación de capacidades locales. Es evidente que una Municipalidad no es un actor en la conformación del territorio de su país, sino también un beneficiario de las posibilidades de comunicación y cooperación a nivel mundial.

Dentro de este análisis, es necesario resaltar que la participación de los municipios en asuntos de interés nacional e internacional ya no es un asunto lejano y limitado por la distancia física, pues con los avances tecnológicos se facilita tanto la comunicación como la fluidez de la información.

En el tercer capítulo analiza en detalle la Nueva Iniciativa de Ordenamiento Territorial y sus Perspectivas a Futuro en donde se muestra claramente los cambios surgidos a partir de la Constitución de 2008, que busca una mayor desconcentración del poder e impulsar el ordenamiento territorial como un mecanismo integrador, y dejar de lado la tradicional organización del país donde los intereses de dividir el territorio primaban, sino por el contrario buscar un nuevo ordenamiento que esté fundamentado y tenga bases sólidas de análisis técnico buscando siempre la equidad social en base a la equidad territorial; así también en

este capítulo se analiza a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo-SENPLADES como ente de apoyo, asesor y proveedora de insumos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en la puesta en marcha del ordenamiento territorial.

La planificación evidentemente se ve como un aspecto positivo para el país siendo referida en la Constitución y sus leyes derivadas, dejando de ser una actividad realizada de manera centralizada donde se ignora las características, limitaciones y potencialidades del territorio, siempre buscando el bien común sobre el bien particular. Una de las grandes interrogantes es ¿cuánto tiempo le tomará al Ecuador el institucionalizar la planificación tomando como herramienta primera al ordenamiento territorial? Las interrogantes están a la vista.

Este capítulo resulta ser un punto de inflexión entre un territorio que se organiza en base a factores económicos, demográficos e incluso de influencias externas a un territorio en el que adicionalmente entran en juego las características físicas de la tierra, sus potencialidades de uso así como incompatibilidades.

Llegando a este punto del documento nos planteamos la pregunta final, ¿La propuesta promulgada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES del nuevo ordenamiento territorial del Ecuador sería la solución para descentralizar el país y para la unificación nacional ya que esto lograría dar mayor autonomía a cada una de las zonas para la planificación de sus políticas y solución de conflictos, a través de un instrumento técnico como es el ordenamiento territorial? Un intento por buscar respuestas a estas interrogantes se expondrán a lo largo del trabajo y de manera especial al final del presente documento.

La línea de pensamiento federalista es la que ha sido seleccionada para usarse a lo largo de este trabajo como referente que orienta el entendimiento de la organización territorial del Ecuador, de manera especial cuando surge un nuevo nivel de Gobierno en el país como es el de las Regiones. La línea de pensamiento ha sido utilizada para tener una mejor comprensión en la cronología de los cambios organizacionales en el país, sin embargo ha sido necesario tener en cuenta las diferencias que existen, especialmente cuando se analiza un territorio

de pequeña extensión como es el Ecuador. Esto se debe a que el tema está basado claramente en demostrar el propósito de mejorar las relaciones entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, buscando así la descentralización del poder, comúnmente vinculadas a uno o dos polos de desarrollo. Antes de haber investigado sobre esta corriente, no se tenía claro qué es lo que en realidad se entiende por federalismo sin embargo, se puede afirmar que puede definirse como una forma de organizar el poder político y de estructurar al Estado, distinguible de otras formas como es el modelo del Estado unitario, basado fundamentalmente, en ser el sistema de gobierno adoptado por aquellos estados en los que el poder político está dividido entre una autoridad central o nacional y unidades locales autónomas más pequeñas tales como provincias o estados, por lo general bajo los términos de una constitución y de este modo las relaciones de poder entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales son presentadas como “facultades”, “potestades” o “derechos” otorgados por la misma constitución.

El federalismo, con el propósito de regular las relaciones de poder entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, mantiene una distribución vertical del poder, fomenta una red de relaciones “formales” entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, en el que cada Gobierno tiene su propio ámbito para ejercer su poder de decisión. Por esta razón, el sistema no admite la posibilidad teórica que surjan conflictos de poderes, ya que las “facultades, potestades y derechos” anteriormente mencionados, fueron otorgados tanto al Gobierno Nacional como a los Provinciales.

Autores como Johannes Althusius (1577-1638) quien establece que la comunidad superior (Federación) está formada por la unión de varias inferiores (Estados), que no obstante ello, no pierden su individualidad y su autonomía. Otros autores como es el caso de Alexander Hamilton, John Jay y James Madison, señalan que el federalismo es una “unidad en la diversidad”, caracterizado por la interrelación e independencia de las organizaciones estatales y las relaciones jurídicas entre los estados miembros y la federación. Estos autores nos hablan ya sobre las relaciones jurídicas, las cuales, ya están establecidas bajo una constitución, esto nos indica que podemos entender que el constitucionalismo está totalmente ligado al federalismo. No obstante, existe la teoría que concibe al

Estado federal como una forma avanzada de descentralización. Esta teoría está representada por Kelsen, Eisenmann y Durand. Consideran que el Estado presenta una descentralización de forma especial y de grado más elevado.

El federalismo es la teoría más acertada, con mucho fundamento para analizar este tema, y afín para tratar los temas de división política-administrativa de un país si se desea descentralizar los procesos claro está, así como las políticas de gestión pública, ya que su metodología busca dividir éste poder político entre una autoridad central o nacional y unidades locales autónomas más pequeñas.

Es por esto por lo que, realizar un análisis a la organización territorial del Ecuador, la Estrategia Territorial Nacional y la perspectiva a futuro es de gran importancia, pues nos permite establecer si esta nueva propuesta ayudará a mejorar el desarrollo del Ecuador tomando en cuenta que el análisis del territorio plantea también la necesidad de trabajar a escalas diferenciadas que se refieran a diferentes ámbitos de interrelación entre sistemas de objetos y sistemas de acciones. Es decir, las relaciones que conciernan a los ámbitos de vida cotidiana hasta las relaciones supranacionales de interrelación entre Estados, las mismas que abarcan flujos políticos, económicos, financieros, poblacionales, entre otros.

CAPÍTULO I

FORMACIÓN Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ECUADOR DESDE SU CREACIÓN COMO ESTADO

1.1. Ecuador como República

1.1.1. Inicios del Estado ecuatoriano

La historia de la actual división político-administrativa del Ecuador tiene su origen en formas y detalles de un proceso de ocupación del territorio que vienen desde la antigüedad. El territorio ecuatoriano se formó a partir de tres elementos espaciales, cuando los Departamentos de Quito, Cuenca y Guayaquil fueron incorporados a la Gran Colombia en 1822¹. Este proceso desde el inicio no fue el resultado de la participación de grupos sociales locales en el intento de crear un Estado, sino el ideal del proyecto de Bolívar de unificar todos los territorios del antiguo Virreinato de Nueva Granada. Como se verá en el desarrollo de este documento, la conformación y organización del territorio ecuatoriano obedeció a muchos factores domésticos del ahora Ecuador, así como de factores provenientes de sus países vecinos al igual que de su principal socio comercial en el norte.

Durante la Colonia, período comprendido entre 1563 y 1820, bajo el nombre de Real Audiencia de Quito, los tres departamentos formaron parte de los virreinos de Lima y Nueva Granada. Las Reales Audiencias eran consideradas jurisdicciones de tercera categoría sin embargo, Quito había sido un centro de cultura y arte y la primera ciudad latinoamericana que se proclamó independiente y Guayaquil un puerto activo, rico y muy consciente de su autonomía regional².

El 25 de junio de 1824 se expidió una Ley de División Territorial determinando que la República de Colombia, más conocida como la Gran Colombia, se dividía en 12 departamentos³.

¹ Cfr. TAPIA, Luis, ZAVGORODNIAYA, Svetlana, *Región, Regionalización y Descentralización: Análisis del funcionamiento integrado de las regiones del territorio ecuatoriano*, Vicepresidencia de la República del Ecuador, Quito, 2000, p. 87

² Cfr. ESPINOSA, Simón, *Presidentes del Ecuador*, Vistazo, Editores Nacionales S.A., Quito, 1996, p. 5

³ Cfr. INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR-IGM, *Atlas Geográfico de la República del Ecuador*, Quito, primera edición, 2010, p. 9

Más adelante, la Convención de Representantes reunidos en Riobamba en 1830 estableció el marco legal para el nuevo Estado. El artículo primero de la Constitución declaraba: “Los Departamentos del Azuay, Guayas y Quito quedan reunidos entre sí formando un solo cuerpo independiente con el nombre de Estado del Ecuador”⁴. Asimismo el artículo segundo establecía que “El Estado del Ecuador se une y confedera con los demás Estados de Colombia, para formar una sola Nación con el nombre República de Colombia”⁵. De esta manera, el Estado ecuatoriano era el resultado de la fusión de tres departamentos y no de una trayectoria nacional con raíces históricas⁶.

Con esta División Territorial se inició la existencia del Estado ecuatoriano, en la que estaba constituido por 3 departamentos, 8 provincias y 33 cantones; en ese momento no había aún una división parroquial⁷. Y es así, como Ecuador comenzaba su vida soberana con la experiencia negativa del centralismo virreinal y grancolombiano y sin la experiencia positiva de una alta administración⁸. La organización del territorio podría haberse visto como una desmembración. Casi inmediatamente aparecería una profundización de tendencias regionales. Tres espacios que habían surgido del último periodo colonial se consolidaron⁹.

La Sierra centro-norte, con su eje Quito, retuvo la mayoría de la población y la vigencia del régimen hacendario¹⁰. Constituía una unidad geográfica, ecológica y política. Se mantenía de una agricultura de subsistencia con un buen mercado potencial interno y sufría la crisis de su “industria” textil a causa de la competencia del libre comercio¹¹. Mientras, que la Sierra sur, con su eje en Cuenca, tuvo características diversas, vivía de la agricultura, la pequeña minería, los tejidos, las artesanías, la cascarilla y el ganado. Su economía también se encontraba en crisis, pues había aportado a cofinanciar las guerras de la independencia del Perú¹². Este es por ejemplo uno de los factores externos que en cierto modo generaban tensiones o distensiones para conformar lo que hoy es el Ecuador. Se

⁴ WALSH, Edmund, *Constitución Política de la República de Ecuador de 1830*, <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador30.html>, Acceso: 12 de febrero de 2011, 18h01.

⁵ Id.,

⁶ Cfr. TAPIA, Luis, ZAVGORODNIAYA, Svetlana, *Región, Regionalización y Descentralización: Análisis del funcionamiento integrado de las regiones del territorio ecuatoriano*, op.cit. p.87

⁷ Cfr. INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR-IGM, *Atlas Geográfico de la República del Ecuador*, op. cit., p. 10

⁸ Cfr. ESPINOSA, Simón, *Presidentes del Ecuador*, op. cit., p. 5

⁹ Cfr. AYALA MORA, ENRIQUE, *Resumen de Historia del Ecuador*, Corporación Editora Nacional, Segunda Edición, Quito, 2003, p. 67

¹⁰ Id.,

¹¹ Cfr. ESPINOSA, Simón, *Presidentes del Ecuador*, op. cit., p. 5

¹² Cfr. AYALA MORA, ENRIQUE, *Resumen de Historia del Ecuador*, op. cit., p. 68

sabe que el Presidente La Mar, nacido en Cuenca, tenía firmes pretensiones de anexar Cuenca al Perú¹³.

La Costa giraba en torno a Guayaquil y Guayaquil en torno al cacao, aspecto doméstico que influyó fuertemente en la organización del territorio por haciendas, tema sobre el cual se hablará más adelante. Así también, la riqueza de Guayaquil había crecido con el libre comercio. Esta ciudad experimentó un acelerado crecimiento del latifundio cada vez más vinculado a la exportación y sufrió una declinación de la pequeña propiedad agrícola¹⁴. El eje secundario de la Costa, Manabí-Esmeraldas, sobresalía en actividades mercantilistas. La política económica del naciente Estado denotaba que favorecía a una región y perjudicaba a otra¹⁵.

Por otra parte, la hacienda iba constituyéndose lentamente en el soporte del poder político. En la Sierra centro-norte especialmente, las haciendas se sustentaban sobre el trabajo forzado de los indios, a quienes había que retener por cualquier medio. Las plantaciones cacaoteras también necesitaban de esa mano de obra, pero lo hacían libremente contratándola. Los pequeños propietarios de ambas regiones temían ser captados por esos centros absorbentes. Por esto se empieza a observar que el Ecuador comenzaba con un germen de conflicto social y regional¹⁶.

Viajar de Guayaquil a Quito tomaba 14 días; de Quito a Cuenca también 14 días; de Cuenca a Guayaquil cinco días y cinco días de Tulcán a Quito. De Loja se viajaba más fácilmente a Piura que a Cuenca. La vía Quito- Riobamba se hallaba deteriorada. Ecuador se iniciaba como un país soberano, con un territorio poco comunicado.

Estas regiones mantenían relaciones precarias entre sí, estaban vinculadas económicamente al sur de la actual Colombia, al norte del Perú o a la costa del

¹³ Cfr. MUSEO MUNICIPAL DE GUAYAQUIL, *José Domingo de la Merced de la Mar y Cortázar*, http://www.museodeguayaquil.com/index.php?option=com_content&view=article&id=151:jose-domingo-de-la-merced-de-la-mar-y-cortazar&catid=49:la-provincia-de-guayaquil&Itemid=213, Acceso: 29 de febrero de 2012, 18h01

¹⁴ Id.,

¹⁵ Cfr. ESPINOSA, Simón, *Presidentes del Ecuador*, op. cit., p. 6

¹⁶ Id.,

Pacífico, mas no constituían un mercado entre ellas que las articulara y generara alguna interdependencia¹⁷.

La naciente nación reclamaba para sí los límites de la Real Audiencia de Quito, que abarcaban los actuales departamentos colombianos de Nariño, Cauca, Putumayo y parte del Valle del Cauca. En lo referente a límites con Ecuador, Nueva Granada (Colombia) se atenía a la división administrativa interna (1824) antes mencionada, que la favorecía. Mientras, por el sur, el Tratado de Guayaquil (1829) señalaba el Marañón-Amazonas como límite de la Gran Colombia y por tanto del Ecuador. Más Perú no tenía la intención de respetar lo acordado en el Tratado. Una vez más, Ecuador comenzaba su vida soberana sin piel y con una doble herida¹⁸. La delimitación del Ecuador resultaba poco sólida e incluso desembocaría en un cercenamiento de su territorio resultado de un conflicto con su país vecino, Perú, aspecto que marcaría profundamente a la conformación del Estado ecuatoriano y sobre el cual se desarrolla un apartado en la parte final de este capítulo.

Los señores de la tierra autodenominados “notables”, los mismos que habían luchado contra España y habían aprovechado de esa lucha, estaban en busca del nuevo poder político. Constituidos en una “asamblea de notables” separaron la Sierra norte-centro de la Gran Colombia, la denominaron Estado Independiente del Ecuador y la pusieron bajo el mando provisional de Juan José Flores. Una semana después, los notables de Guayaquil y de Cuenca hacían lo mismo con la Costa y la Sierra sur¹⁹. Indudablemente los intereses de estos notables generarían un resquebrajamiento interno donde el bien común no primaba sobre los intereses particulares, lo cual daba cuenta de que no existían objetivos nacionales, incluso, la nación como tal no estaba sólidamente conformada.

Juan José Flores convocó para reunirse en Riobamba a 21 de ellos, siete por región, respectivamente. En menos de un mes redactaron y promulgaron la primera Constitución, designaron Quito como capital y eligieron presidente a

¹⁷ Cfr. AYALA MORA, ENRIQUE, *Resumen de Historia del Ecuador*, op. cit., p. 69

¹⁸ Cfr. ESPINOSA, Simón, *Presidentes del Ecuador*, op. cit., p. 7

¹⁹ Id.,

Flores. Desde el nacimiento de la República empezó la lucha por el poder entre los notables de Quito y Guayaquil. Pese a la habilidad política, Flores no pudo gobernar en paz y debió recurrir a la fuerza, pero sobre todo evitar que en 1834-1835 Loja, Cuenca, Esmeraldas y la Sierra norte-centro se fuera con Colombia²⁰.

La conformación y organización del territorio ecuatoriano fue en un inicio el resultado de fuerzas que trataban de aglutinar los polos más visibles como Quito, Guayaquil y Cuenca, y a la vez estos polos luchaban por sus intereses particulares.

1.1.2. El Estado gamonal

Las dinámicas locales concentraban un alto poder. En la década de 1840 se vivió la disolución del naciente Estado: frecuentes revueltas con fuertes movimientos separatistas y constantes cambios de mandatarios que nunca lograron terminar los períodos para los que fueron elegidos, aspecto que persistiría hasta nuestros días.

No fue hasta 1860 que Gabriel García Moreno prefiguró un paso decisivo hacia la construcción de lo estatal-nacional, planteando la desaparición de los municipios. Desde su punto de vista, tales instituciones eran incompatibles con la lógica de constitución del Estado-Nación. Por esta razón, dinamizó la creación de las gobernaciones en cada provincia y así los aparatos burocráticos nacionales se fueron ampliando en el territorio bajo la protección del Estado Republicano. García Moreno puede ser considerado como el primer constructor del Estado Nacional²¹. Las gobernaciones constituirían hasta el día de hoy la representación del Ejecutivo en las provincias.

El 29 de mayo de 1861, después de 31 años, la República de Ecuador expidió su primera Ley de División Territorial (LDT), en esta división

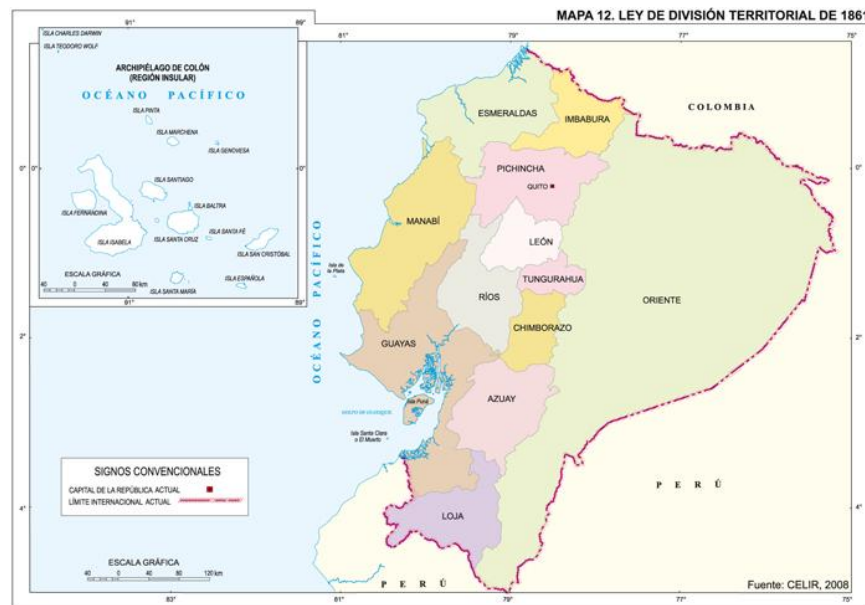
²⁰ Cfr. ESPINOSA, Simón, *Presidentes del Ecuador*, op. cit., p. 8

²¹ Cfr. DE LA TORRE, Patricia, *Lo privado y local en el Estado Ecuatoriano*, Editorial Abya Yala, Segunda Edición, Quito, 1999, p. 30

desaparecieron los departamentos, se mantuvieron y se incrementó el número de provincias y cantones y se instauró la división parroquial²².

La División Territorial de 1861 comparada con la de 1824, que tuvo que ser asumida por el Estado naciente en 1830, presentó los siguientes cambios: desapareció la provincia de Jaén y Mainas y se crearon 6: Tungurahua, León (Cotopaxi en 1938), Ríos (Los Ríos en 1878), Esmeraldas, Oriente y Galápagos; la provincia de Oriente estaba constituida por los cantones Napo y Canelos, compuestos por pueblos en lugar de parroquias, como todo el resto de cantones del país; al señalar el ámbito del cantón Napo se incluye que el Gobierno de Quijos va hasta el Amazonas. En resumen, la División Territorial de 1861 dividió al territorio ecuatoriano en 13 provincias, 41 cantones, 290 parroquias, 22 pueblos y 4 misiones²³.

GRÁFICO 1
LEY DE DIVISIÓN TERRITORIAL DE 1861



Fuente: INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR-IGM, *Atlas Geográfico de la República del Ecuador*, Quito, primera edición, 2010, p. 9

Elaborado por: Instituto Geográfico Militar - IGM

²² Cfr. INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR-IGM, *Atlas Geográfico de la República del Ecuador*, op.cit. p.9

²³ Id.

En 1869, el Ecuador promulgó otra Ley de División Territorial con pocos cambios, respecto a la Ley anterior. Se mantuvieron las provincias, se disminuyó 1 cantón y se incrementaron las parroquias de 290 a 316.²⁴

El Estado ecuatoriano expidió la tercera Ley de División Territorial en 1878. En esta Ley las provincias de Oriente y Galápagos pasaron a ser Región Oriente y Archipiélago de Colón, respectivamente. En resumen, quedaron 11 provincias, 43 cantones, 326 parroquias, la Región Oriente, el Archipiélago de Colón, 6 territorios, 3 tribus, 19 pueblos y 12 islas (incluido Galápagos)²⁵.

La cuarta Ley de División Territorial se publicó en 1884. En esta Ley se incrementaron 4 provincias: Carchi, Bolívar, Cañar y El Oro, recopilando en 1884 el Ecuador estuvo constituido por 15 provincias, 50 cantones, 326 parroquias, 1 viceparroquia (en la provincia del Carchi que tenía sólo el cantón Tulcán), la Región de Oriente, el Archipiélago de Colón, 20 pueblos, 3 tenencias y la Isla de la Plata.

Resultaba difícil definir el criterio que se utilizó a lo largo de la expedición de las diferentes leyes de división territorial, lo cual da cabida a pensar que los criterios políticos primaban sobre posibles criterios técnicos, aspecto que será analizado en siguientes capítulos.

1.1.3. El Estado laico

Eloy Alfaro, entre los años 1896 y 1911, emitió leyes nacionales para la Beneficencia Pública, Educación, Salud, la supresión de la prisión por deudas, entre otras en el contexto de la revolución liberal. Es sin duda el segundo constructor del Estado Nacional. Alfaro generó una ruptura de época cuya expresión fue la obtención de financiamiento para la Beneficencia Nacional expropiando las haciendas de la Iglesia Católica, sobre todo en la Sierra. La riqueza agraria terrateniente pasó de propiedad privada al manejo del Estado para financiar las políticas nacionales²⁶. Esta época marcaría una clara diferencia entre

²⁴ Id.

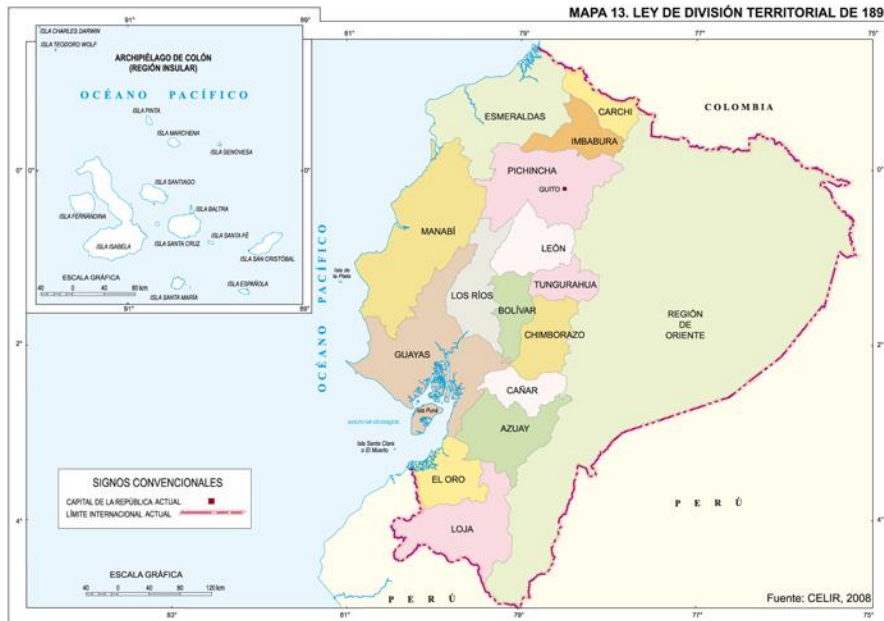
²⁵ Id.

²⁶ Cfr. Cfr. DE LA TORRE, Patricia, *Lo privado y local en el Estado Ecuatoriano*, op. cit, p. 63

la organización del territorio basada exclusivamente en los lineamientos del poder económico, de los propietarios de la tierra y se empezaría a buscar objetivos nacionales.

Es en 1897 que el Ecuador promulgó su última Ley de División Territorial. En este año el territorio ecuatoriano estaba dividido en 15 provincias, 53 cantones, 389 parroquias, la Región Oriente (con 2 territorios), 15 pueblos, 3 misiones; el Archipiélago de Colón es adscrito al cantón de Santa Elena de la provincia del Guayas²⁷.

GRÁFICO 2
LEY DE DIVISIÓN TERRITORIAL DE 1897



Fuente: INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR-IGM, *Atlas Geográfico de la República del Ecuador*, Quito, primera edición, 2010, p. 10
Elaborado por: Instituto Geográfico Militar - IGM

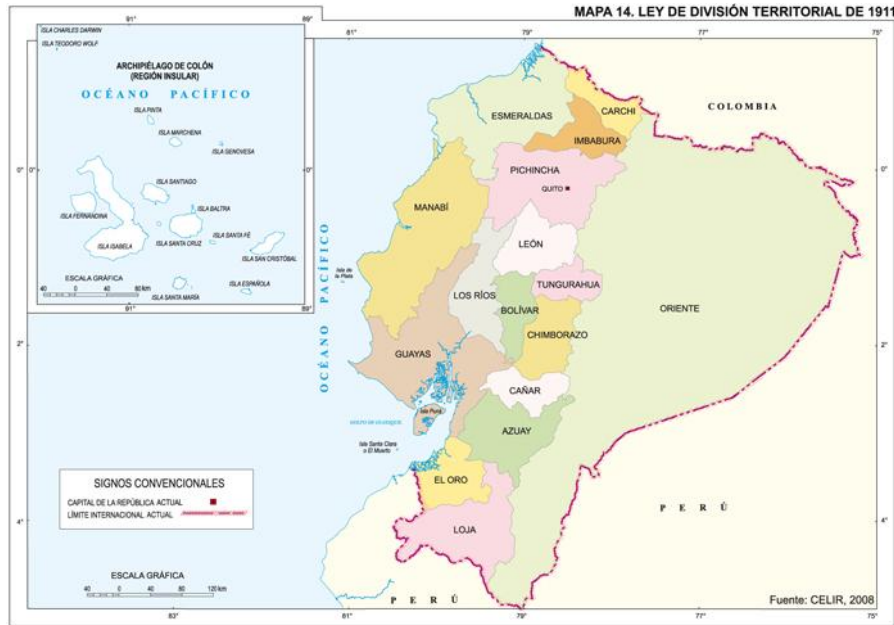
Desde 1897 hasta la presente fecha, 2012, está vigente la Ley de División Territorial publicada ese año. Esta se ha ido actualizando, creando provincias y cantones mediante Leyes de la República y las parroquias mediante ordenanzas municipales aprobadas por acuerdos ministeriales.

Un importante reajuste del territorio se realizó mediante una Ley publicada el 13 de noviembre de 1911, en el Registro Oficial No. 58, en el que se vuelve a

²⁷ Cfr. INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR-IGM, *Atlas Geográfico de la República del Ecuador*, op.cit. p. 10

crear la provincia de Oriente con 5 cantones: Napo con cabecera en Aguatico (Rocafuerte); Curaray cabecera en Cononaco; Pastaza cabecera en Andoas; Santiago en Macas y Zamora cabecera en Gualaquiza.

GRÁFICO 3
LEY DE DIVISIÓN TERRITORIAL DE 1911



Fuente: INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR-IGM, *Atlas Geográfico de la República del Ecuador*, Quito, primera edición, 2010, p. 10
 Elaborado por: Instituto Geográfico Militar - IGM

1.2. El espacio geográfico a partir de 1900

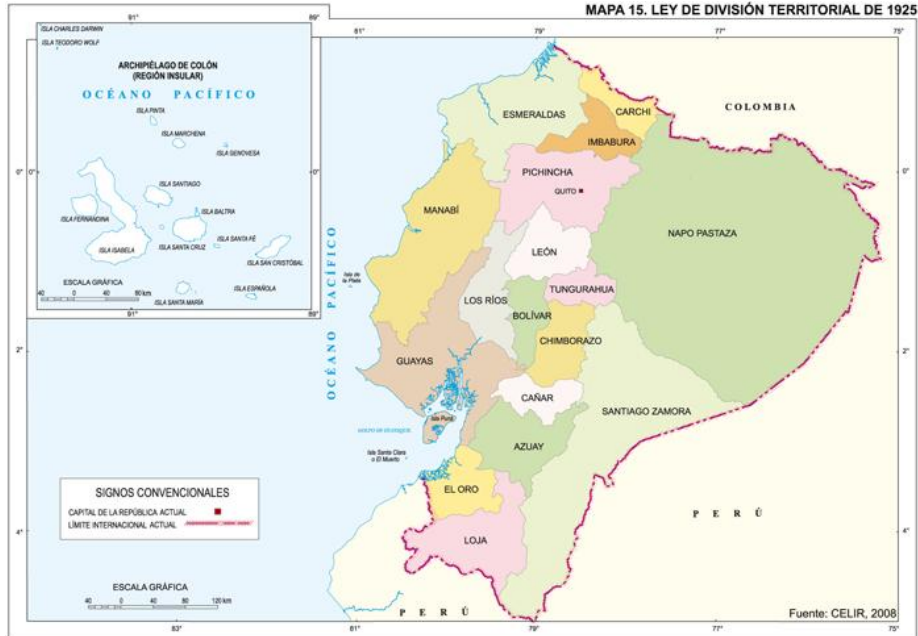
1.2.1. Isidro Ayora

Isidro Ayora, en un período de alta convulsión política (1927 a 1933), dio un paso más al emitir nuevas leyes nacionales y crear instituciones como el Banco Central, la Caja de Pensiones, la Asistencia Pública, el Sistema Educativo, entre otras. Esa estabilidad tendía a la organización nacional articulando lo regional, lo local y lo nacional. Algo que como se verá en capítulos subsiguientes se persigue hasta la actualidad, llegando al punto de incluir esta articulación en la Constitución vigente y en sus leyes derivadas.

El 14 de agosto de 1925, se publica en el Registro Oficial No. 33 otra actualización en la que se suprimió la provincia de Oriente, dando lugar a su

subdivisión: Napo Pastaza y Santiago Zamora. El 10 de noviembre de 1953, con la Ley publicada en el Registro Oficial No. 360, la provincia de Santiago Zamora se dividió en las provincias de Morona Santiago y Zamora Chinchipe. Así mismo, con la Ley publicada el 10 de noviembre de 1959 en el Registro Oficial No. 963, la provincia de Napo Pastaza se subdividió en dos: Napo y Pastaza.

GRÁFICO 4
LEY DE DIVISIÓN TERRITORIAL DE 1925



Fuente: INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR-IGM, *Atlas Geográfico de la República del Ecuador*, Quito, primera edición, 2010, p. 11
 Elaborado por: Instituto Geográfico Militar - IGM

1.2.2. Durante el tratado de Río de Janeiro

En 1740, la Audiencia de Quito ejercía su autoridad sobre una extensión territorial que sobrepasaba el millón de kilómetros cuadrados; en 1832, después de la separación de Popayán que se integró a Colombia, la autoridad quiteña se extendía a 700.000 Km²; en 1916, después de los acuerdos con Brasil y Colombia, esta autoridad no cubría más de 470.000 km²; y después de la guerra con el Perú, una vez firmado el Tratado de Río de Janeiro, el espacio nacional ecuatoriano se

vio reducido a 270.000 km² aproximadamente²⁸. La frontera oriental del Ecuador no se trata de un espacio complejo, definido por límites significantes, sino más bien de un área debatida, al grado de litigio, por fronteras de cancillería²⁹. La frontera ecuatoriana-peruana ha experimentado un compleja modificación, a través en un espacio casi despoblado.

A diferencia de la región andina y el litoral del Ecuador, donde afloraban tensiones económicas, movimientos demográficos y por tanto presiones para la formación de provincias, sobre lo cual ya se expuso anteriormente, la historia de la frontera peruano-ecuatoriana en la Amazonía propone un buen ejemplo de la evolución de aquellas fronteras “tierra de nadie”, “líneas imprecisas, no señaladas sobre el terreno, e incluso definidas sobre el papel ignorando la topografía, materia de conflictos y de modificaciones brutales”³⁰. Resulta contradictorio el enunciar que los misioneros escribieron verdaderos tratados de geografía y etnografía, descubrieron ríos y recorrieron la selva hasta sus últimos rincones, abrieron vías de comunicación y, en fin, posiblemente entre 1600 y 1750 fue más conocida la Amazonía que entre 1800 y 1950³¹.

A principios del siglo pasado se podía decir que las provincias amazónicas no ejercían una importancia económica sobre los principales polos de desarrollo en el Ecuador como Quito y Guayaquil sin embargo, es durante esta primera mitad del siglo XX donde de manera fuerte intervienen intereses que van más allá de lo que hoy es territorio ecuatoriano y andino. A diferencia de la época anterior al protocolo de Río de Janeiro, cuando la organización territorial del actual Ecuador se definía principalmente por motivos domésticos y/o de países vecinos, la revolución industrial acarrearía fuertes consecuencias en los límites del país. Parece suficientemente establecido que, además de la intención de arreglar un importante litigio fronterizo de parte del Perú, el conflicto tuvo también un fuerte nexo al petróleo, manifestándose como un episodio de la lucha entre dos importantes compañías petroleras anglosajona y norteamericana³².

²⁸ Cfr. DELER, Jean Paul, *Ecuador del Espacio al Estado Nacional*, Universidad Andina Simón Bolívar, Segunda Edición, Quito, 2007, p. 54

²⁹ Cfr. MENDOZA, Luis Aníbal, *Derecho territorial ecuatoriano*, Nueva Luz, Quinta Edición, Guayaquil, 1980, p. 106.

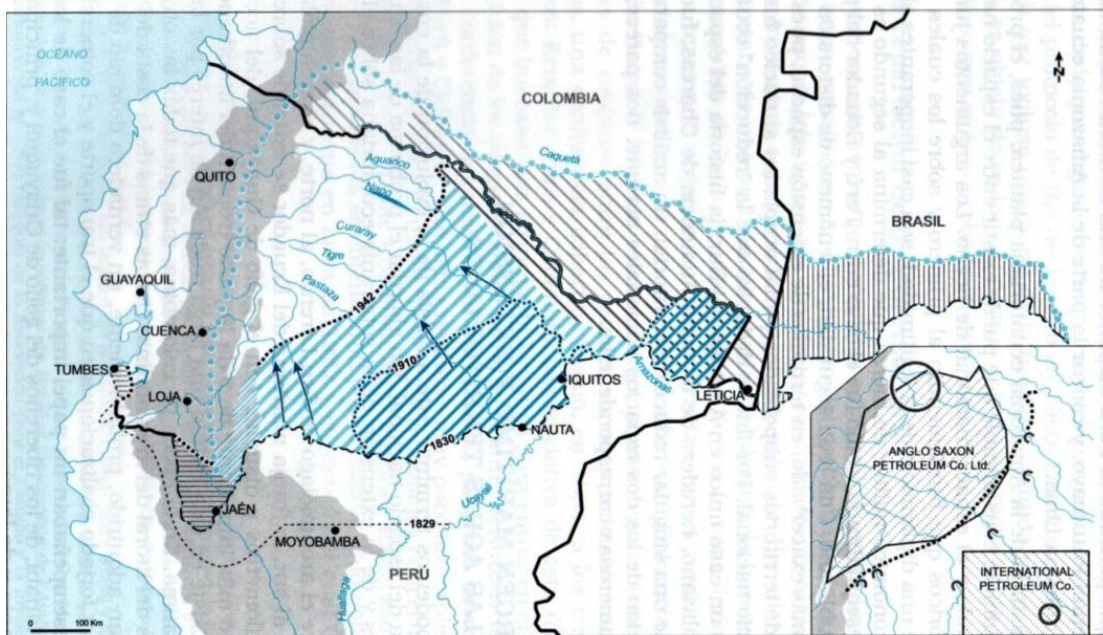
³⁰ Cfr. CHAUNU, Pierre, *L'Amérique et les Amériques de la préhistoire à nos jours*, Armand Colin, Paris, 1964, p. 30

³¹ Cfr. NEGRETE GARCÍA, Jorge, *El despertar amazónico*, Revista Geográfica No. 8, Quito, 1980, p.11

³² Cfr. DELER, Jean Paul, *Ecuador del Espacio al Estado Nacional*, p. 160

En efecto, existe una notable concordancia entre el trazado de la frontera de 1942 y los límites orientales de una inmensa concesión otorgada en 1937 a una filial de la Royal Dutch Shell por el gobierno ecuatoriano, en detrimento de una filial de la Standard Oil of New Jersey. La guerra peruano-ecuatoriana de 1941 permitió, pues, a la Standard Oil of New Jersey bloquear una posible expansión de las concesiones inglesas en la Amazonía ecuatoriana³³.

GRÁFICO 5 REPARTICIÓN DE LA AMAZONÍA: “LA PIEL DE ZAPA” ECUATORIANA



Fuente: DELER, Jean Paul, *Ecuador del Espacio al Estado Nacional*, Universidad Andina Simón Bolívar, Segunda Edición, Quito, 2007, p. 164
Elaborado por: INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR - IGM

Asimismo, se ha denotado la actitud poco neutral del arbitraje norteamericano en el conflicto de 1941, además con la complicidad de ciertos políticos ecuatorianos ligados a los intereses de Estados Unidos. Se sabe, por ejemplo, que el Secretario de Estado de EE.UU, S. Wells en el curso de una entrevista previa a la conferencia de Río, ya había impuesto a la cancillería ecuatoriana, cual debía ser, imperativamente, el trazado definitivo de la frontera, caso contrario las tropas peruanas avanzarían hasta Guayaquil y Cuenca³⁴.

³³ Cfr. GALARZA, Jaime, *El festín del petróleo*, Edición Soliterra, Quito, 1972, p. 92

³⁴ Cfr. *Ibid.*, p.91

La victoria peruana, confirmada por el arbitraje interamericano, pasó oficialmente al control del Perú toda la orilla izquierda del Marañón hasta los límites de la navegación en pequeñas embarcaciones a motor, sobre los principales afluentes. Cabe mencionar que en esta región, el petróleo ha surgido en territorios que fueron otorgados después del conflicto de 1941 a las compañías petroleras norteamericanas y que hoy en día son explotados por la Compañía de petróleos peruanos.

De lo expuesto se puede observar que la explotación de los recursos naturales en un país agraciado en este aspecto ha marcado notablemente la organización territorial del Ecuador.

1.2.3. Boom: cacaotero, bananero y petrolero

A lo largo del siglo XIX se manifiesta en la región costeña una marcada tendencia a la extensión de las fronteras agrícolas y a la concentración territorial. Esto no solamente por la necesidad de aumentar la producción cacaotera, sino también como una medida para impedir el acceso a las tierras libres a los inmigrantes serranos³⁵. Esta situación provocó una fuerte concentración de la propiedad. Se puede observar como el factor productivo agrícola va moldeando el uso y propiedad de las tierras, algo que a su vez afecta directamente a la organización territorial del país desde sus inicios.

Desde 1890, la concentración de la propiedad estaba ya muy avanzada: “unas veinte familias se distribuían la mayor parte de las plantaciones de cacao”³⁶. Se sabe que en la provincia de Los Ríos, en el corazón del país cacaotero, los Aspiazu y los Seminario, que estuvieron entre las primeras fortunas millonarias de finales del siglo XIX, eran dueños de decenas de miles de hectáreas y habían incluso firmado un acuerdo delimitando su zona de expansión respectiva. A principios del siglo XX, en la provincia de El Oro, que contaba entonces un millar de haciendas, la familia Serrano agrupaba en sus 5 haciendas las parroquias de

³⁵ Cfr. AYALA MORA, Enrique, *Lucha política y origen de los partidos políticos en Ecuador*, Corporación Editora Nacional, Cuarta Edición, Quito, 1988, p. 129

³⁶ Cfr. COLLIN DELAUAUD, Anne, *Plaines et collines de la région occidentale de l'Équateur*, Étude de Géographie régionale, Bulletin de l'Institut français d'études Andins, 1976, p. 131

Machala y el Guabo, el 9% de las plantas de cacao de la circunscripción. Hacia 1920, en el momento del apogeo de las superficies dedicadas al cacao, casi el 30% de los 80 millones de árboles de cacao con que contaba entonces el país, se encontraban repartidos en 37 haciendas, de las cuales 13 tenían más de un millón de matas y las cuatro más grandes, con 10,8 millones de árboles, agrupaban 13.5% de las plantaciones. En este momento, en la parroquia de Balao, donde se encontraba Tenguel, la hacienda cacaotera más importante del país, 4 propiedades concentraban las tres cuartas partes de 7,5 millones de árboles repartidos entre 13 haciendas³⁷.

El acaparamiento del espacio llegó a cierto nivel que en ciertos casos, grandes aglomeraciones rurales vieron paralizado su progreso porque habían nacido en el dominio privado de las haciendas.

En la zona azucarera y arrocerera del país, grandes centros como Eloy Alfaro, Milagro, General Elizalde y Naranjito no disponían de autonomía administrativa y chocaban en su extensión con los intereses de los dueños de la tierra; hubo que esperar a la Constitución de 1928 para que los terrenos ocupados por estos centros fueran expropiados en beneficios de sus municipalidades³⁸.

Como se puede ver la conformación y organización territorial del país fue directamente influenciada por el poder económico sustentado en la productividad agrícola, poder que estaba concentrado en unas pocas familias, algunas de las cuales mantuvieron su influencia económica hasta finales del siglo XX como la familia Aspiazu-Seminario la cual fue un actor importante en la crisis bancaria de finales de la década de los 90.

Desde el segundo decenio del siglo, el sistema cacaotero del Ecuador entró en una crisis latente bajo el efecto conjugado de la fuerte fluctuación de los precios, de la pérdida parcial de los mercados tradicionalmente europeos – fenómeno agravado por el estallido de la primera guerra mundial-, África

³⁷ Cfr. DELER, Jean Paul, *Ecuador del Espacio al Estado Nacional*, op.cit., p. 279

³⁸ El título XII de la segunda parte de la Constitución de 1928, "De las garantías fundamentales", estipulaba: "Los pueblos o caseríos que carezcan de tierras y de aguas o solo dispongan en cantidad insuficiente para satisfacer las primordiales necesidades domésticas e higiénicas, tendrán derecho a que se les dote de ellos, tomándolas de las propiedades inmediatas...", citado por COSTALES, Alfredo y DE COSTALES, Piedad, *Historia social del Ecuador*, Casa de la Cultura Ecuatoriana, tomo IV, Quito, 1971, pp.15-16

empezaba a jugar un papel preponderante con su producción de cacao, y de la importancia creciente asumida por los Estados Unidos en el comercio exterior, principalmente después de que la apertura del canal de Panamá, donde este último absorbería más de la mitad de las exportaciones del Ecuador, lo cual impulsó aún más una orientación a la economía agroexportadora todavía más sensible a los cambios de coyuntura acaecidos sobre su poderoso socio. Además, a fines de los años 1910, los cacaotales fueron afectados por enfermedades que arruinaron una parte de las plantaciones³⁹.

Durante el periodo 1925-1930/1945-1950, la organización del espacio ecuatoriano no experimentó casi ninguna modificación, fuera del refuerzo ya permanente de la que se puede llamar la diagonal Quito-Guayaquil, conviene recordar que, con ocasión del conflicto de 1941-1942 con el Perú y el espacio nacional fue amputado en la región amazónica en una superficie selvática⁴⁰.

El cultivo del banano es conocido en América tropical desde el período colonial y el banano formaba parte de la dieta alimenticia de las poblaciones de las tierras cálidas del Ecuador actual, desde hace varios siglos. Un primer desarrollo de la producción se manifestó en el primer cuarto del siglo XX, principalmente con el crecimiento del mercado interno (el tráfico de mercancías por el ferrocarril Guayaquil-Quito en que el banano representó hasta el 10% del tonelaje a fines de los años 1920). Después de la crisis mundial de 1929, varios grupos financieros extranjeros adquirieron grandes haciendas cacaoteras arruinadas y en ellas desarrollaron plantaciones⁴¹ cuya producción comenzó a ser exportada a los países sudamericanos ribereños del Pacífico, sobre todo a Chile. Nada, sin embargo, permitía presagiar un crecimiento espectacular de este producto y con la Segunda Guerra Mundial la parte del banano en las exportaciones nacionales, incluso, bajó del 3 al 1%.

Los últimos años del decenio de 1940 inauguran el período del apogeo bananero y la producción de esta fruta se desarrolla vertiginosamente. Una vez

³⁹ Cfr. DELER, Jean Paul, *Ecuador del Espacio al Estado Nacional*, op.cit., p. 288

⁴⁰ Cfr. *Ibid.*, p. 337

⁴¹ La célebre United Fruit, dueña de un inmenso dominio de plantaciones repartidas en varias repúblicas de América Central, llamadas Repúblicas bananeras por el peso de la compañía en las economías nacionales, adquirió en 1933, la hacienda Tenguel, así como otros latifundios; en los años 1940, la United Fruit controlaba directa o indirectamente en el Ecuador un patrimonio agrícola de 225.000 ha en la región de Balao (Deler, 2007) p. 337

más la economía se inclina a la tendencia a depender de un solo producto como fuente de divisas⁴². A pesar de su ubicación geográfica más bien desfavorable por su lejanía relativa con respecto a los grandes centros de consumo norteamericano y europeo –lo que gravaba los costos de transporte de un producto de acarreo delicado- el Ecuador se colocó, en menos de un lustro, en el primer puesto de exportadores mundiales de banano a inicios de los años 1950⁴³.

A diferencia del boom cacaotero que demarcó grandes propiedades de tierra en pocas manos y por ende la organización del territorio. Durante el boom del banano hubo un gran impulso al crecimiento de la red vial que a mitad de los años 60 podía considerarse una red nacional que asegura la interconexión Sierra/Costa gracias a una serie de modernas vías permanentes. Así también durante el boom bananero la dinámica económica en diferentes estratos fue notoria, por ejemplo desde 1948, las grandes compañías bananeras norteamericanas decidieron hacer del Ecuador una zona prioritaria de producción bananera, con el objeto de remediar las carencias de la zona centroamericana⁴⁴. Sin embargo, las grandes compañías extranjeras nunca suministraron más de una quinta parte de las exportaciones nacionales, sin constituir un verdadero enclave, salvo en la región de Esmeraldas con la Fruit Trading Corporation⁴⁵. Lo que sí resulta muy original es la estructura de producción bananera en el Ecuador, a través de la preponderancia de pequeñas y medianas explotaciones apoyadas por programas de Gobierno⁴⁶, hecho poco difundido en América Latina.

El cultivo del banano había permitido la formación de una nueva clase agrícola compuesta de miembros de diferentes profesiones liberales, de miliares en retiro, de empleados, de comerciantes, de artesanos, etc. Se sabe perfectamente que en las nuevas zonas de cultivo, el más fuerte porcentaje de tierras se encontraría en manos de pequeños y medianos propietarios que, en su

⁴² Cfr. SALGADO, Germánico, *Ecuador y la integración económica de América Latina*, BID-INTAL, Quito, 1970, p.48

⁴³ Cfr. DELER, Jean Paul, *Ecuador del Espacio al Estado Nacional*, op.cit., p. 338

⁴⁴ En el curso del periodo 1945-1950, la primera región productora mundial, América Central, feudo de la United Fruit, atravesaba por una grave crisis de producción ligada, por una parte, a la ruina parcial de las plantaciones por las enfermedades del banano y /o ciclones y, por otra parte, a los movimientos sociales que denunciaban el poder monopolista de la Compañía en esos países. Ahora bien, en el mismo período, el mercado mundial conoció una fuerte expansión, con la reactivación del consumo en América del Norte y su desarrollo en Europa Occidental.

⁴⁵ Cfr. DELER, Jean Paul, *Ecuador del Espacio al Estado Nacional*, op.cit., p. 341

⁴⁶ En los años inmediatos a la Postguerra se manifestó cierta reestructuración del aparato del Estado, destinada a permitir una mejor distribución de los créditos a la producción, principalmente en la agricultura, y una mejor coordinación entre capitales nacionales y extranjeros. La creación del Banco Nacional de Fomento data de 1945; este organismo iba a ser el principal canal de distribución de los créditos destinados al desarrollo económico. (Deler, 2007) p.340.

mayor parte, han comenzado sus actividades rurales, gracias al programa bananero⁴⁷.

La estructura de la producción bananera, en los años 1950, estaba controlada por una clase de grandes propietarios de plantaciones (tanto extranjeros como nacionales) con sus propias salidas comerciales en el extranjero, clase a la que se añadía un importante sector de pequeños y medianos productores totalmente dependientes de los monopolios extranjeros para su conexión con el mercado mundial⁴⁸. El final de la presencia directa de las dos grandes compañías americanas, la United Fruit y la Standard Fruit, a comienzos de los años 1960 marcó, simbólicamente, el final del boom bananero. Pese a la búsqueda permanente de nuevas salidas para la exportación bananera ecuatoriana, que seguía siendo la primera en el mundo, la crisis del sistema agroexportador engendró un estado de crisis política y social⁴⁹.

En 1972, el inicio de la explotación de importantes yacimientos de hidrocarburos en el Oriente amazónico permitió al Ecuador convertirse en el segundo exportador latinoamericano de petróleo –muy por debajo de Venezuela- e ingresar en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

El modelo de desarrollo tradicional, fundado sobre la exportación casi exclusiva de productos agrícolas tropicales conoció, desde los años 1960, un proceso de modificación ligado a las reorientaciones de la política económica de las metrópolis capitalistas, por una parte, y a las nuevas perspectivas creadas por el inicio de la política de integración económica regional de los países andinos, por otra. La importante renta petrolera que benefició al país debió provocar, además, una aceleración del ritmo de crecimiento de la economía nacional. Es así que durante 130 años –entre 1820 y 1940- el valor total de las exportaciones ecuatorianas de había elevado aproximadamente a 1.000 millones de dólares, dos años de exportación petrolera (1974 y 1975) fueron suficientes para que esta cifra

⁴⁷ Cfr. BARAHONA, Rafael, *Cambios en tenencia de la tierra y la demanda externa: algunas observaciones sobre la Costa ecuatoriana*, p.425

⁴⁸ Cfr. PLAZA, Galo, *The politics of Prosperity*, Ecuador oil up for grabs, p. 10

⁴⁹ Cfr. CUEVA, Agustín, *La crisis de los años 60*, Editorial Crítica, Segunda Edición, Quito, 1980, p.118

fuera sobrepasada en un 10% (en estos años, el petróleo representó casi el 60% del calor total de las exportaciones)⁵⁰.

En el curso de la década de los 60s y 80s, el Ecuador conoció un proceso de modernización capitalista acelerado, especialmente a partir de 1972, gracias al desarrollo de la renta petrolera. Sin embargo, en el transcurso de esos veinte años, los problemas de fondo de la sociedad ecuatoriana quedaron, en lo esencial, sin verdadera solución. El incremento de las desigualdades sociales y económicas en el país ilustra dramáticamente la promoción de un subdesarrollo moderno⁵¹.

Sin embargo, el auge petrolero tuvo un papel importante en la aplicación de un modelo de desarrollo conocido con el nombre de desarrollista, el cual implicaba cierto número de transformaciones internas, destinadas a asegurar una ampliación del mercado nacional (así como su mejor articulación al mercado continental) y una modernización del aparato gubernamental. Sin embargo, ampliar el mercado nacional parecía insuficiente por el tamaño del país, sobre todo para cierto tipo de industrias como la química pesada, las metalúrgicas o la construcción de vehículos, de ahí la necesidad de integrar el Ecuador a un mercado más amplio. Fue en 1969 que se creó el Pacto Andino entre Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela.

Así también el período 1960-1980 estuvo marcado por la diversificación y el desarrollo continuo del aparato del Estado: nacieron ministerios especializados, como el de Industrias e Integración y el de Recursos Naturales; se crearon toda una serie de instituciones para recopilar información económica, organizar y/o estimular la inversión y el desarrollo: por ejemplo la Junta Nacional de Planificación, el Centro de Estudios para el Desarrollo (CENDES), la Comisión Nacional de Valores y muchos institutos especializados en una rama determinada de la economía: Instituto Ecuatoriano de Electrificación (INECEL), Instituto Ecuatoriano de Recursos Hídricos (INEHRI), Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) y, más tarde, la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE). Después de 1972, el control directo de la renta petrolera por

⁵⁰ Cfr. DELER, Jean Paul, *Ecuador del Espacio al Estado Nacional*, op.cit., p. 317

⁵¹ Cfr. BÁEZ, René, *Hacia un subdesarrollo moderno*, Imprenta Alberto Crespo Encalada, Segunda Edición, Quito, 1983, p. 273

el Estado y el incremento consiguiente de la capacidad financiera del sector público, “ha permitido al Gobierno Central ampliar la burocracia y tecnificar el aparato estatal, cimentando así sobre bases más sólidas su condición de instancia conductora del proceso de política económica”⁵².

Se puede observar como la organización del territorio, y su conectividad fueron influenciadas, política, económica y socialmente, por el apogeo del cacao y el banano, lo cual daría paso a la búsqueda de la institucionalidad lo cual se fuese apoyado por el boom petrolero.

1.3. Entre las Islas Galápagos y la Provincia 24

1.3.1. Galápagos

Según ciertas tradiciones, relatadas por los cronistas Sarmiento de Gamboa y Cabello Balboa, las islas Galápagos habían podido ser visitadas por una expedición del Inca Túpac Yupanqui, debido a que el descubrimiento de cerámica presenta las mismas características de la de la civilización Manteña, lo que afirma los viajes realizados desde las costas de Manabí durante la época pre-colombina⁵³.

En 1535, el archipiélago fue descubierto, oficialmente y por casualidad, por Tomás de Berlanga, desviado de su itinerario hacia Lima sin embargo, estas islas despobladas no provocaron ningún interés de la potencia colonial española. En el siglo XVII, fueron un lugar de retiro de los corsarios mientras que en el siglo XIX un sitio de parada para los balleneros del hemisferio norte en busca de agua dulce y de carne de tortuga⁵⁴.

Debido a una propuesta de colonización de las islas Galápagos, hecha por el General José de Villamil, el presidente Juan José Flores encargó al Prefecto de la provincia del Guayas, Joaquín Olmedo, tomar posesión del archipiélago en

⁵² Cfr. VERDUGA, César, *El desarrollo económico ecuatoriano contemporáneo: una aproximación análisis del período 1972-1975*, Sociedad Ecuatoriana de Planificación, Guayaquil, 1976, p. 75

⁵³ Cfr. BLACK, Juan, *Galápagos archipiélago del Ecuador*, Imprenta Europa, Quito, 1973, p. 54

⁵⁴ Id.

nombre del Ecuador y en febrero de 1832 se realizó la expedición de incorporación⁵⁵.

La administración francesa se había interesado en las Galápagos desde el comienzo del siglo XIX y en 1842 el Capitán Gueydon había sido encargado de realizar un informe sobre las islas, en el cual debía destacar la importancia del archipiélago como base de control de las rutas marítimas y como lugar de implantación comercial.

En 1852 Inglaterra propuso al gobierno ecuatoriano tomar posesión del archipiélago en compensación por la no amortización de la deuda de la independencia, pero Francia, España y Estados Unidos se opusieron a tal acuerdo. Sin embargo, estas naciones trataron de establecerse en las islas en 1854 con el pretexto de explorar el guano y a título de interés por un préstamo de tres millones de pesos que sería otorgado al Ecuador, pero esta vez Inglaterra se unió a España, Francia y Perú para protestar⁵⁶.

A partir de la constitución de 1855 y en los textos constitucionales posteriores, el archipiélago debía hallarse expresamente, en la definición del territorio nacional donde estaba generalmente asociado a la fórmula “todas las provincias de la antigua presidencia de Quito” con que se designa el espacio continental. En efecto, jurídicamente, el archipiélago nunca formó parte de la Audiencia de Quito y su integración al espacio nacional representa la única victoria territorial que se ha dado durante el período republicano. El Ecuador ganó, sin duda alguna, a las grandes potencias marítimas del hemisferio norte las cuales no habían manifestado el interés estratégico de las islas⁵⁷.

Posteriormente, en tres ocasiones 1857, 1910 y 1944, Estados Unidos propuso al gobierno nacional arrendar el archipiélago por una duración de 99 años de la divisa americana. Sin embargo, Estados Unidos ocupó el archipiélago durante la Segunda Guerra Mundial; después del ataque japonés a Pearl Harbor,

⁵⁵ Cfr. VILLACRÉS MOSCOSO, Jorge, *Geopolítica del Estado ecuatoriano*, Quito, 1973, p.18

⁵⁶ Cfr. DIEZCANSECO PAREJA, Alfredo, *Historia de la República: el Ecuador desde 1830 a nuestros días*, Editorial Universitaria, Quito, 1979, p.66

⁵⁷ Cfr. DELER, Jean Paul, *Ecuador del Espacio al Estado Nacional*, op.cit., p. 168

EE.UU, estableció una base en la isla de Baltra, y disponían también de la base marítima de Salinas. Estas dos bases desempeñaron un papel estratégico importante para la defensa del canal de Panamá durante la guerra del Pacífico⁵⁸.

Desde 1959, 95% de la superficie del archipiélago es ocupada por un parque nacional y en 1964 la estación científica Charles Darwin fue inaugurada. Y así que el 18 de febrero de 1973 se creó la provincia de Galápagos.

A pesar de los diferentes apetitos de naciones poderosas a través de los años y a pesar de la fragilidad de la colonización ecuatoriana, esporádica y llena de vicisitudes, el Archipiélago de Galápagos siguió siendo parte integrante del espacio nacional bajo los diversos efectos, de la rivalidad de las potencias interesadas, de los ataques de la oposición política del momento y de las denuncias de la prensa nacional.

1.3.2. Provincias 21, 22, 23 y 24

La región amazónica ecuatoriana ha sido considerada, tanto del gobierno central como de la sociedad nacional, de diferentes aspectos o de acuerdo a las necesidades e importancia que presenta dicha región. Es así que una vez más, las necesidades de provincialización se muestran.

Y es así que el 13 de febrero de 1989 durante el Gobierno del Presidente Rodrigo Borja, mediante Ley No. 008 se creó la quinta provincia amazónica: Sucumbíos. Esta provincia de la amazonia ecuatoriana tuvo varias razones para su creación entre ellas, la inmensa riqueza petrolera y minera que hasta entonces poseía la provincia del Napo, así como la localización de los yacimientos petrolíferos, la estratégica configuración limítrofe, la presión poblacional y las necesidades básicas insatisfechas, causas que demandaron al Estado ecuatoriano a un reordenamiento jurisdiccional del territorio en esta zona de la Amazonía. El sueño de la provincialización tuvo dos fases definidas. La primera desde 1982 hasta 1987; la segunda luego del terremoto de 1987 que culminó en 1989 con la

⁵⁸ Cfr. VILLACRÉS MOSCOSO, Jorge, *Geopolítica del Estado ecuatoriano*, op. cit, p. 21

creación de la Provincia de Sucumbíos, cuyo nombre se toma de los primeros pobladores de esta zona que habitaron en el siglo XVI⁵⁹.

La provincia de Orellana nace como la sexta y última provincia amazónica en crearse el 20 de julio de 1998, decretado por el presidente de la República del Ecuador, Dr. Fabián Alarcón⁶⁰. Está conformada por cuatro cantones que son Francisco de Orellana siendo la capital, Joya de los Sachas, Loreto y Aguarico⁶¹. La idea de provincialización nació en 1987 y su impulsor entonces fue monseñor Alejandro Labaka; y se concreta 11 años después del fallecimiento del monseñor⁶².

Después de varios años sin aumento en el número de provincias, el 9 de noviembre del 2006 se logró que el Tribunal Provincial Electoral de Pichincha convoque al pueblo de Santo Domingo a consulta popular si estaba de acuerdo con la provincialización y es así que el 6 de noviembre del 2007 se publicó en el Registro Oficial No. 205 la Ley de Creación de la Provincia Santo Domingo de los Tsáchilas, como la “provincia 23”⁶³. Seguido el 7 de noviembre del 2007 se publicó, en el Registro Oficial #206, a Santa Elena como provincia, la más joven de las 24 actuales, con territorios que anterior a esa fecha formaban parte de la provincia del Guayas⁶⁴.

En síntesis, con la LDT de 1897, el Ecuador estaba dividido en 15 provincias y en la actualidad son 24 provincias, lo que significa que en 114 años se han creado 9 provincias. Es decir, para fines del siglo XIX la división político-administrativa provincial en las regiones de la Costa y Sierra se consolidó. El país ya contaba con 15 provincias, 10 en la Sierra y 5 en la Costa. Mientras que en el

⁵⁹ GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE LA PROVINCIA DE SUCUMBIOS, *Reseña histórica de la provincia de Sucumbíos*, http://www.sucumbios.gob.ec/index.php?option=com_content&view=section&id=25&Itemid=209, Acceso: 19 de febrero de 2012, 18h30

⁶⁰ Cfr. INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR-IGM, *Atlas Geográfico de la República del Ecuador*, op.cit. p.9

⁶¹ FLACSO, *Descripción de la Zona de Estudio: La Provincia de Orellana*,

www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=17599, Acceso: 19 de febrero de 2012, 17h00

⁶² HERMANOS CAPUCHINOS DEL ECUADOR, *Participación de Monseñor Alejandro Labaka en la creación de la Provincia de Orellana*, http://capuchinosdeecuador.org/index.php?option=com_content&view=article&id=488:participacion-de-mons-alejandro-labaka-en-la-creacion-de-la-provincia-de-orellana&catid=99:vicariato&Itemid=174, Acceso: 19 de febrero de 2012, 17h30

⁶³ Cfr. GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SANTO DOMINGO, *Historia*,

http://www.santodomingo.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=4, Acceso: 30 de noviembre de 2011, 18h00

⁶⁴ Cfr. SANTA ELENA PREFECTURA, *Provincialización*,

http://www.santaelena.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=355&Itemid=158, Acceso: 30 de noviembre de 2011, 18h30

Oriente, si bien la fundación de muchas de estas provincias no correspondió a una dinámica demográfica, su establecimiento se fundamentó en el modelo de aprovechamiento de la riqueza y en los cacicazgos regionales que se fueron estableciendo⁶⁵.

El Ecuador tiene una fuerte tradición provincial desde los orígenes mismos de la república, por ello la identidad provincial es intensa. La división político-administrativa del país representa dos elementos importantes, *“primero porque su andamiaje jerárquico (niveles nacional, provincial, cantonal y parroquial) es el mismo que el poder político formal; segundo porque no es indiferente a la distribución y densidades poblacionales”*⁶⁶. Los análisis de las superficies y poblaciones demuestran las características de desigualdad y diversidad que efectivamente corresponden a las provincias, los cantones y las parroquias y caracterizadas por la población dispersa y aglomerada. Asimismo, estas desigualdades se ven reflejadas debido a la existencia de irregularidades cuando las provincias tienen diversos números de cantones y los cantones tienen diversos números de parroquias.

1.3.3. La bipolaridad nacional

Puerta entre el espacio internacional y el espacio nacional, lugar privilegiado de contacto entre las fuerzas externas y los poderes de organización territorial interna, la metrópoli, aun cuando su ubicación no sea geográficamente en el centro, es el corazón de la estructura espacial nacional. En el principal centro urbano se encuentran concentrados todos los poderes: administrativo y político, financiero y comercial. Es por lo tanto que en este espacio se concentran las actividades industriales más importantes de la nación, al menos en lo que concierne a las industrias más importantes que trabajan para el mercado interno. La metrópoli reúne las economías de mayor escala y es el lugar de consumo de los ingresos más altos de la nación.

La organización del espacio, tanto colonial como republicano, se ha asentado sobre la articulación de dos sistemas urbanos complementarios: el de las

⁶⁵ Cfr. LEÓN, Juan, *Análisis de relaciones funcionales de los asentamientos humanos en el Ecuador*, Senplades, Primera Edición, Quito, 2009, pp. 54,55.

⁶⁶ Cfr. TAPIA, Luis, ZAVGORODNIAYA, Svetlana, op.cit. p.89

ciudades del interior, es decir de las tierras altas en la mayoría de los casos y de las zonas de producción; y el de los puertos del litoral que permitía la conexión de diferentes regiones entre sí y en ese entonces con la metrópoli española⁶⁷.

La capital de la Audiencia y luego capital del Ecuador, Quito, ha constituido el nivel superior de la jerarquía urbana, con todo su aparato administrativo y judicial de presidentes, jueces, procuradores y otros funcionarios, fortalecida aún más por recursos provenientes del petróleo como ya se explicaría anteriormente. Desde ese entonces y debido a la lentitud de las comunicaciones, de la inmensidad de los territorios y puesto que la capital de la Audiencia era directamente responsable ante el Consejo de Indias y podía comunicarse directamente con la corona gracias a informes secretos, Quito era sede de un verdadero poder⁶⁸. El sistema urbano reflejó el modelo jerárquico y piramidal de la administración centralizada.

Guayaquil fue un puerto para la Audiencia, en primera instancia lugar de desembarco de los españoles y puntos de partida de la exploración-conquista hacia el "interior". Muchos puntos de apoyo costeros de la colonización llegaron a ser, progresivamente, los sitios de salida de las regiones económicas andinas. Cada puerto estuvo asociado a un centro importante de las tierras altas, lo que originó, en toda América andina, muchos ejes de tráfico terrestre perpendiculares a la costa, tales como: Potosí-Arica, Huancavelica-Pisco, Quito-Guayaquil.

Así como existía una jerarquía para las ciudades administrativas, había también una jerarquía de puertos imperiales. Guayaquil adquirió importancia por su situación de único punto de salida marítima de la Audiencia de Quito⁶⁹. Guayaquil fue sobre todo un lugar de tránsito de mercancías entre la Sierra sin embargo, la ciudad permaneció más modesta que las ciudades del interior, durante casi todo el período colonial. Hay que precisar que entre Guayaquil y el altiplano, algunos pequeños centros adquirieron importancia relativa por el tráfico de mercancías que circulaban entre Quito y el puerto, convirtiéndose en puntos de

⁶⁷ Cfr. FRÉDERIC, Mauro, *Préeminence urbaine et réseau urbain dans l'Amérique coloniale*, Paris, 1974, pp. 157

⁶⁸ Cfr. PAZ Y MIÑO, Luis, *Cartografía quiteña: Apuntes para una geografía urbana de Quito*, Imprenta Municipal, Quito, 1961, p. 17

⁶⁹ Cfr. CLAYTON, Laurence, *Los astilleros de Guayaquil*, Publicaciones del Archivo Histórico del Guayas, Guayaquil, 1978, p.131

trasbordo importantes de carga entre la navegación fluvial y el transporte terrestre⁷⁰. Se puede observar, que desde ese punto de vista, que para las quince provincias que dividían administrativamente la Sierra y la Costa del Ecuador desde finales del siglo XIX, once de las cabeceras son fundaciones españolas que datan del comienzo del siglo XVII o más tarde.

Es preciso mencionar, que en el Ecuador el proceso de concentración de poder inició en la época colonial, tomó fuerza durante el período republicano y se consolidó con la explotación de los recursos cacoteros, bananeros y petroleros respectivamente, evitando en primera instancia la desintegración del país; sin embargo, el resultado que se generó fue la concentración del mayor flujo de recursos públicos y privados en las áreas metropolitanas de Quito y Guayaquil provocando de esta manera un crecimiento desarticulado de la economía nacional.

Este centralismo de carácter bipolar ha concentrado en las áreas metropolitanas de Quito y Guayaquil el poder político y el poder económico, ni siquiera dando solución a los problemas de estas dos ciudades sino por el contrario, desatando corrientes migratorias del resto del país ocasionando el crecimiento de los cinturones de pobreza y barrios periféricos.

En este capítulo se ha pretendido exponer lo complejo de la conformación del territorio nacional al igual que su organización interna. Se presentan factores políticos que en cierto modo respondían a tensiones entre poderes económicos que eran alimentados por la productividad agraria y más recientemente a hallazgos y explotación de recursos naturales no renovables. El Estado ecuatoriano, surgió de tres claros polos con potencial de desarrollo, Quito, Guayaquil y Cuenca, sin embargo estos polos no necesariamente caminaban en base a un mismo objetivo, es más existirían intereses particulares que generaron resquebrajamiento al punto de haber evidentes intentos de desmembración a favor de Colombia y Perú. Este panorama, que puede verse incluso como incierto, sería levemente modificado desde el poder político central, ejemplos de ello son las presidencias de García Moreno y la de Eloy Alfaro que rompe el esquema tradicional de

⁷⁰ Cfr. ZELAYA, Juan Antonio, *Estado de la provincia de Guayaquil*, Revista de Archivo Histórico del Guayas, Guayaquil, 1974, p. 97

organización del territorio exclusivamente en base a lineamientos del poder económico, dueño de la tierra.

En siguientes capítulos se analizarán más a fondo las intenciones de romper con la bipolaridad nacional y la forma en la que los antes débiles municipios irían transformándose en fuertes hacedores de desarrollo, aventajados aunque también aquejados por las demandas de una población de la cual están más cerca; la búsqueda de mecanismos de planificación, así como de planificación del territorio, que ya no respondan únicamente a criterios políticos solamente sino a enunciados técnicos, la búsqueda de objetivos nacionales, entre otros. Este primer capítulo sienta las bases sobre la cual se tejen intentos de organización territorial, llegando hasta nuestros días donde el término “territorio” es el eje central en la legislación derivada de la Constitución de Ecuador aprobada en el 2008.

CAPÍTULO II INTENTOS POR MEJORAR LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN EL ECUADOR

2.1. De la era industrial a la era de la información y sus consecuencias en el fortalecimiento de las ciudades

Resulta adecuado pensar cómo las corrientes de globalización, la introducción a la era de la información, entre otros, afectan o potencian las posibilidades de crecimiento de las ciudades, y de manera especial las de Latinoamérica y de manera específica las ecuatorianas. Es interesante analizar de forma breve la manera cómo las grandes corrientes mundiales han modificado la forma en que se relacionan las ciudades y sus Municipalidades con su entorno nacional, es decir la capital y sus puertos, así como con otros países, esto en un ámbito de regionalización y globalización.

En este apartado se hace referencia a estos temas, así como el fortalecimiento de las ciudades y de especialmente de su ente de gobierno, las Municipalidades, todo esto en un contexto doméstico, es decir a partir de factores que ha ocurrido dentro del país.

2.1.1. La era industrial y su impacto sobre las ciudades

En la actualidad estamos viviendo el fenómeno del tránsito de la “era industrial” a la “era de la información”, en la que la economía actual se está convirtiendo en la economía de la información. La era industrial se basó en la producción a gran escala, mientras que la era de la información se basa en la comunicación e información global a gran escala. Esta evolución se la puede comprender en mediante cuatro periodos de la historia.

En un primer momento, en la Era Industrial o Capitalismo Mercantil de los siglos XVI y XVII, se introdujeron nuevas formas más flexibles de dinero y una nueva concepción moderna de la propiedad privada, tomando en cuenta que durante la Edad Media el mundo feudal estaba organizado jerárquicamente, donde la iglesia y la nobleza eran los representantes divinos, lo mismos que tenían la

potestad de administrar la propiedad divina en la tierra. En el siglo XVII, el economista escocés Adam Smith planteó la posibilidad del intercambio de la propiedad, la Revolución Francesa produjo una ruptura con la anterior propiedad divina y feudal haciéndose más extensible y abarcable⁷¹.

El segundo momento, en el Capitalismo Industrial o la Era Industrial, se caracterizó por el uso de determinadas materias primas como carburantes, fósiles, metales o minerales, por la producción y la acumulación. Se eliminaron las anteriores formas artesanales, sustituyéndolas por fábricas, los artesanos que trabajaban independientemente se convirtieron en trabajadores asalariados y quedaron excluidos del control de la producción ya que la división del trabajo se introdujo. La ética del trabajo implantada contribuyó a organizar la propiedad y a diferenciar las clases sociales⁷².

En un tercer momento, el Capitalismo Financiero, ha desmaterializado el capital y por ende el dinero. Hoy en día, el dinero se ha convertido en inmaterial con las transacciones y las tarjetas de crédito y con el llamado dinero electrónico. La antigua idea del ahorro se ha transformado en la nueva idea de deuda o crédito, lo que era el pilar de la pequeña propiedad privada se ha convertido en el Capitalismo Financiero⁷³.

Finalmente, en el cuarto momento, el Capitalismo Financiero se ha transformado en informacional y digital, denominándose Capitalismo del Conocimiento. En este periodo el carácter es digital tanto en el sistema de producción, circulación y acumulación de conocimiento. El capitalismo está sustituyendo los mercados por las redes, las nuevas materias primas no sólo son los datos, sino que se trata de una nueva economía de conocimientos. Los mercados, el dinero, el capital ya son digitales, son paquetes de datos, de información y de conocimiento⁷⁴. No solo la era industrial evolucionó en la historia del capitalismo, sino también en el impacto sobre las ciudades.

⁷¹ AGUAYO, Hugo, *De la era industrial a la era de la información*, <http://dinerointernet.obolog.com/era-industrial-era-informacion-164501>, martes 25 de noviembre de 2008, Acceso: 27 de marzo de 2012, 16h00

⁷² Id.,

⁷³ Id.,

⁷⁴ BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. *Local y Global, La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, Madrid, 1997, p. 5.

Volviendo al tema de lo sucedido en el Ecuador, se puede observar que en nuestro país existen áreas en las que no son ni la capital ni el puerto principal las ciudades que tienen un mayor desarrollo, algo que obviamente era muy común en la era industrial donde el recurso máximo era el producto obtenido de la línea de producción lo cual debía ser comercializado con la ayuda de los cuerpos diplomáticos y transportado a través de puertos. Así por ejemplo, la Ciudad de Cuenca dispone de un sistema de recolección de tarifas de transporte urbano automatizado y único en el país, el mismo que fue implementado mediante cooperación técnica con el Gobierno de Corea del Sur⁷⁵. Este esquema hubiese sido casi imposible en un marco propio de la era industrial donde era necesaria la ayuda de un cuerpo diplomático, donde hubiese sido preferible la instalación del sistema, en mención, primero en la ciudad de Quito para luego definir si era factible su aplicación en Cuenca. En la era de la información, el contacto con el proveedor de este mecanismo, Corea del Sur, se realiza a través de correo electrónico y buena parte de la negociación puede hacerse por esta vía, todo sin recurrir al apoyo por parte de la Capital. Este es sólo un ejemplo, de cómo el avance de las telecomunicaciones, en una era global, permiten la comunicación directa entre ciudades, no solo a nivel comercial sino a través de los llamados “hermanamientos” entre ciudades que procuran la cooperación ciudad-ciudad y no necesariamente el esquema país-país.

Si bien la era industrial tuvo gran impacto en la conformación de ciudades, pasando de las villas agrarias a los grandes conglomerados urbanos lo cual parece estar sucediendo en nuestro país, lo que a su vez trajo consigo la transportación urbana, el alcantarillado público, los hospitales, etc., también fortaleció la idea de nación, donde obviamente la capital y sus puertos resultaban ser polos de desarrollo dejando a las otras ciudades en desventaja. En la era de la información, las ciudades no capital y no puerto parecen tener enormes ventajas de comunicación con sus pares dentro del país y fuera de él, incluso en otros continentes como el ejemplo mencionado de la ciudad de Cuenca.

⁷⁵ EL COMERCIO, *EB también cobra el pasaje en Cuenca*, http://www.elcomercio.com/noticias/EB-cobra-pasaje-Cuenca_0_175182493.html, lunes 21 de diciembre de 2009, Acceso: 27 de marzo de 2012, 17h00

Este apartado deja entrever la gran potencialidad que existe para las ciudades intermedias en su desarrollo el fortalecimiento. Es evidente que una Municipalidad no es un actor en la conformación del territorio de su país, sino también un beneficiario de las posibilidades de comunicación y cooperación a nivel mundial.

2.1.2. La reaparición de las Ciudades Estado

*“La vida sólo puede ser comprendida mirando hacia atrás, pero ha de ser vivida mirando hacia adelante”*⁷⁶. El declive del Estado-Nación no constituye únicamente un tema de importancia científica para todos aquellos que se interesen por el estudio de la función del Estado en el mundo contemporáneo sino también es un aspecto fundamental para la gobernabilidad de los Estados en el futuro. Es preciso, estudiar los orígenes del Estado-Nación, la crisis que atraviesa y cómo se ha producido su reaparición bajo una diferente connotación.

El Estado-Nación constituye un modo de organización de la sociedad relativamente reciente en la historia de la humanidad. El surgimiento del Estado moderno se puede situar a partir del Renacimiento, mientras que la conformación del concepto nación, a pesar de formarse lentamente a lo largo de la época contemporánea, sólo se consolida a finales del siglo XVIII. El Estado-Nación, propiamente, surgió a principios del siglo XIX y alcanzó su apogeo en el curso del siglo XX. Sin embargo, a pesar de que este concepto tiene una gran aceptación y abarca cualquier modo de organización estatal, muchos Estados de hoy en día no se clasifican como Estados-Naciones. En una época en la que el Estado-Nación está enfrentando un proceso de debilitamiento para surgir de una nueva forma⁷⁷.

El Estado-Nación se ha conformado en el transcurso de un proceso histórico que se inició en la alta Edad Media y desembocó a mediados del siglo XX, en el modo de organización de la colectividad nacional que se instauró en la actualidad. Con la conformación del Estado moderno se observó que el poder político transcendía a las personas de los gobernantes, así nació el Estado

⁷⁶ KIERKEGAARD, Søren Aabye, Literato y filósofo danés (1813-1855), <http://www.proverbia.net/citasautor.asp?autor=550>, Acceso: 27 de marzo de 2012, 18h00

⁷⁷ CHATELET, Francois, PISIER-KOUCHNER, Évelyne, *Las concepciones políticas del siglo XX: Historia del pensamiento político*, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1986, p. 25

moderno, un Estado que no confunde las instituciones que lo conforman, con las personas que ocupan el poder y que asume un conjunto de funciones en beneficio de la sociedad.

A la vez fue conformándose el concepto nación, entendido como la colectividad forjada por la historia y determinada a compartir un futuro común, la misma que es soberana y constituye la única fuente de legitimidad política. Esta conceptualización dio lugar al Estado-Nación a finales del siglo XVIII, producto del movimiento de ideas que se desencadenó con el Renacimiento y culminó en el Siglo de las Luces. Con las ideas y conceptos establecidos en éste último, quedaron establecidos todos los principios en los cuales se edificarían los Estados-Naciones durante los dos siglos siguientes: la percepción de la nación como la colectividad que reúne a todos los que comparten el mismo pasado y una visión común de su futuro; la definición de la nación como la colectividad regida por las mismas leyes y dirigida por el mismo gobierno; la afirmación de que la nación es soberana y única detentora de legitimidad política; y la afirmación de que la ley debe ser la expresión de la voluntad general y no puede existir gobierno legítimo fuera de las leyes de cada nación. El Estado-Nación no fue solamente el resultado del movimiento de las ideas y la concientización de los pueblos, sino también el producto de las luchas por el poder y de las confrontaciones sociales desde la alta Edad Media hasta el siglo XXI, en los cuales el Estado fue tanto objeto como instrumento.

Durante todo el proceso de su conformación y hasta el tercer cuarto del siglo XX el Estado asumió un protagonismo creciente en la gestión de la economía y en la promoción del desarrollo. Contrario a muchas ideas prevalecientes, la transformación del capitalismo mercantil en capitalismo industrial no modificó esencialmente el papel del Estado en relación con la economía, sino que sus formas de intervención fueron adaptándose a los nuevos requerimientos del proceso de acumulación. El análisis de este proceso permite afirmar que el Estado siempre intervino en la esfera económica, aunque esta intervención recubrió formas sensiblemente diferentes según las épocas y los sistemas económicos.

La crisis del Estado-Nación es un fenómeno relativamente reciente cuya aceleración aumenta a medida que las condiciones que la provocaron se agudizan. En el fondo de este asunto se hallan los disturbios que afectaron al mundo a partir de los años setenta y las relaciones de fuerzas que fueron conformándose en las esferas del poder y de la ideología. La crisis del Estado de Bienestar y la crisis del Estado-Nación son así dos caras de un mismo proceso, donde el Estado no puede más, asumir sus funciones socioeconómicas mientras que se encuentra marginalizado en el contexto de la mundialización del capital⁷⁸.

Mientras se debilita el Estado-Nación y retroceden los Estados soberanos que constituían la comunidad internacional, paulatinamente toma forma un nuevo orden planetario. La creación del nuevo orden, que aún permanece inadvertido al ciudadano común, tiene como consecuencia la propia descomposición del Estado y es promovida por las fuerzas económicas y sociales emergentes que vienen estructurando el mundo a finales del siglo XX. El nuevo orden planetario es ante todo la proyección de nuevos campos de fuerza que no pueden ser comparados ni en naturaleza ni en amplitud con los que modelaron el mundo pasado. Nuevas entidades con proyección mundial vienen expandiéndose por encima de las fronteras, burlándose de las legislaciones nacionales o apoyándose en los propios aparatos estatales, reorientados para nuevos fines. La irrupción de los actores globales constituye, sin duda, uno de los acontecimientos más revolucionarios en la esfera de las relaciones internacionales de finales del siglo XX. Por primera vez en la historia de la humanidad surgen entidades que piensan y actúan en términos globales, es decir, a escala planetaria, fuera de cualquier vínculo territorial. Antes, No se concebía ni se instrumentaba el poder, político o económico, fuera de un espacio territorial. El territorio constituía la base a partir de la cual tanto los Estados como las empresas asentaban y articulaban sus fuerzas. Las relaciones internacionales trataban exclusivamente de las relaciones entre Estados, sea bilateral o multilateralmente, inclusive en sus dimensiones económicas⁷⁹.

⁷⁸ CHATELET, Francois, PISIER-KOUCHNER, Évelyne, *Las concepciones políticas del siglo XX: Historia del pensamiento político*, op. cit.,

⁷⁹ FERRER, Aldo, *Historia de la globalización: Orígenes del orden económico mundial*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires 1996, pp. 15-18

Con la mundialización del capital, la transnacionalización de las grandes empresas, los progresos en el transporte y las innovaciones en el campo de la informática y las comunicaciones, se está constituyendo en la actualidad un espacio económico único, donde las fronteras físicas y administrativas tienden a disolverse. Sin embargo, sería anticipado establecer el fin del Estado-Nación y su sustitución por un Estado al servicio de las transnacionales sin fronteras, debido a que Estados con fuerte identidad nacional intentarían posiblemente conservar su espacio de actuación y decisión, manteniendo o adaptando sus mecanismos de control y regulación⁸⁰.

A medida que el Estado-Nación ha perdido su papel tradicional adquiriendo nuevas funciones, que el contrato social que respaldaba su legitimidad perdió fuerza, ha surgido el problema de la identificación del ciudadano con su propio Estado y una situación de desamparo como consecuencia de la confrontación de los individuos con el mundo globalizado. Al mismo tiempo el individuo ha perdido sus raíces culturales y los mecanismos de solidaridad que garantizaban su seguridad. Estados-Naciones con fuerte identidad cultural y fuerte integración sociopolítica hay y habrán en los siguientes años; sin embargo la tendencia es a la desintegración del Estado-Nación, para que surjan nuevamente Estados que abarquen más funciones tomando en cuenta la disgregación que se ha dado con la liberalización de fronteras⁸¹.

En la actualidad, muchos se preguntarán ¿Está el Estado-Nación bajo amenaza por el surgimiento de las “superciudades”? Y la respuesta es afirmativa. El área metropolitana de Shangai tiene una población que sobrepasa los 20 millones. Ciudad de México, se estima, que tiene 20 millones de personas así como Bombay también. Esas ciudades tienen una población mayor que otras naciones industriales y siguen creciendo en un gran ritmo⁸². El sociólogo Richard Sennett, investigador de evolución de ciudades, opina que el surgimiento de esas ciudades está cambiando su relación con los países en que se encuentran ubicadas. Económicamente, muchas de las principales ciudades del mundo están

⁸⁰ LERDA, Juan Carlos, *Globalización y pérdida de autonomía de las autoridades fiscales, bancarias y monetarias*, Revista de la CEPAL, Abril, No. 58, Santiago de Chile, 1996, p. 67

⁸¹ SASSEN, Saskia, *La ville globale: New York, Londres, Tokyo*, Princeton University Press, Descartes & Cie, Paris, 1996, pp. 18-22

⁸² ROHRER, Finlo, *El retorno de las ciudades-estado*, BBC Mundo, 14 de julio de 2006, news.bbc.co.uk/hi/spanish/misc/newsid_5180000/5180742.stm, Acceso: 27 de marzo de 2012, 18h30

ya separadas de sus Naciones-Estado, y su principal fuente de inversión viene de otras mega-ciudades. Sennet dice: *"El sitio más importante para Londres es Nueva York. Y para Nueva York, es Londres y Tokio". "La ciudad de Londres pertenece a un país compuesto por ella misma y Nueva York"*⁸³.

La necesidad de coordinar una activa regeneración y crecimiento de la infraestructura ha llevado a un poder cada vez mayor para las ciudades. Shangai es una ciudad que tiene tanto poder y autonomía que ha sido descrita como efectivamente una Ciudad-Estado, dentro de China⁸⁴.

Es seguro, también, que la influencia de la globalización se va a intensificar aún más en el futuro, con consecuencias aún más dramáticas respecto a la expansión urbana, a las reestructuraciones y fragmentaciones internas y con efectos negativos sobre el medio ambiente. En el futuro las metrópolis en el proceso de la globalización no van a perder actualidad serán fuente de continuos análisis.

Con la ayuda de los dos últimos apartados de este documento se puede concluir que el futuro de las Municipalidades no depende exclusivamente de aquello que se conforme dentro del país. En un mundo donde las capacidades de cooperación traspasan las fronteras, resulta fundamental el acudir a la gestión internacional, aspecto en el cual las más grandes beneficiarias son las Municipalidades, en sí, de tamaño intermedio en el país.

2.1.3. Los gobiernos locales y sus relaciones internacionales

¿Son los gobiernos locales los actores de sus propias relaciones internacionales? Hacer referencia sobre este tema nos permite analizar que las relaciones que mantienen gobiernos locales de distinto nivel con autoridades y representantes también locales, de otras naciones, genera el fenómeno de las relaciones internacionales de actores intranacionales.

⁸³ Id.,

⁸⁴ ROHRER, Finlo , *El retorno de las ciudades-estado*, op. cit.,

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece que los tratados se realizan entre estados y los signan sus representantes. Se trata de la definición jurídica internacional que consagra el paradigma del estado nacional como el único sujeto de derecho internacional y el correspondiente modelo de actor unitario en la sociedad internacional, originado en la doctrina inglesa de las relaciones internacionales⁸⁵.

Sin embargo, a principios de los años ochentas, surge el término *Paradiplomacia*, siendo el término utilizado para toda actividad realizada por los gobiernos locales con otras naciones⁸⁶. Las relaciones que se dan entre organismos locales e internacionales, muestran que ciudades y municipalidades en distintas latitudes del mundo comparten ciertos problemas y, por definición posibles soluciones a los mismos. Estas circunstancias del mundo contemporáneo produjeron a lo largo de las últimas décadas del siglo XX una nueva relación que produjo a su vez un nuevo concepto de las relaciones internacionales entre gobiernos locales⁸⁷.

Las relaciones entre autoridades locales de diversas latitudes se iniciaron como gestos de buena voluntad que reconocían similitudes más bien geográficas o bien de carácter histórico o cultural. Esto sería el inicio de relaciones que en poco tiempo incluirían el interés comercial como reconocimiento de un posible acuerdo recíprocamente ventajoso en la búsqueda de la prosperidad de los habitantes de dichas comunidades. En pocos años se multiplicaron los contactos y los acuerdos de carácter internacional e interestatal con miras al mejoramiento de la calidad de vida a nivel local y mundial. El reconocimiento tácito de que una visión amplia, global, con soluciones locales de problemas económicos, políticos y sociales haría un avance en las relaciones⁸⁸.

La presencia cada vez más activa e intensa de todas estas entidades en el campo de las relaciones internacionales no es nueva, solo que, se ha

⁸⁵ UNITED NATIONS, Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331, entered into force January 27, 1980. Viena, 23 de mayo de 1969, Arts. 1, 2, 6 y 7.

<http://www.derechos.org/nizkor/ley/viena.html>, Acceso 26 de marzo de 2012, 19h00

⁸⁶ PARADIPLOMACIA.ORG, *Paradiplomacia*, <http://www.paradiplomacia.org/>, Acceso 26 de marzo de 2012, 19h40

⁸⁷ ALDECOA, Francisco, KEATING, Michael, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las repones*, Marcial Pons, Madrid, 2000, pp. 203-210

⁸⁸ ZERAOUI, Zidane, *Qué es la paradiplomacia*, Maestría en Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Superiores del Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México, p. 15

incrementado su importancia a partir del fin de la Guerra Fría, por el aumento de la descentralización política y económica de los Estados y las aperturas democráticas que permiten a las regiones actuar en el escenario internacional⁸⁹. La autoridad del Estado-Nación provocado por la liberalización económica, la interdependencia y descentralización que la globalización genera a este tipo de relaciones, así como la multiplicación de organismos internacionales y la proliferación de instrumentos internacionales que regulan las diferentes áreas de las relaciones internacionales ha causado un cambio en cuanto a las relaciones internacionales de los diferentes estados⁹⁰.

Como afirma el politólogo chileno Carlos Parker Almonacid,

*hay quienes consideran que el derecho internacional no puede seguir siendo solo el "derecho entre Estados". Puesto que la creciente emergencia de entidades subestatales en la escena internacional exige redefinir sus bases conceptuales más tradicionales, para pasar a fundarse en premisas no exclusivas del Estado-Nación.*⁹¹

Es por esto por lo que, para referirse a la diplomacia no-estatal se ha acuñado el término "paradiplomacia", otorgándole la definición de "actividades de carácter externo de los gobiernos no centrales o de Estados-Nación". Autores como Ivo Duchacek y Panayotis Soldatos que en sus obras *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among and Across Nations* y *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, respectivamente fueron pioneros en el uso del término⁹².

Por otro lado, Noé Cornago Prieto, politólogo del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Barcelona⁹³, define a la paradiplomacia como:

la implicación de los Gobiernos No Centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o ad hoc con entidades extranjeras, públicas o privadas, con el propósito de promover asuntos de carácter

⁸⁹ ALDECOA, Francisco, KEATING, Michael, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, op.cit

⁹⁰ RODRÍGUEZ GELFENSTEIN, Sergio, *Capítulo: El estado-nación y los actores gubernamentales no centrales: su lugar y relación en el debate teórico dentro de la disciplina de las relaciones internacionales. La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*, Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, México, 2006, p. 38

⁹¹ PARKER ALMONACID, Carlos, *La paradiplomacia de las regiones en tiempos de globalización*, 20 de octubre de 2004, <http://www.elmostrador.cl/opinion/2004/10/20/la-paradiplomacia-de-las-regiones-en-tiempos-de-globalizacion/>, Acceso 27 de marzo de 2012, 21h00

⁹² CARREÓN, Pedro, *Paradiplomacia y su desarrollo en el mundo*, Revista Protocolo, 27 de septiembre de 2007, <http://www.protocolo.com.mx/internacional/paradiplomacia-y-su-desarrollo-en-el-mundo/>, Acceso: 28 de marzo de 2012, 18h00

⁹³ CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES-CEI, Noé Cornago Prieto, <http://www.ceibcn.com/docencia/professor.php?id=25&llengua=es>, Acceso: 28 de marzo de 2012, 19h20

*socioeconómicos, políticos o culturales, así como cualquier otra dimensión externa de sus competencias constitucionales*⁹⁴.

Hoy, en el marco de la creciente globalización de las comunicaciones, relaciones y flujos de conocimientos, culturas e inversiones, las relaciones de municipios con diferentes entidades exteriores a las naciones de la que forman parte esos mismos municipios se han multiplicado enormemente. Además, estas relaciones se dan con un perfil propio que las distingue de las relaciones exteriores de las naciones. Sin embargo, dado que la realidad de las relaciones internacionales evoluciona más rápidamente que su formalización jurídica en el derecho público internacional no se ha llegado a un instrumento de derecho público internacional, que norme la concreción de los acuerdos internacionales en que se involucran entidades estatales no centrales.

Esto da lugar a que la autoridad municipal, el tercer nivel de gobierno, no le disputa al poder ejecutivo ni al legislativo nacional sus atribuciones, sino que sólo se introduce en el campo internacional como consecuencia natural de la amplitud y mejoramiento de las comunicaciones, y la búsqueda de satisfacer las necesidades de la comunidad a la que sirve, por lo que es fácil escuchar el comentario “actuar en lo local pensando en lo global y actuar globalmente pensando en lo local”.

Resulta importante mencionar el caso de Canadá, cuya constitución, faculta a sus provincias a la conclusión de ciertos acuerdos internacionales. Las provincias pueden celebrar convenios con otros países o estados miembros de otros sistemas federales, mientras no exista conflicto acerca de las obligaciones concretas de Derecho Internacional que estén destinadas a ser impuestas como consecuencia de dichos convenios. Cabe mencionar como se había expuesto en el marco teórico escogido, el federalismo, dentro de los países que tienen en esencia sistemas federales de gobierno se incluyen a Estados Unidos, Canadá, México, Venezuela, Argentina, Australia, India, Malaysia, Suiza y Alemania, cada uno de ellos con características propias en orden a la determinación y extensión de facultades y poderes, en las distintas unidades administrativas que componen el país. Sobresale en la utilización de este derecho la Provincia de Quebec, la cual

⁹⁴ CORNAGO PRIETO, Noé, *Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación*, 2001, <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2052214>, Acceso: 28 de marzo de 2012, 19h35

goza desde 1966, de la facultad para celebrar tratados internacionales de distinta índole como resultado del reconocimiento de la Doctrina Gérin-Lajoie. Esta provincia, ha establecido más de treinta oficinas en varios países, entre ellos Estados Unidos y México⁹⁵. De hecho la Provincia de Quebec incursiona en las relaciones internacionales desde principios del siglo XX con base en sus reclamos de ser un pueblo fundador del Canadá y tener derecho a constituir un Estado Nacional con su propia política exterior, por ello cuenta con un Ministerio de Relaciones Exteriores. En el caso del Ecuador, Cuenca es un claro ejemplo de estas relaciones internacionales mediante el gobierno local y Quebec.

Es preciso mencionar que la participación de los municipios en asuntos de interés nacional e internacional ya no es un asunto lejano, ya no es utópico, pues con los avances tecnológicos se facilita tanto la comunicación como la información. Es una tarea primordial que los gobiernos locales se mantengan en colaboración constante con el desarrollo de las políticas públicas, ayudando al mejoramiento político, económico y social de su comunidad. La potenciación de los municipios como promotores del desarrollo local, está avanzando a pasos grandes, permitiendo de esta manera facilitar la gestión integral de la problemática de los gobiernos.

2.2. El fortalecimiento de los gobiernos locales

En el Capítulo I se pudo evidenciar que la organización territorial en el Ecuador surgió desde la conglomeración de tres polos, Quito como capital, Guayaquil como centro económico y Cuenca como eje de desarrollo en el centro sur del país. Durante los inicios de la República, los terratenientes eran quienes ejercían la influencia sobre la conformación de los territorios incluso en detrimento de los poblados, que empezaban a consolidarse como entes de organización y gobierno⁹⁶. Resulta lógico suponer que las necesidades de las nacientes aglomeraciones de población en la ruralidad ecuatoriana no iban a ser dirigidas únicamente al terrateniente de la región sino al representante de gobierno más cercano en el territorio. En base a este razonamiento, resulta indispensable

⁹⁵ CANADA CONSTITUTION, Department of Justice, http://laws.justice.gc.ca/eng/Const/Const_index.html, Acceso 29 de marzo de 2012, 19h00

⁹⁶ Ver 1.2.3. Boom: cacaotero, bananero y petrolero, en Capítulo I de este documento

analizar que las relaciones que mantienen gobiernos locales de distinto nivel con autoridades y representantes también locales, de otras naciones, genera el fenómeno de las relaciones internacionales de actores intranacionales.

2.2.1. Las municipalidades como prestadoras de servicios

A partir de este capítulo se realiza un estudio de la Municipalidad como entidad que responde a las demandas de la población a nivel local y regional, la manera en que ha evolucionado esta forma de gobierno local hasta nuestros días al punto de llegar a tener referencias sobre este tema en la Constitución y las Leyes. Es preciso mencionar, que en la actualidad el Ecuador cuenta con 221 municipalidades⁹⁷.

Como ya se mencionó, el fortalecimiento de la gestión local en el país ha sido resultado de una constante necesidad de lograr resultados eficaces y eficientes en la prestación de servicios públicos, y en la rápida atención a las necesidades de la comunidad, tareas que deben ser cumplidas por quienes conocen en detalle la problemática de la ciudad y del cantón: las municipalidades.

Históricamente la Municipalidad ecuatoriana se ha mantenido con todos sus elementos y funciones básicas desde la época de la Colonia. La municipalidad, desde el comienzo de la vida republicana hasta la actualidad, ha evolucionado lentamente. En 1830 ya se mantuvieron aspectos que primaron durante la época colonial, aspectos creados en Europa y producto de la revolución industrial, los cuales obedecían a las necesidades del momento y a intereses de los sectores dominantes. Las atribuciones de las Municipalidades hoy en día son mucho más amplias, han cambiado sus funciones, atribuciones, finalidades y campos de acción. Sin embargo, a pesar de haber surgido cambios, la municipalidad no alcanzado la funcionalidad total para cumplir a cabalidad lo propuesto, provocando que no se satisfaga las necesidades de su población, debido a dificultades financieras (transferencias del Estado que deberán ser complementadas por la autogeneración de recursos), así como problemas en

⁹⁷ ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS, *Número de municipalidades*, consulta telefónica: 022469367/022274977/022469683/022469704, página web en construcción, <http://www.ame.gov.ec/>

atribuciones, lo que actualmente se define como competencias. La institución municipal incide en la vida diaria de miles de personas beneficiarias de sus intervenciones. La Municipalidad ligada, en principio, por tradición y más actualmente por la ley, a la solución de los problemas cotidianos de servicios básicos, de infraestructura física, de reglamentación urbana.

La existencia, fortalecimiento y capacidad de gestión de las municipalidades obedecen al concepto de “descentralización”⁹⁸, así como mantiene una estrecha relación con el marco teórico que se utilizó para la elaboración de este documento, el federalismo, en el que el federalismo es la descentralización y la cooperación multilateral entre el gobierno central y el gobierno municipal. Según el Dr. Miguel Hernández Terán, *“la eficiencia y la eficacia de la gestión de cada municipalidad es un camino necesario, insustituible, en la medida en que la eficacia mira a los resultados y la eficiencia a estos resultados pero en relación con el costo y el tiempo”*⁹⁹.

Para facilitar la lectura de este capítulo, así como la relación con varias publicaciones, es preciso distinguir entre los términos Municipalidad, Municipio y Concejo Cantonal: el primero hace referencia a la institución a través de la cual se ejercen las competencias, facultades y atribuciones que la Constitución y la Ley reconoce dentro del espacio territorial del cantón; el segundo hace referencia al espacio físico territorial, nivel territorial parte de la división política administrativa; y, por último el tercero hace referencia al Cuerpo colegiado y legislativo¹⁰⁰.

Resulta importante destacar que, así como se expuso en el Capítulo I la forma en que la conglomeración de polos y posteriormente las tensiones y distenciones de los poderes económicos fueron conformando la organización del territorio ecuatoriano, en el Capítulo II se verá la manera en que las Municipalidades van consolidando esta organización.

⁹⁸ La descentralización supone transferir el poder de un gobierno central hacia autoridades que no están jerárquicamente subordinadas.

⁹⁹ HERNÁNDEZ TERÁN, Miguel, *Municipio y Poder*, Revista Jurídica de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com_content&task=view&id=96&Itemid=48, Acceso: 17 de marzo de 2012, 15h00

¹⁰⁰ Id.

2.2.2. Los municipios y su cercanía a la población

Está claro que las diferentes municipalidades del Ecuador tienen hoy una gran responsabilidad e injerencia en la satisfacción de las necesidades de la población, así como representación política. De acuerdo con James Griffin, las necesidades básicas son “provisiones mínimas” que los seres humanos necesitamos para que nuestra vida valga la pena ser vivida¹⁰¹. Así, las necesidades básicas no son lo que las personas desean, sino lo que les permite llevar y desarrollar una vida humana¹⁰². La necesidad, definida de esta manera, no se relaciona con la percepción de las personas o con el modo que expresan sus deseos y anhelos, sino satisfacer aspectos fundamentales como: supervivencia, salud, alimentación, educación, seguridad, entre otros.

Seguridad, viabilidad, salud, nutrición, lucha contra la pobreza son aspectos que deben ser tratados en cada localidad, y desde el punto de vista de la población, muchas de las quejas en la no satisfacción de estas necesidades pueden en principio ser transmitidas a los alcaldes, de allí que la municipalidad juega el papel de ente facilitador del desarrollo de la sociedad. Cuando la municipalidad tiene la competencia de otorgar un servicio determinado, por ejemplo vialidad urbana, es ella quien debe responder de manera directa cuando la competencia no está a su cargo, por ejemplo salud, la municipalidad y en especial su alcalde en base a su representatividad ante el gobierno central, es aquí donde se evidencia la cercanía con la población.

El conocimiento que tiene la municipalidad, de lo que ocurre en la “localidad”, o dicho de otra manera de lo “local” por su cercanía con la población es lo que ha generado el apelativo de gobiernos locales. Es importante destacar en este punto que, la aparición de los gobiernos provinciales¹⁰³ y más recientemente la mención en la Constitución de Conocoto, 1998, de las Junta Parroquiales, hizo que el título “gobiernos locales” sea aplicado a todo gobierno diferente del central.

¹⁰¹ GRIFFIN, James, *Its Meaning, Measurement and Moral Importance*, Oxford: Clarendon Press, 1988 *Well-Being*, p. 13

¹⁰² DIETERLEN, Paulette, *La pobreza: un estudio filosófico*, Fondo de Cultura Económica UNAM, México, 2003. p. 15

¹⁰³ Ver 2.1.3. La aparición de los consejos provinciales, en Capítulo II de este documento

Los diferentes gobiernos locales son las instituciones que más cerca están de los ciudadanos. Son los líderes de sus pueblos. Es por esto que la comunicación es un elemento esencial del accionar municipal, porque si bien, es el órgano estatal más cercano a la sociedad, también puede generarse un proceso de distanciamiento. El tamaño de las ciudades ha variado en la modernidad, las estructuras de gobierno caducas, el cúmulo de órganos del poder local, las nuevas concepciones de lo municipal, el desconocimiento de la ciudad, hacen de manera necesaria replantear la relación del municipio y la ciudadanía desde la perspectiva de la comunicación social.

Se dice que las municipalidades son los eslabones del Estado más próximos y accesibles a los ciudadanos, el lugar donde es posible que se materialice la democracia como forma de vida y que cuando son conducidas adecuadamente pueden constituirse en espacios concretos de participación ciudadana. Por su cercanía con la población son más sensibles a las demandas sociales. La municipalidad es el espacio natural para ejercer el poder local; es un instrumento que se puede usar a favor o en contra de las comunidades, en aprovechamiento particular o para promover una vida mejor para todos. Alcanzar esa meta depende en gran medida del nivel organizativo de las comunidades, de su capacidad de gestión, de la claridad de sus planteamientos y de la disposición para asumir compromisos¹⁰⁴.

Los ciudadanos no deben ver a las municipalidades únicamente como instrumento a su servicio o para hacer sus demandas, sino como una institución útil que favorezca las relaciones que si no siempre son armoniosas, si pueden ser provechosas. En todo caso, la participación directa y activa de los ciudadanos en la vida de las municipalidades tampoco puede entenderse como obstáculo para el trabajo de las autoridades.

Llegando a este punto resulta importante destacar la forma en que los gobiernos locales y de manera especial las Municipalidades, empiezan a ser los actores principales en la conformación del territorio, ya no se trata únicamente de

¹⁰⁴ FEMICA. FEDERACIÓN DE MUNICIPIOS DEL ITSMO CENTROAMERICANO, *Participación Ciudadana*, <http://www.femica.org/archivos/participacion.htm>, Acceso 18 de marzo de 2012, 17h00

una población asentada en el territorio y los poder económicos sustentados en la productividad de la tierra como se pudo ver en el Capítulo I. Tampoco se puede continuar viendo al Ecuador como un país en el que existen sus tres polos “fundadores”, si bien Quito, Guayaquil y Cuenca, continúan siendo las urbes con mayor población en el país, empiezan a surgir otras ciudades con un importante crecimiento demográfico: Santo Domingo de los Tsáchilas, Manta, Machala, entre otras. Este nuevo panorama del país, donde las ciudades y por ende las Municipalidades resultan ser los actores que intervienen directamente en la conformación y organización del territorio, que de no tomarse medidas regulatorias podría llegar a llamarse “desorganización territorial”. Ecuador, un país con una pequeña extensión territorial, con 14 millones de habitantes al año 2010, resulta ser el país más densamente poblado de Sudamérica¹⁰⁵, de allí que la Municipalidad como actor fundamental en la organización del territorio resulta ser ineludible.

2.2.3. La aparición de los consejos provinciales

Hasta el momento se ha hablado de la Municipalidad como un actor clave en la conformación y organización del territorio, sin embargo, no es el único gobierno local dentro de la estructura de gobierno del país. Existen otros actores importantes, como los Gobiernos Provinciales, los cuales redefinieron sus competencias a partir de la Constitución del 2008. Vale la pena destacar que durante los debates de la Asamblea Nacional Constituyente de 2008 existieron varios debates sobre la posible eliminación de los Gobiernos Provinciales, lo cual estaba muy relacionado con la creación de “Regiones” y por ende Gobiernos Regionales. De todas maneras, a continuación se hace un análisis del nivel de Gobierno Provincial, el cual ha tenido su nicho de “atención” en las áreas rurales, muchas veces en colaboración con las Municipalidades pequeñas con fuerte componente rural.

¹⁰⁵ UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION, Demographic Yearbook, *Table 3 Population by sex, annual rate of population increase, surface area and density / Population selon le sexe, taux d'accroissement annuel de la population, superficie et densité*, 2010, <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/dyb2009-2010/Table03.pdf>, Acceso: 2 de abril de 2012, 12h00

El 10 de enero de 1861, el Poder Constituyente, en ese entonces el Presidente Gabriel García Moreno, adoptó cambios sustanciales a la Carta Política del Estado, especialmente a lo que se refería el modo de considerar geográfica y políticamente al Ecuador, para efectos del sufragio, e inició el vital e histórico proceso de organizar entidades descentralizadas con el objetivo de armonizar la administración pública al establecer jurídicamente las provincias y erradicar la división departamental. Este avance de la Carta Magna limitaba de poderes al Ejecutivo¹⁰⁶.

Posteriormente existieron muchas modificaciones legales a lo que actualmente son los Gobiernos Provinciales, entre las que tenemos: Ley de Hacienda la cual fue acogida y decretada por el Congreso de 1863 durante el gobierno de García Moreno¹⁰⁷; la Carta Política del 11 de agosto de 1869 según la cual se mantenía la división geográfica de la República en provincias, cantones y parroquias¹⁰⁸; la nueva Carta Magna de 1878 promulgada durante el gobierno de Ignacio de Veintimilla¹⁰⁹; y la Carta Magna de 1929 durante la presidencia de Isidro Ayora¹¹⁰. Todas estas modificaciones tendrían entre sus justificaciones la de descentralizar el gobierno, procurando autoridades con mayor cercanía a la población.

Las modificaciones más recientes, resultan definir de mejor manera las funciones y competencias de los Gobiernos Provinciales, así por ejemplo con la nueva Carta Magna el 25 de mayo de 1967, durante el gobierno de Otto Arosemena Gómez, se definió claramente la personalidad jurídica de los Consejos Provinciales. El artículo 239 de la Constitución validó plenamente las disposiciones legales contenidas en la Ley de Régimen Administrativo de la época. En esta Constitución, asimismo, se tipificó la figura de Prefecto Provinciales, quienes al igual que Consejeros, Concejales y Alcaldes a partir de esta fecha, eran elegidos

¹⁰⁶ SEVILLA CEVALLOS, Sergio, Presidente y representante legal de la Federación Nacional de Asociaciones de Empleados de los Gobiernos Provinciales del Ecuador FENACOPE, *Sí a los gobiernos provinciales del Ecuador*, 13 marzo 2008, http://www.fenacope.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=34, Acceso: 27 de febrero de 2012, 18h00

¹⁰⁷ Id.

¹⁰⁸ CONSTITUTIONNET, *Constitución de 1869*, <http://www.constitutionnet.org/files/1869.pdf>, Acceso: 27 de febrero de 2012, 18h30

¹⁰⁹ BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES, *Constitución de 1878*, http://213.0.4.19/servlet/SirveObras/68095066439682617422202/p0000001.htm#l_22_, Acceso: 27 de febrero de 2012, 19h00

¹¹⁰ BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES, *Constitución de 1929*, op. cit.,

por votación popular y directa. Los Consejos Provinciales, de esta manera, se consolidaron en el sistema democrático, político, geográfico y administrativo del país, como organismos intermedios, fortaleciendo su función como responsables del desarrollo armónicos para que sus territorios logren el buen vivir comunitario, configurándose una nueva dimensión en el quehacer nacional, puesto que su accionar se dirigió a los sectores más vulnerables y pobres, modificando el comportamiento tradicional de la economía y de la sociedad¹¹¹.

Como se puede observar, las definiciones, reformas, modificaciones al carácter de los Gobiernos Provinciales vinieron emitidas directamente desde el Gobierno Central, a través de Cartas Magnas, en un intento por obtener cercanía con la población, o visto de otra manera como una forma de conocer de primera mano las necesidades de la población desde la capital del país. Estos intentos resultaron poco efectivos, pues los Consejos Provinciales resultaban ser gobiernos intermedios entre el gobierno con más cercanía a la población, la Municipalidad y el Gobierno Central. Desde el punto de vista de las Municipalidades, en un país de territorio pequeño como es el Ecuador, resultaría más efectiva una comunicación directa con el Gobierno Central sin necesidad de acudir a los Gobiernos Provinciales. Resulta paradójico que luego de varios intentos para dar presencia a los Gobiernos Provinciales a través de cambios en la legislación, durante la última Asamblea Constituyente se llegase a hablar de la supresión de los Gobiernos Provinciales a favor de una mayor presencia de los Gobiernos Regionales los cuales están avalados por la actual Constitución, esta vez con un carácter autonómico en cuanto a administración.

Ahora resulta poco claro el papel que vayan a cumplir los Gobiernos Provinciales, en el momento que se creen las Regiones avaladas por la vigente Constitución, de allí que en este documento no se profundiza en el rol de los Consejos Provinciales como actores en la conformación y organización del territorio, en su lugar se dará más énfasis a las Municipalidades, que como ya se acotó, son la entidad primera en cuanto a su cercanía con la población.

¹¹¹ BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES, *Constitución de 1967*, op. cit.,

Finalmente es importante hacer mención a las Juntas Parroquiales, gobierno que es nombrado en la penúltima Constitución y que es perfilada de mejor manera en la Constitución vigente. En la actualidad asciende a un número de 807 Juntas Parroquiales¹¹². Este nivel de Gobierno aún está por consolidarse en nuestro país, de allí que en este documento no se le hace una referencia exclusiva.

2.3. La fragilidad de la estructura centralista del Estado

La institucionalidad municipal, en su constante desarrollo histórico, ha debido superar una serie de contratiempos provocadas por quienes mantenían el poder político y económico, a través de una excesiva concentración de funciones y atribuciones, delegación de determinados servicios públicos, transferencias de competencias hacia organismos periféricos o menores, situación que se caracterizó en la relación del Gobierno Central y el poder local.

2.3.1. La búsqueda de autonomía de los gobiernos locales

Las Municipalidades ecuatorianas atravesaron tres grandes momentos o etapas en su evolución histórica. La primera fue con la vigencia de la Ley de Régimen Municipal, expedida por la Junta Militar de Gobierno en enero de 1966; y la segunda con las reformas aprobadas por la Legislatura y que estuvieron vigentes desde septiembre de 2004. Con la aprobación de la Constitución del 2008 y la puesta en vigencia del COOTAD, Código de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, empieza una tercera etapa cuyos resultados aún están por verse.

La importancia que han adquirido los organismos municipales derivada fundamentalmente, de su capacidad de gestión en la atención de las necesidades y demandas sociales, los sitúa en un nivel alto de representatividad en relación con ciertos organismos e instituciones que forman parte del Poder Ejecutivo.

¹¹² CONSEJO NACIONAL DE GOBIERNOS PARROQUIALES RURALES DEL ECUADOR, *Número de juntas parroquiales*, consulta telefónica: 022508111, página web, <http://www.conajupare.gob.ec/>

Mucho se ha hablado de la autonomía municipal en el Ecuador sin embargo, no se conoce con certeza su significado y alcance de este término. Es de fundamental importancia aclarar el verdadero sentido de la palabra autonomía. Este término proviene del griego antiguo y se compone de dos voces: “autos” que significa propio, y “nomos” que significa ley, es decir autonomía es la potestad de dictar su propia ley¹¹³. Rodrigo Borja manifiesta que *“desde el punto de vista etimológico, se llama autonomía la sociedad o entidad que se rige por su propia ley, es decir, que no depende de una norma que no sea la suya. La autonomía, sin embargo no es soberanía”*¹¹⁴. Para el Doctor Miguel Marienhoff *“la autonomía denota siempre un poder de legislación, que ha de ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano. De modo que autonomía es un concepto político, porque político es el poder de propia legislación”*¹¹⁵. Mientras que la Carta Iberoamericana de Autonomía Municipal en el ordinal 2 dice:

*El concepto de autonomía debe superar los planos teóricos y el universo de las grandes declaraciones para materializarse en una realidad permanente y auténtica que además de constar en los Textos Fundamentales de cada país, sea reconocida como un principio inalterable, como deber de los gobiernos y derecho de los ciudadanos.*¹¹⁶

Los poderes públicos pueden convivir armónicamente con los Municipios en la medida que sepan cuál es el germen constitutivo que le permite existir y le proporciona de sustento, sin el cual la institucionalidad municipal decaería o dejaría de existir.

Dicho de esta manera, la autonomía municipal no significa soberanía, mucho menos independencia, por el contrario autonomía municipal es el ámbito dentro del cual los gobiernos locales pueden desarrollar libremente sus potestades, atribuciones, funciones y competencias, desde luego con sujeción estricta a los mandatos constitucionales y legales. Las Municipalidades en sus actuaciones deben circunscribirse a los postulados de un estado social de derecho, sabiendo que un adecuado control social y una efectiva rendición de cuentas sólo será posible en la medida que se transparente ampliamente la gestión municipal, con la participación activa y permanente de veedurías ciudadanas.

¹¹³ ETIMOCLASSICA, *Autonomía*, <http://interclassica.um.es/didactica/etimoclassica/palabras/a/autonomia>, Acceso: 27 de febrero de 2012, 19h00

¹¹⁴ BORJA, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económico, México, 1997, p.54

¹¹⁵ MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1996, p. 55

¹¹⁶ OICI, *Carta Iberoamericana de Autonomía Municipal*, Caracas, 22 de noviembre de 1990, www.cities-localgovernments.org/.../carta_iberoamericana_autonomialocal.pdf, Acceso: 20 de marzo de 2012, 18h00

No obstante, tanto en la última Constitución Política del 2008 como en ninguna Ley del Ecuador, salvo de manera indirecta en el Reglamento General a la Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales, se ha definido a la Autonomía Municipal como tal. Ejemplo de ello, el artículo 228 de la Constitución del 2008 señala:

*Los gobiernos 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.*¹¹⁷

Mientras que en el capítulo III de la Ley Orgánica de Régimen Municipal titulado: De la Autonomía Municipal, el artículo 17 dice: *“Las Municipalidades son autónomas. Salvo lo prescrito por la Constitución de la República y esta Ley, ninguna Función del estado ni autoridad extraña a la Municipalidad podrá interferir su administración propia, estándole especialmente prohibido”*¹¹⁸.

Según Francisco Sosa Wagner, prestigioso Catedrático de la Universidad de León¹¹⁹, *“el legislador constitucional predica la autonomía de los municipios y provincias, pero pocas pistas más proporciona al intérprete”*¹²⁰. Si bien la Carta Magna y la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) señalan que los Municipios son autónomos, la última Constituyente no la definió, lo que ha permitido que dada las dudas que existen en cuanto al contenido y alcance se sume la forma de implementación en mediano plazo en el país. Como dice Miguel Sánchez Morón, *“la autonomía se postula en el marco del Estado y no por contraposición con su soberanía o como rechazo de su dominio sobre un determinado territorio”*¹²¹.

¹¹⁷ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, *Constitución de 1998*, Registro Oficial No. 001 del 11 de agosto de 1998, <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador98.html>, Acceso: 19 de marzo de 2012, 21h00

¹¹⁸ *Ley Orgánica de Régimen Municipal*, Registro Oficial 315 del 26 de Agosto de 1982, <http://pdba.georgetown.edu/Decen/Ecuador/leymunicip.htm>, Acceso: 19 de marzo de 2012, 21h30

¹¹⁹ Francisco Sosa Wagner, doctor en derecho, Catedrático de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad de León. Fue miembro de la Comisión de Expertos que presidió García de Enterría y que diseñó el modelo autonómico español. Autor de numerosos libros de su especialidad, entre los que destacan *Manual de Derecho Local* y sus monografías *La Gestión de los Servicios Públicos Locales* y *El Contrato Público de Suministro*. El 30 de octubre de 2008 fue elegido miembro de la Academia Internacional de Derecho Comparado, organización fundada en 1924 en La Haya, cuyo objetivo es potenciar la colaboración en la ampliación de los conocimientos científicos con el fin de enriquecer los ordenamientos jurídicos nacionales con el conocimiento de los de otros estados. Mientras que el 7 de junio de 2009 fue elegido eurodiputado como cabeza de lista de Unión Progreso y Democracia, http://www3.unileon.es/ce/fde/archivos/docentes/francisco_sosa_wagner.htm, Acceso: 19 de marzo de 2012, 22h00

¹²⁰ SOSA WAGNER, Francisco, *Manual de Derecho Local*, Editorial Aranzadi, Navarra, 2001, p. 49

¹²¹ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *La Autonomía Local: antecedentes históricos y significado constitucional*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Editorial Civitas, Madrid, 1990, p. 86

Cuando se refiere a la efectiva existencia de una descentralización de tipo territorial, da lugar al origen de un sistema autónomo, que al decir del Doctor Marienhoff, es una categoría política inferior al concepto de soberanía, que implica la facultad de crear su propio derecho y de regirse por él, de acuerdo con ciertas limitaciones impuestas por el Estado Central. Por consiguiente, la autonomía no se refiere a un poder absoluto de legislación y de gobierno, sino que el mismo está restringido por las normas superiores que determinan sus facultades y competencias.

La definición de autonomía municipal, interpretación y alcance, debe ser el punto clave consagrado en las diferentes constituciones políticas, mediante preceptos que la definan de la manera más concreta que la técnica constitucional permita. En el Ecuador la autonomía municipal no ha alcanzado el nivel de detalle que se debe lograr. Hoy en día, los municipios gozan de una autonomía restringida o relativa, con la total capacidad legislativa de dictar ordenanzas pero no cuentan con la capacidad de dictarse su propio estatuto autonómico.

La autonomía municipal será materia de discusión sobre sus formas de manifestación y alcance, no obstante la Constitución actual los denomina “Gobiernos Autónomos Descentralizados” La situación óptima se lograría si este principio se lo tratara como un ejercicio total de razonabilidad, pero en la realidad no sucede de esta forma. Es por esto que los organismos municipales han debido recurrir a los recursos y acciones que están en la Ley con el propósito de respetar la autonomía municipal.

2.3.2. La Constitución del año 1998: Competencias a la Carta

Como se ha visto hasta aquí, las Municipalidades son las llamadas a dar respuesta a las necesidades de su población, esto fundamentado en el conocimiento de lo local y su cercanía con la ciudadanía. Las necesidades de la ciudadanía son de diversa índole, y de allí surge la pregunta, ¿Qué necesidades deben ser satisfechas por parte de la Municipalidad y cuáles por el Gobierno Central? Esta pregunta si bien parece de simple respuesta, ha resultado ser uno de los más grandes problemas en el Ecuador, e incluso no existe aún claridad al

respecto. Es entonces cuando surge el término “competencia”, la cual tiene por definición general: idoneidad o incumbencia para intervenir o actuar en un asunto¹²².

El cuestionamiento del centralismo del Estado ecuatoriano, que se lo venía llevando en la administración, creó el consentimiento en los ecuatorianos de que había que “modernizar el Estado”. La principal táctica empleada por los grupos políticos y económicos fue asimilar la modernización con las “privatizaciones y prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada”, situación que generó la aprobación de la “Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada” en 1993¹²³. Este cuerpo legal estuvo basado en la privatización de las empresas, liberalización del mercado de capitales, desburocratización, debilitando así la facultad reguladora del Estado.

En este instrumento legislativo surge la propuesta de descentralizar el país de carácter facultativo, voluntario y no obligatorio a manera de una concesión por parte del Gobierno Central. Según el artículo 7 de la Ley de Modernización del Estado “*el Presidente de la República podrá de acuerdo con esta Ley transferir a los organismos del régimen seccional o de las entidades regionales de desarrollo las atribuciones, funciones o recursos...*”¹²⁴. El artículo 34 de la Ley señala que la descentralización “*...tiene por objeto la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales...*” y que la finalidad de la desconcentración es “*...transferir funciones, competencias, tributos y responsabilidades administrativas y de gestión tributaria del gobierno central a sus propias dependencias provinciales*”¹²⁵.

Si bien está establecido el artículo 7, en el que el Presidente de la República tiene la potestad de transferir tanto a los organismos del régimen seccional como a las entidades regionales de desarrollo las atribuciones, funciones y recursos, no se toma en cuenta nada sobre el tema más relevante, la necesidad de un reordenamiento territorial; creando las condiciones aptas y favorables con el

¹²² DEFINICIÓN. DE, *Competencia*, <http://definicion.de/competencia/>, Acceso: 2 de abril de 2012, 13h30

¹²³ CONGRESO NACIONAL, *Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada*, Registro Oficial No. 349 del 3 de diciembre de 1993, www.ceda.org.ec/.../Ley%20de%20Modernizacion%20del%20Estado, Acceso: 19 de marzo de 2012, 18h00

¹²⁴ Id.

¹²⁵ Id.

propósito de reducir y erradicar los desequilibrios surgidos a nivel nacional a causa de la concentración de poder y la economía en los tres polos de desarrollo, Quito, Guayaquil y Cuenca.

De haber existido disposición, voluntad y deseo en la Función Ejecutiva, se podía aprovechar el marco legal creado por esta Ley para progresar en el proceso de desconcentración regionalizada, a través de la delegación de competencias y recursos del poder ejecutivo a las diferentes regiones horizontales. Estas estructuras desconcertadas debieron formarse unificando aquellas provincias que constituyen comunidades envueltas por una misma geografía, historia, cultura y economía.

Otro antecedente relevante, en la descentralización a la carta, fue la aprobación de la “Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social”, promulgada en 1997¹²⁶. Es preciso mencionar, que el artículo 3 de esta Ley indica:

La descentralización del Estado consiste en la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales.

Agrega este artículo que:

*La desconcentración del Estado es el mecanismo mediante el cual los niveles superiores de un ente u organismo público delegan en forma permanente el ejercicio de una o más de sus atribuciones así como los recursos necesarios para su cumplimiento, a otros órganos dependientes, provinciales o no, que forman parte del mismo ente u organismo.*¹²⁷

En el proceso de descentralización el carácter de facultativo, voluntario y no obligatorio continúa. Los artículos 9 y 10 de la Ley estipulan las competencias que serán transferidas definitivamente de la Función Ejecutiva a los municipios y consejos provinciales. Sin embargo, el artículo 12 hace referencia a la necesidad de suscribir convenios para la transferencia de dichas competencias indicando en su inciso final: “Será obligatorio para la Función Ejecutiva las transferencias definitivas a las que

¹²⁶ CONGRESO NACIONAL, *Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social*, Registro Oficial No. 168 del 8 de octubre de 1997, <http://eva.utpl.edu.ec/door/uploads/428/428/indice.html>, Acceso: 19 de marzo de 2012, 19h00

¹²⁷ Id.

se refieren los artículos 9 y 10 de esta Ley que le sean solicitadas por el respectivo municipio y consejo provincial que cuenten con las condiciones para ello”¹²⁸.

La Ley de Modernización del Estado no limita a la descentralización sólo al aspecto administrativo sino que también incluye los ámbitos políticos, económicos y gestión de los recursos tributarios del Gobierno Central; por el contrario la Ley de Descentralización del Estado y de Participación Social conduce hacia la “descentralización administrativa”, excluyendo los otros aspectos especialmente el tema tributario debilitando así la probabilidad de alcanzar la “descentralización fiscal”.

Por otro lado, la Ley de Modernización del Estado insta un concepto restringido en cuanto a las entidades públicas involucradas, debido a que la delegación del poder se la hace del Gobierno Central a los gobiernos seccionales. Mientras que la Ley de Descentralización del Estado y de Participación Social logra este concepto más amplio, ya que la transferencia se la realiza de las entidades de la Función Ejecutiva hacia los gobiernos seccionales autónomos, en otras palabras incluye el Gobierno Central como la Administración Pública Institucional.

Al igual que en el caso de la Ley de Modernización del Estado y de las normas relacionadas con el fortalecimiento de los organismos regionales de desarrollo que se encuentran en esta Ley, tampoco se regula los aspectos importantes vinculados con el reordenamiento territorial.

La Constitución Política de la República del Ecuador, aprobada en 1998, sería el instrumento que configure definitivamente el modelo de “Descentralización a la Carta”¹²⁹. Este modelo se basó en la facultad que tenían los gobiernos seccionales autónomos de solicitar, por su propia iniciativa, la transferencia de competencias y recursos al Gobierno Central, solo en este caso se convertía en una obligación para éste.

¹²⁸ Id.

¹²⁹ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, *Constitución de 1998*, op.cit.,

La Carta Magna permitió que el proceso de descentralización sea voluntario para los gobiernos seccionales autónomos y no estableció las garantías necesarias para obligar al Gobierno Central a cumplir con la transferencia efectiva de las competencias y recursos solicitados.

Según José Castillo Vivanco,

*La Constitución del 98 dedica el Título XI con diecisiete artículos a la organización territorial y descentralización y aún cuando tiene algunos enunciados favorables a la descentralización; sin embargo comete dos errores que la inspiró: primero plantea que la descentralización sería opcional y no obligatoria, como corresponde a toda norma de derecho público, y segundo no establece en forma concomitante un sistema de desconcentración de la acción del gobierno nacional en todo su territorio para articularlo o vertebrarlo en regiones horizontales a fin de que el Estado, lejos de desentenderse de la periferia, se robustezca y esté en capacidad de ejercer su insustituible rol, regulador, controlador, promotor y redistribuidor.*¹³⁰

En cuanto a descentralización el artículo 1 de la Constitución, establece que el Ecuador es un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente democrático, pluricultural y multiétnico; el gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada. El artículo 124 agrega: “La administración pública se organizará y desarrollará de manera descentralizada y desconcertada...”¹³¹.

Posteriormente se desarrolla el tema de “descentralización a la carta”, determinando en el artículo 226 lo siguiente:

*Las competencias del Gobierno Central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacionales, 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.*¹³²

Según la Propuesta del nuevo modelo de gestión para el Ecuador elaborado por el aquel entonces Consejo Nacional de Modernización del Estado - CONAM el modelo de “descentralización a la carta” dependía estrechamente de la voluntad del transferente y del receptor de la competencia, debido a que se

¹³⁰ VIVANCO CASTILLO, JOSÉ, *Descentralización del Estado y Articulación del Espacio Nacional: La Regionalización Horizontal*, Industria Gráfica Amazonas, Loja, 2008, p. 40

¹³¹ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, *Constitución de 1998*, op.cit.,

¹³² Id.

tomaba en cuenta la capacidad de gestión de los gobiernos locales los cuales asumían sólo aquello que se sentían capaces y les interesaba; ajustándose así a la realidad local¹³³. Las cinco principales problemáticas en el proceso de descentralización en el país citadas en el documento son: voluntariedad, dispersión de la administración, aumento de los costos en la prestación de servicio, altos costos de transacción, inequidad en los gobiernos locales.

Según José Castillo Vivanco, *“El proceso de descentralización del que tanto se ha hablado en esta última década en el Ecuador se encuentra en la realidad agotado y desprestigiado. Nadie cree ya en la descentralización sino como argumento para reclamar rentas y transferencias del Gobierno Central”*¹³⁴.

En definitiva, los logros obtenidos en este aspecto no fueron positivos debido a que nunca existió la voluntad política ni la responsabilidad social tanto de los gobiernos seccionales autónomos en el momento de solicitar la transferencia de competencias, como del Gobierno Central para impulsar la transferencia de dichas competencias y recursos solicitados. La división político administrativa se mantiene en el país y se continua sin normar una nueva organización territorial, y peor aún la voluntad política de alcanzar un desarrollo territorial, dejando así latente los desequilibrios regionales y una inequidad espacial en el país.

2.3.3. La transferencia de competencias y la falta de recursos

La Constitución de 1998 en su artículo 226 añade también que

*En virtud de la descentralización no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes, ni transferencia de recursos, sin la de competencias”, y establece que “La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla.”*¹³⁵

Éste último inciso del artículo mencionado constituyó el impedimento más fuerte dentro de este modelo voluntario-obligatorio. Es decir, el mecanismo del proceso suponía que para activar la descentralización las autoridades de los

¹³³ CONSEJO NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO-CONAM, *Propuesta del nuevo modelo de gestión para el Ecuador*, Quito, 2000, p. 19-20

¹³⁴ VIVANCO CASTILLO, JOSÉ, *Descentralización del Estado y Articulación del Espacio Nacional: La Regionalización Horizontal*, op. cit., p. 147

¹³⁵ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, *Constitución de 1998*, op. cit.,

gobiernos seccionales, con iniciativa y decisión política, debían tener la voluntad de incentivar el proceso o competencia con la petición inicial la misma que transformaba en obligatoria la transferencia por parte del Gobierno Nacional. Mientras esto no sucedía, es evidente, que el proceso de transferencia ni siquiera empezaba. La obligatoriedad se iniciaba, solamente, con la petición formal de cada uno de los gobiernos seccionales, mientras esto no ocurría, el Gobierno Central no impulsaba ni atendía a las demandas surgidas ya que el proceso no se iniciaba.

Si bien es cierto que los gobiernos autónomos descentralizados¹³⁶ no siempre prestan servicios públicos de calidad, principalmente se debe tomar en cuenta que para hacerlo éstos necesitan distribución equitativa de recursos por parte del Gobierno Central haciendo que su gestión sea más eficiente y permita la participación comunitaria. Sin embargo, sin una petición formal al Gobierno Central la transferencia no se podía dar.

Otro punto que ejemplifica el carácter voluntario de este modelo de descentralización es el artículo 234, de la mencionada Constitución de 1998, que cita:

*Cada cantón constituirá un municipio. Su gobierno estará a cargo del concejo municipal...El concejo municipal, además de las competencias que le asigne la ley, podrá planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre, en forma directa, por concesión, autorización u otras formas de contratación administrativa, de acuerdo con las necesidades de la comunidad.*¹³⁷

Una de las principales características negativas del centralismo en el país, estrechamente relacionada a la transferencia de competencias sin recursos, es la superposición de “funciones” o lo que se denomina en la actualidad “competencias” entre los diferentes niveles de gobierno.

¹³⁶ Como se podrá haber observado, los niveles de gobierno han recibido diferentes apelativos durante las últimas décadas, así se hace mención a gobiernos locales, gobiernos seccionales, gobiernos intermedios, entre otros. La Constitución de 2008 hace referencia a los diferentes niveles de gobiernos como “Gobiernos Autónomos Descentralizados” o GADs. Este apelativo es utilizado con frecuencia en este documento.

¹³⁷ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, *Constitución de 1998*, op. cit.,

El inicio de este fenómeno de superposición de competencias se remonta a la etapa de consolidación del centralismo causada por el mal gasto de los recursos económicos provenientes de la explotación petrolera.

*Se establece un gran número de direcciones, fondos, secretarías nacionales, institutos sectoriales adscritos a los distintos ministerios o programas especiales que por lo regular arrebatan y suplantán atribuciones y/o recursos de municipios y consejos provinciales. Casi para cada actividad pública imaginable surge un aparato burocrático estatal que intenta desde Quito conducir y ejecutar los distintos programas y proyectos...*¹³⁸.

Es importante señalar que el artículo 236 de la Constitución en estudio indicaba: *“La ley establecerá las competencias de los órganos del régimen seccional autónomo, para evitar superposición y duplicidad de atribuciones, y regulará el procedimiento para resolver los conflictos de competencias”*¹³⁹. Se observa que la Carta Magna estipulaba que las leyes debían aclarar las competencias, atribuciones y recursos que le correspondían a cada nivel de gobierno.

Al respecto el mencionado Consejo Nacional de Modernización del Estado - CONAM distinguió tres problemas principales en este ámbito de superposición de competencias, los mismos que persisten hasta la actualidad: Superposición de competencias y atribuciones entre instancias de delegación (Régimen Seccional Dependiente) y de representación (Régimen Seccional Autónomo); Superposición de competencias y atribuciones entre instancias de representación; Conflicto de legitimidad entre autoridades de elección popular¹⁴⁰.

No se delimitó con precisión lo que le correspondía hacer a las diferentes entidades públicas ni tampoco se determinó los recursos que se utilizarían.

No sólo la transferencia de recursos representa un obstáculo sino también la superposición de funciones entre las diferentes entidades del Estado. No se determinó con claridad *“Qué le corresponde hacer A Quién y sobre todo Con Qué recursos”*¹⁴¹.

¹³⁸ VIVANCO CASTILLO, JOSÉ, *Descentralización del Estado y Articulación del Espacio Nacional: La Regionalización Horizontal*, op. cit., p. 22

¹³⁹ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, *Constitución de 1998*, op. cit.,

¹⁴⁰ CONSEJO NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO-CONAM, *Propuesta del nuevo modelo de gestión para el Ecuador*, op. cit.,

¹⁴¹ VIVANCO CASTILLO, JOSÉ, *Descentralización del Estado y Articulación del Espacio Nacional: La Regionalización Horizontal*, op. cit., p. 113

Es necesario analizar los resultados que se obtuvieron con este modelo de descentralización a la carta en el país, determinando que poco se alcanzó y se mejoró en cuanto a esta situación. Para ciertos autores, como José Vivanco, el modelo de “descentralización a la carta” fue un fracaso, el mismo que se caracterizó en la posición voluntaria de cada uno de los gobiernos seccionales autónomos y la ambigua obligatoriedad que el Gobierno Central tenía con los gobiernos seccionales al momento de transferir las competencias.

Con esto se puede determinar que en la práctica no funcionó la voluntariedad ni la obligatoriedad, debido a que no hubo esa iniciativa política y responsabilidad social de los gobiernos seccionales autónomos al momento de realizar sus peticiones formales ni tampoco la decisión e impulso político del Gobierno Central para estimular a los gobiernos seccionales autónomos de solicitar diversas competencias con el fin de cumplir con el proceso de descentralización y transferencia de las mismas.

Por un lapso de diez años, entre la Constitución de 1998 a la Constitución de 2008, que perduró este modelo de transferencia a la carta y sin recursos, el Ecuador vivió un proceso lento de progreso referente a descentralización.

En la práctica, principalmente los gobiernos locales de las ciudades más grandes del país y algunos municipios pequeños que contaron con gran apoyo de la cooperación internacional recibieron competencias adicionales, mientras la gran mayoría de municipios del país continuaron desempeñando sus roles tradicionales.¹⁴²

¹⁴² PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD): Exposición de Motivos*, <http://www.asambleanacional.gov.ec>, 20 de marzo de 2012, 19h20

CAPÍTULO III NUEVA INICIATIVA DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y PERSPECTIVAS A FUTURO

3.1. La nueva legislación territorial

El desarrollo de este capítulo tiene entre sus objetivos principales los siguientes: presentar la iniciativa más reciente de organización territorial en el país la que se encuentra enmarcada en la nueva Constitución y las leyes derivadas de ella como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD y Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas - COPFP y por otro lado iniciar el análisis de la organización territorial con un nuevo enfoque metodológico-científico como es el del “ordenamiento territorial”. Este capítulo resulta ser un punto de inflexión entre un territorio que se organiza en base a factores económicos, demográficos e incluso de influencias externas a un territorio en el que adicionalmente entran en juego las características físicas de la tierra, sus potencialidades de uso así como incompatibilidades. Estos nuevos conceptos son explicados más adelante.

3.1.1. La Constitución del 2008: Competencias obligatorias

En el Ecuador, como en otros países de América Latina, los cambios en las distintas constituciones han sido actividad frecuente en los diferentes gobiernos. La última Constitución aprobada en el 2008, es una Carta Política que en buena parte recoge instituciones y derechos que constaban en la Constitución de 1998, aunque en general presenta un desarrollo más detallado y una serie de innovaciones importantes. Una de las innovaciones que esta Carta Magna presenta es la descentralización obligatoria y progresiva algo que directa o indirectamente influye en la organización territorial del país.

La actual Constitución reconoce al Ecuador como un “Estado constitucional de derechos”, reemplazando al concepto de la Constitución de 1998 que lo definía de “Estado social de derecho”. Este cambio responde al sentido de consagrar el principio de supremacía de la Constitución por sobre la ley; así como destacar que los derechos fundamentales adquieren la dimensión de valores supremos en el

convivir social; y establecer la justicia constitucional como el principal recurso para exigir responsabilidad por parte de los órganos del poder público.¹⁴³

En este mismo punto es preciso mencionar una diferencia de conceptos entre las dos últimas Cartas Magnas del país, la Constitución de Montecristi declara al Ecuador como un Estado unitario, que se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada¹⁴⁴, mientras que la Constitución de Conocoto definía al Estado como unitario y a su gobierno como de administración descentralizada¹⁴⁵. En este sentido, la Constitución de 2008 amplía el concepto de descentralización, ya no será únicamente su “gobierno” el que goce de la administración descentralizada, sino el Estado, el que se gobierna de manera descentralizada.

Roberto Viciano Pastor¹⁴⁶ autor del capítulo *Algunas consideraciones sobre la organización territorial del Estado en la Constitución ecuatoriana de 2008*, inicia diciendo: “con respecto a la organización territorial del poder, la nueva Constitución del Ecuador ha optado por una fórmula que combina la tradicional estructura territorial del Estado, con la superposición de un nuevo nivel de descentralización regional”¹⁴⁷. Resulta interesante este aspecto, ya que el concepto de región no se había manejado en la legislación ecuatoriana y de acuerdo a la cual las provincias pueden agruparse para formar una región autónoma definido en un plazo de ocho años para este mandato. En tal sentido, desde el punto de vista de organización del territorio en base a la división político-administrativa que se ha manejado tradicionalmente en el país surge un nuevo nivel, el de región, que procuraría organizar el territorio de manera equitativa, intencionalidad cuyos resultados aún están por verse pues hasta la fecha de elaboración de este documento aún no se ha formado una región.

¹⁴³ Cfr. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, *Informe de Mayoría para Segundo Debate sobre Carácter y Elementos Constitutivos del Estado*, Montecristi, 2008, http://constituyente.asambleanacional.gov.ec/documentos/informe_minoria_carater_y_elemento.pdf, Acceso: 31 de marzo de 2012, 15h00

¹⁴⁴ Cfr. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, *Constitución de 2008*, Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre de 2008, <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador08.html#mozToclid273089>, Acceso: 31 de marzo de 2012, 15h30

¹⁴⁵ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, *Constitución de 1998*, op. cit.,

¹⁴⁶ Doctor en Derecho, Universidad de Valencia; profesor titular de Derecho Constitucional, Universidad de Valencia; profesor titular de la cátedra Jean Monnet; coordinador del Programa de Doctorado en Derecho, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

¹⁴⁷ VICIANO PASTOR, Roberto, *Algunas consideraciones sobre la organización territorial del Estado en la Constitución de 2008*, en el libro: *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, Corporación Editora Nacional, Quito, 2009, p. 105

Resulta importante destacar el hecho de que la reciente Constitución aprobada en Montecristi, en el 2008, implementa un nuevo modelo de descentralización el cual cuestiona el modelo de “descentralización a la carta” anteriormente utilizado y crea condiciones para avanzar en el nuevo proceso.

La Constitución propone la implementación de un Sistema Nacional de Competencias de carácter “obligatorio y progresivo”, el mismo que se deberá establecer por Ley, con el propósito de respetar las competencias exclusivas que la misma Constitución otorga a los diferentes niveles de gobierno. Por otro lado, busca eliminar la superposición de competencias y fortalecer la acción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados a través de la asignación oportuna y equitativa de recursos para que de esta manera asuman las competencias en forma efectiva.

Según Tania Arias Manzano¹⁴⁸,

*La nueva Constitución reconoce la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de un Estado unitario y descentralizado, bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana, como rectores del nuevo modelo de ordenamiento territorial. Para complementar el esquema, se establece un Sistema Nacional de Competencias que ordena las atribuciones de cada nivel de gobierno con un carácter obligatorio y progresivo.*¹⁴⁹

La decisión de cambiar la “descentralización a la carta” por la “descentralización obligatoria y progresiva” responde al objetivo de reformar el Estado a través de la estrategia de establecer un modelo de gestión estatal, desconcentrado y descentralizado, el mismo que según la SENPLADES, “*comprenda una clara definición de funciones, competencias y atribuciones por niveles de gobierno, con la asignación correspondiente de recursos para su funcionamiento*”.¹⁵⁰

La nueva Constitución aspira un proceso efectivo de descentralización basado en el ejercicio de competencias exclusivas por niveles de gobierno y de la transferencia de competencias por parte del Gobierno Central hacia los gobiernos

¹⁴⁸ Doctora en Jurisprudencia y Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Diplomado Superior de Especialización en Contratación Pública y Modernización del Estado, por la Universidad Andina Simón Bolívar. Profesora de Legislación de la escuela Politécnica Nacional.

¹⁴⁹ ARIAS, Tania, *¿Hacia un nuevo ordenamiento territorial? De la descentralización a la carta a competencias explícitas y obligatorias. El régimen autónomo descentralizado aprobado en Montecristi*, Desafíos constitucionales, la Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2008, p. 227

¹⁵⁰ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo-SENPLADES, *Plan Nacional de Desarrollo*, Quito, 2007, p.352

autónomos descentralizados que se establecerán, inclusive, a nivel regional. En base a este contexto, se podría avanzar en forma “progresiva y obligatoria” de la descentralización administrativa hacia lograr un sistema de autonomías territoriales que abarque los ámbitos políticos y fiscal.

El régimen de competencias exclusivas establecido en la Carta Magna aspira también a eliminar el problema de la superposición de competencias y atribuciones entre los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, después de una década del anterior modelo, no será una tarea fácil superar la superposición de competencias, ya que en la práctica en los últimos años se han podido observar una superposición de competencias, un ejemplo de ellos es la vialidad: Ministerio de Obras Públicas, Consejo Provincial, Municipalidad.

De acuerdo a lo señalado, se descartó el cuestionado modelo “descentralización a la carta” y se propone la creación de un Sistema Nacional de Competencias, el mismo que deberá establecerse por ley, indudablemente respetando las competencias exclusivas que la misma Constitución otorga a los distintos niveles de gobierno. El artículo 269 establece que *“El sistema nacional de competencias contará con un organismo técnico conformado por un representante de cada nivel de gobierno, que tendrá las siguientes funciones...”*¹⁵¹

Asimismo, el doctor Roberto Viciano agrega que *“sin duda alguna, el gran aporte que la nueva Constitución ha realizado en relación a la organización territorial del Estado es la acertada sustitución del criterio de distribución de competencias absolutamente abierto de la Constitución de 1998 por un modelo ordenado y sistemático de atribución de competencias”*¹⁵².

Asimismo, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD, que se tratará posteriormente, es otro instrumento jurídico que incorpora un concepto importante acerca de la descentralización, en el artículo 105, el mismo que concuerda con el desarrollo de éste concepto en la constitución. El artículo dice: *“La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los*

¹⁵¹ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, *Constitución de 2008*, op. cit.,

¹⁵² VICIANO PASTOR, Roberto, *Algunas consideraciones sobre la organización territorial del Estado en la Constitución de 2008*, op. cit., p. 107

*gobiernos autónomos descentralizados*¹⁵³. De esta manera, se puede comprender que la transferencia de competencias y recursos es obligatoria y progresiva, pero sobre todo definitiva.

En cuanto a los recursos, el artículo 107, indica que *“La transferencia de las competencias irá acompañada de los talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos correspondientes, los cuales, en ningún caso, podrán ser inferiores a los que destina el gobierno central para el ejercicio de dichas competencias”*¹⁵⁴.

En relación al Sistema Nacional de Competencias, el COOTAD emite su criterio acerca del mismo, mientras que describe al Consejo Nacional de Competencias, a través del artículo 117, como el organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias con naturaleza de ser persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, patrimonio propio y sede en donde decida por mayoría de votos. Sin embargo, tanto el Sistema Nacional de Competencias como el Consejo Nacional de Competencias luego de entrar en funcionamiento en enero de 2011 todavía tienen un largo camino por recorrer en cuanto a la delegación de competencias, especialmente aquellas que se ejecutan de modo concurrente. En otras palabras una clara definición de competencias para cada uno de los niveles de gobierno está aún en construcción.

3.1.2. El nuevo Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD

La Constitución de 2008 marca el hito en el proceso de reestructuración del Estado y esta vez es el turno al “ordenamiento territorial” del país, concepto que empieza a ser utilizado como complemento al de “organización territorial” y sobre estos dos conceptos se tratará más adelante. Debido a las distintas transformaciones constitucionales, se demanda de un nuevo cuerpo legal que regule y desarrolle el título V de la Carta Magna, referido a la Organización Territorial del Estado, razón por la cual se da lugar al nuevo Código de Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD, el mismo

¹⁵³ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD, Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, Registro Oficial No. 303 del 19 de octubre de 2010.

¹⁵⁴ Id.,

que se publicó en el Registro Oficial 303 y se convirtió en ley el 19 de octubre de 2010.

El COOTAD es el instrumento legal que de cumplimiento al numeral noveno de la disposición transitoria primera de la Constitución que establece

La ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias, que incorporará los procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos que recibirán los gobiernos autónomos descentralizados del Presupuesto General del Estado. Esta ley fijará el plazo para la conformación de regiones autónomas, que en ningún caso excederá de ocho años¹⁵⁵.

En este sentido, el COOTAD da respuesta a una serie de demandas constitucionales.

El Código,

“establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio; el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial”¹⁵⁶.

Es por esto que los cambios profundos a los que se orientó el Código fue a todo lo referido con el enfoque conceptual de la organización territorial, descentralización y autonomía, en el marco de la reforma democrática del Estado; Organización del territorio; Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs); Precisión de las funciones de cada nivel de GAD; Regímenes especiales; Circunscripciones Territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias; Descentralización y Sistema Nacional de Competencias; Recursos económicos.

El Código tiene como uno de sus objetivos fusionar en un solo cuerpo legal las diferentes normas que deban regir la actividad administrativa de los gobiernos autónomos descentralizados, permitiendo simplificar y unificar las distintas leyes que los regularon en razón del anterior orden constitucional. Como ya se indicó, el COOTAD se expidió en cumplimiento a expresas disposiciones constitucionales.

¹⁵⁵ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, *Constitución de 2008*, op.cit.,

¹⁵⁶ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD, op.cit.,

Cabe agregar, que al contar con un sólo cuerpo legal codificado que integra la normativa de todos los gobiernos autónomos descentralizados, como mecanismo para evitar la dispersión jurídica se derogó los instrumentos jurídicos que regían a consejos provinciales, municipalidades y juntas parroquiales rurales, es decir se derogó la Ley Orgánica de Régimen Provincial, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, la Ley Orgánica de Juntas Parroquiales Rurales y demás leyes conexas.

El COOTAD efectivamente permite conocer los niveles de gobierno y en muchos casos explica las competencias que corresponden a cada uno de los niveles de gobierno. Sin embargo, existen algunas competencias que deberán ser ejercidas por el nivel de gobierno que determine el Sistema Nacional de Competencias, de allí que no se puede aseverar que todo el abanico de competencias del estado estén claramente designadas en esta Ley. Es importante resaltar que también existen competencias concurrentes, es decir que serán ejecutadas de manera coordinada por más de un nivel de gobierno.

Un aspecto importante del COOTAD es que permite aplicar lo que establece la Constitución con respecto a la organización territorial en base a su “ordenamiento”. Una detallada diferenciación entre organización y ordenamiento se presenta más adelante sin embargo, es muy importante hacer referencias a los artículos en el COOTAD que hablan sobre ordenamiento territorial como competencia exclusiva en los diversos niveles de gobierno:

Artículo 32.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado regional.- Los gobiernos autónomos descentralizados regionales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que se determinen:

a) Planificar, con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo regional y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad¹⁵⁷;

Artículo 42.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado provincial.- Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que se determinen:

a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo provincial y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, en el ámbito de sus competencias, de manera articulada con la planificación nacional, regional,

¹⁵⁷ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD, op.cit.,

cantonal y parroquial, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad¹⁵⁸;

Artículo 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, 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 la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad¹⁵⁹;

Artículo 65.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural.- Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales ejercerán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que se determinen:

a) Planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad el desarrollo parroquial y su correspondiente ordenamiento territorial, en coordinación con el gobierno cantonal y provincial en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad¹⁶⁰.

3.1.3. Los presupuestos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados – GAD's ligados al ordenamiento territorial

Una de las más grandes preocupaciones de un planificador al momento de finalizar la elaboración de un plan, ya sea de desarrollo, de ordenamiento, urbanístico, entre otros, es la “ejecución”, es decir el pasar de la planificación en gabinete a la intervención en el territorio. Contrario a lo que podría esperarse, muchos planes se quedan como simples enunciados y no llegan a ser aplicados. Esta misma preocupación pudo haber sido tema de intenso debate durante la elaboración de la Constitución vigente, el COOTAD y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas - COPFP. A continuación se desarrolla la forma en que este inconveniente ha sido enfrentado con la legislación vigente.

La Constitución de 2008 establece que el Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales. Cada circunscripción territorial tendrá un Gobierno Autónomo Descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias. Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales. Se precisa que los distritos

¹⁵⁸ Id.,

¹⁵⁹ Id.,

¹⁶⁰ Id.,

metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales serán regímenes especiales.

Constituyen gobiernos autónomos descentralizados, los de las regiones, los de las provincias, los de los cantones o distritos metropolitanos y los de las parroquias rurales. Se dispone también que dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas podrán agruparse y formar mancomunidades, con la finalidad de mejorar la gestión de sus competencias y favorecer sus procesos de integración.

Las tres principales funciones de los GAD serán de legislación, normatividad y fiscalización; de ejecución y administración; y de participación ciudadana y control social.

Según el artículo 215 del COOTAD, el presupuesto de los gobiernos autónomos descentralizados se ajustará a los planes regionales, provinciales, cantonales y parroquiales respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin perjuicio de sus competencias y autonomía. Asimismo, el presupuesto de los GAD deberá ser elaborado participativamente, de acuerdo con lo prescrito por la Constitución y la ley. Por otro lado, las inversiones presupuestarias se ajustarán a los planes de desarrollo de cada circunscripción, los mismos que serán territorializados para garantizar la equidad a su interior. Este artículo de la Ley que, aparentemente, indica la relación que existe entre los presupuestos y los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial PDOTs, resulta ser de vital importancia, ya que da a conocer que los presupuestos de los GADs no pueden ser elaborados sin que exista previamente un PDOT. La preocupación que se presentó al iniciar este apartado, es decir, la probable no ejecución de un plan: no es viable. La legislación actual ha ligado la ejecución presupuestaria de un GAD con el PDOT, de allí que este último resulta ser un instrumento cuya elaboración es prácticamente obligatoria, como demanda el inciso e) del artículo 31.- Funciones del COOTAD, estipulando lo siguiente: *“Elaborar y ejecutar el plan de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y*

*en su circunscripción territorial; de manera coordinada con la planificación nacional, provincial, cantonal y parroquial...*¹⁶¹

En estrecha relación encontramos el COPFP el cual tiene por objeto organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional de Finanzas Públicas. Este Código regula el ejercicio de las competencias de planificación y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo, los PDOTs de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la programación presupuestaria cuatrienal del Sector Público, el Presupuesto General del Estado; y todos los recursos públicos y demás instrumentos aplicables a la Planificación y las Finanzas Públicas¹⁶².

Para efectos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, las instituciones del Gobierno Central y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados aplicarán las normas del código respecto de: *“La coordinación de los procesos de planificación del desarrollo y de ordenamiento territorial, en todos los niveles de gobierno”*.¹⁶³

Una vez que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización-COOTAD y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas-COPFP entraron en vigencia en octubre de 2010, definiendo diversos aspectos vinculados tanto al contenido de los Planes como a sus procesos de formulación participativa, de acuerdo a lo que dispone la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, se procedió a efectuar los ajustes y modificaciones pertinentes a la versión inicial de la *Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias*, de conformidad con las nuevas estipulaciones, mandatos legales y, desde luego, con los de la Constitución.

Sin embargo, la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados en sus territorios, la

¹⁶¹ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD, op.cit.,

¹⁶² Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Registro Oficial No. 306 del 22 de octubre de 2010

¹⁶³ Id.,

misma que se ejercerá a través de sus planes propios en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno.

Como se puede ver, el ligar los presupuestos de los GADs con los PDOTs hace casi imposible el eludir la utilización del ordenamiento territorial en las regiones, cantones, provincias e incluso parroquias rurales. De esta manera se pretende que cada GAD sea totalmente consciente de la necesidad e incluso obligatoriedad de elaborar un PDOT para su territorio, al punto de que al momento la SENPLADES se encuentra en fase de revisión de los planes que han sido elaborados en los GADs. El factor que la SENPLADES deba revisar los PDOTs está amparado por el siguiente artículo de la COPFP¹⁶⁴:

Art. 50.- Seguimiento y Evaluación de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial.- Los gobiernos autónomos descentralizados deberán realizar un monitoreo periódico de las metas propuestas en sus planes y evaluarán su cumplimiento para establecer los correctivos o modificaciones que se requieran. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, conjuntamente con los gobiernos autónomos descentralizados, formulará los lineamientos de carácter general para el cumplimiento de esta disposición, los mismos que serán aprobados por el Consejo Nacional de Planificación.

Como se puede observar en este apartado la legislación actual es bastante clara en cuanto a la elaboración de los PDOTs para la planificación y gestión del territorio. A diferencia de los primeros capítulos de este documento donde se habla de una organización del territorio más como un asunto de organización política y administrativa. Y es a partir de la Constitución de 2008 que se inicia a organizar el territorio en base a un nuevo instrumento como es el ordenamiento territorial, sobre el cual se expone en detalle en el siguiente apartado.

3.2. La aplicación del ordenamiento territorial como mecanismo integrador y generador de mayor equidad

Frente a las actuales propuestas de descentralización, autonomías y planificación territorial relacionadas con los problemas más significativos de carácter social, político, económico y ambiental del país, es indispensable disponer de los principales elementos de análisis que permiten discernir con solvencia, en el marco de un desarrollo justo y equitativo, las mejores alternativas de solución. Las

¹⁶⁴ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, op. cit.,

nuevas disposiciones constitucionales recuperan y fortalecen el rol de planificación del Estado y el territorio. La aplicación de los derechos del Buen Vivir es el eje central para la acción estatal y se define a la planificación y a la política pública como instrumentos que garantizan su cumplimiento en beneficio de todos los ecuatorianos¹⁶⁵.

Así, entre los problemas ambientales más críticos del Ecuador que generan obstáculos al desarrollo están: la irracional explotación de los bosques y la consecuente degradación de las cuencas hidrográficas, la explotación no sustentable de los recursos naturales no renovables, la excesiva presión del hombre sobre la tierra, y la contaminación y degradación del suelo y el aire. En el ámbito socioeconómico y político se destaca la concentración de las principales actividades productivas en tan solo dos polos de desarrollo (Quito y Guayaquil), propiciando una excesiva bicentralización así como la persistencia geográfica de los núcleos de pobreza¹⁶⁶.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 se rige en este mandato constitucional y enfatiza la perspectiva de propiciar una nueva relación entre el ser humano y la naturaleza, en donde el territorio es de gran importancia¹⁶⁷. La recuperación de la planificación requería la inclusión de la perspectiva territorial en los procesos de formulación de políticas públicas como en la coordinación de la gestión estatal en los territorios. El Ecuador carecía de experiencias de planificación de desarrollo regional articuladas al nivel nacional, debido a que el nivel intermedio de gobierno, provincia, no ha cumplido en su totalidad la función y enlace entre el nivel nacional y local. Por otro lado, el artículo 242 de la nueva Constitución consagra una división política-administrativa en el país; instituye el nivel regional como el nuevo nivel intermedio de gobierno y establece un plazo máximo de ocho años para la conformación de dichas regiones.

¹⁶⁵ Cfr. Proy. CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*, Primera Edición, 2009. p. 371

¹⁶⁶ Cfr. VAN DER ZEEN, Jaap, *Orientaciones Ordenamiento Territorial SENPLADES Región 6*, Documento interno de trabajo, Material de capacitación a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Cuenca, 2011

¹⁶⁷ Cfr. Proy. CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN, op.cit. p.371

3.2.1. El ordenamiento territorial como complemento a la organización territorial

Bajo estas premisas, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, a través de la Subsecretaría de Reforma Democrática del Estado e Innovación de la Gestión Pública, presentó la propuesta denominada: “Hacia un Estado Regional Descentralizado y Autónomo”. En lo territorial esta propuesta contempló, manteniendo la actual división política y administrativa, siete agrupaciones de provincias en siete sendas zonas¹⁶⁸. Distribuidas de la siguiente manera¹⁶⁹:

**GRÁFICO 6
PLANES DE DESARROLLO PROVINCIAL**



Fuente: <http://plan.senplades.gob.ec/planes-de-desarrollo-provincial-2007-2010>
Elaborado por: SENPLADES

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, ha trabajado por recuperar las capacidades de regulación, control, redistribución así como la planificación del país¹⁷⁰. Esta propuesta fue formulada como parte de un nuevo modelo de gestión estatal que busca la conformación de regiones, que posteriormente pasarían a denominarse zonas, capaces de aprovechar economías de escala, mejorar la cobertura de servicios básicos, ejecutar proyectos comunes de equipamiento e infraestructura, consolidar subsistemas de centros urbanos

¹⁶⁸ Cfr. INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR-IGM, op.cit. p. 11

¹⁶⁹ Plan Nacional para el Buen Vivir, *La planificación territorial*, <http://plan.senplades.gob.ec/planes-de-desarrollo-provincial-2007-2010>, Acceso: 30 de noviembre de 2011, 18h00

¹⁷⁰ Cfr. ECUADOR, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Atlas Regional de Potencialidades, Limitaciones Territoriales*, Quito, 2008, p. 1.

coordinados que faciliten la planificación física del país y mejorar la gestión administrativa, la productividad y la participación política articulada de forma eficiente al desarrollo territorial¹⁷¹.

Sin embargo, estas zonas no corresponden necesariamente a las regiones que deberán formarse en base a la constitución y las leyes como el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización – COOTAD, donde se consideran elementos como identidad, integridad, conectividad, afinidad, entre otros.

En otras palabras, este proyecto de regionalización constituye una alternativa para facilitar la gestión adecuada de organización del espacio (desconcentración del Estado), la planificación integral y la ocupación equilibrada del territorio. Está creada en función de las potencialidades y limitaciones de los recursos y en la importancia de atender de manera eficiente los requerimientos y necesidades de la población¹⁷².

Para la elaboración de esta propuesta de Reorganización Territorial se establecieron diferentes criterios acordes con los objetivos de la nueva estructuración del Estado, los cuales se encuentran bajo el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. SENPLADES, como órgano ejecutor del proyecto recopiló, algunas propuestas de regionalización procedentes de diferentes corrientes y las analizó bajo una misma base de lineamientos generales¹⁷³.

Los pasos para elaborar la propuesta de esta reorganización física del territorio fueron: analizar las propuestas seleccionadas y, mediante indicadores, caracterizar el comportamiento de las zonas en cada una de ellas; establecer lineamientos y criterios de una regionalización que genere un desarrollo social, económicamente rentable y ambientalmente sostenible y determinar la propuesta más viable y óptima con las zonas lo más equitativamente posibles.

¹⁷¹ Id.,

¹⁷² Cfr. INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR-IGM, op.cit. p. 11

¹⁷³ Cfr. ECUADOR, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, op.cit. p. 1

El proceso consistió en un análisis de las zonas tomadas de cada una de las propuestas consideradas como referencia. Finalmente, se consideró necesaria que una vez seleccionada la propuesta, sea complementada con un análisis más puntual y detallado de cada una de las siete zonas. Con esta premisa, las instituciones que colaboraron en este análisis fueron: Instituto Geográfico Militar-IGM, Centro de Levantamientos Integrados de Recursos Naturales por Sensores Remotos-CLIRSEN, Instituto Nacional Oceanográfico de la Armada-INOCAR, y la Dirección General de Intereses Marítimos-DIGEIM. A estas instituciones se integraron el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca-MAGAP y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda-MIDUVI.¹⁷⁴

De esta manera, es realmente un desafío para la SENPLADES, en calidad de entidad pública dedicada a la planeación estratégica del país y la reforma institucional del Estado, dar inicio a un proceso tan importante de planificación participativa para el desarrollo regional. A través del decreto 878, del 18 de enero de 2008, la propuesta estipula la división de las provincias de esta manera: **Zona 1:** Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos; **Zona 2:** Pichincha, Napo Orellana; **Zona 3:** Pastaza, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo; **Zona 4:** Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas; **Zona 5:** Península de Santa Elena, Guayas, Los Ríos, Bolívar; **Zona 6:** Cañar, Azuay, Morona Santiago; **Zona 7:** El Oro, Loja, Zamora Chinchipe. Mientras que el Archipiélago de Galápagos es considerado Zona de conservación; se dejó abierta la posibilidad de que Quito y Guayaquil se conviertan en distritos metropolitanos autónomos, ciudades región en sí mismas con competencias que fortalezcan su autonomía¹⁷⁵.

La Zona de conservación (regímenes especiales) está conformada por las Islas Galápagos, por su condición de área protegida, y por ende merece un tratamiento específico. Su carácter de área especial de conservación hace que todas las actividades que se planifiquen y realicen en esta zona no puedan afectar en lo más mínimo a su ecosistema frágil. Por sus características naturales y

¹⁷⁴ Id.,

¹⁷⁵ Cfr. SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO-SENPLADES, *Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir*, Memoria Bienal 2007-2009, pp. 67-68

territoriales propias, los factores de potencialidades, limitaciones y problemas difieren totalmente de la zona continental¹⁷⁶.

Sin embargo, lo expuesto hasta ahora en este apartado continúa siendo una suerte de organización del territorio y no se hace una aplicación plena de lo que es el ordenamiento territorial. A partir de ahora se hace una referencia directa al ordenamiento territorial y su aplicación.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo-SENPLADES es la institución responsable de la planificación del desarrollo nacional, de modo participativo, incluyente y coordinado, para alcanzar el Buen Vivir de todos¹⁷⁷. En este contexto, la SENPLADES ha generado instrumentos que sirvan de guía para que los GADs puedan elaborar sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y así dar cumplimiento a lo que establece la normativa vigente desarrollada luego de la puesta en vigencia de la actual Constitución.

La Guía de Contenidos y Procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial fue elaborada por SENPLADES durante el año 2009 haciendo también partícipes a los gremios de los GADs (CONGOPE, AME, CONAJUPARE). La SENPLADES define a esta guía como un instrumento referencial. Una vez que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización-COOTAD y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas-COPFP entraron en vigencia en octubre de 2012 y definieron diversos aspectos vinculados tanto al contenido de los Planes como a sus procesos de formulación participativa, de acuerdo a lo que dispone la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, se procedió a efectuar los ajustes y modificaciones pertinentes a la versión inicial, en orden a sus estipulaciones y mandatos y desde luego, a los de la Constitución.

Es importante destacar que si bien el COOTAD habla de “organización territorial”, las guías hablan del “ordenamiento territorial”. Esta diferencia, si bien es

¹⁷⁶ Cfr. INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR-IGM, op.cit. p. 13

¹⁷⁷ Cfr. SECRETARIA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO-SENPLADES, *Brochure institucional*, http://www.senplades.gob.ec/c/document_library/get_file?uuid=c57bfa32-9a0b-4918-8976-a654011242f1&groupId=18607, Acceso: 07 de abril de 2012, 13h00

sutil en terminología, es enormemente diferente en cuanto a semántica. En el primer Capítulo de este documento, se hace una detallada descripción de la organización del territorio ecuatoriano en base a factores económicos, políticos e incluso intervenciones de países extranjeros sin embargo, el ordenamiento territorial es un concepto según el cual las características físicas, demográficas y económicas del territorio son las que definen su organización.

El pasar de la organización al ordenamiento en temas del territorio resulta un punto de quiebre fundamental, y quizás uno de los más importantes dentro de la legislación ecuatoriana y por supuesto en lo que a gestión del territorio se refiere. Aún más, dentro de la hipótesis de esta tesis se plantea la efectividad del cambio de paradigma, de la organización definida por autoridades, al ordenamiento definido en principio por los atributos territoriales, por los especialistas y confirmando luego por la población y autoridades. Para iniciar el tratamiento del ordenamiento territorial es importante comenzar por su definición; cada país en el transcurso de su historia ha desarrollado su propio concepto de ordenamiento territorial, dependiendo del análisis de la situación actual de su territorio y prioridades correspondientes, además de su visión de sociedad así por ejemplo:

Las prioridades en los Países Bajos y la ciudad de Venecia ocho siglos atrás se trataban de la lucha contra el mar (inundaciones y el drenaje adecuado de sus tierras), por tanto el ordenamiento territorial desde esta época hasta hoy en día ha tomado el tema agua y su manejo como punta de partida para cualquier otro proyecto de desarrollo. Por otra parte, en Alemania se desarrolló el concepto estricto cercano a la planificación física del territorio con independencia de otras consideraciones como la política de intervención económica. Mientras que en Francia el concepto refleja una visión amplia y global de base economicista de la ordenación del territorio desvinculado del urbanismo clásico, que se encuentra más cercano a la utilización del territorio, de sus recursos naturales y de la planificación económica¹⁷⁸.

¹⁷⁸ Cfr. VAN DER ZEEN, Jaap, *Orientaciones Ordenamiento Territorial SENPLADES Región 6*, op.cit.,

El material presentado hasta aquí es el único con el que se disponía y podía entregarse a los GADs para que elaboren sus PDOTs. Lamentablemente estos instrumentos legales y metodológicos no resultaron ser suficientes para que las autoridades y técnicos de los GADs elaboren sus PDOTs, de allí que muchos municipios hayan recurrido a consultorías para elaboración de sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial, siempre ajustándose al principal documento de referencia que es la Guía de Contenidos y Procesos para la Formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial elaborada por SENPLADES.

Así también, es importante recordar que la competencia para la elaboración de los PDOTs corresponde exclusivamente a los GADs, razón por la cual la SENPLADES como principal ente de planificación en el país no podía sino brindar asesoría y capacitación. Uno de los más claros ejemplos de asesoría y capacitación es el desarrollado en la Zona 6 de planificación del país, mismo que se detalla a continuación.

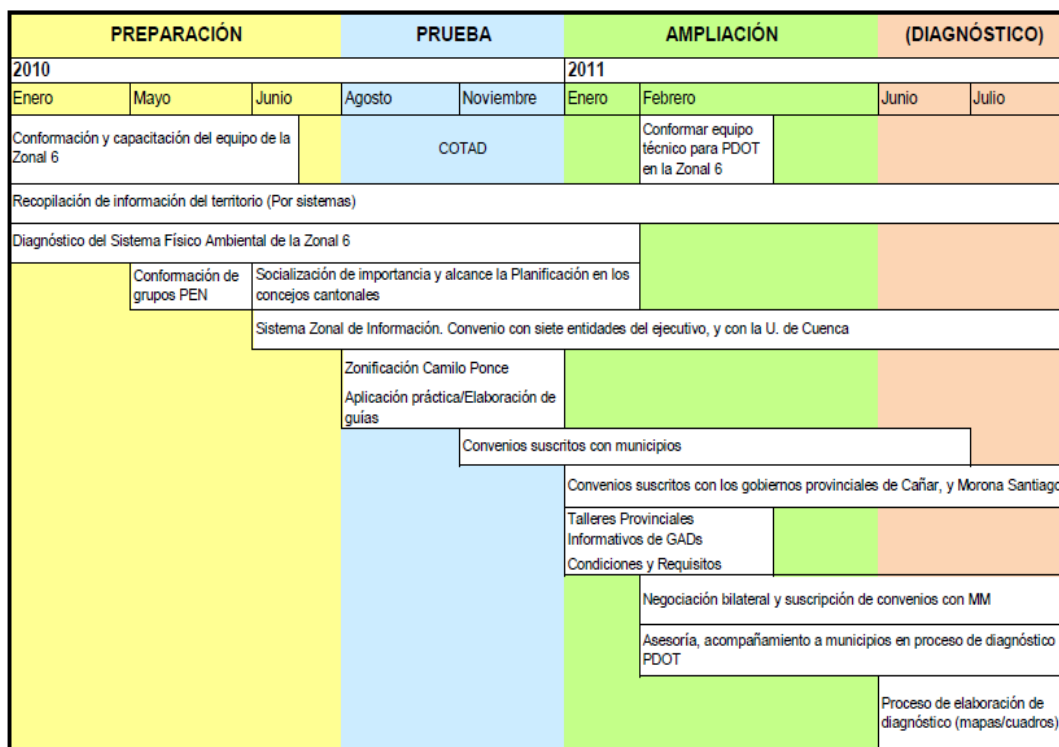
3.2.2. La SENPLADES como ente de apoyo y asesor de los GAD's

Como se indicó en el apartado anterior, la SENPLADES realizó un gran esfuerzo hasta llegar a elaborar un documento guía para la elaboración de PDOTs por parte de los GADs. Sin embargo, existe una experiencia piloto en la Zona 6 de planificación, con sede en Cuenca donde se llegó más allá de la distribución de la guía en mención. La experiencia se presenta de manera breve en este apartado y está amparada en un mandato constitucional a más de los artículos de las leyes a los cuales se referencia en el anterior apartado.

El artículo 241 de la Constitución indica “La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados”¹⁷⁹.

¹⁷⁹ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, *Constitución de 2008*, op.cit.,

GRÁFICO 7
CRONOGRAMA DE ASESORÍA DE LA SENPLADES
ZONAL 6 A LOS GADS¹⁸⁰



Fuente: SENPLADES ZONAL 6
 Elaborado por: SENPLADES ZONAL 6

En el Gráfico 7 se puede observar la línea de tiempo de acuerdo a la cual la SENPLADES Zonal 6 inició un proceso de asesoría a los GADs. Se arrancó con un proceso de concientización a los funcionarios municipales para luego proceder a la firma de convenios que formalizan la futura cooperación técnica o asesoría en la elaboración de los PDOTs. Se puede ver también que la Subsecretaria Zonal 6 forma un equipo técnico para hacer frente a la demanda de asesoría en la elaboración de PDOTs. Es posible observar también la ejecución de un proyecto piloto con el Cantón Ponce Enríquez donde se pondrían a prueba varios instrumentos e insumos para la elaboración de los PDOTs como son:

¹⁸⁰ El gráfico utilizado en este apartado corresponden a documentos internos de la SENPLADES ZONAL 6

- **Sistema Zonal de Información:** de dónde se obtendrá información que caracteriza al territorio, curvas de nivel, uso del suelo, temperatura, pendiente, entre otros.
- **Análisis espacial:** a través del álgebra de mapas¹⁸¹ permite hacer análisis del territorio para determinar pedazos del territorio con características homogéneas (unidades estructurales), así como las potencialidades de uso (cultivos más aptos para esas áreas) e incluso incompatibilidades (uso actual vs. uso adecuado)
- Herramientas de software libre para hacer posible el análisis espacial.

Como se puede observar los instrumentos utilizados en la Subsecretaria Zonal 6, como los de análisis espacial, álgebra de mapas, entre otros, resultan ser bastante técnicos y sin embargo, fueron aplicados por parte de alrededor de 50 funcionarios y técnicos municipales pertenecientes a las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago, en total 28 GADs fueron asesorados. Un análisis sobre cada uno de estos instrumentos va más allá del alcance de este documento, no obstante su mención tiene como propósito conocer el cómo la organización del territorio puede realizarse de forma técnica y con participación directa de los GADs en sus diferentes niveles de gobierno.

3.2.3. La SENPLADES: proveedor de insumos para el ordenamiento territorial

Con el ordenamiento territorial, la organización del territorio ya no puede prescindir de las características físicas del territorio como la topografía, la precipitación lluviosa, el clima, geología, entre otros factores. Con el ordenamiento territorial se pueden obtener tanto incompatibilidades de uso del suelo, es decir suelo cultivado por banano cuando las características del terreno favorecen a otro cultivo; como potencialidades de uso, es decir un territorio no cultivado que con ayuda de riego proveniente de un afluente cercano permitiría cultivar frutas tropicales de exportación o un terreno infértil con buen acceso pero no apto para la

¹⁸¹ El álgebra de mapas es un lenguaje diseñado específicamente para sistemas geográficos basados en celdas; es un lenguaje computacional de alto nivel para describir modelamiento cartográfico. Este lenguaje establece un grupo de convenciones para el control del procesamiento de datos. Las convenciones describen como se especifican las operaciones, los datos sobre las cuales operan y el orden en que las operaciones deben ser procesadas. El Álgebra de Mapas es la característica más poderosa del Analista Espacial.

UNALMED, *Álgebra de mapas*, <http://www.unalmed.edu.co/~janaya/clase9/clase9.htm>, Acceso: 10 de abril de 2012, 18h00

construcción podría usarse como depósito de desecho para tres cantones, etc. El grado de detalle que permite el ordenamiento territorial hace posible la organización territorial desde niveles de gobiernos pequeños como son las juntas parroquiales, pasando por las municipalidades hasta llegar a las regiones. Estos ejemplos permiten evidenciar la necesidad de datos que describe el territorio, mapa de topografía, mapa de clima, mapa de precipitación lluviosa, entre otros, con diferentes grados de detalle. Dicho de otra manera, la elaboración de PDOTs requiere de información geográfica y estadística territorializada.¹⁸²

La SENPLADES, conocedora de esta enorme necesidad de información creó el proyecto Sistema Nacional de Información-SNI el cual se define de la siguiente manera: *El Sistema Nacional de Información constituye el conjunto organizado de elementos que permiten la interacción de actores con el objeto de acceder, recoger, almacenar y transformar datos en información relevante para la planificación del desarrollo y las finanzas públicas*¹⁸³.

La planificación del territorio requiere de información del mismo territorio y de allí que en un principio se ha debido recurrir a la información ya generada con anterioridad por agencias nacionales creadas para el efecto como son el CLIRSEN e IGM. Estas entidades han generado información del territorio en diferentes años y con diferente cobertura. El SIN ha puesto en disposición información generada por estas entidades en temas como los siguientes¹⁸⁴:

**GRÁFICO 8
BASE DE DATOS DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA
INFORMACIÓN A 1:50.000**

SISTEMAS	OBJETO	FUENTE	ANO	TIPO	DESCRIPCIÓN
Sistema de Asentamientos Humanos	<u>CENTRO EDUCATIVO</u>	MINISTERIO DE EDUCACIÓN	2008	PUNTO	Localización de centros educativos, nombre, tipo, especialidad
Sistema de Asentamientos Humanos	<u>CENTRO DE SALUD</u>	MINISTERIO DE SALUD	2004	PUNTO	Localización de centros de salud, nombre, tipo, origen
Sistema de Asentamientos Humanos	<u>PELIGRO VOLCANICO</u>	IGENP- STGR	V/A	POLÍGONO	Zonas susceptibles a eventos volcánicos

¹⁸² Las estadísticas por lo general se presentan mediante tabulaciones sin embargo, para que esta información sea de uso efectivo en la elaboración de un PDOT se requiere que cada valor estadístico sea asignado a cada unidad territorial, sea esta un poblado, un cantón, una provincia, etc.

¹⁸³ Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, *Artículo 33*, op. cit.,

¹⁸⁴ SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN-SNI, *Base de Datos de Información Geográfica*, 01/dic/2011, http://territorial.sni.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=59&Itemid=157, Acceso: 9 de abril de 2012, 18h00

SISTEMAS	OBJETO	FUENTE	ANO	TIPO	DESCRIPCIÓN
Sistema de Movilidad, Energía y Conectividad	<u>PROYECTO GENERACION</u>	CONALEC	2009	PUNTO	Ubicación de proyectos de generación eléctrica
Sistema de Movilidad, Energía y Conectividad	<u>PRESA HIDROELECTRICA</u>	CONALEC	2009	PUNTO	Ubicación de presas hidroeléctricas
Sistema de Movilidad, Energía y Conectividad	<u>CENTRAL ELECTRICA</u>	CONALEC	2009	PUNTO	Ubicación de presas hidroeléctricas
Sistema de Asentamientos Humanos	<u>POBLADO</u>	IGM		PUNTO	Localización de poblados a nivel nacional
Sistema Económico	<u>RIEGO SIERRA</u>	CNRH-MAGAP	2000	POLIGONO	Distribución del riego en la sierra ecuatoriana
Planificación	<u>ZONAS DE PLANIFICACION</u>	SENPLADES	2011	POLÍGONO	Nueve Zonas de Planificación del Ecuador
Información Base	<u>INFORMACION IGM BASE</u>	IGM	2011	*.SHP	Coberturas Base IGM
DPA Referencial	CANTONES 2010	INEC	2010	POLIGONO	División administrativa referencial
DPA Referencial	PARROQUIAS 2010	INEC	2010	POLIGONO	División administrativa referencial
DPA Referencial	PROVINCIAS 2010	INEC	2010	POLIGONO	División administrativa referencial
Ambiental	SISTEMA NACIONAL DE BOSQUES Y VEGETACION PROTECTORA	MAE	2010	POLIGONO	Identificación de áreas pertenecientes al Sistema Nacional de Bosques Protectores y vegetación protectora.
Riesgos Naturales	SUSCEPTIBILIDAD A EROSION	MAGAP – SIGAGRO		POLIGONO	Descripción de susceptibilidad, suelos.
Agrológico	AGROLOGICO SIERRA	SIGAGRO	2003	POLIGONO	Descripción de tipos agrológicos en la sierra
Forestal	APTITUD FORESTAL SIERRA	SIGAGRO	2003	POLIGONO	Caracterización de aptitud forestal en la sierra
Uso del Suelo	CONFLICTO DE USO DE LA TIERRA	SIGAGRO	2003	POLIGONO	Definición de conflictos de uso en la Sierra, hectáreas, simbología
Cultivos	CULTIVO PREDOMINANTE SIERRA	SIGAGRO	2003	POLIGONO	Clases de cultivos
Ambiental	ECOLOGICO SIERRA	SIGAGRO	2003	POLIGONO	Identificación de zonas de vida
Morfológico	PENDIENTE SIERRA	SIGAGRO	V/A	POLIGONO	Rangos de pendientes Sierra
Productivo	SISTEMAS DE PRODUCCION SIERRA	SIGAGRO	2003	POLIGONO	Tipología de sistemas de producción en la sierra
Suelo	TAXONOMIA SIERRA	SIGAGRO	V/A	POLIGONO	Clasificación de suelos y descripción del material

SISTEMAS	OBJETO	FUENTE	ANO	TIPO	DESCRIPCIÓN
Suelo	TEXTURA SIERRA	SIGAGRO	V/A	POLIGONO	Clasificación de texturas de suelo
Uso del Suelo	USO DEL SUELO SIERRA	SIGAGRO	2003	POLIGONO	Definición de áreas de uso en la Sierra

Fuente: SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN, *Base de Datos de Información Geográfica*, 01/dic/2011, http://territorial.sni.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=59&Itemid=157, Acceso: 9 de abril de 2012, 18h00
Elaborado por: SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN

Como se puede ver en la tabla, muchos de los años son anteriores al año que entró en vigencia el marco legislativo que promueve el uso del ordenamiento como herramienta de planificación y gestión del territorio. Es con esta información con la que han debido trabajar los GADs para la elaboración de sus PDOTs. Es importante recalcar que esta información proviene de diferentes ministerios; la SENPLADES no es un productor de datos del territorio, simplemente ha actuado como entidad facilitadora de distribución y utilización de estos datos por parte de los GADs.

Sin embargo, el uso de esta información no es la más adecuada, el grado de detalle (escala 1:50000) no es la más óptima para la planificación a nivel cantonal. Por ejemplo, al observar la guía para la elaboración de PDOTs se puede determinar que se requieren escalas de gran detalle como es 1:5000. Es allí donde la SENPLADES dio prioridad a un proyecto a escala nacional como es el SIGTIERRAS el cual se encuentra en ejecución y proveerá de información a escala 1:5000 para todo el país. El proyecto SIGTIERRAS, en lo que ha información se refiere, comprende la adquisición de fotografía aérea digital a escala 1:5000 de todo el territorio nacional, aproximadamente 210300km², y de ortofotomapas a escala 1:5000, a través de su proyecto: "Toma de Fotografía Aérea Digital a Color y Elaboración de Ortofotos a Escala 1:5000 a Nivel Nacional". La gestión técnica de la información y la fiscalización de estos productos están a cargo del Instituto Geográfico Militar-IGM¹⁸⁵.

Como se puede observar, la SENPLADES ha actuado como ente facilitador para hacer posible la disponibilidad de datos del territorio, lo cual resulta fundamental para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados se provean de

¹⁸⁵ Cfr. TECSULT INTERNATIONAL LIMITÉE, Contrato SIGTIERRAS 006-2010, Zona 2

insumos necesarios para que elaboren sus propios Planes de Desarrollo de Ordenamiento Territorial.

3.3. Perspectivas a futuro

Cuando una división político administrativa es basada en el análisis de propuestas políticas, económicas, sociales y ambientales tiene como propósito facilitar la gestión de las diferentes instituciones de desarrollo, permitir el mejor uso de las potencialidades territoriales así como trabajar con las limitaciones territoriales y administrar de mejor manera los intereses de cada territorio¹⁸⁶. Estimar con exactitud todos los cambios que se generarán con esta propuesta de regionalización son variables, pero sin duda alguna se buscará facilitar la gestión adecuada de la organización del espacio, la planificación integral así como la ocupación equilibrada del territorio¹⁸⁷.

Asimismo, el Ecuador desde sus inicios como República se ha enfrentado al problema social interno, el regionalismo. Para algunos autores tales como el escritor Jorge Enrique Adoum el sentimiento regionalista en Ecuador tiene bases históricas "desde cuando la provincia de Guayaquil, antes de que existiera el Ecuador como Estado, en 1822, se proclamó independiente respecto de España y libre para decidir anexarse a Perú o Colombia"¹⁸⁸. Por su parte, Donoso Pareja señala que el problema de Ecuador es que vive una identidad esquizofrénica que puede llevar al país a caerse en pedazos¹⁸⁹. El enfoque principal es de contrarrestar el viejo sentimiento regionalista contra el centralismo que abriga a muchos habitantes de la costa y de la sierra, con el fin de que la necesidad de descentralización del país que plantean distintos sectores de la sociedad más allá de tendencias políticas o condiciones económicas surja en la praxis.

Es necesario considerar que la inequidad y desigualdad que los asentamientos humanos pueden manifestar se expresan netamente en el territorio.

¹⁸⁶ Cfr. Proy. CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*, Primera Edición, 2009. p. 398

¹⁸⁷ ECUADOR, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, op.cit. p. 1

¹⁸⁸ Cfr. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Brotos de regionalismo en el Ecuador*, <http://www.oei.org.co/sii/entrega21/art08.htm>, Acceso: 17 de julio de 2011, 19h00.

¹⁸⁹ Id.

A futuro se buscará consolidar un modelo de gestión descentralizado, en donde esta descentralización sea un proceso orientado a incrementar la eficiencia y eficacia de la gestión pública por medio de un nuevo modelo de funcionamiento de los distintos niveles de gobierno. Pero al mismo momento, deberá ser un proceso que permita una nueva articulación del Estado¹⁹⁰.

Las capacidades de gestión y planificación territorial serán otro punto de análisis a futuro. Se puede mencionar que la estrecha relación que existe entre el ordenamiento territorial y la planificación del desarrollo deja como conclusión, de que un proceso que determine productos integrados, regule la inversión pública y el ordenamiento territorial sobre una base de gestión y una participación ciudadana, resultará eficiente y prometedora¹⁹¹.

Por otro lado, se buscará erradicar los problemas ambientales más críticos en el país como por ejemplo la irracional explotación de los bosques y su consecuente erosión, la degradación de las cuencas hidrográficas, la explotación no sustentable de los recursos no renovables, la contaminación del suelo y aire, entre otros, con un enfoque más puntual en donde cada región sea la líder y responsable de mejorar y erradicar perjuicios ambientales que se generaron.

La Estrategia Territorial Nacional, planteada a la escala del territorio nacional, buscará establecer el posicionamiento del Ecuador con el mundo y buscará transformar el territorio ecuatoriano con el fin de alcanzar una mejor repartición geográfica entre las áreas urbanas y rurales permitiendo el avance equilibrado de los asentamientos humanos¹⁹².

3.3.1 La capacidad de los GADs en la elaboración de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial - PDOTs

Este es un tema que conlleva a muchos temas de debate. Como se pudo observar en un apartado anterior de este capítulo, la Subsecretaría Zonal 6 de SENPLADES ha demostrado que es posible asesorar y capacitar a los técnicos de

¹⁹⁰ Cfr. Proy. CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN, op.cit. pp.398-399

¹⁹¹ Id.

¹⁹² Proy. CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*, Primera Edición, 2009. pp. 372-373

las municipalidades en tópicos muy necesarios y a la vez alcanzados técnicamente como es el análisis espacial, obtención de unidades territoriales estructurales, entre otros. Sin embargo, resulta difícil extrapolar los resultados obtenidos en la región sur del país a otras zonas del país, la única forma de conocer su efectividad sería iniciando un proyecto nacional de replicación de los resultados ya obtenidos. Las capacidades técnicas de las municipalidades son bastante heterogéneas, como lo son sus tamaños, grado de urbanidad, desarrollo económico.

Por el momento, la obligatoriedad de organizar el territorio utilizando herramientas como el ordenamiento territorial es un hecho. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen que responder a esta obligatoriedad en un principio en base a la contratación de consultorías en la que se procure una máxima participación de funcionarios de planta.

Este es un camino de largo recorrido, no sólo se requieren las capacidades profesionales, se requiere también de datos, de grado de empoderamiento de los planes que se elaboren. Como ya se ha indicado en otros apartados, el tiempo recorrido entre la promulgación de la actual constitución que favorece la aplicación del ordenamiento territorial para la organización del país es de apenas cuatro años.

3.3.2 La unidad nacional fundamentada en la equidad social

El tema sobre la equidad como principio filosófico e inspirador de políticas es relativamente reciente. Un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL establece que en el marco de las condiciones sociales vigentes para abordar los problemas de la diferenciación social, es necesario diferenciar entre varios conceptos. Entre ellos menciona los de equidad e igualdad compleja. En relación con este último concepto, igualdad compleja, se establece que la región de América Latina enfrenta actualmente una situación de

(des)igualdad compleja, en que no somos 'igualmente desiguales', es decir, donde las asimetrías varían en los distintos 'subsistemas' del sistema general. Esto lleva a la necesidad de conjugar dos criterios. Por un lado, un criterio sistémico que contribuya a abordar diferenciadamente los distintos subsistemas para potenciar allí la mayor igualdad de oportunidades. Por otro, un criterio sinérgico según el cual la mayor igualdad de

oportunidades en un campo puede impactar favorablemente la igualdad de oportunidades en otros".¹⁹³

De esta manera, la idea de la igualdad compleja también lleva a reconocer la persistencia de desigualdades complejas por lo que, como alternativa de política, *"la equidad, entendida como la igualdad de oportunidades al inicio, requiere combinarse con acciones en pro de la igualdad en un ámbito más amplio"*¹⁹⁴. A la equidad e inequidad como resultado de acceso desigual a bienes simbólicos y materiales se adicionan otro tipo de desigualdades por adscripción, como las que surgen del sistema de género, y de otros factores, como la pertenencia territorial.

En la Constitución de Montecristi, 73 de los 444 artículos están dedicados a exponer lo que ya ha sido calificado como el catálogo más importante de derechos del mundo¹⁹⁵; y 152 artículos dirigidos a garantizarlos. Más de la mitad de la Constitución de 2008, es un pacto de la sociedad para garantizar derechos, fuente de la nueva naturaleza del "Estado constitucional de derechos". Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades, colectivos y la naturaleza son titulares y gozarán de los derechos garantizados y reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales. Se puede, en definitiva, resaltar que el buen vivir, traducción criolla de los términos quechuas *sumak kawsay*, es el objeto fundamental del poder público en esta nueva Constitución.

La Constitución de 2008 presenta como innovación la clasificación de los derechos, separándose de la clasificación clásica, derechos económicos, sociales y culturales, reemplazando por los derechos del "Buen Vivir", y es así que los derechos civiles ahora son los "derechos de libertad"; los derechos colectivos son los "derechos de los pueblos"; los derechos políticos son los "derechos de participación"; los derechos del proceso son los "derechos de protección"; y los derechos de los grupos vulnerables son los "derechos de las personas y de los grupos de atención prioritaria". Esta nueva forma de clasificación que no solo es innovadora sino audaz, aporta a una comprensión más cotidiana y directa que

¹⁹³ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE-CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, 2000, <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/4425/lcg2071.pdf>, Acceso: 05 de abril de 2012, 16h00

¹⁹⁴ Id.,

¹⁹⁵ MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. *Ecuador: Los 444 artículos de Montecristi*, domingo 27 de julio de 2008, <http://www.tinku.org/ecuador/2530-florencia-pena-llamense-al-silencio-y-dejense-de-joder.html>, Acceso: 07 de abril de 2012, 10h00

permitirá a las personas identificar claramente el sentido esencial de cada derecho.

El derecho a la igualdad es un derecho de carácter complejo que reúne diferentes elementos para su comprensión. Es así, que la Constitución Política en su artículo 66, numeral 4, establece que se reconoce y garantiza a las personas el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación. De esta manera, se puede identificar tres nuevos elementos para comprender el derecho a la igualdad que de una u otra manera contribuya a alcanzar la equidad social dentro de todo el territorio ecuatoriano.

Por otro lado, la Constitución dedica el Título VII para el Régimen del Buen Vivir, especialmente el capítulo primero dedicado en su totalidad a la inclusión y equidad social de los ecuatorianos, en donde el sistema nacional de inclusión y equidad social es el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo. Establece también que el Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad; de esta manera esto mantiene una estrecha relación con lo antes mencionado, en el párrafo anterior, en el artículo 66 de la Constitución Política.

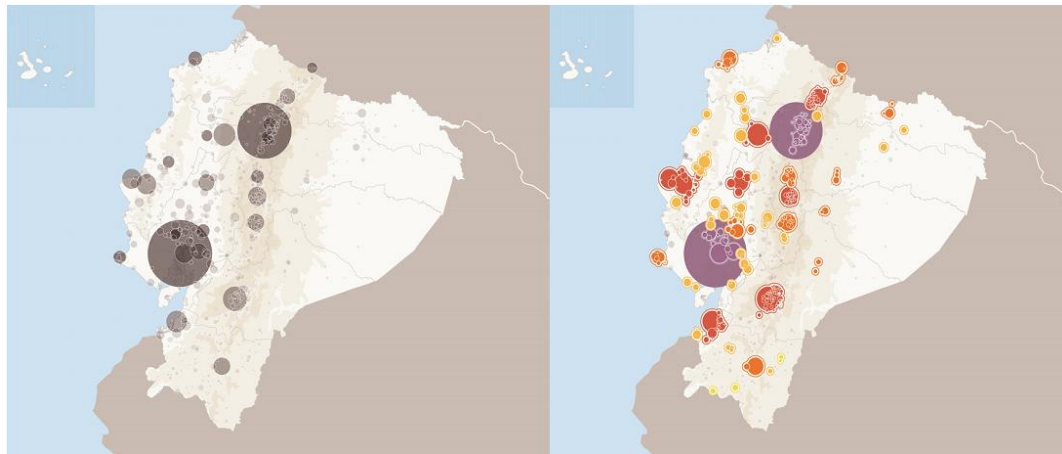
La consolidación de una estructura nacional policéntrica debe ser entendida como la distribución equilibrada de las actividades humanas en el territorio¹⁹⁶. La estructuración de una red de ciudades, debe ser entendida como un grupo de ciudades o unidades urbanas de diferente tamaño, complementarias entre sí, que comparten una o

¹⁹⁶PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR, *Propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humano*, <http://plan.senplades.gob.ec/tematica-etn-1>, Acceso: 8 de abril de 2012, 19h30

varias actividades económico-productivas y que deben alcanzar una cohesión social, económica y territorial siguiendo los principios para el Buen Vivir.

El territorio nacional ha experimentado un rápido proceso de urbanización en las últimas décadas, sin un adecuado acompañamiento en la prestación de servicios públicos que garanticen entornos de vida y de trabajo adecuados. La configuración del país ha dado paso a un sistema urbano denso con asentamientos que comprenden los diferentes poblados, ciudades contiguas y áreas conglomeradas que muestran una serie de desequilibrios territoriales. Por otro lado, existen una serie de zonas con limitaciones derivadas de sus características geográficas, áreas periféricas con serios problemas de accesibilidad y territorios dispersos rurales; todos ellos con fuertes problemas de precarización y pobreza, este tipo de zonas, requieren alternativas de política pública diferentes en busca de una garantía de derechos que cubra todo el territorio nacional de manera subsidiaria¹⁹⁷. En la siguiente gráfica se hace un análisis de asentamientos humanos que incorpora relaciones poblacionales y funcionales.

GRÁFICO 9 ANÁLISIS DE ASENTAMIENTOS HUMANOS QUE INCORPORA RELACIONES POBLACIONALES Y FUNCIONALES



Fuente: INEC, 2001. Proyección de población, 2009.
Elaborado por: SENPLADES

¹⁹⁷ Cfr. PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR, *Propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humano*, op. cit.,

Aquí resulta importante analizar lo expuesto desde un punto de vista territorial. En principio es difícil encontrar la relación entre la unidad nacional, equidad social y organización territorial. Dicho de otra manera, es pertinente siempre estar refiriéndose a lo que la SENPLADES ha denominado la Estrategia Territorial Nacional para poder entender todo el proceso evolutivo de la organización territorial enfocada a la búsqueda de equidad social y unidad nacional. La garantía de derechos es un elemento sustancial a lo largo del Plan. El sistema de asentamientos humanos policéntrico, articulado y complementario apoya al mejoramiento de la cobertura de servicios básicos a fin de impulsar el acceso universal de la población a los mismos.

3.3.3. Un estado planificado vs. un estado sin planificación

La planificación es un proceso sistemático en el que primero se establece una necesidad y a continuación se desarrolla una estrategia para contrarrestarla, dentro de un marco estratégico que permite identificar las prioridades y determina los principios funcionales. Planificar significa pensar en el futuro, de tal manera que se pueda actuar de inmediato. Sin embargo, esto no significa que todo vaya a surgir según el plan establecido; la planificación no resuelve el futuro sino que ayuda a reducir la incertidumbre de él, no obstante si se ha planificado correctamente, la posibilidad de realizar ajustes, sin comprometer las metas globales, resultará mucho más apropiada.

Ludwig von Mises dice *“La planificación, como nuestros contemporáneos usan el término, siempre significa planificación por parte del Estado. Los planes de los individuos no cuentan; simplemente no constituyen una planificación”*¹⁹⁸. No es correcto que se entienda siempre que es sólo el Estado el que planifica sino también todos los individuos que utilizan la planificación como el instrumento principal de sus políticas.

Sin embargo, existen algunos estereotipos en contra de la planificación de un Estado, como por ejemplo la economía de mercado, en la cual no se planifica a largo plazo, mientras que la planificación a largo plazo es una predicción del futuro,

¹⁹⁸ VON MISES Ludwig, economista austriaco de origen judío, historiador, filósofo y escritor liberal que tuvo una influencia significativa en el moderno movimiento libertario en pro del mercado libre y en la Escuela Austríaca. Es considerado por muchos como el mejor economista de todos los tiempos al haber descubierto que la economía dependía de la acción humana, la espontaneidad y el conocimiento disperso. Haciendo que el resultado económico de la sociedad sea una mezcla de todas las interacciones humanas en libertad.

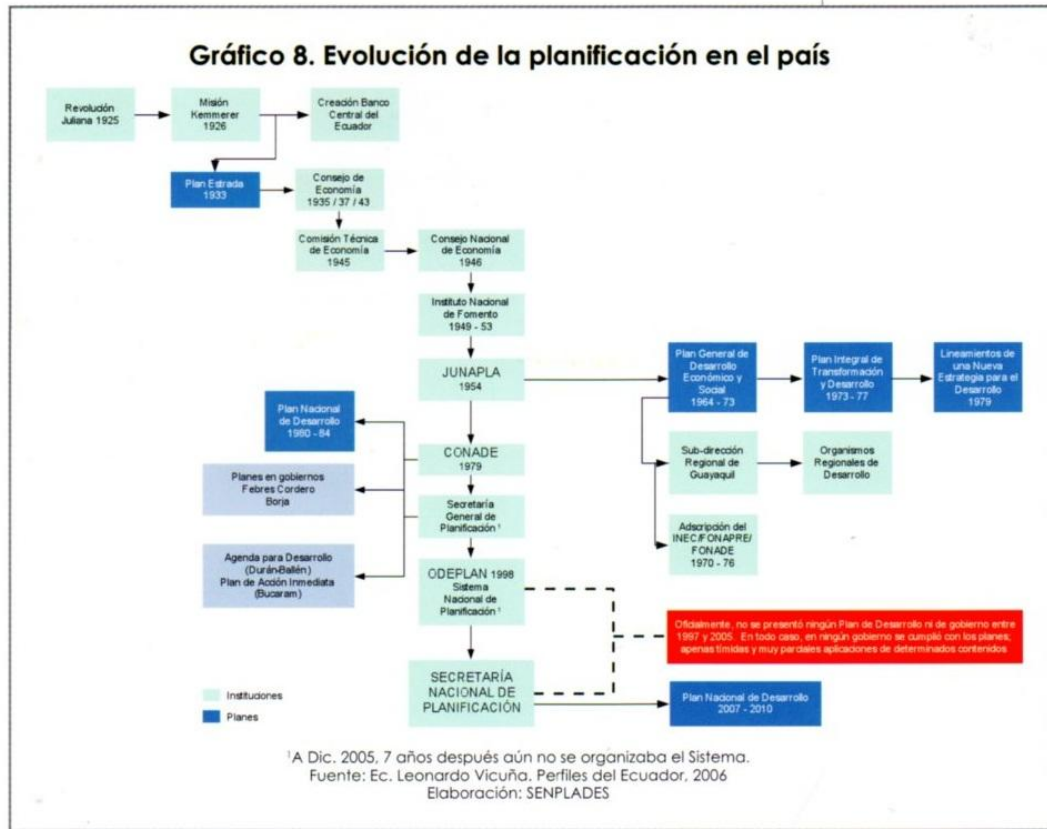
por ende en la economía centralizada se intenta planificar por mucho tiempo. Por otro lado, estamos en un mundo de constante cambio, en donde planificar a largo plazo va más allá de toda probabilidad de éxito. Es preciso que un estado cuente con planificación y una propuesta, y no a la expectativa de factores que están en constante cambio, y no surja el cuestionamiento ¿Es posible gobernar sin planificar?

La planificación como proceso integral para la toma de decisiones estratégicas, no ha perdido vigencia, porque no puede perder vigencia la lógica de pensar antes de actuar, lo que cambian son las matrices institucionales, que hacen que los paradigmas y prácticas de planificación deban adaptarse a los nuevos contextos. La planificación es clave para el desarrollo mientras tanto marca el rumbo hacia el cual se quiere conducir a un país, un territorio o incluso una institución.

En América Latina el proceso de planificación nace como condición a la promoción del modelo de desarrollo inspirado en los organismos de cooperación. Se va adaptando según las tendencias dominantes en la escena institucional internacional¹⁹⁹. En el cuadro a continuación esboza la evolución de la planificación en el Ecuador.

¹⁹⁹ MARTINEZ, Luisa María, *La Planificación: concepto, evolución y funciones*, CEPAL, 2009, http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/1/36341/sesion_planificacion.pdf, Acceso: 9 de abril de 2012, 19h00

GRÁFICO 10 EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN EN EL PAÍS



Fuente: SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO-SENPLADES, *Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir*, Memoria Bial 2007-2009, p. 60
Elaborado por: SENPLADES

El Gobierno Nacional se ha propuesto como meta resolver un problema que se ha venido sucediendo por décadas en el país, es decir poner la casa en orden y retomar la planificación nacional. Con este propósito, decidió devolver las funciones claves al Estado, mediante un redimensionamiento de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo-SENPLADES, entidad asesora de la Presidencia de la República.

El Gobierno está fielmente convencido que la planificación del desarrollo es fundamental para el cambio, para organizar la función pública, rescatar su eficiencia y legitimidad y orientar la actividad privada hacia objetivos nacionales. Solo la coordinación integral entre instituciones del Estado, gobierno central y organismos seccionales, viabiliza la redistribución de la riqueza que es indispensable para obtener una sociedad más justa, lo que se ha denominado el

buen vivir, entendido como el desarrollo de capacidades humanas y convivencia en armonía con el medioambiente.

Como se mencionó en apartados anteriores, la SENPLADES promueve una planificación incluyente, que se plasma en los territorios por la vía de la desconcentración, la descentralización y la participación ciudadana. Para ello aporta herramientas técnicas útiles para fomentar servicios y políticas públicas para el buen vivir ciudadano.

Analizar la planificación estatal, nos permite acercarnos a las perspectivas a futuro que la nueva iniciativa de ordenamiento territorial tendrá, dicho de otra manera cuando una división político administrativa es basada en el análisis de propuestas políticas, económicas, sociales y ambientales tiene como propósito facilitar la gestión de las diferentes instituciones de desarrollo, permitir el mejor uso de las potencialidades territoriales así como trabajar con las limitaciones territoriales y administrar de mejor manera los intereses de cada territorio²⁰⁰.

Estimar con exactitud todos los cambios que se generarán con esta propuesta de regionalización son variables, pero sin duda alguna se buscará facilitar la gestión adecuada de la organización del espacio, la planificación integral así como la ocupación equilibrada del territorio²⁰¹.

La Estrategia Territorial Nacional, planteada a la escala del territorio nacional, buscará establecer el posicionamiento del Ecuador con el mundo y buscará transformar el territorio ecuatoriano con el fin de alcanzar una mejor repartición geográfica entre las áreas urbanas y rurales permitiendo el avance equilibrado de los asentamientos humanos²⁰².

La planificación evidentemente se ve como un aspecto positivo para el país y como ya se ha expuesto en apartados anteriores y en la propia Constitución, ha dejado de ser una actividad realizada de manera centralizada donde se ignora las

²⁰⁰ Cfr. Proy. CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*, Primera Edición, 2009. p. 398

²⁰¹ ECUADOR, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, op.cit. p. 1

²⁰² Proy. CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*: op.cit., pp. 372-373

características, limitaciones y potencialidades del territorio, siempre buscando el bien común sobre el bien particular. Una de las grandes interrogantes es ¿cuánto tiempo le tomará al Ecuador el institucionalizar la planificación tomando como herramienta prima al ordenamiento territorial? Las interrogantes están a la vista.

En este último capítulo se analiza en su totalidad la Nueva Iniciativa de Ordenamiento Territorial y Perspectivas a Futuro en donde se muestra claramente los cambios surgidos a partir de la Constitución de 2008, que busca una mayor desconcentración del poder e impulsar el ordenamiento territorial como un mecanismo integrador, y dejar de lado la tradicional organización del país que se la ha llevado a cabo durante la historia nacional en donde los intereses de dividir el territorio primaban, sino por el contrario realizar un nuevo ordenamiento que esté fundamentado y tenga bases sólidas de análisis técnico buscando la equidad social en base a la equidad territorial.

3. ANÁLISIS

La propuesta de descentralización se establece como alternativa a su opuesta, el centralismo, el mismo que caracteriza a la estructura del Estado como unitario y constituye uno de los conflictos más importantes que impiden el mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía.

A lo largo de este documento se ha podido identificar que el centralismo en el país es un sistema que si bien concentra en el gobierno central las competencias, funciones y recursos fundamentales para la atención de las necesidades de la población nacional, también permite que el ejercicio de esta concentración se la haga en un marco espacial de tan sólo tres ciudades Quito, Guayaquil y Cuenca en desventaja del resto de ciudades del territorio nacional. Esta desventaja se ve aliviada al incluir el carácter de “progresividad” en la actual legislación derivada de la Constitución del 2008, esquema según el cual, las ciudades con mayores capacidades asumen la competencia de manera casi inmediata, con la correspondiente asignación de recursos y otras ciudades también van asumiendo la competencia en mayor tiempo, tal como se mencionará un ejemplo referente a la competencia de tránsito en el apartado de conclusiones.

La discusión sobre centralismo y descentralización en el Ecuador no es nueva, el debate respecto al tema se remonta a la época de la colonia e inicio de la vida como República independiente.

Es así que, los intentos de descentralización o de lograr una administración descentralizada del Estado no es reciente en el orden jurídico del país. Sin embargo, se analiza que poco se ha avanzado en este aspecto, a pesar de que se consideró que la Constitución de 1998 fue profundamente descentralizadora concluyendo así que el modelo de descentralización a la carta fracasó; principalmente debido a que no existió la voluntad política ni la responsabilidad social tanto de los gobiernos seccionales autónomos para solicitar la transferencia de competencias, como del Gobierno Central para impulsar dichas transferencias y recursos solicitados. No existió un mecanismo concreto para poder efectivamente transferir las competencias y aún peor permitir que cada nivel de gobierno escoja

voluntariamente las competencias que le interesaría asumir, es decir una completa superposición de funciones en donde la misma competencia podía ser solicitada por una junta parroquial rural, un municipio, un consejo provincial mientras que el gobierno central estaba en la obligación de transferirla. Esta situación no sólo fracasó sino que generó conflictos entre los niveles de gobierno que de una u otra manera se reflejan en la falta de atención a la ciudadanía en donde es así el mayor problema: llegar a la inconformidad social.

Por un lapso de diez años, entre la Constitución de 1998 a la Constitución de 2008, que perduró este modelo de transferencia a la carta y falta de recursos, el Ecuador vivió un proceso lento de progreso referente a descentralización. La división política administrativa del país se mantuvo y se continuó sin nombrar una planificación estatal a través de una nueva organización territorial.

Para enfrentar estos desafíos hacia el cambio estructural del Estado, la nueva Constitución permitirá, al menos en teoría, avanzar a un proceso efectivo de descentralización basado en el ejercicio obligatorio y progresivo de competencias exclusivas por niveles de gobierno y de transferencia complementaria de otras competencias por parte del gobierno central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Es un hecho que la Constitución de 2008 marca el hito en el proceso de reestructuración del Estado y esta vez es el turno al “ordenamiento territorial” en el país, concepto que empieza a ser utilizado como complemento al de “organización territorial” que años anteriores no fue tomado en cuenta. Lamentablemente existe mucha confusión entre lo que es la organización territorial, el ordenamiento territorial y el orden en cuanto a competencias. Durante la elaboración de este documento ha sido extremadamente difícil marcar las diferencias entre estos tres conceptos. Al leer las leyes creadas desde el 2008, los documentos de SENPLADES, los artículos de periódicos e incluso en el mismo internet se puede observar como estos tres términos se intercambian de una fuente a otra. Incluso la misma COOTAD, dependiendo de la fuente informativa, en unos casos debía sus siglas al “ordenamiento” y en otros casos a la “organización”. En este trabajo se procura marcar la diferencia, al menos en cuanto a definiciones se refiere, pero

una y otra vez las fuentes obligan a utilizar los términos casi de manera indistinta. No obstante, la diferencia, en términos prácticos, que he podido establecer una vez que he terminado este documento es que la organización territorial en el país a través de la historia ecuatoriana se ha debido a la forma en la que los distintos grupos políticos, gobiernos, actores han querido establecer en el Ecuador, una organización sin mayor planificación, centrada en los intereses políticos de los gobiernos de turno así como en cuotas políticas para las diferentes provincias y cantones; una organización territorial basada en apreciaciones de quienes deciden por el país. Mientras que el ordenamiento territorial se debe exclusivamente a planificar un territorio, tomando en cuenta las potencialidades y limitaciones de un espacio físico así como las actividades que la población realiza o podría realizar sobre ese espacio, un criterio objetivo en pro del territorio y la sociedad

A lo antes mencionado se suma el hecho de que el esquema de competencias se relaciona estrechamente con el concepto de “organización” del Estado, algo que puede generar aún mayor confusión. De todas maneras en este trabajo se han abordado los tres conceptos, pues evitar cualquiera de ellos hubiera hecho que lo que el documento expone resulte incompleto. Esto es sin duda un reflejo de lo que sucede en el debate público en nuestro país, la confusión de términos y conceptos en un nuevo orden que sin duda tiene fuertes componentes de innovación, lo cual de una u otra forma es positiva para el Ecuador.

La propuesta “Hacia un Estado Regional Descentralizado y Autonomico” presentada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, a través de la Subsecretaría de Reforma Democrática del Estado e Innovación de la Gestión Pública, es sin duda una alternativa para facilitar la gestión adecuada de organización del espacio, la planificación integral y la ocupación equilibrada del territorio a la cual los diferentes niveles de gobierno deben alcanzar y en consecuencia elaborar Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de calidad que fomenten el desarrollo de la población.

Es así que la hipótesis se cumple parcialmente ya que la propuesta promulgada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES del nuevo ordenamiento territorial del Ecuador es la solución para

descentralizar el país y para la unificación nacional ya que esto logra dar mayor autonomía a cada una de las zonas para la planificación de sus políticas y solución de conflictos, a través de un instrumento técnico como es el ordenamiento territorial. Sin embargo, la cronología de eventos presenta vacíos y superposiciones que demuestran que no hay un cumplimiento a cabalidad en los tiempos definidos en la Constitución.

Es totalmente evidente que para llevar a cabo un proyecto tan ambicioso es fundamental profundizar el proceso de descentralización que permita en efecto activar una dinámica de cambios políticos, económicos y sociales en el país, que como hemos visto en el último apartado sea desde una perspectiva equitativa e incluyente cambiando así la ya utilizada distribución del poder.

Asimismo se puede establecer que las posibilidades reales de asumir una planificación estatal en cuanto a ordenamiento territorial aún están por verse. A pesar de que los plazos están establecidos, depende de la voluntad política y cómo los diferentes niveles de gobiernos se contagien de hacer un buen trabajo en unión sin intereses particulares, más los que proveer de una mejor calidad de vida para la población ecuatoriana.

4. CONCLUSIONES

- La hipótesis se cumple parcialmente ya que la propuesta promulgada por SENPLADES sobre un “nuevo ordenamiento territorial como solución para descentralizar el país y para la unificación nacional” ya que si bien por un lado se logra exhortar a los GADS a que cumplan con determinadas competencias de manera obligatoria y progresiva, por otro lado existe un desfase en cuanto a la conformación de regiones puesto que al momento, abril de 2012, ninguna región ha sido formada. Esto hace que la organización del territorio se presente como incompleta y muy probablemente cuando se cumpla con el tiempo límite de conformación de regiones y estas circunscripciones deban crearse de manera obligatoria y desde el Gobierno Central una vez haya transcurrido ocho años tal como indica la Constitución, el país probablemente deberá caer en un

período de “reacomodo” para insertar las regiones y sus competencias en la estructura del país.

- Otro aspecto que sustenta el descartar la hipótesis de forma completa es que la secuencia lógica de construcción y aplicación de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial – PDOT, en cualquiera de los niveles de gobierno, sean estos provincial, cantonal o parroquial, se ve abruptamente alterada por una “intromisión” desde el gobierno central en lo que a la explotación de recursos naturales se refiere. Una clara ejemplificación son los grandes proyectos mineros, los cuales son considerados “estratégicos” y por tanto de competencia del gobierno central. El resultado es que en el ideal de que el gobierno provincial y cantonal de manera consensuada elaborasen PDOTs considerando criterios de protección de las aguas, conservación del hábitat, uso del suelo, entre otros factores, en su territorio, bien podría el gobierno central intervenir y determinar que esa misma área debe ser de explotación a gran escala para dar soporte a las finanzas nacionales; dicho de otra manera, la ejecución de un Proyecto Estratégico Nacional prima sobre cualquier otro orden en el territorio. En este caso, existe un resquebrajamiento en el orden lógico de elaboración y aplicación de los PDOTs. Claros ejemplos de lo expuesto son proyectos denominados estratégicos en el sur del país, donde existen grandes proyectos mineros de extracción de oro y cobre, tal como se expuso en el capítulo 1.
- Resulta adecuado pensar cómo las corrientes de globalización, la introducción a la era de la información, entre otros, afectan o potencian las posibilidades de crecimiento de las ciudades, y de manera especial las de Latinoamérica y de manera específica las ecuatorianas.
- Es preciso mencionar que la participación de los municipios en asuntos de interés nacional e internacional ya no es un asunto lejano, ya no es utópico, pues con los avances tecnológicos se facilita tanto la comunicación como la información. Es una tarea primordial que los gobiernos locales se mantengan en colaboración constante con el desarrollo de las políticas públicas, ayudando al mejoramiento político, económico y social de su comunidad. La potenciación

de los municipios como promotores del desarrollo local, está avanzando a pasos grandes, permitiendo de esta manera facilitar la gestión integral de la problemática de los gobiernos. En el caso del Ecuador, Cuenca como gobierno autónomo es un ejemplo evidente de estas relaciones internacionales mediante el gobierno local y la Región de Quebec, la misma que goza desde 1966, de la facultad para celebrar tratados internacionales de distinta índole como resultado del reconocimiento de la Doctrina Gérin-Lajoie. Este es un ejemplo de que es factible que los GADs de tamaño mediano y de los cuales hay muchos en el país puedan establecer lazos de cooperación técnica sin que haya necesidad de acudir a la capital del Ecuador.

- Resulta poco claro el papel que van a cumplir los Gobiernos Provinciales, en el momento que se creen las Regiones avaladas por la vigente Constitución, de allí que en este documento no profundizó el rol de los Consejos Provinciales como actores en la conformación y organización del territorio, en su lugar se dio más énfasis a las Municipalidades, que son la entidad primera en cuanto a su cercanía con la población. Como se expuso en una conclusión anterior la aparición de regiones quebrantará el orden territorial que se haya construido en los primeros ocho años de vigencia de la Constitución de 2008.
- La definición de autonomía municipal, interpretación y alcance, debe ser el punto clave consagrado en las diferentes constituciones políticas, mediante preceptos que la definan de la manera más concreta que la técnica constitucional permita. En el Ecuador la autonomía municipal no ha alcanzado el nivel de detalle que se debe lograr. Hoy en día, los municipios gozan de una autonomía restringida o relativa, con la total capacidad legislativa de dictar ordenanzas pero no cuentan con la capacidad de dictarse su propio estatuto autonómico.
- En la Constitución de 1998 nada se dice sobre la necesidad de un reordenamiento territorial y la división político administrativa se mantuvo en el país y se continuó sin normar una nueva organización territorial, y peor aún la voluntad política de alcanzar un desarrollo territorial, dejando así latente los desequilibrios regionales y una inequidad espacial en el país. Si se compara la

Constitución del 2008 con aquella que la precedió se puede observar que existe una mayor agudeza en las intenciones de ordenar el territorio, este es un factor a favor de la hipótesis planteada. El implementar competencias de manera obligatoria y progresiva da un real poder al gobierno central para encaminar el país hacia aquello que se planifique. Así también, un esquema de otorgar competencias de manera obligatoria, no implica solamente un otorgamiento de competencias a los GADs sino también una obligatoriedad por parte del gobierno central a deslindarse de ciertas competencias de manera total y no como establecía la anterior Constitución.

- Es necesario analizar los resultados que se obtuvieron con el modelo de descentralización a la carta en el país, estableciendo que poco se alcanzó y se mejoró en cuanto a esta situación. Con esto se puede determinar, que en la práctica no funcionó la voluntariedad, debido a que no hubo esa iniciativa política y responsabilidad social de los gobiernos seccionales autónomos al momento de realizar sus peticiones formales ni tampoco la decisión e impulso político del Gobierno Central para estimular a los gobiernos seccionales autónomos de solicitar diversas competencias con el fin de cumplir con el proceso de descentralización y transferencia de las mismas. Es evidente que la descentralización a la carta expuso al país a una enorme ambigüedad la cual resulta inmanejable en todos los niveles de gobierno.
- Una de las principales características negativas del centralismo en el país y del modelo de descentralización a la carta, estrechamente relacionada a la transferencia de competencias sin recursos, es haber sostenido una permanente superposición de competencias, funciones y atribuciones no únicamente entre el gobierno central y los gobiernos seccionales autónomos, sino también entre estos últimos. No se delimitó con precisión lo que le correspondía hacer a las diferentes entidades públicas ni tampoco se determinó los recursos que se utilizarían.
- La Carta Magna aprobada en el 2008, cuestiona al modelo de descentralización a la carta y presenta condiciones para avanzar en el proceso de descentralización, a través de la implementación de un sistema nacional de

competencias de carácter obligatorio y progresivo, algo que directa o indirectamente influye en la organización territorial del país, ya que se debe respetar las competencias exclusivas otorgadas a los diferentes niveles de gobierno así como eliminar la superposición de competencias y asignar los recursos necesarios para que los gobiernos autónomos descentralizados asuman de manera efectiva las competencias. El Consejo Nacional de Competencias ya se encuentra en funcionamiento a partir de enero de 2011 y al momento ya ha emitido resoluciones e incluso se ha encargado de otorgar competencias a ciudades intermedias las cuales deberán ser también otorgadas a municipios de menor tamaño de manera progresiva. Así por ejemplo el Consejo Nacional de Competencias en sesión realizada en Cuenca en el mes de abril de 2012, tuvo entre los puntos de orden del día la transferencia de las competencias de tránsito a los municipios del país. Las municipalidades de Quito, Guayaquil y Cuenca tendrán 12 meses a partir de abril de 2012 para organizar la planificación, administración y regulación del tránsito. Por ejemplo, el control operativo de las calles ya no estará a cargo de la Policía Nacional y se capacitará a nuevos agentes de tránsito municipales. Ibarra, Loja, Ambato y Manta tendrán 24 meses para organizarse, el resto de cantones tendrán hasta 36 meses para hacerse cargo de todas las competencias. Dentro de este esquema al Municipio de Cuenca le transferirán desde el Ministerio de Finanzas el monto de 6.000.000 de dólares para que asuma las competencias.

- La Nueva Iniciativa de Ordenamiento Territorial y Perspectivas a Futuro muestra claramente los cambios surgidos a partir de la Constitución de 2008, que busca una mayor desconcentración del poder e impulsar el ordenamiento territorial como un mecanismo integrador, y dejar de lado la tradicional organización del país que se la ha llevado a cabo durante la historia nacional en donde los intereses de dividir el territorio primaban, sino por el contrario realizar un nuevo ordenamiento que esté fundamentado y tenga bases sólidas de análisis técnico buscando la equidad social en base a la equidad territorial.
- Con el ordenamiento territorial, la organización del territorio ya no puede prescindir de las características físicas del territorio. El grado de detalle que

permite el ordenamiento territorial hace posible la organización territorial desde niveles de gobiernos pequeños como son las juntas parroquiales, pasando por las municipalidades hasta llegar a las regiones. Esto soporta una aceptación parcial de la hipótesis planteada, pues un esquema de construir un país desde abajo hacia arriba promueve la inclusión y participación.

- En cuatro años de vigencia de la Constitución del 2008 los cambios aún no terminan por surgir, situación que genera desventaja al momento de que las zonas se formen tomando en cuenta que se tiene un plazo total de ocho años.

5. RECOMENDACIONES

Las siguientes recomendaciones que se presentarán, responden a la convicción de que sólo un proceso real de descentralización en donde los gobiernos autónomos descentralizados se fortalezcan permitirá un efectivo desarrollo del Ecuador donde las necesidades básicas del país deben ser satisfechas y de manera uniforme a lo largo de todo el país, sin que hayan inequidades entre un territorio y otro. Las recomendaciones son las siguientes:

- Establecer claramente las diferencias entre organización y ordenamiento territorial, debido a que en la práctica se los utiliza indistintamente dificultando la comunicación entre las autoridades, los técnicos e incluso la población. Los términos como ya se ha explicado son diferentes.
- Agilitar el proceso de descentralización propuesto a través de los diferentes instrumentos jurídicos, Constitución de 2008, Código Orgánico de Organización, Autonomía y Descentralización Territorial y Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas ya que en estos cuatro años queda camino aún por recorrer para lograr la formación de las diferentes zonas de planificación y al transcurrir el tiempo podría quitarle credibilidad a estos instrumentos legales.
- Consolidar el nuevo modelo de gestión del Estado, de un esquema de competencias obligatorio y progresivo, fortaleciendo a los diferentes gobiernos

autónomos descentralizados en donde la autonomía municipal alcance el grado requerido por sus alcaldes, con total capacidad legislativa y de acción, dando por terminado aquella autonomía restringida o relativa.

- Definir de manera más concreta que la técnica constitucional permita los preceptos de autonomía municipal, interpretación y alcance, debido a la autonomía restringida o relativa que actualmente los municipios gozan. Siendo que la legislación es nueva y no perfecta, existen muchos vacíos legales los cuales en lugar de ser ignorados deberían ser afrontados para ser analizados y buscar su solución.
- Las oficinas de la SENPLADES de las diferentes zonas deben seguir el ejemplo positivo de la Zonal 6, con sede en Cuenca, en donde existe una experiencia piloto de planificación que llegó más allá de la distribución del documento guía para la elaboración de Planes de Desarrollo de Ordenamiento Territorial-PDOTs. Así mismo, la SENPLADES Zonal 6 inició un proceso de asesoría a los GADs, el mismo que se arrancó con un proceso de concientización a los funcionarios municipales para luego proceder a la firma de convenios que formalizan la futura cooperación técnica o asesoría en la elaboración de los PDOTs.
- Replicar el trabajo de la Zonal 6 a las otras zonales con el propósito que se visualice lo que se puede alcanzar y continúen el proceso ya iniciado el mismo que requiere de agilidad y liderazgo de las personas encargadas debido a que el tiempo es apremiante.
- El Gobierno Nacional debe promover el fortalecimiento de los GADs específicamente en la construcción de capacidades locales, disminuyendo la cantidad y alcance de programas nacionales que son manejados totalmente desde Quito sin un conocimiento en detalle del territorio como aquel que disponen los alcaldes.

- Dejar de lado el paradigma de centralizar los proyectos en Quito, Guayaquil o Cuenca, sino por el contrario fortalecer la participación de otros actores nacionales en esta nueva iniciativa.
- Demandar de las diferentes zonas de planificación planes efectivos de ordenamiento territorial, debido al desconocimiento de la sociedad no se pueden realizar estas demandas. El tema de ordenamiento territorial no es aún tan conocido por la sociedad ajena a las oficinas gubernamentales como SENPLADES.
- Fomentar la réplica del proyecto SIGTIERRAS a nivel urbano y a menor escala por parte de los GADs con el propósito de incentivar la fotografía aérea digital como insumo básico de planificación de los diferentes gobiernos autónomos descentralizados.
- Continuar fomentando la planificación la misma que, evidentemente, es un aspecto positivo para el país, a través de proyectos y asesoramiento a los diferentes GADs pero de manera especial a los pequeños los mismos que necesitan un mayor apoyo para elaborar sus planes de desarrollo.
- Impulsar las iniciativas locales, surgidas en las municipalidades medias, y sobre todo buscar la cooperación horizontal con otras municipalidades de similares características. Una colaboración horizontal entre municipalidades no necesariamente implica la participación de Quito como capital. Las ciudades medianas disponen de proyectos de igual o mejor impacto que proyectos similares en las grandes ciudades, algo que debe ser rescatado.
- La asignación de competencias desde el Gobierno Central hacia los GADs es apoyada con la asignación de recursos económicos, lo cual es evidentemente necesario. Sin embargo, como ya se mencionó, se requiere de la construcción de capacidades locales. Surge la interrogante de cómo se deben construir estas capacidades locales. Al momento el Gobierno Nacional impulsa la formación de cuarto nivel, pero pareciera ser que existe un nulo impulso a la diversificación de carreras universitarias. En temas relacionados con el

territorio, catastro por ejemplo, el país no dispone de agrimensores, cartógrafos o geodestas, estos vacíos deben ser suplidos por profesionales de carreras técnicas tradicionales como arquitectos, geógrafos o informáticos, quienes en el afán de cumplir con la demanda deben recurrir al cuarto nivel llegando a ser productivos en edades muy tardías. A más de fomentar la especialización profesional, el Gobierno debería impulsar la diversificación de carreras algo que resulta muy pertinente cuando el territorio es el eje del desarrollo tal como contempla la Constitución.

- Con respecto a la ejecución de competencias por parte de los GADs, existe aún un faltante. La normatividad, es decir, las normas en base a las cuales los GADs, de manera especial las Municipalidades, deben ejecutar las diferentes competencias. Un ejemplo de norma es la Ley de Tránsito y sus reglamentos, en base a estas normas los municipios, que empiezan a recibir la competencia de tránsito, pueden desenvolverse de manera sólida, sin confusiones y conociendo plenamente cuáles son sus campos de acción. Sin embargo, existen otras competencias que no disponen de normas, por ejemplo el Catastro, lo cual es el eje de trabajo de todo Alcalde. No existe normativa catastral y por ende el Catastro elaborado por Quito puede diferir y de hecho difiere de aquel realizado en Guayaquil, lo cual genera imposibilidad al momento de comparación. Si bien nuevas competencias deberán ser ejecutadas por las municipalidades, a más del recurso económico y humano se requiere de normatividad que articule la ejecución de competencias a lo largo del país.
- Una última recomendación, y aunque no se relaciona directamente con la estructura estatal y tiene más bien fines académicos, es la que en la carrera Multilingüe en Negocios y Relaciones Internacionales se fortalezca el conocimiento del aparato estatal considerando que este es un actor clave en la conformación de relaciones internacionales, algo que fuese mencionado en la introducción a este documento y que es la motivación principal para la realización de este trabajo. Esta recomendación podría haber sido considerada poco pertinente cuando las corrientes neoliberales promulgaban un apego a los vaivenes del mercado con una cada vez menor participación estatal sin

embargo, con las actuales corrientes de gobierno en Sudamérica y principalmente en el Ecuador, donde se busca fortalecer al Estado en sus capacidades de regulación y ejecución, el conocer la “situación pública” resulta muy necesario. Un conocimiento adecuado de la dinámica privada y del aparato estatal conjugan perfectamente para buscar oportunidades de relaciones internacionales, algo que desde el punto de vista de mi persona como realizadora de este documento ha sido muy gratificante.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

ALDECOA, Francisco, KEATING, Michael, *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las repones*, Marcial Pons, Madrid, 2000

AGULLA, Juan Carlos, *Federalismo y Centralismo*, Ediciones Libera, Buenos Aires, 1967

ARIAS, Tania, *¿Hacia un nuevo ordenamiento territorial? De la descentralización a la carta a competencias explícitas y obligatorias. El régimen autónomo descentralizado aprobado en Montecristi*, Desafíos constitucionales, la Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Quito, 2008

ASOCIACIÓN SERVICIOS EDUCATIVOS RURALES, *Las Municipalidades y su papel en la Democratización y el Desarrollo del país*, II Seminario de Alcaldes, Lima, 1998

AYALA MORA, Enrique, *Lucha política y origen de los partidos políticos en Ecuador*, Corporación Editora Nacional, Cuarta Edición, Quito, 1988

AYALA MORA, ENRIQUE, *Resumen de Historia del Ecuador*, Corporación Editora Nacional, Segunda Edición, Quito, 2003

BÁEZ, René, *Hacia un subdesarrollo moderno*, Imprenta Alberto Crespo Encalada, Segunda Edición, Quito, 1983

BARAHONA, Rafael, *Cambios en tenencia de la tierra y la demanda externa: algunas observaciones sobre la Costa ecuatoriana*

BLACK, Juan, *Galápagos archipiélago del Ecuador*, Imprenta Europa, Quito, 1973

BORJA, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, Fondo de Cultura Económico, México, 1997

Proy. CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*, Primera Edición, 2009

CHAUNU, Pierre, *L'Amérique et les Amériques de la préhistoire á nos jour*, Armand Colin, Paris, 1964

CHATELET, Francois, PISIER-KOUCHNER, Évelyne, *Las concepciones políticas del siglo XX: Historia del pensamiento político*, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1986

CLAYTON, Laurence, *Los astilleros de Guayaquil*, Publicaciones del Archivo Histórico del Guayas, Guayaquil, 1978

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD, Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados, Registro Oficial No. 303 del 19 de octubre de 2010.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Registro Oficial No. 306 del 22 de octubre de 2010

COLLIN DELAVALD, Anne, *Plaines et collines de la région occidentale de l'Équateur*, Étude de Géographie régionale, Bulletin de l'Institut français d'études Andins, 1976

CONSEJO NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO-CONAM, *Propuesta del nuevo modelo de gestión para el Ecuador*, Quito, 2000

COSTALES, Alfredo y DE COSTALES, Piedad, *Historia social del Ecuador*, Casa de la Cultura Ecuatoriana, tomo IV, Quito, 1971

CUEVA, Agustín, *La crisis de los años 60*, Editorial Crítica, Segunda Edición, Quito, 1980

DE LA TORRE, Patricia, *Lo privado y local en el Estado Ecuatoriano*, Editorial Abya Yala, Segunda Edición, Quito, 1999

DELER, Jean Paul, *Ecuador del Espacio al Estado Nacional*, Universidad Andina Simón Bolívar, Segunda Edición, Quito, 2007

DELER, Jean Paul, *Estructuras espaciales del Ecuador contemporáneo (1969-1980)*, CEN, Quito, 1983

DIETERLEN, Paulette, *La pobreza: un estudio filosófico*, Fondo de Cultura Económica UNAM, México, 2003

DIEZCANSECO PAREJA, Alfredo, *Historia de la República: el Ecuador desde 1830 a nuestros días*, Editorial Universitaria, Quito, 1979

ECUADOR, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, *Atlas Regional de Potencialidades, Limitaciones Territoriales*, Quito, 2008

ESPINOSA, Simón, *Presidentes del Ecuador*, Vistazo, Editores Nacionales S.A., Quito, 1996.

ETIMOCLASSICA, *Autonomía*,
<http://interclassica.um.es/didactica/etimoclassica/palabras/a/autonomia>

FRÉDÉRIC, Mauro, *Préeminence urbaine et réseau urbain dans l'Amérique coloniale*, Paris, 1974

FERRER, Aldo, *Historia de la globalización: Orígenes del orden económico mundial*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires 1996

GALARZA, Jaime, *El festín del petróleo*, Edición Solitierra, Quito, 1972

GRIFFIN, James, *Its Meaning, Measurement and Moral Importance*, Oxford: Clarendon Press, 1988 *Well-Being*

INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR-IGM, *Atlas Geográfico de la República del Ecuador*, Quito, Primera Edición, 2010

LEÓN, Juan, *Análisis de relaciones funcionales de los asentamientos humanos en el Ecuador*, Senplades, Primera Edición, Quito, 2009

LERDA, Juan Carlos, *Globalización y pérdida de autonomía de las autoridades fiscales, bancarias y monetarias*, Revista de la CEPAL, Abril, No. 58, Santiago de Chile, 1996

MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1996

MENDOZA, Luis Aníbal, *Derecho territorial ecuatoriano*, Nueva Luz, Quinta Edición, Guayaquil, 1980

PAZ Y MIÑO, Luis, *Cartografía quiteña: Apuntes para una geografía urbana de Quito*, Imprenta Municipal, Quito, 1961

PLAZA, Galo, *The politics of Prosperity*, Ecuador oil up for grabs,

Proy. CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*, Primera Edición, 2009

RODRÍGUEZ GELFENSTEIN, Sergio, *Capítulo: El estado-nación y los actores gubernamentales no centrales: su lugar y relación en el debate teórico dentro de la disciplina de las relaciones internacionales*, *La paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobiernos locales*, Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, México, 2006

SALGADO, Germánico, *Ecuador y la integración económica de América Latina*, BID-INTAL, Quito, 1970

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, *La Autonomía Local: antecedentes históricos y significado constitucional*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Editorial Civitas, Madrid, 1990

SASSEN, Saskia, *La ville globale: New York, Londres, Tokyo*, Princeton University Press, Descartes & Cie, Paris, 1996

SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO-SENPLADES, *Recuperación del Estado Nacional para alcanzar el Buen Vivir*, Memoria Bial 2007-2009

SOSA WAGNER, Francisco, *Manual de Derecho Local*, Editorial Aranzadi, Navarra, 2001

TAPIA, Luis, ZAVGORODNIAYA, Svetlana, *Región, Regionalización y Descentralización: Análisis del funcionamiento integrado de las regiones del territorio ecuatoriano*, Vicepresidencia de la República del Ecuador, Quito, 2000.

VAN DER ZEEN, Jaap, *Orientaciones Ordenamiento Territorial SENPLADES Región 6*, Documento interno de trabajo, Material de capacitación a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Cuenca, 2011

VERDUGA, César, *El desarrollo económico ecuatoriano contemporáneo: una aproximación: análisis del período 1972-1975*, Sociedad Ecuatoriana de Planificación, Guayaquil, 1976

VICIANO PASTOR, Roberto, *Algunas consideraciones sobre la organización territorial del Estado en la Constitución de 2008*, en el libro: *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, Corporación Editora Nacional, Quito, 2009

VILLACRÉS MOSCOSO, Jorge, *Geopolítica del Estado ecuatoriano*, Quito, 1973

VIVANCO CASTILLO, JOSÉ, *Descentralización del Estado y Articulación del Espacio Nacional: La Regionalización Horizontal*, Industria Gráfica Amazonas, Loja, 2008

Revistas

COLOMER, Josep, *Las instituciones del federalismo*, Revista española de ciencia política. ISSN 1575-6548, No. 1, 1999

NEGRETE GARCÍA, Jorge, *El despertar amazónico*, Revista Geográfica No. 8, Quito, 1980

THIENEL, Rudolf, *El concepto de Estado federal en la teoría pura del derecho*, Revista de la Facultad de Derecho de México, ISSN 0185-1810, No. 244, 2005

ZELAYA, Juan Antonio, *Estado de la provincia de Guayaquil*, Revista de Archivo Histórico del Guayas, Guayaquil

Web

AGUAYO, Hugo, *De la era industrial a la era de la información*, <http://dinerointernet.obolog.com/era-industrial-era-informacion-164501>, martes 25 de noviembre de 2008

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, *Constitución de 1998*, Registro Oficial No. 001 del 11 de agosto de 1998, <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador98.html>

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, *Constitución de 2008*, Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre de 2008, <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador08.html#mozTocId273089>

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, *Informe de Mayoría para Segundo Debate sobre Carácter y Elementos Constitutivos del Estado*, Montecristi, 2008, http://constituyente.asambleanacional.gov.ec/documentos/informe_minoria_carater_y_elemento.pdf

ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS, *Número de municipalidades*, consulta telefónica: 022469367/022274977/022469683/022469704, página web en construcción, <http://www.ame.gov.ec/>

BIBLIOTECA VIRTUAL MIGUEL DE CERVANTES, *Constitución de 1878*, http://213.0.4.19/servlet/SirveObras/68095066439682617422202/p0000001.htm#l_2_2_

CANADA CONSTITUTION, Department of Justice, http://laws.justice.gc.ca/eng/Const/Const_index.html
CARREÓN, Pedro, *Paradiplomacia y su desarrollo en el mundo*, Revista Protocolo, 27 de septiembre de 2007, <http://www.protocolo.com.mx/internacional/paradiplomacia-y-su-desarrollo-en-el-mundo/>

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES-CEI, *Noé Cornago Prieto*, <http://www.ceibcn.com/docencia/professor.php?id=25&llengua=es>

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE-CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, 2000, <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/4425/lcg2071.pdf>

CONGRESO NACIONAL, *Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada*, Registro Oficial No. 349 del 3 de diciembre de 1993, www.ceda.org.ec/.../Ley%20de%20Modernizacion%20del%20Estado

CONGRESO NACIONAL, *Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social*, Registro Oficial No. 168 del 8 de octubre de 1997, <http://eva.utpl.edu.ec/door/uploads/428/428/indice.html>

CONSEJO NACIONAL DE GOBIERNOS PARROQUIALES RURALES DEL ECUADOR, *Número de juntas parroquiales*, consulta telefónica: 022508111, página web, <http://www.conajupare.gob.ec/>

CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS PROVINCIALES DEL ECUADOR, *Antecedentes*, <http://www.congope.gob.ec/index.php?q=node/7>

CONSTITUTIONNET, *Constitución de 1869*, <http://www.constitutionnet.org/files/1869.pdf>

CORNAGO PRIETO, Noé, *Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación*, 2001, <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2052214>

DEFINICIÓN. DE, *Competencia*, <http://definicion.de/competencia/>

EL COMERCIO, *EB también cobra el pasaje en Cuenca*,
http://www.elcomercio.com/noticias/EB-cobra-pasaje-Cuenca_0_175182493.html,
lunes 21 de diciembre de 2009

FLACSO, *Descripción de la Zona de Estudio: La Provincia de Orellana*,
www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=17599

FRANCISCO SOSA WAGNER,
http://www3.unileon.es/ce/fde/archivos/docentes/francisco_sosa_wagner.htm

FEMICA. FEDERACIÓN DE MUNICIPIOS DEL ITSMO CENTROAMERICANO,
Participación Ciudadana, <http://www.femica.org/archivos/participacion.htm>

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE SANTO DOMINGO, *Historia*,
http://www.santodomingo.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=4

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE LA PROVINCIA DE SUCUMBÍOS, *Reseña histórica de la provincia de Sucumbíos*,
http://www.sucumbios.gob.ec/index.php?option=com_content&view=section&id=25&Itemid=209

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE PICHINCHA, *El CONGOPE, un avance del CONCOPE*,
http://www.pichinchaldia.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=1421:el-congope-un-avance-del-concope&catid=112:corporativas&Itemid=847

GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh, *Federalismo, gobiernos locales y democracia*,
<http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/federalismo.htm>
Ley Orgánica de Régimen Municipal, Registro Oficial 315 del 26 de Agosto de 1982,
<http://pdba.georgetown.edu/Decen/Ecuador/leymunicip.htm>

HERMANOS CAPUCHINOS DEL ECUADOR, *Participación de Monseñor Alejandro Labaka en la creación de la Provincia de Orellana*,
http://capuchinosdeecuador.org/index.php?option=com_content&view=article&id=488:participacion-de-mons-alejandro-labaka-en-la-creacion-de-la-provincia-de-orellana&catid=99:vicariato&Itemid=174

HERNÁNDEZ TERÁN, Miguel, *Municipio y Poder*, Revista Jurídica de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil,
http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com_content&task=view&id=96&Itemid=48

MARTÍNEZ DALMAU, Rubén. *Ecuador: Los 444 artículos de Montecristi*, domingo 27 de julio de 2008, <http://www.tinku.org/ecuador/2530-florencia-pena-llamense-al-silencio-y-dejense-de-joder.html>

MARTINEZ, Luisa María, *La Planificación: concepto, evolución y funciones*, CEPAL, 2009, http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/1/36341/sesion_planificacion.pdf

MUSEO MUNICIPAL DE GUAYAQUIL, *José Domingo de la Merced de la Mar y Cortázar*, http://www.museodeguayaquil.com/index.php?option=com_content&view=article&id=151:jose-domingo-de-la-merced-de-la-mar-y-cortazar&catid=49:la-provincia-de-guayaquil&Itemid=213

OEI Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Brotos de regionalismo en el Ecuador*, <http://www.oei.org.co/sii/entrega21/art08.htm>

OICI, *Carta Iberoamericana de Autonomía Municipal*, Caracas, 22 de noviembre de 1990, www.cities-localgovernments.org/.../carta_iberamericana_autonomialocal.pdf

PARADIPLOMACIA.ORG, *Paradiplomacia*, <http://www.paradiplomacia.org/>

PARKER ALMONACID, Carlos, *La paradiplomacia de las regiones en tiempos de globalización*, 20 de octubre de 2004, <http://www.elmostrador.cl/opinion/2004/10/20/la-paradiplomacia-de-las-regiones-en-tiempos-de-globalizacion/>

PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR, *La planificación territorial*, <http://plan.senplades.gob.ec/planes-de-desarrollo-provincial-2007-2010>

PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR, *Propiciar y fortalecer una estructura nacional policéntrica, articulada y complementaria de asentamientos humano*, <http://plan.senplades.gob.ec/tematica-etn-1>

PPD MUNICIPAL, *Municipio y Ciudadanía: Una relación en constante construcción*, 16 de noviembre de 2009, <http://ppdmunicipal.bligoo.cl/content/view/661431/MUNICIPIO-Y-CIUDADANIA-Una-relacion-en-constante-construccion.html>

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Proyecto de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD): Exposición de Motivos*, <http://www.asambleanacional.gov.ec>

ROHRER, Finlo, *El retorno de las ciudades-estado*, BBCMundo, 14 de julio de 2006, news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/misc/newsid_5180000/5180742.stm

SANTA ELENA PREFECTURA, *Provincialización*, http://www.santaelena.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=355&Itemid=158

SECRETARIA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO-SENPLADES, *Brochure institucional*, http://www.senplades.gob.ec/c/document_library/get_file?uuid=c57bfa32-9a0b-4918-8976-a654011242f1&groupId=18607

SEVILLA CEVALLOS, Sergio, Presidente y representante legal de la Federación Nacional de Asociaciones de Empleados de los Gobiernos Provinciales del Ecuador FENACOPE, *Sí a los gobiernos provinciales del Ecuador*, http://www.fenacope.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=34

SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN-SNI, *Base de Datos de Información Geográfica*, 01/dic/2011, http://territorial.sni.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=59&Itemid=157

UNALMED, *Álgebra de mapas*, <http://www.unalmed.edu.co/~janaya/clase9/clase9.htm>

UNITED NATIONS, Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331, entered into force January 27, 1980. Viena, 23 de mayo de 1969, Arts. 1, 2, 6 y 7. <http://www.derechos.org/nizkor/ley/viena.html>

UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION, Demographic Yearbook, *Table 3 Population by sex, annual rate of population increase, surface area and density / Population selon le sexe, taux d'accroissement annuel de la population, superficie et densité*, 2010, <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/dyb2009-2010/Table03.pdf>

WALSH, Edmund, *Constitución Política de la República de Ecuador de 1830*, <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuador30.html>