

ILPES/CEPAL

LAS POLÍTICAS REGIONALES EN EL ECUADOR
(Informe de avance)

Edgard Moncayo Jiménez

Bogotá, Agosto de 2003

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|--|----|
| TABLA DE CONTENIDO | 2 |
| Introducción | 3 |
| I . El período de las transformaciones estructurales y de la protoplanificación (1948-1963) | 7 |
| II . El período de los primeros planes de (1963-1972) | 10 |
| III . El período del impulso a la substitución de importaciones y de la planificación regional activa (1972-1984) | 13 |
| IV . El período de transición (1984-1992) | 18 |
| Rodrigo Borja (1988-1992) | 18 |
| V . El período neoliberal y el inicio de la descentralización (1992-2003) | 20 |
| BIBLIOGRAFÍA | 30 |
| Apéndice 1: TABLAS Y GRÁFICOS | 33 |
| Apéndice 2: MAPAS | 37 |

Introducción

La cuestión regional y la organización territorial del Estado es un tema que ha permeado la historia ecuatoriana desde los orígenes de la República hasta nuestros días. Según el historiador Enrique Ayala:

el país nació como una agregación de regiones y no como herencia lineal de una entidad consolidada en el pasado. Desde luego que las raíces del Ecuador las hallamos en el pasado aborigen y colonial. El país no surgió de la nada. Pero la fundación del Estado no fue sólo un acto de continuidad, sino también una discontinuidad de la visión que tenían las clases dominantes de la Sierra Norte, las cuales se vieron obligadas a reconocer que el nuevo país no era el Quito colonial, sino una realidad distinta, punto del equilibrio y la confluencia regionales¹.

A pesar de que en la primera Constitución del país, la de 1830, el Estado ecuatoriano se declaró unitario, y que la de 1843 era de un centralismo vertical, durante la primera mitad del siglo XIX lo que realmente imperó fue un federalismo "de facto".

En efecto, los tres departamentos en los que se dividió el Ecuador de ese entonces tenían como capitales las ciudades más pobladas e importantes del país —Quito, Guayaquil y Cuenca— y cada una de ellas se propuso mantener su cuota de poder como si se tratara de un Estado Federado².

La influencia de los poderes regionales se hizo sentir "de jure" en las constituciones de 1845, 1850, 1852 y muy especialmente en la de 1861 que era de amplia inspiración federal. Ésta última Carta consagró el régimen seccional más autónomo de todo el siglo XIX, involucrando en él a todas las entidades territoriales (provincias, cantones y parroquias).

El interludio federalista terminó con la Constitución de 1869 que reflejaba fielmente las concepciones centralistas a ultranza del presidente Gabriel García Moreno. Concluido el periodo "garciano", Guayaquil y Cuenca volvieron a la carga, para tratar de reconquistar la autonomía que les había concedido la Constitución de 1861.

No obstante y aunque las ideas federativas volvieron a jugar un papel prominente en las asambleas constituyentes de 1878 y 1883, al punto de que en esta

¹ Ayala Mora, Enrique (2000), *Las nuevas fronteras y la identidad Nacional*, en: Cañete, María Fernanda, comp. (2000), *La crisis ecuatoriana: sus bloqueos económicos, políticos y sociales*, Quito: CEDIME/IFEA.

² Maignashca, Juan (1994), *El proceso de integración nacional en Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895*, en: Maignashca, Juan (1994), *Historia y región en Ecuador 1830-1930*, Quito: Flacso/Corporación Editorial Nacional, p. 361.

última los representantes de los poderes regionales propusieron un régimen federal, el Estado ecuatoriano ha conservado desde entonces su carácter unitario.

Citando de nuevo a Maiguashca:

Los arquitectos de la Constitución de 1883 buscaron un lugar intermedio entre el unitarismo vertical y rígido de García Moreno y el unitarismo [¿federalismo?] difuso de la constitución de 1861³.

Para nuestro autor, es en tal compromiso que se funda la consolidación del Estado ecuatoriano⁴, que vendría a producirse en los primeros decenios del siglo XX.

A lo largo del siglo XX, sin embargo, el fermento federalista ha aflorado en repetidas ocasiones. Lo hizo en 1939 cuando se creó en Guayaquil un "Partido Federalista" como reacción a medidas tomadas por el gobierno nacional para tener una mayor ingerencia en el Banco Central que hasta entonces era semiprivado; y en 1959 a raíz de la pugna regional entre industriales de la Sierra y de la Costa alrededor de la política de sustitución de importaciones⁵.

El debate sobre lo regional se ha vuelto a animar a propósito de la Constitución de 1998 que define al Ecuador como un "Estado unitario con autonomía de sus entidades territoriales", en una fórmula que recuerda las constituciones centro-federales del siglo XIX, pero que es en todo caso más acorde con el signo de los tiempos.

Con estos antecedentes, el presente trabajo tiene la finalidad de describir las políticas explícitas que el Estado ecuatoriano ha puesto en práctica en materia de desarrollo regional. Al efecto hemos seguido la siguiente estrategia metodológica:

1. **Analizar el "componente" regional de los planes nacionales de desarrollo.**

Aunque normalmente hay una distancia apreciable entre las acciones concretas y los postulados de los planes, el análisis de estos proporciona, de todas formas, una buena imagen de la manera en que el Estado visualiza los principales problemas del sistema socioeconómico del país en el respectivo período y del repertorio de políticas que considera apropiado para

³ Maiguashca, Juan (1994), op. cit., p. 365. El añadido es nuestro.

⁴ Ibid.

⁵ La cual involucró a la actividad textil y de llantas de la Sierra y la azucarera e importadora de la Costa. Véase: Quintero, Rafael y Erika Silva (1991), *Región y representación política en el Ecuador contemporáneo*, en: Quintero, Rafael ed. (1991), *La cuestión regional y el poder*, Quito: Corporación Editorial Nacional.

resolverlos. Por esta razón, la importancia que un plan le concede a una determinada política, es un buen indicador de la prioridad que el Estado le otorga a la materia sobre la cual versa tal política.

2. **Identificar las distintas fases o generaciones de las políticas.** Aunque hay lugar a distinguir subperiodos con énfasis especiales, en las políticas regionales —como de hecho, todas las demás— pueden distinguirse dos grandes generaciones: la que acompaña el ascenso y apogeo del Estado Keynesiano de Bienestar -EKB- y la que va aparejada con la crisis y repliegue del EKB y el consiguiente surgimiento de modalidades más descentralizadas (vertical y horizontalmente) de la actuación del Estado. En la primera, la política cumplía un papel redistributivo y compensatorio para reducir las desigualdades regionales e impulsar las áreas atrasadas mediante proyectos de inversión pública. En la segunda, el Estado central se repliega y es sustituido por una suerte de *activismo económico* de las propias regiones. Como se verá en el desarrollo del trabajo, en el caso específico del Ecuador distinguiremos cinco periodos con políticas regionales características⁶.
3. **Identificar los instrumentos.** Cada generación de políticas se vale de un determinado conjunto de instrumentos para lograr sus objetivos. Las políticas intervencionistas utilizan instrumentos *prescriptivos* y *materiales*. Los primeros son aquellos que buscan modificar el comportamiento de los agentes mediante la obligación, la prohibición y la autorización, y los segundos son los que proporcionan directamente bienes y servicios. Por su parte las políticas que corresponden a las fases de transición y repliegue del Estado central utilizan instrumentos basados en incentivos, coordinación y alianzas con la sociedad civil.
4. **Enmarcar el análisis en la estrategia general de desarrollo.** Más allá de los planes de desarrollo, es importante colocar la política que se analiza en el

⁶ Díaz, María Angeles (2003), *La evaluación de la política regional, una revisión de enfoques y métodos* en: Bañón i Martínez, comp. (2003), *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Madrid: Ediciones Díaz de Santos, p.137 y ss.

contexto del modelo o estrategia general de desarrollo que sigue cada país en cada periodo que es objeto de observación. En nuestro caso, en estrecha asociación con la fase del Estado planificador e intervencionista que se desplegó entre los cincuenta y los ochenta, aparece el modelo de sustitución de importaciones; en tanto que la fase de retracción del Estado está vinculada a la adopción del modelo neoliberal de crecimiento hacia fuera. El papel asignado a las regiones es distinto en cada caso.

5. **Explicitar las influencias externas.** La fase del intervencionismo estatal — planificador e industrialista— se inició en Ecuador casi simultáneamente con los otros países latinoamericanos. Lo propio ocurrió con las estrategias de desarrollo rural integrado en los setenta, con la descentralización y la adopción del modelo neoliberal en la década de los noventa. En todos estos casos la influencia de los programas impulsados por organismos internacionales y por corrientes de pensamiento externas es claramente perceptible. En el trabajo se tratarán de identificar tales influencias.
6. **Identificar los tomadores de decisiones.** Se ha procurado hacer explícito en el análisis de cada periodo, los principales actores (y con qué influencias intelectuales) que intervinieron en la elaboración de los planes de desarrollo y las políticas regionales.
7. **Reconocer las continuidades y las rupturas.** Las políticas no se conciben, implementan y terminan en el marco de un periodo presidencial, sino que su ciclo de vida atraviesa varias administraciones, con independencia de su color político. En este documento, hemos procurado identificar tales continuidades, al tiempo que se advierte sobre las rupturas o mutaciones de las políticas analizadas.

Nos damos cuenta de que un trabajo completo de evaluación de las políticas regionales en Ecuador tendría que incluir un examen de sus impactos cualitativos y cuantitativos, pero ello estaba por fuera de los alcances de este documento. Por tal

razón, el documento debe tomarse, más bien, como un análisis descriptivo de las mismas.

I. El período de las transformaciones estructurales y de la proto-planificación (1948–1963)

A partir de 1948, se producen en el Ecuador cambios políticos y socio-económicos de gran envergadura.

En primer lugar, se inicia el gobierno del presidente Galo Plaza que sería el primero en terminar su mandato constitucional, después de un período de 25 años en el que se sucedieron 25 gobiernos, entre los cuales sólo 8 habían sido elegidos por voto popular. Con la administración Plaza (1948–1952) se inaugura una fase de cambios ordenados en la primera magistratura del país, que se prolongó durante 15 años hasta el golpe de Estado que instauró en el poder la Junta Militar de Gobierno (1963–1966).

Además de tal estabilidad constitucional, en dicho período —según los historiadores Quintero y Silva— se verifica el agotamiento de los viejos partidos políticos y su reemplazo por un nuevo régimen de partidos con respaldo en normas constitucionales y un sistema electoral más moderno⁷. En el lapso 1948–1963 se formaron en el Ecuador 16 partidos o movimientos políticos, con una base electoral que se desplazó rápidamente de las zonas rurales a las urbanas⁸.

En segundo término, durante la presidencia de Galo Plaza, el Estado ecuatoriano impulsó deliberadamente el cultivo y la exportación de banano, a través del capital extranjero representado en la United Fruit Company. Como resultado, la participación del llamado "oro verde" en el total de las exportaciones pasó del 5% al 52% en el período 1948–1964.

Los tres lustros de auge bananero estuvieron acompañados de importantes intervenciones del Estado en la construcción de infraestructura y en la transferencia de recursos hacia la modernización de otras actividades agrícolas e incluso hacia una incipiente industrialización.

⁷ Quintero, Rafael y Erika Silva (2001), *Ecuador: una nación en ciernes*, Quito: Editorial Universitaria (cuarta edición), cap.XII.

⁸ *Ibid.*

De acuerdo con Acosta:

El impacto del banano en la economía nacional fue mucho más profundo en términos nacionales que el generado por el cacao décadas antes: se amplió la frontera agrícola a nuevas zonas de la Costa, se expandió notoriamente la red vial y se produjo un mayor proceso de migración de la Sierra hacia la Costa, con un desarrollo acelerado de las ciudades y un cierto robustecimiento del mercado interno...⁹

Las anteriores transformaciones, que implicaron tasas de crecimiento del orden del 10% anual durante el decenio de los cincuenta¹⁰, conducen a Quintero y Silva a afirmar que durante el ciclo expansivo basado en el banano se produjo en el Ecuador una "profundización de la acumulación originaria de capital" y la conexión del capitalismo ecuatoriano con los "circuitos internacionales de acumulación"¹¹.

Por último, en este breve recuento de las transformaciones que indujo la bonanza bananera, el sector industrial recibió también un cierto impulso, con la promulgación de Ley de Fomento Industrial de 1957 durante la presidencia de Camilo Ponce de León (1956-1960). Especialmente en la región de la Sierra se localizó la fabricación de llantas, textiles y productos lácteos¹², en tanto que las industrias procesadoras de caña, café, cerveza, cemento, calzado, papel y cartón, choco-late, licores y tabaco, entre otras, se establecieron en la Costa (Guayaquil). Estos desarrollos no alcanzaron a consolidar, sin embargo, un verdadero proceso de sustitución de importaciones, lo cual sólo vendría a producirse en el decenio de los setenta.

En el contexto de los cambios políticos y económicos descritos anteriormente — que determinaron la configuración paulatina de un Estado desarrollista e intervencionista— es que surge la planificación en el Ecuador. En efecto, en 1954 — durante la cuarta presidencia de José María Velasco Ibarra (1952-1956)¹³ se creó la Junta Nacional de Planificación —Junapla— con el propósito de:

⁹ Acosta, Alberto (1995), *Breve historia económica del Ecuador*, Quito: Corporación Editorial Nacional, p.100.

¹⁰ Según las series del PIB presentadas por Acosta. Véase: Acosta, Alberto (1995), op. cit., cuadro 1.

¹¹ Quintero, Rafael y Erika Silva (2001), op. cit., p.13.

¹² *Ibid.*, p.14.

¹³ Este mandatario ocupó la presidencia del Ecuador en ocho oportunidades(!), en un lapso que se extiende desde 1935 hasta 1972.

Formular planes sistemáticos de desarrollo, tanto regionales como nacionales, en el campo económico y social; coordinar la política económica de los ministerios y organismos estatales y, de modo particular, las inversiones que hagan los mismos; e intervenir los procesos financieros, especialmente en la contratación de deudas internas y externas¹⁴.

En la decisión gubernamental de crear la Junapla influyó la presentación por parte de la CEPAL en 1953 del informe "El Desarrollo Económico del Ecuador", fruto una investigación iniciada en 1951¹⁵.

No obstante que la preparación del primer plan de desarrollo sólo se produjo hasta 1963, la Junapla elaboró tres documentos importantes en la protohistoria de la planificación en el Ecuador: a) El desarrollo Económico en las provincias de Azuay Cañar (1956), b) Bases y Directivas para el Desarrollo Económico (1958) y Plan inmediato del Desarrollo (1960).

El primero de dichos documentos constituye la primera aproximación a la planificación regional en el Ecuador y centra su análisis en las causas del atraso relativo de las provincias australes de Azuay y Cañar (véase mapa 1). Las respectivas recomendaciones se refieren a la construcción de infraestructura vial, la modernización agropecuaria y el desarrollo industrial¹⁶.

Por su parte, en el documento "Bases y Directivas..." también se alude el problema de los desequilibrios regionales, en la siguiente forma:

Será necesario... que el plan mantenga algunas disposiciones destinadas a llevar un mayor contingente de capital hacia aquellas regiones, como el Austro, que atraviesa por un estado económico de depresión... habrá que buscar la forma de equilibrar mejor las economías de la Sierra y de la Costa... entre los objetivos del plan deberán figurar necesariamente los que tienden a fomentar el comercio recíproco entre las dos regiones...¹⁷.

Como se colige de la cita anterior, la preocupación por la integración nacional y la superación de la fractura entre la macro-región de la Sierra, con su epicentro en la provincia de Pichincha (capital Quito), y la de la Costa, con su eje principal en la

¹⁴ Banco Central del Ecuador (1987), *La planificación en el Ecuador*, Quito: Corporación Editorial Nacional, p.19. El énfasis es nuestro.

¹⁵ En 1955 la CEPAL presentó un informe similar en Colombia, que también fue muy influyente en las primeras experiencias de planificación en este país.

¹⁶ Posteriormente (en los años sesenta) se establecería en Azuay una industria de derivados del caucho (llantas y neumáticos).

¹⁷ Banco Central del Ecuador (1987), *op. cit.*, p.181.

provincia de Guayas (capital Guayaquil), estaba presente desde los primeros ejercicios de planificación (véase mapa E.2, p.19 Tapias y Svetland).

En la práctica, como hemos visto, el impulso que recibió la Costa a través de la bonanza bananera, determinó que efectivamente, durante los años cincuenta, la brecha entre esta región y la Sierra acortara, como puede inferirse de los datos sobre población regional que se presentan en el cuadro E.1.

Cuadro E.1

| DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR POR REGIONES, 1950-2000 | | | | | | |
|---|------------------|------------------|----------------|------------------|------------------|-------------------|
| (porcentajes) | | | | | | |
| Región | 1950 | 1962 | 1974 | 1982 | 1990 | 2000 |
| Sierra | 58,0% | 50,7% | 48,2% | 47,2% | 45,6% | 44,7% |
| Costa | 40,5% | 47,5% | 48,8% | 49,05 | 49,7% | 50,6% |
| Amazonía | 1,5% | 1,7% | 2,7% | 3,2% | 3,9% | 4,6% |
| R. Insular | 0,0% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,1% | 0,1% |
| No Delimitada | 0,0% | 0,0% | 0,35 | 0,5% | 0,7% | - |
| Total | 3'202.757 | 4'476.007 | 652.171 | 8'072.702 | 9'648.189 | 12'516.053 |

Fuentes: SIISE, Consultas Territoriales Múltiples.

INEC, Censos de Población.

Tomado de: Acosta, Alberto (2002), op. cit., p.381, cuadro 24.

II. El período de los primeros planes de (1963-1972)

El ciclo de estabilidad política iniciado en 1948, en el cual se dio la sucesión ordenada de tres gobiernos constitucionales —Galo Plaza Lasso, José María Velasco Ibarra y Camilo Ponce Enríquez—, terminó abruptamente en 1963. El 11 de julio de este año, el presidente constitucional Carlos Julio Arosemena Monroy (1961–1963), fue depuesto por una Junta Militar de Gobierno (1963–1966) integrada por los tres jefes de las fuerzas armadas: capitán de navío Ramón Castro Jijón, comandante de la marina; Luis Cabrera Sevilla del ejército, y teniente coronel Guillermo Freile Posso de

la aviación, más el coronel Marcos Gándara Enríquez, senador funcional por las fuerzas armadas¹⁸.

Con el advenimiento de la Junta Militar de Gobierno las concepciones desarrollistas e intervencionistas del Estado recibieron un nuevo impulso y se avanzó en el proceso de consolidación del capitalismo ecuatoriano.

Durante los tres años que duró el mandato del quadriunvirato se adelantó una reforma agraria (1964), se fomentó el desarrollo industrial y lo que es más pertinente para los propósitos de este trabajo, se elaboró el Primer Plan General de Desarrollo Económico y Social, Nacional y Global (para el período 1964–1973)¹⁹.

Todos estos procesos eran consonantes con los compromisos del gobierno con el acuerdo continental llamado "Carta de Punta del Este" (Alianza para el Progreso, agosto/62) y tenían lugar en circunstancias en que la Junapla (desde 1961) se había fortalecido, elevándose a la categoría de asesora de la Presidencia de la República, para la formulación y control de planes y la coordinación de la política económica²⁰.

El Primer Plan que era obligatorio para las inversiones públicas e indicativo para el sector privado buscaba el crecimiento económico sostenido, además de armónico y coherente, entre sectores y regiones para eliminar los defectos estructurales con cambios serios.

Específicamente sobre el desarrollo regional el plan en mención planteaba lo siguiente:

Se procurará, en los límites de lo posible, y en armonía con la dotación de recursos de las regiones, la distribución equitativa de los proyectos a realizarse mirando, en muchos casos, las circunscripciones electorales del país, delimitación que, si bien obedece a un criterio político-administrativo, ha creado condiciones de concepto y módulos de conducta colectiva que no pueden ser desestimados...²¹

No obstante los buenos propósitos anteriores, el Primer Plan no contiene una política regional claramente definida, ni mucho menos dispone instrumentos específicos para promover el desarrollo de las regiones.

¹⁸ Salvador Lara, Jorge (1995), *Breve historia contemporánea del Ecuador*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica (segunda edición), p.513.

¹⁹ Banco Central del Ecuador (1987), op. cit., p.33.

²⁰ Junapla era presidida entonces por Clemente Yerovi, quien ocupaba el cargo desde el depuesto gobierno anterior y habría de encargarse de la Presidencia de la República al término del mandato de la Junta Militar en 1966.

²¹ *Ibid.*, p.209.

En general y según el severo juicio de Vicuña Izquierdo

El plan fue un papel puro y simple, no se cumplieron sus metas desarrollistas de crecimiento. No hubo la tal "nacionalidad" como se esperaba, en la gestión pública ni en la económica²².

Después del interregno de los gobiernos interinos de Clemente Yerovi (29 de marzo/1966–16 de noviembre/1966) y Otto Arosemena Gómez (16 de noviembre/1966–31 de agosto/1966), en los que no se avanzó en el campo de la planificación, la Junapla elabora un nuevo plan para el período 1970–73. A esta altura corría el llamado por los historiadores ecuatorianos "quinto velasquismo", es decir, el quinto gobierno de José María Velasco Ibarra, quién después de ser elegido por sufragio popular en 1968 se declaró dictador en 1970, prorrogando su mandato hasta 1972.

El plan "El desarrollo del Ecuador" que era en esencia una revisión y actualización del plan anterior, no recibió el respaldo del presidente Velasco Ibarra y por lo tanto no llegó a ser aprobado legalmente²³.

No obstante la crisis de la planificación y de la propia Junapla que produjo el fracaso del plan "El desarrollo del Ecuador", el órgano planificador elaboró —con la asesoría del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social —Ilpes—, asociado a la CEPAL— un documento denominado "Nueva Política de Desarrollo del Ecuador" a ser aplicado en el largo período 1969–1991²⁴.

Las bases de la nueva estrategia de desarrollo eran fundamentalmente el aprovechamiento de las ventajas del Acuerdo de Cartagena²⁵ y las potencialidades de la explotación del petróleo que ya se perfilaban con nitidez²⁶.

Ni la "Nueva Política...", ni el Acuerdo de Cartagena que proponía una estrategia de industrialización dirigida y programada a escala andina, contenían referencia alguna a la política regional. Este último en contraste con la integración

²² Vicuña Izquierdo, Leonardo (1987), *La planificación en el Ecuador*, en: Banco Central del Ecuador (1987), op. cit., p.34.

²³ Vicuña Izquierdo, Leonardo (1987), op. cit., p.35.

²⁴ El presidente de Junapla era Blasco Peñaherrera.

²⁵ En mayo de 1969 se suscribió entre los gobiernos de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela el Acuerdo de Cartagena para impulsar la integración económica entre dichos países. Este acuerdo consagró un régimen especial de preferencias para Bolivia y Ecuador, dada su condición de países de menor desarrollo económico relativo. El Acuerdo de Cartagena se transformó en la Comunidad Andina.

²⁶

européa que comenzó a ocuparse del problema de la cohesión regional prácticamente desde sus inicios²⁷.

III. El período del impulso a la substitución de importaciones y de la planificación regional activa (1972-1984)

Este período de planificación comprende administraciones de dos ciclos políticos diferentes. El primero es el de los gobiernos militares encabezados por Guillermo Rodríguez Lora (1972-1970) y por Alfredo Poveda Burbano (1976-1979) y el segundo, el de la restauración democrática iniciada por la administración Roldós-Hurtado (1979-1984).

El "quinto velasquismo" fue interrumpido a sólo seis meses de terminar su mandato, por un nuevo golpe de estado, esta vez encabezado por el General Guillermo Rodríguez Lara (1972-1976)²⁸. El nuevo gobierno propuso un Plan de Gobierno Nacionalista y Revolucionario, basado en dos documentos principales: "Principios Filosóficos y Plan de Acción de gobierno" y Plan Integral de Transformación y desarrollo", que en la opinión de Salvador Lara acusaban una cierta influencia de la tendencia de izquierda progresista impulsada en el Perú por el General Juan Velasco Alvarado²⁹.

En la carta de presentación del Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977 (diciembre de 1972), Pedro Aguayo, presidente de Junapla afirmaba que

por primera vez en la historia del país han participado en la elaboración de este documento todos los organismos responsables de su ejecución así como todas las regiones de la patria³⁰.

En congruencia con esta aseveración y con el propósito de "buscar la cohesión interna de la Nación" enunciado en el plan de gobierno, en el Plan Integral... hace

²⁷ Para una reseña de la política regional en el marco de la integración europea véase: Tamañes, Ramón y Mónica López (1999), *La Unión Europea*, Madrid: Alianza Editorial (cuarta edición), p. 465 y ss.

²⁸ Algunos analistas interpretan este golpe de Estado como una reacción de los poderes regionales frente al talante centralista del "quinto velasquismo". Véase: Maiguashca, Iván (1983), *La cuestión regional en la historia ecuatoriana (1830-1972)*, en: Ayala Mora, Enrique, ed. (1983), *Nueva historia del Ecuador, volumen 12, ensayos generales I*, Quito: Corporación Editora Nacional/Grijalbo.

²⁹ Salvador Lara, Jorge (2000), op. cit., p. 527.

³⁰ Vicuña Izquierdo, Leonardo (1987), op. cit., p.39. El énfasis es añadido.

su aparición por primera vez el desarrollo regional como un tema principal. En efecto, el plan en mención contiene tanto un diagnóstico de los desequilibrios regionales como un conjunto de instrumentos dirigidos a solucionar los problemas identificados. Lo primero es resumido por el plan así:

La localización de la mayoría de las actividades en las provincias de Guayas y Pichincha: la falta de fuentes de empleo en las provincias rezagadas; aspectos estructurales relacionados con la tenencia de la tierra y otros factores coadyuvantes, determinarán la pérdida de recursos humanos en la mayoría de las provincias del país. En el periodo intercensal 1902-1974, casi todas las provincias del país, exceptuando El Oro, Esmeraldas, Guayas y Pichincha, tuvieron saldos migratorios negativos, siendo la provincias de Chimborazo, Loja, Azuay y Cotopaxi las que mayor población perdieron. Del total de migrantes registrados en el periodo analizado (511.640), Guayas había recibido 178.199 y Pichincha 123.816³¹.

En cuanto a la parte instrumental, en consonancia con los lineamientos del Plan Integral, la administración Rodríguez promulgó la ley de Promoción Industrial regional (1973), la ley de Promoción Regional de la Pequeña y Mediana Industria (1973) y la ley de Fomento de Parques Industriales (1975), las tres encaminadas a promover el establecimiento de empresas industriales fuera de las provincias de Pichincha y Guayas³². En la misma tónica dicho gobierno puso en marcha una iniciativa para el desarrollo integral de la Cuenca del Río Guayas (Cedege); una variedad de programas y proyectos encaminados a atenuar los desequilibrios regionales en materia de educación; e introdujo los programas de desarrollo rural integrado, que el Banco Mundial estaba impulsando por esa misma época en otros países de América Latina (Colombia entre ellos).

En síntesis, el "Plan Integral..." reconoce explícitamente, por primera vez en la planeación ecuatoriana, la importancia que tiene una distribución más equilibrada de la actividad económica y de la infraestructura social en el desarrollo económico del país. Al contrastar las intenciones del plan con el desempeño real de la economía durante la administración Poveda se puede constatar que el PIB creció al 12% (z) promedio inter-anual, (el mayor crecimiento del siglo XX) jalonado por el sector

³¹ Banco Central del Ecuador (1987), op. cit., p.349.

³² Ibid., p. 350.

industrial y sobre todo por el petróleo³³, que inició en este período una bonanza que sólo comenzaría a debilitarse a finales del siglo XX³⁴.

De hecho en tal período, al igual que dos decenios antes en Venezuela, se hizo un esfuerzo deliberado por "sembrar el petróleo" en obras como el inicio del Complejo Hidroeléctrico de Paute³⁵; la refinería de Petróleos en Esmeraldas; la planta terminal del oleoducto en Bacao; la pavimentación de la carretera Quito–Tulcán; y un ambicioso programa en vivienda popular, entre otras³⁶. Así mismo, como se ha sugerido, fue en este periodo que el proceso de sustitución de importaciones recibió un fuerte impulso³⁷.

Sobre esto último dicen Quintero y Silva:

A partir del régimen militar del 72, el Estado promovió mecanismos de *estímulo directo* a la industria a través de una multiplicidad de políticas públicas. El gobierno puso gratuitamente a disposición del empresario cuantiosos recursos dinerarios para el establecimiento de industrias; los llamados "créditos" de intereses promocionales, que facilitaban el "uso de capital ajeno en el financiamiento de las empresas" al entregar créditos preferenciales con tasas de interés realmente negativas³⁸.

En 1976 el dictador Rodríguez Lara fue sustituido por una dictadura militar: Un Consejo Supremo de Gobierno presidido por el Comandante General de la Marina, contralmirante Alfredo Poveda Burbano, e integrado por los jefes del ejército, general Guillermo Durán Arcentales y de la Aviación, brigadier general Luis Leoro Franco (1976–1979).

El gobierno de Poveda y sus conmlitares no tuvo el carácter progresista del anterior y en su plan de desarrollo (Programa de Desarrollo del Consejo Supremo de Gobierno) no se encuentra ninguna referencia específica a las políticas regionales³⁹.

No obstante lo anterior, la Junapla realizó un conjunto de investigaciones orientadas a formular una propuesta de *regionalización*. En este trabajo denominado

³³ Recuérdese que —a raíz de la cuarta guerra árabe–israelí— en 1974 se produjo el primer shock petrolero, con una elevación del precio del barril de 3.83 a 13.4 dólares.

³⁴ Ortiz Crespo, Gonzalo (2000), *Historia económica del Ecuador siglo XX*, Quito: Ediciones Abya Yala, p.26 y ss.

³⁵ Del cual se ocuparon cinco gobiernos consecutivos, hasta ser concluido en la administración Borja (1988–1992).

³⁶ Salvador Lara, Jorge (2000), op. cit., p.528.

³⁷ Villalobos, Fabio (1987), *La industrialización ecuatoriana 1976-1983*, Quito: Flacso Ecuador/CIPAD.

³⁸ Quintero, Rafael y Erika Silva (2001), op. cit., p149. El énfasis está en el original.

³⁹ Véase un resumen de este plan en: Banco Central del Ecuador (1987), op. cit., p.361 y ss.

"Planificación Regional. Estructura del Espacio Ecuatoriano", que contó con la asesoría de la CEPAL, se establecen ocho "regiones homogéneas" en términos de seis dimensiones: naturales, humanas, económicas, socio-políticas, infraestructura y medio ambiente. Este estudio ha sido muy influyente y se ha tomado como base para propuestas posteriores⁴⁰.

El esquema de regionalización propuesto fue el siguiente:

Región 1: Carchi, Imbabura y Esmeraldas.

Región 2: Pichincha y Napo.

Región 3: Manabí.

Región 4: Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar, Chimborazo y Pastaza.

Región 5: Guayas y Los Ríos.

Región 6: Cañar, Azuay y Morena Santiago.

Región 7: El Oro, Loja y Zamora Chinchipe.

Región 8: Galápagos.

El largo decenio de gobiernos *de facto* terminó en 1979. La restauración democrática se produjo en dos actos: primero, en enero de 1978 el pueblo ecuatoriano aprobó por referéndum, convocado por el Consejo Supremo de Gobierno, una nueva constitución y segundo, en abril de 1979 Jaime Roldós, candidato de la Concentración de Fuerzas Populares -CFP-, es elegido presidente por voto popular (1979-1984).

En el marco de la aprobación Constitución de 1978, la Junapla se transformó en el Consejo Nacional de Desarrollo -Conade-, presidido por el Vicepresidente de la República e integrado por los ministros de Gobierno (interior), Relaciones Exteriores, Finanzas, Defensa, el Presidente de la Junta Monetaria y representantes del Congreso, los sindicatos, las universidades y los gremios de la producción.

Bajo de la dirección del vicepresidente Osvaldo Hurtado, el Conade elaboró el Plan Nacional de Desarrollo para el período 1980-1984, conocido como el "Plan Conade". Se trataba del tercer plan aprobado oficialmente en el Ecuador.

⁴⁰ Ojeda, Lautaro (2000), *La descentralización en el Ecuador. Razones de un proceso inconcluso*, Quito: CEPLAES/Ediciones Abya-Yala, p. 89 y ss.

Con una sincronía que vale la pena destacar, el "Plan Conade" retoma la prioridad que el "Plan Integral..." de la administración Rodríguez le había otorgado a la cuestión regional, a la manera de lo que este estaba ocurriendo en Colombia en el Plan de Integración Nacional -PIN- (admón. Turbay Ayala 1978-1982) y en Venezuela con el VI Plan (admón.. Herrera Campins 1979-1984).

Así la política relativa a la Articulación Espacial y Desarrollo Regional es una de las cinco políticas generales prioritarias⁴¹ del "Plan Conade", siendo las otras cuatro: Integración Económica, Desarrollo Científico y Tecnológico, Cooperación Técnica y otra referente a la Programación del Sector Público.

El objetivo general de la política de Articulación Espacial y Desarrollo Regional se plantea como: la integración física, económica, social, política y cultural del Ecuador; el estímulo de las zonas deprimidas; la incorporación de grupos marginados; la eliminación del regionalismo (sic), así como la necesidad de procurar la ocupación efectiva del territorio nacional⁴².

Para el logro de tal objetivo se propone una estrategia con los siguientes elementos:

1. Ampliación de la frontera agrícola, en especial en la parte oeste y noreste del litoral y en la zona suroriente y sureste de la Sierra Meridional.
2. Descentralización industrial, hacia las ciudades de tamaño medio.
3. Integración vial del territorio, mediante un sistema de ejes norte-sur y este-oeste que permita la adecuada comunicación entre la Sierra, la Costa y el Oriente.
4. Ordenamiento y desarrollo interurbano, con miras a racionalizar el crecimiento de Quito y Guayaquil y establecer un sistema Nacional de Desarrollo Urbano y Local.
5. Control y preservación del medio ambiente, para incorporar en la planificación regional la variable ambiental.

⁴¹ Aparte de las políticas generales el plan también contemplaba políticas sectoriales, macroeconómicas y sociales.

⁴² CONADE (s.f.), *Plan nacional de desarrollo 1980-1984 del gobierno democrático, segunda parte tomo I: Políticas Generales y política y programación del sector público*, Otávalo: Editorial Gallo capitán, p.73.

Para la coordinación de las acciones a nivel nacional, regional y local que requiere la estrategia descrita, el "Plan Conade " plantea la necesidad de organizar un *sistema de planificación regional*⁴³.

Desafortunadamente, la muerte prematura del presidente Roldós en mayo de 1981⁴⁴ y las difíciles circunstancias de gobernabilidad que rodearon la gestión de su sucesor el vicepresidente Hurtado (1981-1984), impidieron que los propósitos del plan en materia regional se llevara a la práctica. Con el agravante del que la tasa de crecimiento de la economía fue en el período Roldós-Hurtado de sólo __%... Había comenzado en el Ecuador lo que fue —según la CEPAL— la "década perdida" para toda América Latina, tal vez con la excepción de Colombia y Chile.

En cuanto a los aspectos regionales, interesa señalar que el censo realizado en 1982 reveló que a esta altura ya la Costa había sobrepasado a la Sierra en materia de población⁴⁵ y que el área rural todavía superaba ligeramente la urbana (4'092.350 y 3'968.362 habitantes respectivamente)⁴⁶.

IV. El período de transición (1984-1992)

(Febres Cordero)

Rodrigo Borja (1988–1992)

En 1988 se inició el cuatrienio presidido por Rodrigo Borja (1988–1992), cuyo partido (Izquierda Democrática), de tendencia social-demócrata, había cuestionado severamente la orientación de las políticas públicas del período inmediato anterior, sobre todo desde las bancas del Congreso Nacional. No obstante, a juicio de varios analistas la administración Borja mantuvo a lo esencial las orientaciones neoliberales de su antecesora⁴⁷.

⁴³ Por esta misma época (1980), La administración Herrera Campins organizó un sistema de planificación regional con un Consejo nacional, consejos regionales y oficinas regionales de coordinación dependientes de Cordiplan.

⁴⁴ En un accidente aéreo.

⁴⁵ Véase cuadro 1 *supra*.

⁴⁶ Salvador Lara, Jorge (2000), Op. cit., p.550.

⁴⁷ Véase: Fundación José Peralta (2002), *Ecuador: su realidad. Edición actualizada 2002–2006*, Quito, p.108 y Acosta, Alberto (2002), op. cit., p.177 y ss.

El gobierno de Borja retoma la planeación y, bajo la coordinación de Luis Paroli, Vicepresidente de la República y como tal presidente de CONADE, diseña en 1989 el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1985–1992⁴⁸.

A similitud del VIII Plan 1985–1989 de Venezuela, el "Plan Nacional..." fue elaborado en la metodología de la Planeación Estratégica y Situacional –PES–, también, como en Venezuela, con la influencia de Carlos Matus⁴⁹.

El plan en mención coloca la "Desarticulación espacial en lo físico, político, económico y social y desigual distribución de los beneficios del desarrollo", como uno de los 13 "grandes problemas nacionales" que enfrenta del desarrollo del país y al respecto formula el siguiente diagnóstico:

- 1) La injusta distribución de los beneficios del desarrollo por deficientes políticas redistributivas.
- 2) Centralización social, económica y política en Quito y Guayaquil.
- 3) Desarticulación espacial con desvinculación entre las provincias debido a un deficiente sistema vial.
- 4) Ausencia de una política integral de asentamientos humanos.
- 5) Deterioro de los recursos naturales.
- 6) Desarrollo desigual entre las áreas urbana y rural.
- 7) Acelerada expansión de las ciudades grandes y medianas.

Sobre la base de este diagnóstico el "Plan Nacional..." plantea el siguiente objetivo general:

Impulsar el establecimiento de un espacio económico y político integrado.

Para lo cual se proponen las siguientes estrategias:

⁴⁸ CONADE (1989), *Plan nacional de desarrollo económico y social 1989–1992*, (cuatro tomos), Quito: Edimpress.

⁴⁹ Véase de este autor: Matus, Carlos (s.f), *Política, planificación y gobierno*, Caracas: Ilpes/Fundación Altadir. Para una reflexión sobre la aplicación de la PES en Ecuador véase: Moncayo, Patricio (2002), *La planificación estratégica un intento de cambio*, en: Asociación Latinoamericana de Administración Pública (ALAP) y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) (2002), *Planificar en Ecuador Utopía o realidad*, Quito: Banco del Estado.

- 1) Priorizar el crecimiento de las ciudades intermedias y pequeñas a través de inversiones en infraestructura, servicios sociales y oportunidades de empleo.
- 2) Poner en marcha planes provinciales y regionales; y planes de ordenamiento urbano.
- 3) Diseñar y poner en práctica proyectos de desarrollo rural integrado y un plan maestro de riego.
- 4) Ejecutar programas de descentralización administrativa al anterior de Quito y Guayaquil, con énfasis en esta última.
- 5) Estimular procesos productivos y actividades exportadoras en las zonas rezagadas del país.
- 6) Rehabilitar el sistema ferroviario y construir los proyectos viales que solucionen los principales problemas de desarticulación espacial a nivel nacional.
 - a) Puyo –Río Pastaza–Macas
 - b) El Carmelo –La Bonita– Aguarico
 - c) Lago Agrio–Puerto Putumayo
 - d) Baños –Casahurco– Puyo
- 7) Establecer un sistema de prevención y manejo de desastres naturales.

La mayoría de las acciones anteriores aparecen contempladas en el presupuesto de inversión del plan.

Durante la administración Borja se realizó el V Censo Nacional de Población (25 de noviembre de 1990), según el cual la población urbana sobrepasaba por primera vez la rural. Los porcentajes respectivos fueron 55 y 44.9%, sobre un total de 9'622.696 habitantes. Según el censo, la Costa seguía ganado terreno frente a la Sierra en materia de población (véase cuadro E.1 *supra*).

V. El período neoliberal y el inicio de la descentralización (1992-2003)

El advenimiento de la administración de Sixto Duran Ballén (1992–1996) marca el inicio en firme de las políticas económicas neoliberales, inspiradas en el Consenso de Washington⁵⁰.

A la manera de lo que había ocurrido en Bolivia (1985), Venezuela (1989), Perú (1990) y Colombia (1991), las políticas públicas ecuatorianas adquirieron, durante el gobierno de Durán Ballén, una orientación netamente neoliberal, que incluía apertura comercial, liberalización del sistema financiero, disminución de subsidios sociales, apertura a la inversión extranjera, flexibilización del mercado laboral y privatización de las empresas públicas (telecomunicaciones, hidrocarburos y electricidad).

En tal contexto, CONADE, bajo la dirección del Vicepresidente Alberto Dahik, preparó el Plan de Acción de Gobierno 1993–1996 "Agenda para el Desarrollo" que ignoraba la dimensión del desarrollo regional, pero comenzaba a plantear el tema de la descentralización. En esta dirección, se aprobó la Ley de Modernización del Estado en 1993, que delega en el Consejo Nacional de Modernización -CONAM- la coordinación de la descentralización administrativa, política y fiscal⁵¹.

Las reformas neoliberales de Durán Ballén trataron de ser radicalizadas en el gobierno siguiente. A pesar de su origen populista, el presidente Abdalá Bucaram (1996-1997) del Partido Roldosista Ecuatoriano, trató —en su corta gestión— de profundizar los ajustes ortodoxos. De hecho la espina dorsal de su plan económico era la "convertibilidad" (del sucre por el dólar) y para el efecto contrató la asesoría de Domingo Cavallo, ex-ministro de economía del presidente Carlos Menem de Argentina⁵².

Como consecuencia de una serie de medidas impopulares, entre las cuales estaban el aumento de las tarifas de servicios públicos, el cobro en los hospitales

⁵⁰ A la cabeza del nuevo Partido de Unidad Republicana de orientación conservadora, creado para lanzar su candidatura, esta vez la tercera, pues su partido el Social Cristiano, del cual había sido cofundador junto al expresidente Ponce (1956–1960), decidió en esta oportunidad apoyar otro candidato. Véase: Salvador Lara, Jorge (2000), op. cit., p.571.

⁵¹ La descentralización de carácter administrativo había comenzado en Ecuador en 1990. Véase: Ojeda, Lautaro (1998), *Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en Ecuador*, Quito: Ediciones Abya-Yala, pp.19 y 20.

⁵² Acosta, Alberto (2002), op. cit., p. 185 y ss.

públicos y el incremento de los precios de la gasolina, un masivo Paro Cívico Nacional precipitó la destitución de Bucaram por parte del Congreso Nacional el 5 de febrero de 1997⁵³.

Se inició de esta manera un ciclo de un lustro de alta inestabilidad política en el cual hubo cuatro presidentes: Fabián Alarcón (6 de Febrero 1997 – 10 de Agosto 1998), Rosalía Arteaga (9-11 de Febrero de 1997), Jamil Mahuad (10 de Agosto 1998 – 21 de Enero 2000) y Gustavo Novoa (22 de Enero 2000 – Enero 2003).

A propósito de tal crisis, Jorge León hizo la siguiente apreciación:

La hipótesis aquí propuesta sugiere que el Ecuador vive una crisis de su sistema político, precisamente porque éste fue construido, entre otros determinantes, sobre la base de *dimensiones regionales*, las cuales se encuentran actualmente en crisis, debido a que sus condiciones han cambiado sustantivamente, como resultado de los cambios en sus estructuras sociales, es decir, en sus aspectos de larga duración⁵⁴.

El presidente Alarcón (1997-1998), que fue encargado de la primera registratura por el Congreso Nacional después de la destitución de Bucaram, convocó en 1997 una Asamblea Nacional Constituyente que, bajo la presidencia del ex-presidente Osvaldo Hurtado, aprobó y promulgó una nueva Constitución Política.

La Carta de 1998 confirmó el rango constitucional el principio descentralizador, llegando a definir al Ecuador como:

un Estado unitario pluricultural y multiétnico con *autonomía de sus entidades territoriales (provincia, cantón y parroquia)*.

Decimos “confirmó” porque, en realidad, ya la Constitución anterior (1979), había estipulado en su primer artículo que el Ecuador era un Estado descentralizado. La Carta de 1998 amplía y modifica la referencia, señalando que la administración gubernamental es descentralizada y dedicando el título XI a la descentralización y la desconcentración⁵⁵.

La fórmula de 1998 es similar a la consagrada en la constitución colombiana de 1991 y representa una solución de compromiso entre federalismo y centralismo, que

⁵³ Salvador Lara, Jorge (2000), op. cit., p. 573.

⁵⁴ León, Jorge (2000), *La crisis de un sistema político regionalizado en Ecuador*, en: Coñete, María Fernanda, comp. (2000), *La crisis ecuatoriana sus bloqueos económicos, políticos y sociales*, Quito: Cedime/IFEA, p.89.

⁵⁵ Verdesoto, Luis (2000), *¿Porqué y para qué descentralizar el Estado ecuatoriano?*, Quito: CORDES/Konrad Adenauer Stiftung, p.85.

consagra una figura híbrida en la que coexisten un "Estado unitario" y "entidades territoriales autónomas". Se trata en los dos casos de constituciones "centro-federales", cuyo desarrollo legislativo entraña múltiples dificultades.

La Constitución de 1998 prevé un mecanismo de financiación de la descentralización (art. 149, inc. c), así:

Para ser efectiva la autonomía económica, sin perjuicio de otros recursos que se asignen a los gobiernos seccionales autónomos, destínese el quince por ciento del presupuesto del gobierno central al beneficio de los consejos provinciales y municipios del país; y será distribuido conforme a la ley, en base a planes de inversión tanto provinciales como municipales.

La ley reglamentaria aludida en la citada norma constitucional fue expedida en 1998, así como la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social contentiva de las definiciones de las distintas modalidades de descentralización, las competencias transferibles y los tipos y mecanismos de participación social⁵⁶.

A pesar de que el mandato constitucional para la descentralización comprende todas las entidades territoriales, esto es, la provincia, el cantón (municipio) y la parroquia, las normas arriba mencionadas tenían un carácter marcadamente municipalista. Como dice Carrión:

En la actualidad, la propuesta municipalista es la que tiene mayor peso en el país. Parte del concepto de que la entidad estatal más próxima a la ciudadanía es el municipio y que, por tanto, es la más democrática y eficiente para resolver los problemas sociales. Con este criterio, el municipio se convierte en el eje, sujeto central único y fin del proceso descentralizador, al extremo de que se asocia descentralización con municipalización⁵⁷.

Desde el punto de vista de la organización territorial del Estado, otro aspecto importante de la Constitución de 1998 es la amplia incorporación de las demandas del movimiento indígena, en especial, con relación al *derecho al autogobierno y a sus circunscripciones territoriales* y la preservación de las culturas nativas. Esto marcó la culminación del proceso de incorporación de los indígenas al movimiento político ecuatoriano como actores social y políticamente legítimos, que había tomado fuerza a principios de los noventa⁵⁸.

⁵⁶ Ojeda, Lautaro (2000), op. cit., p. 146.

⁵⁷ Carrión, Fernando (2000), *Proceso y marco jurídico de la descentralización en el Ecuador*, en: Franky, Pablo, comp. (2001), *Descentralización andina*, Bogotá: OEA/Pontificia Universidad Javeriana, pp. 63 y 64.

⁵⁸ Andrade, Pablo (2003), *Seguridad y democracia. El caso ecuatoriano*, Universidad Andina Simón Bolívar, procesado (pandrade1@uasb.edu.ec).

Por otra parte, el ordenamiento constitucional de 1997 también consagró un nuevo esquema institucional para la planificación, sustituyendo el Conade por un Sistema Nacional de Planificación –SNP–, encabezado por la Oficina de Planificación de Presidencia de la República –Odeplan–. Según los artículos 254 y 255 de la Constitución al SNP le corresponde:

Establecer los objetivos nacionales permanentes en materia económica y social, fijar metas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo, en forma descentralizada y participativa, teniendo en cuenta las necesidades étareas, étnico-culturales, locales, regionales y de género.

La anterior disposición constitucional determina un nuevo enfoque de la planificación, al establecer un sistema descentralizado que otorgue a las entidades territoriales la capacidad de *participar* en la elaboración de los planes, lo cual se ve reforzado con el artículo 243 de la C.N. que define que el desarrollo debe ser:

Socialmente equitativo, *regionalmente equilibrado*, ambientalmente sustentable y democráticamente participativo⁵⁹.

Al amparo de la nueva Constitución se celebraron elecciones generales, en la segunda vuelta de las cuales triunfó el candidato demócrata-popular Jamil Mahuad Witt para el periodo 1998-2002.

[El plan de Mahuad (1)]

En diciembre de 1999, el presidente Mahuad conformó la Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Territoriales (decreto 1567/99), con el fin de preparar una propuesta consensuada para establecer un nuevo sistema de gobierno y administración descentralizados.

Según la comisión mencionada:

El centralismo es evidente en todos los ámbitos nacionales, en la cultura, en la distribución de la actividad económica y en la organización social. Esto ha llevado a la conformación de un estado marcadamente centralista en lo que se refiere a los campos político, fiscal y administrativo.

En lo político, el centralismo se expresa a través de un sistema poco representativo y participativo. Ha provocado un distanciamiento de los electos frente a los electores de manera que la sociedad se siente excluida de las decisiones que la afectan.

De la misma manera, el centralismo administrativo se percibe a través de la deficiente calidad de los servicios. La mayoría de ellos son prestados por entidades estatales que no gozan de legitimidad, así como por los gobiernos seccionales, lo que provoca falta de transparencia y rendición de cuentas...

⁵⁹ El énfasis es nuestro.

El centralismo fiscal es consecuencia de los antes mencionado y se expresa en una distribución de recursos in equitativa y poco solidaria...⁶⁰

Sobre la base del diagnóstico anterior, la Comisión hizo una propuesta de la que se destacan los siguientes elementos⁶¹:

- 1) Desarrollar un esquema de autonomías a escala provincial. Las provincias autónomas tendrían un gobernador y un parlamento autónomo conformado por diputados elegidos directa o indirectamente.
- 2) Establecer regimenes especiales de gobierno en las circunscripciones territoriales indígenas, los distritos metropolitanos y los distritos geográficos.
- 3) Impulsar la organización de comunidades entre provincias, cantones y circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas (acogiéndose al artículo 229 de C.N.). Estas mancomunidades tendrían el propósito de desarrollar proyectos de interés común y aprovechar economías de escala para la provisión de servicios y el manejo de recursos naturales.
- 4) Asimilar el distrito metropolitano de Quito a un gobierno provincial.

En congruencia con anteriores recomendaciones la Comisión preparó en 2001 (en la presidencia de Gustavo Novoa 2000-2003) un anteproyecto de Ley Orgánica de Régimen de Autonomía Provincial⁶².

Lo anterior indica que, si bien —como lo anotamos arriba—, el proceso de descentralización tuvo inicialmente un sesgo municipalista, con el tiempo ha ido orientándose hacia el nivel provincial, favoreciendo, en especial, una autonomía fiscal de las provincias. El principal impulsador de este cambio es el Movimiento Fuerza Ecuador, una agrupación política integrada principalmente por empresarios y financistas de Guayaquil⁶³.

⁶⁰ Presidencia de la República, Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Electorales (2001), *Propuesta del nuevo modelo de gestión para el Ecuador*, Quito: CONAM/Banco del Estado/Ministerio de Hacienda y Crédito Público/GTZ, pp.1 y 2.

⁶¹ *Ibid.*, p.9 yss.

⁶² Para un completo análisis de este anteproyecto véase: Verdesoto, Luis (2001), *Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer la democracia*, Quito: Ediciones Abya-Yala.

⁶³ Cameron, John (2000), *Municipal decentralization and peasant organization in Ecuador: una oportunidad política para la democracia y el desarrollo?* Ponencia preparada para el encuentro de la Latin American Studies Association, Hyatt Regency de Miami, marzo 16–18, 2000. Disponible en internet: <http://www.lagniks.net>.

La dificultad crítica de un esquema de autonomías basado en las provincias es que muy pocos de éstas (básicamente Pichincha y Guayas) generan recursos tributarios suficientes para funcionar en forma autónoma⁶⁴.

Le correspondió al presidente Mahuad firmar con el Presidente Fujimori del Perú el acuerdo de paz que puso fin al diferendo limítrofe sobre el Valle del Cenepa, que durante seis decenios había irritado las relaciones entre los dos países, causando incluso dos cruentos enfrentamientos militares en 1941 y 1995. La suscripción del Acta Presidencial de Brasilia, llevada a cabo en esta ciudad el 26 de octubre de 1998, culminó un proceso de negociaciones con el gobierno peruano que había sido impulsado como un política de Estado por los dos presidentes anteriores a Mahuad: Abdalá Bucaram y Fabián Alarcón⁶⁵.

A raíz del Acta de Brasilia, se puso en marcha en 2000 un "Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuatoriano-Peruana" que comprende las provincias del Oro, Loja y Zamora Chinchipe en Ecuador y las regiones de Piura, Cajamarca y Huanuco en Perú. Este plan cuenta con recursos de cooperación internacional (véase mapa E., p.183 de mi geog. Ec. de la CAN)⁶⁶.

No obstante el logro de la paz con Perú, la acción gubernativa de Mahuad se vio bloqueada hacia 2000 por agudo deterioro de la situación económica y los escándalos financieros provocados por las operaciones de salvataje de los bancos privados. En estas circunstancias el Congreso designó al Vicepresidente Gustavo Novoa como nuevo presidente constitucional.

En el marco de la convergencia de los dos nuevos mandatos constitucionales, *descentralización y planeación participativa*, el gobierno de Gustavo Novoa (enero de 2000-enero de 2003) formuló el plan de desarrollo "Plan de Gobierno 2000-2003. Por un Nuevo País", que tiene entre los que denomina "Objetivos Nacionales Permanentes" uno relacionado con la "Integración Nacional", expresado así:

⁶⁴ Albornoz, Vicente (2000), *Gobierno central, autonomías y finanzas provinciales*, Cuadernos sobre Descentralización 2, Quito: Cordes/Konrad Adenauer Stiftung, p.10.

⁶⁵ Para un completo análisis de los antecedentes e implicaciones del Acta de Brasilia véase: Simmons, Beth A. (1999), *Territorial disputes and their resolution. The case of Ecuador and Perú*, Peaceworks No.27, Washington D.C.: United States Institute of Peace (www.usip.org).

⁶⁶ Para mayor información sobre este importante proyecto comunicarse con la página electrónica: <http://www.planbinacional.gov.ec>.

Reconocer las *heterogeneidades regionales*, étnicas, culturales y de género para construir una nación que consolide la diversidad y que permita al Ecuador proyectarse en el continente y en el mundo⁶⁷.

No obstante los anteriores anunciados generales, el plan "Por un Nuevo País" no tiene un capítulo dedicado al desarrollo regional, ni contempla entre sus diversas políticas y estrategias unas orientadas específicamente a tal objetivo. A este respecto, el plan se limita anunciar que:

El siguiente paso en materia de planificación será la elaboración de los Planes de Desarrollo de cada una de las provincias, en los cuales se deberán recoger los lineamientos de política y acciones estratégicas del Plan de Gobierno y con esa orientación determinar los programas y proyectos que en materia económica y social sean prioritarios para cada provincia. En consecuencia, los planes provinciales deberán contener acciones concretas para superar la profunda crisis y acciones de mediano y largo plazo de hasta 10 años, que les permita alcanzar su...⁶⁸

Para la elaboración de los planes provinciales se preveía la organización de un subsistema de Planificación Provincial⁶⁹, integrado por:

- El prefecto provincial quien dirige y coordina la Planificación Provincial;
- El gobernador de la provincia quien coordina la participación de los representantes institucionales del gobierno central;
- Los alcaldes de los cantones que componen la provincia;
- Los presidentes de las juntas parroquiales rurales;
- Los representantes de las entidades de desarrollo regional;
- Los representantes de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas; y
- Los representantes de las organizaciones sociales y productivas jurídicamente reconocidas con sede provincial y cantonal⁷⁰.

Al término de la administración Novoa todavía no se habían elaborado todos los planes provinciales pero se registraban avances importantes en las provincias de

⁶⁷ Vicepresidencia de la República, Oficina de Planeación –Odeplan– (2000), *Plan de Gobierno 2000–2003. Por un nuevo país*, Quito, p.3. El énfasis es añadido. El Director General de Odeplan era el Vicepresidente de la República. Pedro Pinto Rubianes.

⁶⁸ En el texto del plan falta el resto de la frase. Véase: Vicepresidencia de la República, Odeplan (2000), Op. cit., p.95.

⁶⁹ Recuérdese que el Plan CONADE de la administración Roldós-Hurtado (1981–1984) también se preveía la organización de un sistema de planificación regional.

⁷⁰ Odeplan (2002), *Las experiencias de planificación participativa y descentralizada en el Ecuador*, Quito: policopiado, p.15.

Azuay, Chimborazo, Esmeraldas, Galápagos, Guayas, varias del Amazonas⁷¹ y en especial la de Pichincha que sí completó la elaboración de su plan⁷².

Interesa anotar entre las actividades destacadas de Odeplan durante la administración Novoa, el auspicio del estudio "Región, Regionalización y Descentralización. Análisis del Funcionamiento Integrado de las Regiones del Territorio Ecuatoriano", que contiene un completo examen de la dinámica regional ecuatoriana desde las perspectivas geográfica, económica, ambiental y político-administrativa⁷³.

El estudio plantea la tesis de que:

El país real está funcionando basado en regiones funcionales, que han surgido a partir del determinismo físico-geográfico, de la aglomeración de la economía y la población, y de ciertos ámbitos de actividades socioproductivas. Esta situación está creando nuevas divisiones territoriales que superan las de tipo provincial⁷⁴.

De aquí se deriva —según el trabajo en mención— lo siguiente:

Por tanto hay que evidenciar estas situaciones, estudiarlas, analizarlas y proponer medidas para regularlas, aprovechándolas para instaurar el proceso de regionalización; necesario dentro de las medidas de descentralización que vienen ejecutándose en el país⁷⁵.

En tal sentido, se propone un esquema de regionalización (véase mapa E.2 de Tapias y Svetlana) así:

- Región Quito
- Región Guayaquil–Machala
- Región Cuenca
- Región Alfaro (Manta–Portoviejo)
- Región Nor–oriente petrolero
- Región Santo Domingo de los Colorados
- Región Ambato–Riobamba
- Región Esmeraldas.

⁷¹ Odeplan (2002), Op. cit., p.16.

⁷² Véase: Gobierno de la Provincia de Pichincha (2002), *Plan general de desarrollo de Pichincha*, (tomos I y II), Quito: AH/editorial.

⁷³ Tapia Carrillo, Luis y Svetlana Zavgorodniaya de Costales (2000), *Región, regionalización y descentralización. Análisis del funcionamiento integrado de las regiones del territorio ecuatoriano*, Quito: Vicepresidencia de la República del Ecuador/GTZ.

⁷⁴ Ibid., p.1.

⁷⁵ Ibid.

En la propuesta anterior, que es por lo menos la tercera que se plantea en el país (una sinopsis de las tres se presenta en la tabla E.1), se destacan algunos elementos que vale la pena señalar:

- 1- La presencia de "aglomerados sinérgicos" en localizaciones distintas a Guayaquil y Quito, como son Machala, Quevedo-Santo Domingo en la Costa; y Cuenca y Ambato, entre los más importantes.
- 2- La emergencia de un "polo de crecimiento de nivel nacional", distinto de Guayaquil y Quito, que es Cuenca (véase mapa.E.3 p.51 del Atlas).
- 3- El surgimiento del eje Manta-Montecristi y Portoviejo (en la Costa) como un *continuum* conurbano llamado Alfaro, que es ahora una de los conglomerados urbanos más grandes del país (véase mapa.E.3 p.51 del Atlas).
- 4- La caracterización de la Costa como la macro-región "ganadora" y de la Sierra como la "perdedora".

[Plan del actual gobierno]

VI. Conclusiones

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Alberto (1995), *Breve historia económica del Ecuador*, Quito: Corporación Editorial Nacional.

Albornoz, Vicente (2000), *Gobierno central, autonomías y finanzas provinciales*, Cuadernos sobre Descentralización 2, Quito: Cordes/Konrad Adenauer Stiftung.

Andrade, Pablo (2003), *Seguridad y democracia. El caso ecuatoriano*, Universidad Andina Simón Bolívar, procesado (pandrade1@uasb.edu.ec).

Ayala Mora, Enrique (2000), *Las nuevas fronteras y la identidad Nacional*, en: Cañete, María Fernanda, comp. (2000), *La crisis ecuatoriana: sus bloqueos económicos, políticos y sociales*, Quito: CEDIME/IFEA.

Banco Central del Ecuador (1987), *La planificación en el Ecuador*, Quito: Corporación Editorial Nacional.

Cameron, John (2000), *Municipal decentralization and peasant organization in Ecuador: una oportunidad política para la democracia y el desarrollo?* Ponencia preparada para el encuentro de la Latin American Studies Association, Hyatt Regency de Miami, marzo 16–18, 2000. Disponible en internet: <http://www.lagniks.net>

Carrión, Fernando (2000), *Proceso y marco jurídico de la descentralización en el Ecuador*, en: Franky, Pablo, comp. (2001), *Descentralización andina*, Bogotá: OEA/Pontificia Universidad Javeriana.

CONADE (1989), *Plan nacional de desarrollo económico y social 1989–1992*, (cuatro tomos), Quito: Edim-press.

CONADE (s.f.), *Plan nacional de desarrollo 1980–1984 del gobierno democrático, segunda parte tomo I: Políticas Generales y política y programación del sector público*, Otávalo: Editorial Gallocapitán.

Díaz, María Angeles (2003), *La evaluación de la política regional, una revisión de enfoques y métodos* en: Bañon y Martínez, comp. (2003), *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Madrid: Ediciones Díaz de Santos.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) (2002), *Planificar en Ecuador Utopía o realidad*, Quito: Banco del Estado.

Fundación José Peralta (2002), *Ecuador: su realidad. Edición actualizada 2002–2006*, Quito.

Gobierno de la Provincia de Pichincha (2002), *Plan general de desarrollo de Pichincha*, (tomos I y II), Quito: AH/editorial.

León, Jorge (2000), *La crisis de un sistema político regionalizado en Ecuador*, en: Coñete, María Fernanda, comp. (2000), *La crisis ecuatoriana sus bloqueos económicos, políticos y sociales*, Quito: Cedime/IFEA.

Maiguashca, Iván (1983), *La cuestión regional en la historia ecuatoriana (1830-1972)*, en: Ayala Mora, Enrique, ed. (1983), *Nueva historia del Ecuador, volumen 12, ensayos generales I*, Quito: Corporación Editora Nacional/Grijalbo.

Maiguashca, Juan (1994), *El proceso de integración nacional en Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895*, en: Maiguashca, Juan (1994), *Historia y región en Ecuador 1830-1930*, Quito: Flacso/Corporación Editorial Nacional.

Matus, Carlos (s.f), *Política, planificación y gobierno*, Caracas: Ilpes/Fundación Altadir.

Moncayo, Patricio (2002), *La planificación estratégica un intento de cambio*, en: Asociación Latinoamericana de Administración Pública (ALAP).

Odeplan (2002), *Las experiencias de planificación participativa y descentralizada en el Ecuador*, Quito: policopiado.

Ojeda, Lautaro (1998), *Encrucijadas y perspectivas de la descentralización en Ecuador*, Quito: Ediciones Abya-Yala.

Ojeda, Lautaro (2000), *La descentralización en el Ecuador. Razones de un proceso inconcluso*, Quito: CEPLAES/Ediciones Abya-Yala.

Ortiz Crespo, Gonzalo (2000), *Historia económica del Ecuador siglo XX*, Quito: Ediciones Abya-Yala.

Presidencia de la República, Comisión para la Descentralización, las Autonomías y las Circunscripciones Electorales (2001), *Propuesta del nuevo modelo de gestión para el Ecuador*, Quito: CONAM/Banco del Estado/Ministerio de Hacienda y Crédito Público/GTZ.

Quintero, Rafael y Erika Silva (1991), *Región y representación política en el Ecuador contemporáneo*, en: Quintero, Rafael ed. (1991), *La cuestión regional y el poder*, Quito: Corporación Editorial Nacional.

Quintero, Rafael y Erika Silva (2001), *Ecuador: una nación en ciernes* (cuarta edición), Quito: Editorial Universitaria.

Salvador Lara, Jorge (1995), *Breve historia contemporánea del Ecuador* (segunda edición), México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Simmons, Beth A. (1999), *Territorial disputes and their resolution. The case of Ecuador and Perú*, Peaceworks No.27, Washington D.C.: United States Institute of Peace (www.usip.org).

Tamanes, Ramón y Mónica López (1999), *La Unión Europea* (cuarta edición), Madrid: Alianza Editorial.

Tapia Carrillo, Luis y Svetlana Zavgorodniaya de Costales (2000), *Región, regionalización y descentralización. Análisis del funcionamiento integrado de las regiones del territorio ecuatoriano*, Quito: Vicepresidencia de la República del Ecuador/GTZ.

Verdesoto, Luis (2000), *¿Porqué y para qué descentralizar el Estado ecuatoriano?*, Quito: CORDES/Konrad Adenauer Stiftung.

Verdesoto, Luis (2001), *Descentralizar, grados de autonomía para enriquecer la democracia*, Quito: Ediciones Abya-Yala.

Vicepresidencia de la República, Oficina de Planeación –Odeplan– (2000), *Plan de Gobierno 2000–2003. Por un nuevo país*, Quito.

Vicuña Izquierdo, Leonardo (1987), en: Banco Central del Ecuador (1987), *La planificación en el Ecuador*, Quito: Corporación Editorial Nacional.

Villalobos, Fabio (1987), *La industrialización ecuatoriana 1976-1983*, Quito: Flacso Ecuador/CIPAD.

Apéndice 1
TABLAS Y GRAFICOS

Tabla E.1

| LAS PROPUESTAS DE REGIONALIZACIÓN | | |
|---|--|--|
| Junapla 1977 Estructura Funcional del Espacio Ecuatoriano ⁷⁶ | Senda, 1993 Plan nacional de descentralización y anteproyecto de ley de desarrollo regional ⁷⁷ | Tapia y Zavgorodniaya 2000 ⁷⁸ Región, Regionalización y Descentralización |
| Región 1: Carchí, Imbabura y Esmeraldas | Región 1: Esmeraldas, Carchí, Imbabura y Sucumbíos | Región 1: Quito |
| Región 2: Pichincha y Napo | Región 2: Pichincha y Napo | Región 2: Guayaquil–Machala |
| Región 3: Manabí | Región 3: Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Pastaza | Región 3: Cuenca |
| Región 4: Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar, Chimborazo y Pastaza | Región 4: Manabí y Galápagos | Región 4: Alfaro (Manta–Portoviejo) |
| Región 5: Guayas y Los Ríos | Región 5: Guayas, Los Ríos y Bolívar | Región 5: Nor–oriente petrolero |
| Región 6: Cañar, Azuay y Morona Santiago | Región 6:Cañar, Azuay y Morona | Región 6: Santo Domingo de los Colorados |
| Región 7: El Oro, Loja y Zamora Chinchipe | Región 7:El Oro, Loja y Zamora Chinchipe | Región 7: Ambato–Riobamba |
| Región 8: Galápagos | | Región 8: Esmeraldas |

Fuente: elaboración del autor.

⁷⁶ Ojeda, Lantaro (2000), Op. cit., p.91.

⁷⁷ Ibid., p.92.

⁷⁸ Tapia, Luis Svetland Zavgorodniaya de Costales (2000), op. cit., capítulo sexto.

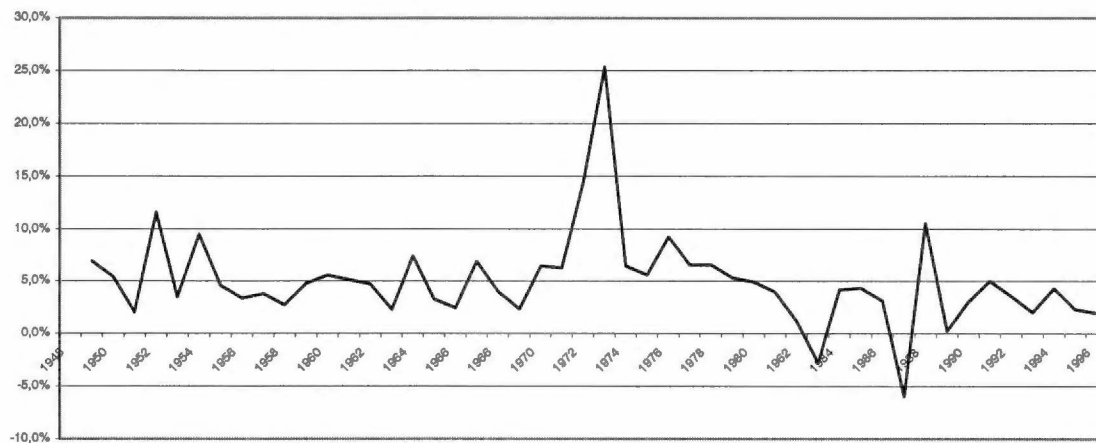
TABLA E.2
Periodos presidenciales, planes de desarrollo y tasas de crecimiento

| Presidente | Carácter | Periodo | Plan | Tasa de Crecimiento promedio del PIB (entre años) ^{a,b} |
|-------------------------------|-------------------------------------|--------------------|---|--|
| Galo Plaza Lasso | Constitucional por elección popular | Sept.1948-Ago.1952 | | 6,5% |
| Jose María Velasco Ibarra | Constitucional por elección popular | Sept.1952-Ago.1956 | | 5,2% |
| Camilo Ponce Enríquez | Constitucional por elección popular | Sept.1956-Ago.1960 | | 4,2% |
| Jose María Velasco Ibarra | Constitucional por elección popular | Sept.1960-Nov.1961 | | 5,1% |
| Carlos Julio Arosemena Monroy | Constitucional interino | Nov.1961-Jul.1963 | | 3,5% |
| Junta Militar de Gobierno | De Facto | Jul.1963-Mar.1966 | Primer Plan General de Desarrollo 1964-1973 | 5,3% |
| Clemente Yerovi Indaburo | Interino | Mar.1966-Nov.1966 | | 2,4% |
| Otto Arosemena Gómez | Constitucional interino | Nov.1966-Ago.1968 | | 5,4% |
| Jose María Velasco Ibarra | Constitucional por elección popular | Sept.1968-Feb.1972 | "El desarrollo del Ecuador" 1970-1973 "Nueva política de desarrollo del Ecuador" 1969-1991 | 5,0% |
| Guillermo Rodríguez Lara | De Facto | Feb.1972-Ene.1976 | "Plan Integral de Transformación y desarrollo" 1973-1977 | 12,9% |
| Consejo Supremo de Gobierno | De Facto | Ene.1976-Ago.1979 | "Programa de Desarrollo del Consejo Supremo de Gobierno" | 6,9% |
| Jaime Roldós Aguilera | Constitucional por elección popular | Ago.1979-May.1981 | "Plan Conade" 1980-1984 | 4,4% |
| Oswaldo Hurtado Larrea | Constitucional | May. 1981-Ago.1984 | " | 0,9% |
| León Febres Cordero | Constitucional por elección popular | Ago.1984-Ago.1988 | | 3,0% |
| Rodrigo Borja Ceballos | Constitucional por elección popular | Ago.1988-Ago.1992 | "Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social" 1985-1992 | 3,0% |
| Sixto Durán Ballen | Constitucional por elección popular | Ago.1992-Ago.1996 | "Agenda para el Desarrollo" 1993-1996 | 2,7% |
| Abdalá Bucaram Ortiz | Constitucional por elección popular | Ago.1996-Feb.1997 | | |
| Fabián Alarcón Rivera | Constitucional interino | Feb.1997-Ago.1998 | | 1,0% |
| Jamil Mahuad Witt | Constitucional por elección popular | Ago.1998-Ene.2001 | | -2,8% |
| Gustavo Noboa Bejarano | Constitucional | Ene.2001-Ene.2003 | "Por un nuevo país" 2000-2003 | 4,7% |
| Lucio Gutierrez | Constitucional por elección popular | Ene.2003- | | |

Fuente: a. Desde la presidencia de Plaza Lasso hasta la de Durán Ballen: elaboración del autor con base en Dirección General de Estudios (1997), *Setenta años de información estadística*, Banco Central del Ecuador

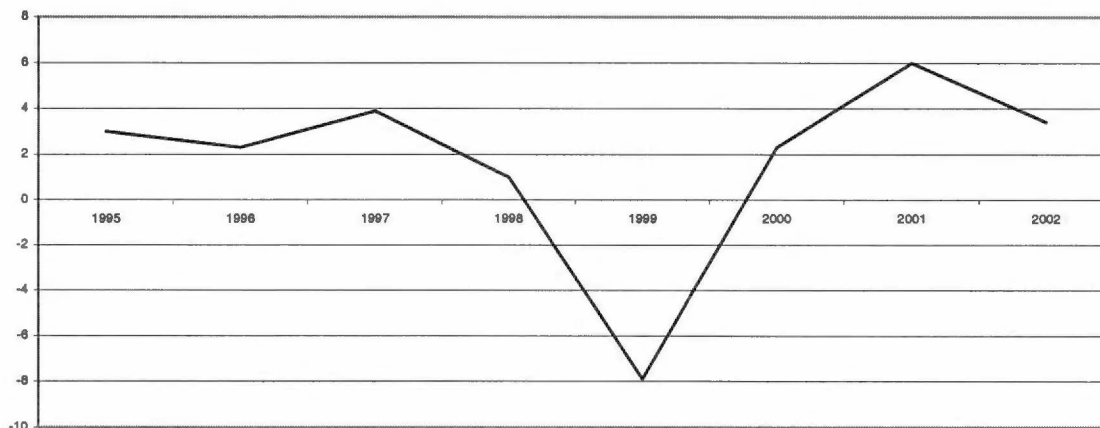
b. Desde la presidencia de Alarcón Rivera hasta la de Lucio Gutiérrez: elaboración del autor con base en cifras de la CEPAL.

ECUADOR: Crecimiento del PIB real 1949-1996



Fuente: Dirección General de Estudios (1997), *Setenta años de información estadística*, Banco Central del Ecuador

ECUADOR: Crecimiento del PIB real 1995-2002
(porcentaje)



Fuente: Elaboración del autor con base en cifras de la CEPAL.

Apéndice 2
MAPAS

