

CENTRALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN EN LA HISTORIA DEL ECUADOR DEL PASADO A LA SITUACIÓN ACTUAL*

Enrique Ayala Mora**

GESTACIÓN DEL ESPACIO NACIONAL

Se suele pensar que el territorio de los países es fijo, inmutable; un pedazo de naturaleza que estuvo siempre allí. Los ríos y el mar, los valles y volcanes no cambian de posición, al menos, claro, que sobreviniera un cataclismo. Pero el territorio de un país no es algo dado de una sola vez, cambia, se va gastando en la historia. Las fronteras, los límites, las jurisdicciones cambian con el tiempo. El mapa, que viene a ser como su cara, no resulta ser siempre el mismo. La historia de la humanidad está llena de estos cambios de perfil territorial y la de nuestro país no ha sido una excepción. El territorio del Ecuador se ha ido formando en el tiempo; ha ido creciendo y se ha ido definiendo en medio de procesos de migración y colonización, enfrentamientos y transacciones.

En la Época Aborígen el poblamiento estuvo más desarrollado en la región andina, aunque las aldeas agrícolas más antiguos estaban en la Costa sur. Durante la Colonia, la ocupación territorial cubrió al callejón interandino y a una parte de litoral. Algunos lugares de la Costa y la Amazonía eran tierras de misiones a las que el Estado colonial no llegaba directamente. Los pueblos indígenas eran allí libres. Desde la perspectiva de los colonizadores se había reivindicado la posesión de la Amazonía. Desde Quito había partido la expedición hispánica que llegó por primera vez al río Marañón o Ama-

* El presente texto es parte de un trabajo más amplio sobre identidad y cuestión nacional en el Ecuador, preparado en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Ha sido ajustado especialmente por el autor para ser presentado en el Congreso Ecuatoriano de Historia, Guayaquil, julio de 2002.

** Rector y profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

zonas. Las misiones de Canelos, Quijos, Maynas y Jaén habían sido mantenidas y dirigidas desde Quito.¹ Pero al final de la Colonia se cambió varias veces la dependencia administrativa de algunos de esos territorios, a veces en beneficio del virreinato del Perú, otras a favor del de Santa Fe de Bogotá, al que pertenecía la Audiencia de Quito.

Cuando nació el Ecuador en 1830, el territorio efectivo que controlaba la autoridad estatal era el que giraba alrededor de los centros regionales, Quito, Guayaquil y Cuenca. En 1832, el Ecuador tomó posesión oficial de las islas Galápagos, que denominaron archipiélago de Colón.² Por años el país descuidó el territorio insular, que fue refugio de piratas y unos pocos pescadores. No faltó quien intentara venderlo a potencias extranjeras, aunque la idea no prosperó. Pero el archipiélago era excepcionalmente importante para la ciencia. Ahora es patrimonio de la humanidad y uno de los destinos turísticos más importantes del mundo.

Toda esta impresionante variedad geográfica ha sido la base de una historia del país larga y compleja en que las regiones han cumplido un papel crucial. Fue así como la regionalización marcó desde el inicio la vida de la República. Y la construcción del espacio nacional fue un proceso largo e inacabado, en el que los esfuerzos por articular las regiones y construir vías de comunicación fueron parejos con procesos de migración interregionales que fueron cambiando profundamente al Ecuador.³ A lo largo de las últimas décadas, se ha consolidado un espacio nacional dominado por el eje Quito-Guayaquil, al que se juntan otros centros urbanos intermedios. Dentro de este espacio nacional se han definido, además del central, espacios de periferia activa y pasiva, caracterizados por su vinculación diversa a la economía nacional y a la producción para el mercado externo o el doméstico.⁴

Este trabajo está orientado a ofrecer una breve visión del desarrollo histórico de las regiones del Ecuador y una discusión sobre algunos conceptos generales sobre autonomías y descentralización. Es una propuesta para el debate. No pretende cerrar una cuestión amplia y compleja, sino aportar a su discusión académica y política.

1. María Elena Porras, "Historia del Espacio y el territorio en el Ecuador, desde la época aborigen hasta el siglo XIX", en *Ecuador: las raíces del presente*, Universidad Andina Simón Bolívar/Tehis/La Hora, Quito, 2000, p. 184.

2. Paola Sylva Charvet, "Las Islas Galápagos en la Historia del Ecuador", en Enrique Ayala Mora, edit., *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 12, Corporación Editora Nacional/Grijalbo, Quito, 1992, p. 265.

3. Jean Paul Deler, *Ecuador, del espacio al Estado Nacional*, Banco Central del Ecuador, Quito, 1987.

4. Jean Paul Deler, "Estructuras espaciales del Ecuador contemporáneo (1960-1980)", *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 12, p. 73.

LAS REGIONES EN LA HISTORIA

ECUADOR: UN NOMBRE DE COMPROMISO

A pocos años de la conquista, en 1563, se estableció la Real Audiencia de Quito, con un gran ámbito territorial.⁵ Un poco más de dos siglos más tarde, además de que ese ámbito se había reducido, se consolidó en su interior una estructura política y territorial regionalizada. En las últimas décadas del siglo XVIII, luego de años de crisis y recesión económica, en el territorio que cubría la jurisdicción de la Audiencia de Quito, se habían definido tres espacios regionales.

La Sierra centro-norte, que cubría el callejón interandino desde Pasto hasta Alausí, constituía una región cuyo eje era la antigua capital, Quito. La región, que era solo una parte del territorio de la Audiencia, solía ser llamada el "Quito propio". Aquí se había consolidado una economía asentada en la agricultura y la ganadería en la que se había articulado, aunque reducida, la producción de textiles. La gran mayoría de la población eran campesinos sometidos a las haciendas, cuyos dueños, los grandes propietarios de la tierra, estaban en la cúspide de la sociedad. En esa sociedad se destacaban también pequeños comerciantes y propietarios rurales, así como un sector muy amplio y de gran influencia entonces, los artesanos.⁶

La Sierra sur, que cubría las tierras que hoy van desde las provincias de Cañar a Loja, constituía una región, cuyo centro era Cuenca, que en cierto sentido tenía un rival urbano en la ciudad de Loja, en el extremo sur. Aquí también dominaba una economía agrícola controlada por terratenientes; pero la extensión de las haciendas era menor y las relaciones sociales entre propietarios y trabajadores eran diversas. Aquí, la importancia de los medianos y pequeños agricultores fue mayor, así como la de los artesanos. La actividad de recolección de la quina o cascarilla para la exportación tenía relevancia económica y vinculaba a la región con el exterior.⁷

La región Costa tenía como eje al puerto de Guayaquil y se extendía a lo largo del sistema fluvial que confluye en el río Guayas. Aquí se asentaban pequeños productores de tabaco y plátanos, posteriormente de café y arroz.

5. "Fúndase por provisión real la Audiencia de Quito", Municipio de Quito, *Colección de cédulas reales dirigidas a la Audiencia de Quito, 1538-1600*, tomo I, Talleres Gráficos Municipales, Quito, 1935, pp. 1-3.

6. Ives St. Geours, "Economía y sociedad. La Sierra centro-norte (1830-1875)", en Enrique Ayala Mora, edit., *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 7, Corporación Editora Nacional/Grijalbo, Quito, 1990, p. 37.

7. Leonardo Espinosa y Lucas Achig, "Economía y sociedad en el siglo XIX: Sierra sur", *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 7, p. 69.

Pero el espacio iba siendo ocupado por las haciendas o plantaciones productoras de cacao, cuyas exportaciones crecían año tras año. Los sectores dominantes de la región eran los grandes propietarios agrícolas. Algunos de ellos eran también comerciantes y prestamistas. Aunque subsistían allí la esclavitud y el concertaje, los campesinos, que también constituían la mayoría de la población, tenían condiciones de trabajo más libres.⁸ Guayaquil era pequeña e insalubre, pero estaba creciendo rápidamente. Grupos de trabajadores a destajo vinculados al comercio y grupos de artesanos constituían la mayoría de los sectores populares urbanos.

Grandes extensiones de la Costa, sobre todo interna, tenían muy poca presencia de colonizadores y eran espacios más bien marginales. Para entonces, la actual Manabí y sobre todo Esmeraldas, eran zonas poco pobladas y de economía fundamentalmente doméstica. Su relación con Guayaquil tenía poco volumen. Con Quito y la Sierra era eventual, difícil y hasta peligrosa. La Costa sur, la actual provincia de El Oro, era un espacio de producción minera y agrícola en escasos volúmenes y tenía vinculaciones con Guayaquil y Cuenca.

Hacia fines del siglo XVIII, el Oriente era un territorio lejano, casi sin vinculación administrativa con el Estado, habitado por pueblos indígenas que no se habían sometido, en el que incursionaban unos cuantos aventureros. Para entonces ya las autoridades del virreinato peruano habían comenzado a disputar a Quito el control de esas tierras.

Aunque eran parte de una misma jurisdicción, las regiones de la Real Audiencia de Quito, tenían muy poca relación entre sí. Los caminos eran difíciles y poco transitables; pero la razón más importante de este aislamiento era que tenían poco que intercambiar entre sí. Al contrario, los vínculos de la Sierra centro-norte con el valle del Cauca en el sur de Nueva Granada, eran muy intensos. Asimismo, los de la Sierra sur con el norte del actual Perú eran también muy activos. Por su parte, Guayaquil tenía un creciente intercambio con la costa del Pacífico sur y con mercados más lejanos de América y Europa.

El 10 de agosto de 1809, los notables quiteños proclamaron un gobierno autónomo.⁹ Fue uno de los primeros pronunciamientos en América contra el régimen colonial español y ahora lo consideramos como una fiesta nacional. Pero en su momento tuvo solo alcance regional. Los insurrectos quiteños solo tuvieron un reducido apoyo en las comarcas adyacentes a la capital, en tanto que en Cuenca y Guayaquil se organizó y financió la resistencia a fa-

8. Wellington Paredes, "Economía y sociedad en la Costa", *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 7, p. 103.

9. Cfr. Carlos de la Torre Reyes, *La Revolución de Quito del 10 de agosto de 1809*, Banco Central del Ecuador, Quito, 1990.

vor de la permanencia al régimen colonial. Luego de once años, en cambio, en 1820, el impulso independentista vino de Guayaquil y pasó inmediatamente a Cuenca, para culminar en el norte con la toma de Quito luego de una prolongada guerra, conducida por Antonio José de Sucre, jefe de una fuerza expedicionaria enviada por la República de Colombia, cuyo Presidente era el Libertador Simón Bolívar.

Vencidos los españoles, Quito y Cuenca aceptaron con entusiasmo anejarse a Colombia. En Guayaquil, en cambio, prevaleció la tendencia a mantener independiente el puerto y su región, frente a tendencias minoritarias que planteaban la vinculación a Perú o Colombia. Esta última, sin embargo, se impuso cuando Bolívar ocupó militarmente la ciudad y forzó su incorporación a Colombia.¹⁰ Dentro de ella, el territorio que fue de la Real Audiencia de Quito, ya bastante recortado, pasó a constituir el "Distrito del Sur", con capital en Quito. Este distrito, a su vez, estuvo dividido en tres departamentos definidos a base de las regiones coloniales, cuyas cabeceras políticas fueron Quito, Guayaquil y Cuenca.

La Gran Colombia probó ser inviable. Las fuerzas de dispersión triunfaron y el gran sueño bolivariano se vino abajo, con la separación de Venezuela, Nueva Granada, como se llamó entonces la actual Colombia, y nuestro país. En mayo de 1830 los "padres de familia" de Quito decidieron la separación y convocaron a una Asamblea Constituyente que se reunió en Riobamba. Se había preferido esa ciudad en el centro del país a Quito, la antigua capital audiencial. También al bautizar al nuevo país ese mismo año se optó por el nombre "Ecuador".

Se ha insistido en que los constituyentes de Riobamba erraron al adoptar el nombre Ecuador para el naciente país, desechando el nombre histórico de Quito.¹¹ Pero la verdad es que se adoptó la denominación que le habían dado los geodésicos franceses casi un siglo antes, como una solución de compromiso, puesto que los representantes de Cuenca y Guayaquil no querían que el país entero se identificara con lo que ellos veían como solo una parte, una región. Si bien los tres departamentos habían confluído en la constitución del Estado, se ponían recaudos para contrarrestar el predominio de Quito, la ciudad más grande, eje de la región más poblada del nuevo país. Los notables guayaquileños y cuencanos formaron una comunidad política con los dirigentes de la antigua capital colonial, pero no se sentían ellos mismos "quiteños". Prefirieron pasar a ser "ecuatorianos", aunque el nombre no

10. Jorge Núñez, "El Ecuador en Colombia", en Enrique Ayala Mora, edit., *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 6, Quito, Corporación Editora Nacional/Grijalbo, 1989, p. 225.

11. Cfr. Jorge Salvador Lara, *Breve historia contemporánea del Ecuador*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 360, 578.

tuviera raíces y creara confusiones en el exterior por su connotación tropical.

Las identidades regionales se revelaron muy fuertes. Eran anteriores al surgimiento de una identidad nacional en el Ecuador. En su propio nombre, el nuevo Estado quedó marcado con su naturaleza regionalizada. El país no era una realidad ya hecha, sino un intento de articular diversas regiones en una unidad política que desde el principio se reveló precaria y conflictiva.

CENTRALIZACIÓN, REGIONES, PROVINCIAS

Como el Ecuador surgió con la profundización de las tendencias regionales, su primera constitución consagró en 1830 la existencia de tres departamentos, Azuay, Guayas y Quito, expresión política de las regiones.¹² Cada uno de los departamentos tenía su organización administrativa, de rentas y su representación paritaria en el Congreso Nacional. Abarcaba dos o más provincias. Éstas, a su vez, se subdividían en cantones o municipios, herederos de los cabildos coloniales, que tenían amplias competencias en el manejo local.

En las décadas del establecimiento del nuevo Estado, tanto sus atribuciones como las de los departamentos, provincias y municipios quedaron mal definidas y se dieron conflictos por competencias. A esto se sumaban los esfuerzos que hacían los gobiernos nacionales en Quito por centralizar algunos aspectos del manejo del país. La atribución de nombramiento de autoridades seccionales, la representación paritaria por departamentos o por población, el cobro y disposición de los impuestos, la administración de justicia en primera instancia, la policía, fueron temas conflictivos durante los primeros años de la vida de la República.¹³ Hubo muchas tensiones entre el poder central y los poderes regionales.

Se debatía si para efectos fiscales debían mantenerse los tres departamentos o se centralizaban las rentas y se las distribuían por provincias. También se debatió sobre si los gobernadores debían ser designados por el ejecutivo central o por votación de cada provincia. Muchos querían restarle poder al gobierno central, pero no se ponían de acuerdo a donde llevar las decisiones. Los otros dos ejes regionales, Guayaquil y Cuenca abogaban por el mantenimiento del sistema de tres departamentos. Imbabura, Chimborazo, Loja y Manabí, por su lado, presionaban por robustecer el esquema provincial.

Estas tensiones afloraron entre 1859 y 1860, cuando se produjo una gran

12. Estado del Ecuador, Constitución del Estado del Ecuador, reproducida en Enrique Ayala Mora, edit., *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 15, Corporación Editora Nacional/Grijalbo, Quito, 1995, p. 134.

13. Juan Maiguashca, "La cuestión regional en la Historia Ecuatoriana (1830-1972)", en *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 13, p. 191.

crisis nacional y el país se dividió en cuatro gobiernos asentados en Quito, Cuenca, Loja y Guayaquil.¹⁴ En momentos en que el Ecuador parecía partirse, una suerte de acuerdo entre los sectores dominantes regionales permitió la reunificación y el inicio de una etapa de consolidación del Estado oligárquico terrateniente (1860-1875) dominada por la figura de Gabriel García Moreno.¹⁵ En 1861 se borró el esquema departamental y se estableció definitivamente la división política provincial. En ese año, y luego en 1880, se crearon nuevas provincias. De ese modo quedó definida la división provincial de la Sierra y la Costa.

Con la experiencia de la crisis recientemente superada, el poder central logró grandes avances. Se eliminó la elección de gobernadores, se robusteció la burocracia gubernamental, se centralizaron rentas y el manejo de la educación. El país entró en un proceso de modernización que, contradictoriamente, se asentó sobre el poder del clero y los sectores conservadores. García Moreno, como Rocafuerte lo había intentado años antes, llevó adelante un proyecto de consolidación y modernización del Estado que se identificó con la centralización del país, la disminución de los poderes regionales y la contención del federalismo.

Visto el Estado ecuatoriano en la perspectiva del siglo XIX, se constata que se produjo un proceso de penetración político administrativa, de homogeneización normativa y de cierta incorporación social.¹⁶ Los años finales del siglo XIX atestiguaron un avance de la centralización y la modernización estatal. Mientras crecía el gran auge cacaotero, sobre todo en Guayaquil, fueron consolidándose instituciones de la sociedad civil que asumieron actividades económicas y de beneficencia.¹⁷ Hacia las décadas finales del siglo XIX era ya la ciudad más grande del país. Fue así definiéndose un esquema en que se acentuó el bicentralismo, con Quito como capital política y Guayaquil como capital económica del Ecuador.

El predominio político de García Moreno y sus sucesores fue enfrentado por importantes grupos de Cuenca, Guayaquil y otras ciudades. Pero la reacción más fuerte se dio en Manabí y Esmeraldas, donde se levantaron las "montoneras", una guerrilla campesina de tendencia radical que puso en jaque a los gobiernos conservadores. La violencia militante fue el me-

14. *Ibid.*, p. 193.

15. Enrique Ayala Mora, *Lucha política y origen de los partidos en Ecuador*, Corporación Editora Nacional/Tehis, Quito, 1988, p. 113.

16. Juan Maiguashca, "El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895", en Juan Maiguashca, edit., *Historia y región en el Ecuador 1830-1930*, Corporación Editora Nacional/FLACSO/CERLAC, Quito, 1994, p. 355.

17. Rafael Quintero, *El mito del populismo en el Ecuador. Análisis de los fundamentos del Estado Ecuatoriano Moderno*, Abya-Yala/Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, p. 85.

canismo de inserción de esas provincias en el espacio político nacional.

Con la Revolución Liberal encabezada por Eloy Alfaro, que triunfó en 1895, se dio el mayor esfuerzo centralizador de la historia.¹⁸ Se robusteció la burocracia central, el Estado incursionó en telégrafos, teléfonos y beneficencia; centralizó la educación, que se volvió laica y gratuita. El gobierno central asumió mayor papel en las obras públicas. Mención especial merece la construcción del ferrocarril que unió a Guayaquil con la Sierra, especialmente con la capital. La obra no solo dinamizó el intercambio comercial sino que articuló las regiones y unificó al Ecuador como Estado-nación.

Alfaro y los líderes del liberalismo sabían que la implantación del Estado laico y la modernización que impulsó requerían gobiernos fuertes y centralizados. Siguió y acentuó, por ello, la tendencia de Rocafuerte y García Moreno, quienes eran también costeños, que consideraban la centralización necesaria para consolidar y modernizar al país.

A lo largo del siglo XX la modernización y la centralización se acentuaron, al mismo tiempo que la población se incrementó, sobre todo en la Costa. Muchas veces el proceso centralizador asumió los caracteres de un enfrentamiento regional.¹⁹ Tal fue, por ejemplo, el caso de la lucha contra la "plutocracia" durante los años veinte, que devino en la reducción del poder de la banca guayaquileña y el establecimiento de sistemas de control y el Banco Central.

Con la consolidación del Estado central se fueron realizando cada vez más importantes obras de infraestructura. La red vial creció. Las regiones y ciudades lograron comunicarse mejor por las nuevas carreteras. A mediados del siglo XX se construyó una nueva vía de Quito a Guayaquil que incorporaba grandes territorios de la Costa interna al poblamiento y la producción.²⁰ Desde esos años la construcción de vías y la colonización se dinamizaron en el Oriente, donde también crecieron las misiones religiosas. En el curso de medio siglo se realizaron grandes cambios administrativos en la región. La penetración del Estado ha sido significativa. Su división territorial, profundamente modificada en las últimas décadas, comprende ahora seis provincias.

Hemos llegado a inicios del siglo XXI con un país en que ha avanzado la modernización y los medios de comunicación entre las ciudades, provincias y regiones. Pero el crecimiento y la modernización han acentuado el "bicentralismo".²¹ Esta realidad frecuentemente asume la forma de un enfrentamiento entre las dos ciudades principales. Quito, que ha desarrollado las ins-

18. Enrique Ayala, *Historia de la Revolución Liberal Ecuatoriana*, Corporación Editora Nacional/Tehis, 1994, p. 287.

19. Juan Manguashca, "La cuestión regional en la Historia Ecuatoriana", en *Nueva Historia de Ecuador*, vol. 12, p. 197.

20. Cfr. Deler, *Ecuador: del espacio al Estado Nacional*.

21. Marco Antonio Guzmán, *Bicentralismo y pobreza en el Ecuador*, Universidad Andina Simón Bolívar/GTZ/Corporación Editora Nacional, Quito, 1994, p. 22.

tuciones centrales del Estado y ciertos centros financieros, se ha enfrentado a Guayaquil, donde están la mayoría de los establecimientos industriales, buena parte de la banca y el comercio internacional. A ello se suman sus instituciones autónomas, antiguas expresiones de la sociedad civil.

AGOTAMIENTO DEL CENTRALISMO

Durante más de un siglo de vida republicana, la construcción del Estado nacional en el Ecuador enfatizó un proceso de modernización en el que la centralización administrativa y política era una clave. Ésta fue, por decir lo menos, necesaria por un buen tiempo. Desde los años sesenta del siglo XX, sin embargo, las cosas cambiaron. Con las transformaciones que han sufrido nuestra sociedad y el mundo, el modelo de Estado centralista ha llegado a una quiebra.²² Simplemente no puede dar más y debe buscarse su radical reforma. Y si no emprendemos rápido y en forma imaginativa esa reforma, simplemente nos toparemos con que el Ecuador como país no resuelve una de sus contradicciones básicas.

En el Ecuador de nuestros días existe certeza sobre el agotamiento del modelo centralista de Estado. Este es un hecho absolutamente claro e indiscutible. Pero constatar esta realidad no significa tener una solución al problema planteado, no quiere decir que podamos ya aplicar una fórmula alternativa. El país tiene por delante un gran desafío, frente al que no hay aún ideas claras. Se ha propuesto el establecimiento de “comunidades autónomas” o de “autonomías provinciales”. Se ha hablado también de regionalizar al país o de llevar la descentralización hacia las provincias, municipios y aun parroquias. Hay aún mucho que aclarar, pero ciertamente hay algo que no debería discutirse: la descentralización o las autonomías son una necesidad nacional que los pueblos sienten. No pueden ser descalificados con el argumento de que son mecanismos de manipulación de políticos, nuevos y viejos, acostumbrados a usufructuar del regionalismo o del centralismo. Son demandas genuinamente sentidas.

La aspiración de un Guayaquil independiente viene desde hace dos siglos, es una consigna de muchas generaciones de guayaquileños, hasta haberse transformado en un rasgo fundamental de la cultura local y regional.²³ Una suerte de autonomía para Manabí no es algo de los últimos meses. Ha sido una aspiración regional de un sector del país que tiene para ello iden-

22. Lautaro Ojeda Segovia, “La descentralización en el Ecuador”, *Avatares de un proceso inconcluso*, Cepales, Quito, 2000, p. 12.

23. Cfr. Víctor González, *Rumbos de Libertad, Guayaquil, 9 de Octubre de 1820: primera revolución triunfante*, Archivo Histórico del Guayas, Guayaquil, 1998.

tividad e historia. En general, el reclamo de los pueblos alejados contra el centralismo burocrático e ineficiente, es muy antiguo. El que ahora esas realidades afloran con fuerza se explica por la presencia de la crisis y por necesidades internas de transformación que han desatado las nuevas realidades.

DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍAS

DEFINICIÓN DE TÉRMINOS

En medio de la discusión reciente sobre el centralismo, se ha abierto un debate sobre el contenido de los términos "autonomía" y "descentralización" hasta convertirse en una babel de palabras cruzadas, que la revisión de experiencias internacionales podría ayudar a disipar.

Los estados modernos se han construido a base de centralización. En la experiencia europea, el tránsito entre el feudalismo y la modernidad trajo la consolidación de regímenes absolutistas que monopolizaron la administración pública, recaudación de impuestos, sistema educativo y organización de la fuerza armada.²⁴ En el siglo XIX se incrementó el comercio, se establecieron el transporte a vapor y el telégrafo. Se amplió la participación ciudadana y crecieron las burocracias. Ese siglo fue también, no por coincidencia, el del auge de los estados-nación.²⁵

En América Latina luego de la Independencia, los estados nacionales identificaron la modernización y el progreso con la centralización política y administrativa. Y en esa línea dieron pasos importantes.²⁶ Pero en la historia de los estados-nación, aunque se reconociera que la centralización y la modernización eran una necesidad, con mayor o menor éxito, se mantuvo la lucha de los poderes locales y regionales por autonomía. Se gestaron así identidades que ahora insurgen con fuerza.

Al fundarse Estados Unidos de América en las últimas décadas del siglo XVIII, optó por el federalismo para su organización política.²⁷ Posteriormente otros países adoptaron ese sistema. En él, las circunscripciones territoriales de base regional, los estados, conservan amplia autonomía, tienen su propia legislatura y sistema legal, recaudan impuestos y eligen a sus autoridades

24. Perry Anderson, *El Estado absolutista*, Siglo XXI Editores, México, 1979, p. 9.

25. Eric Hobsbawm, *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Crítica/Grijalbo-Mondadori, Barcelona, 1991, p. 47.

26. Tulio Halperín Donghi, *Historia Contemporánea de América Latina*, Alianza Editorial, Madrid, 1969, p. 212.

27. Samuel Eliot Morison, Henry Steele Commager, William E. Leuchtenburg, *Breve Historia de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p. 159.

des. El Estado federal, por su parte, tiene Constitución, Ejecutivo, Congreso y una Suprema Corte comunes; controla ciertas atribuciones legislativas e impositivas; dirige la fuerza armada y las relaciones exteriores.

Países como México y Brasil optaron por el federalismo, aunque con autonomías limitadas dentro de los estados componentes de la federación. Pero la mayoría de los nuevos estados latinoamericanos adoptaron sistemas unitarios de influencia europea, en los que el poder central controlaba las instancias seccionales. Así se inició una lucha entre unitarios y federalistas que, imbricada con la pugna liberal-conservadora, duró décadas.

Al final, el unitarismo se impuso. El federalismo fue derrotado en países como Colombia.²⁸ Allí el ejecutivo central incluso nombraba alcaldes en los municipios. Y si bien triunfó en otros como Argentina y Venezuela, en la práctica se mantuvieron vigentes fuertes rasgos del centralismo. En este último país, por ejemplo, el auge petrolero robusteció al Estado nacional frente a los estados de la federación.

En otras realidades como la de España, la lucha por autonomía local y regional es vieja. En el siglo XX, la dictadura franquista impuso la centralización, pero al abrirse la etapa democrática las tendencias descentralizadas afloraron. Empero, no había consenso para reconocer la existencia de varias “naciones” en el país o para la adopción del sistema federal. Y no todas las regiones podían llegar al mismo tiempo a los mismos niveles de descentralización. La solución fue establecer “comunidades autónomas” en los antiguos espacios regionales y descentralizar el poder con diversa velocidad.²⁹ Cataluña, Andalucía, Galicia, por ejemplo, son autonomías completas (administración pública, educación, salud, medio ambiente, etc.) Comunidades más pequeñas y pobres como Canarias o Extremadura solo tienen una parte de las competencias. El resto se mantiene en Madrid y se espera serán transferidas en el futuro. Con las autonomías se evitó la división interna en naciones o estados federados y se logró que la transferencia de competencias se hiciera a diverso ritmo. Pero el experimento solo ha durado hasta ahora dos décadas.

Aunque no se las llama “comunidades autónomas”, se dan otros casos de regiones o países a los que el Estado central reconoce ámbitos de poder. Escocia e Irlanda del Norte en el Reino Unido son un ejemplo *sui generis*. Bélgica tiene dos comunidades lingüísticas con amplias competencias.

Pero las mencionadas no son las únicas alternativas que ahora surgen en

28. Jorge Orlando Melo, “La Constitución de 1886”, en *Nueva Historia de Colombia*, vol. I, Planeta, Bogotá, 1989, p. 43.

29. Charles Powell, *España en democracia, 1975-2000. Las claves de la profunda transformación de España*, Plaza & Janés Editores, Barcelona, 2002, p. 228.

el mundo. Si la centralización caracterizó la modernización del pasado, ahora los estados-nación de raíz decimonónica se están agotando. Se demanda un control más directo del poder por las sociedades, como una forma de ejercer la democracia. Se rechaza los inmensos aparatos burocráticos, donde la responsabilidad y la posibilidad de rendir cuentas se diluyen. En medio del avance de la globalización y el tránsito a una nueva civilización, en todas partes se reclama descentralización.

La descentralización no es una forma específica de un régimen político, sino la necesidad de todas sus variantes. Debe aplicarse en los sistemas unitarios o federales, aunque sus caracteres son diversos. Por otra parte, la vigencia de autonomías supone un gran esfuerzo descentralizador. En realidad, los dos conceptos no son opuestos sino complementarios. Dicho de otra manera, descentralizar supone robustecer autonomías locales y regionales. De vuelta, poner en marcha autonomías demanda una efectiva descentralización. Pero no hay en el mundo modelos acabados; cada país, cada región debe construir el suyo con un gran esfuerzo de originalidad. Por ello no es posible ofrecer una definición de descentralización, ya que ésta se da de acuerdo a los países y los momentos históricos.³⁰

En otro orden de análisis, si los estados-nación de raíz decimonónica están en crisis, no van a desaparecer hundidos en la globalización o en medio del resurgimiento de localidades y regiones. Aunque esta parece la impresión de muchos, la verdad es que los estados, tal como hoy los conocemos están cambiando profundamente, pero van a mantenerse. Inclusive los procesos de integración supranacional demandan que sus estados componentes estén consolidados y estables para avanzar.

SUJETO DE LA DESCENTRALIZACIÓN O LAS AUTONOMÍAS

Está claro que la adopción de un término u otro no significa tener una propuesta de autonomías y descentralización. En el Ecuador debemos llegar a una fórmula nacional al respecto, a base de un gran esfuerzo de definición de los contenidos y de entender que deben establecerse con claridad los sujetos del proceso. Cuando hablamos de reorganizar la estructura estatal ecuatoriana, debemos definir hacia donde se descentralizan los poderes y competencias. ¿Cuáles serán los sujetos de las autonomías? ¿Las regiones? ¿Las provincias? ¿Los cantones? En esto hay mucha ambigüedad en el país, actual-

30. Lautaro Ojeda en su libro *La descentralización en el Ecuador* ofrece varias conceptos de descentralización, desconcentración, centralismo, autonomía y otros conceptos que se están manejando en la discusión, pp. 21-39.

mente. Se habla mucho de descentralización pero no se precisan los niveles de descentralización que se quiere lograr. Vamos a estudiar brevemente este tema.

El término regionalización sirve para describir una realidad del Ecuador. Pero ¿qué es una región? ¿Es acaso una de las “regiones naturales”, Costa, Sierra, Oriente o Galápagos? En un sentido sí, porque esa visión geográfica es tradicional en el país. Pero es evidente que cuando se habla de autonomías no se piensa en que esas regiones naturales, con sus límites tradicionales, tengan gobiernos propios. Cuando hablamos de Sierra y Costa, hablamos de dos esferas geográficas o culturales que no son regiones, desde un punto de vista económico y político. Esmeraldas está en el otro extremo que El Oro, así como Carchi y Loja. El concepto de regionalización que se ha venido usando en el análisis histórico y se ha mencionado ya en este texto, es diverso. Entiende a las regiones como unidades asentadas en la geografía, pero con características económicas, políticas y culturales propias. Así se habla al inicio de la República de la Sierra centro-norte, la Sierra sur y la Costa.³¹ Pero ahora las realidades han cambiado con la incorporación efectiva de la Amazonía, la Costa interna y Galápagos.

Es así cómo se ha desarrollado otra forma de regionalización que se usa en el país, para dividir la administración pública. Varias de sus instancias están divididas en “regiones” que agrupan a varias provincias. En esta línea, varias veces se han hecho esfuerzos de regionalización para racionalizar recursos. Pero los dos grandes intentos de regionalización administrativa que se han hecho en el país, con las dos dictaduras militares últimas, no han tenido éxito.³² Ha habido una sensación generalizada de que se trataba de una regionalización artificial.

Hay propuestas muy imaginativas de regionalización que se han hecho últimamente. Estas agrupan provincias en sentido “horizontal” para aprovechar su complementariedad económica. Pero juntar provincias con una sola conducción administrativa ha probado ser muy complicado en el país. Las experiencias son numerosas. El mero intento de fijar una capital sería muy conflictivo. Hay todavía mucho que debatir, pero lo único que debe quedar claro es que este sistema de regionalización no puede ser impuesto y que debe surgir como un acuerdo de los pueblos, los municipios y las provin-

31. Juan Maiguashca ha realizado un gran aporte al estudio histórico de las regiones. En su artículo de la *Nueva Historia del Ecuador* y en su estudio publicado en la obra *Historia y región en el Ecuador*, realiza un importante trabajo de conceptualización de nuestra historia regional.

32. La Junta del Panificación en los sesenta y setenta desarrolló una propuesta de organización regional para el país, que establecía unidades “horizontales”, que abarcaban provincias de la Costa, Sierra y Oriente en cada región. La idea se topó con enorme resistencia en las provincias y no prosperó sino como elemento de organización de varios servicios del Estado central.

cias. Algo se ha avanzado con las primeras conversaciones para establecer bloques regionales de provincias.

Otras propuestas han planteado como sujeto de las autonomías o de la descentralización a las provincias. Estas tienen gran personalidad histórica. A lo largo de la trayectoria del Ecuador y aun antes de que el país existiera, ya se habían definido algunas de las identidades de lo que luego fueron nuestras provincias. Pero en la actualidad las situaciones son muy diversas respecto de la posibilidad de que se constituyan en unidades políticas autónomas. Analicemos el punto.

Dejemos de lado, en primer lugar, los casos de Pichincha y Guayas, ya que son atípicos respecto del resto del país y que no pueden dar la pauta para un proceso de autonomías provinciales. Quito y Guayaquil son, en realidad, las dos capitales del Ecuador y han absorbido a las provincias en que se asientan. En efecto, en el Ecuador reconocemos la existencia de manabitas, lojanos, chimboracences, pero no suena “pichinchanos” o “guayacences”. Las dos grandes ciudades han anulado la identidad provincial.

Por ello, al plantearnos descentralización y autonomías, debemos pensar en otras provincias, especialmente en aquellas donde se ha desarrollado una unidad regional, al mismo tiempo que identidad cultural y un tamaño significativo en términos económicos y poblacionales. Pensemos en Manabí o Loja, por ejemplo. Estas provincias son también regiones, en el sentido en que venimos hablando. Tienen tamaño, población, volumen económico y perfil cultural que permitiría pensar que pueden constituirse en unidades políticas autónomas. Pero, en cambio, la situación de provincias más pequeñas, como Bolívar o Zamora, por ejemplo, no parece demostrar que tengan todo el perfil en que se asentaría su autosustentabilidad. En todo caso, debemos anotar que el robustecimiento de los gobiernos seccionales en las provincias supone una profunda transformación de los actuales consejos provinciales y un gran esfuerzo por superar profundas injusticias entre diversas situaciones específicas.³³

También se ha hablado de que la descentralización debería tener como sujetos principales a los municipios. En esa línea van las propuestas de transferir cada vez más atribuciones del gobierno central a los concejos municipales, tales como salud, educación, vialidad. Los argumentos a favor de esta postura son numerosos. Las municipalidades son instituciones con larga historia y tradición institucional; están más cerca de los ciudadanos. Pero una propuesta de descentralización o autonomías a este nivel no deja de tener también grandes complicaciones.

33. Marco Antonio Guzmán, *Descentralización, autonomías y solidaridad nacional. Situación y desafíos de los consejos provinciales y municipalidades*, Corporación Editora Nacional/Konrad Adenauer Stiftung, Quito, 2001, p. 133.

Hay enormes diferencias entre los municipios del país, desde unos pocos que pueden ser verdaderos gobiernos locales, hasta algunos que apenas sí pueden cumplir con sus funciones básicas por su tamaño y limitación de recursos. Entre los municipios de Guayaquil y de Pallatanga, por ejemplo, hay tanta similitud como entre un trasatlántico y un bote de pesca. Es evidente que no podrían tener las mismas atribuciones. La inmensa mayoría de los municipios apenas sí pueden cumplir con la provisión de los servicios locales y su interés fundamental es conseguir nuevos recursos para hacer lo mismo que vienen haciendo hasta ahora. No tienen como prioridad recibir nuevas competencias del Estado central. La capacidad operativa de los municipios (y también de los consejos provinciales) para hacerse cargo de nuevas competencias. Es un asunto muy complicado.³⁴

Las complicaciones anotadas solo pretenden establecer la realidad y no negar la posibilidad de un cambio. Al contrario, se las menciona para buscar caminos para acelerarlo. De todas maneras, cualquiera alternativa que se elija sobre esta gran cuestión, es indispensable que se definan mejor la naturaleza y competencias de los consejos provinciales y municipios. Actualmente, estos dos organismos del poder seccional, si bien mantienen nexos de colaboración, se cruzan en sus atribuciones y en las obras que realizan. Los conflictos y la ineficiencia son frecuentes.

También se debe considerar que, sin características de autonomía, es necesario desarrollar el funcionamiento de las juntas parroquiales que darán dinamismo a las más pequeñas entidades seccionales. Por otra parte, la Constitución ahora prevé el establecimiento de circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. Esto quiere decir que van a existir en el futuro nuevas instancias seccionales, con responsabilidades no definidas aún. Personalmente, me parece que en la gran mayoría de espacios de poblamiento indígena o negro mayoritario no caben tales circunscripciones, sino un esfuerzo, que felizmente ya se está haciendo, por dar a los municipios y juntas parroquiales un profundo contenido intercultural, con la participación de toda la diversidad de su población. Pero habrán casos, sobre todo en el Oriente, en que esas circunscripciones sean una necesidad, no solo como garantía de desarrollo de los pueblos que las habitan, sino como condición de defensa de los recursos naturales de todos los ecuatorianos.

34. Lautaro Ojeda Segovia, *Estado del debate sobre autonomía y descentralización*, PNUD, Quito, 2001, p. 92.

AUTONOMÍAS Y UNIDAD NACIONAL

El proyecto de descentralización o de autonomías para el Ecuador debe ser concebido como una gran tarea nacional, que abarque todo el país en su diversidad. No puede ser de una provincia, de dos o de tres, por grandes que sean. Tiene que ser un proyecto en el cual se construya una propuesta para todo el Ecuador. Es evidente que el tema de la descentralización y las autonomías no puede resolverse con una propuesta unilateral, menos con una consulta de nivel provincial. Hay que pensar en el país entero, con todas sus grandes diferencias. No se trata solo de calcular ingresos de unos impuestos, sino de formular una propuesta nacional integral, con la cual el Ecuador se torne más democrático y su desarrollo sea más armónico. Para ello debemos contar con las experiencias de nuestra historia y mirar al futuro.

La aplicación de las autonomías debe ser un proyecto para todo el país. No es suficiente saber qué va a suceder con Guayaquil; cómo va a gobernarse El Oro, o cómo va a readecuarse el régimen provincial en Pichincha. Se debe, al mismo tiempo, definir qué va a pasar con Bolívar y Guaranda, con al Carchi y Tulcán; con el país entero. Y si el proyecto no funciona para Carchi, para Bolívar o Zamora, entonces no es adecuado. Lo que se busca no es una respuesta aislada para un sector del país, sino una visión general que proponga una gran reorganización del régimen seccional del Ecuador y su división territorial, que fue pensada como conjunto por última vez en 1880, es decir hace más de ciento veinte años.³⁵

Cualquier propuesta de descentralización, de autonomías provinciales o regionales, implica una reforma integral de la división territorial y de las competencias del poder central. Implica también, en aras de la unidad del país, que se realice con un gran sentido de equidad y solidaridad entre las provincias y regiones. Hay que partir, por ejemplo, del principio de que los recursos naturales del Ecuador no pertenecen a determinada localidad o grupo étnico, aunque éstos tengan especial derecho a participar de su explotación. Esos recursos son del país, de todos los ecuatorianos. La solidaridad no es solo cuestión de entregar parte de los impuestos; es aceptar que una provincia pequeña tiene personalidad histórica y política y tiene derecho a una representación institucional, no exclusivamente por razones poblacionales. Supone, además, que las autoridades de representación política de esa provincia pequeña, para ciertas cosas, pesen igual que la de las grandes.

35. Entonces fueron creadas dos provincias en la Sierra, que desde entonces son diez, aunque la mayoría de ellas abarcan también espacios de la Costa interna, que han crecido enormemente en las últimas décadas. El caso más notable es el del cantón Santo Domingo de los Colorados en Pichincha, que actualmente es mucho más poblado que varias provincias.

Cuando se piensa en la reforma política, hay que recordar que desde la fundación del Ecuador se han dado dos criterios de representación, el institucional de los departamentos o las provincias y el del volumen poblacional. Así se ha equilibrado la representación.³⁶

Durante toda la historia, en el Ecuador han prevalecido dos criterios de representación: provincial y poblacional. En el pasado hubo otro, el corporativo, pero haberlo desechado es un acierto, porque atenta contra el principio de que en una democracia la representación se asienta en la ciudadanía universal y no en el derecho a votar por gremios, corporaciones o grupos. No estoy, por ello, de acuerdo con las diputaciones “funcionales” de empresarios, trabajadores, militares, policías, indígenas o negros designados en votaciones paralelas. Todo representante debe ser electo sobre bases de representación universal. Recordemos que se han elegido diputados indígenas y negros, nacionales y provinciales en elecciones generales, sin necesidad de cuotas étnicas. Consolidar, en las leyes y la cultura política, la ciudadanía universal y equilibrar la representación entre las provincias y la población, son bases para la reforma política.

La descentralización debe ser, ante todo, un esfuerzo de distribución solidaria de los recursos y una forma de potenciar el desarrollo sustentable de todas las regiones. De lo contrario, lo que se haga solo profundizará la pobreza y las desigualdades del país.³⁷ Con cualquier criterio que se calcule, si por descentralización o autonomía se entiende que las provincias o ciudades donde se recaudan los impuestos deben quedarse con su mayor parte, Pichincha y Guayas concentrarían los recursos nacionales, aun en proporciones mayores de las que hoy existen. Eso no es descentralización, sino concentración de los recursos en Quito y Guayaquil, los dos polos del bicentralismo.

Debe quedar claro que una eficiente desconcentración y una verdadera descentralización no pueden surgir de la pugna entre nuestras dos grandes ciudades. Así como es insostenible la actitud de la burocracia quiteña de mantener los mecanismos centralistas, es también inaceptable que en nombre de encabezar la lucha contra el centralismo, los grupos de presión de Guayaquil busquen consolidar el otro polo centralista del Ecuador. Jamás el enfrentamiento Quito-Guayaquil será remedio para el centralismo. Repartirse el Estado y la sociedad entre los dos ejes del poder centralizador solo perpetúa el problema. La descentralización tiene que tomar en cuenta los espacios regionales que son la periferia postergada.

36. Cfr. Federico Trabucco, *Constituciones de la República del Ecuador*, Editorial Universitaria, Quito, 1975.

37. Marco Antonio Guzmán, *Descentralización, Autonomías, solidaridad social y mantenimiento del ser nacional*, Universidad del Azuay, Cuenca, 2000, p. 30.

Pero una propuesta nacional sobre descentralización y autonomías, no implica uniformidad. No debe constituirse en una receta única y uniformante. La gran diversidad del país se expresa en la necesidad de reconocer distintas situaciones y afrontarles con sus especificidades dentro de un marco de unidad. No hay que olvidar, por fin, que ya las instituciones locales descentralizadas tienen su trayectoria y experiencia. En Guayaquil existen varias instituciones privadas que son símbolos del Puerto. En Cuenca, en cambio, hay tradición de empresas de servicios de carácter público que han probado ser eficientes.³⁸ Lo que deberíamos esperar es que un cuerpo de disposiciones generales, concebidas como una unidad integral, se concrete en cada situación local, provincial o regional y se aplique flexiblemente de acuerdo con las realidades vigentes en los diversos espacios regionales del Ecuador.

Tampoco la necesidad de una visión de conjunto supone un solo ritmo o velocidad en la aplicación de los cambios. Hay provincias y regiones que podrían asumir los niveles de autonomía y descentralización con mayor rapidez que otras. Siguiendo el modelo de las autonomías de España, se puede pensar en un calendario de transferencia de poderes y responsabilidades que distinga los casos distintos y establezca un proceso con diversas velocidades.³⁹ El proyecto implica forzosamente un cronograma de descentralización, en el cual sepamos cómo y cuándo las responsabilidades deben transferirse. Y eso no va a depender solamente de que una provincia vote y diga quiero ser autónoma, sino de que en el espacio político nacional se encuentre un mecanismo para ir concediendo las autonomías con un ritmo desigual pero armonizado.

La descentralización o las autonomía son un objetivo en sí. Solo tienen sentido si su implantación coadyuva a que los sistemas políticos funcionen con mayor participación democrática y las sociedades logren mejores niveles de vida, acceso al trabajo y a los bienes y servicios. Que la gente viva mejor y con mayor protagonismo en las decisiones que le competen. En suma, descentralización y autonomías solo tienen sentido, en último análisis, si se orientan a conseguir justicia social, en el marco de la unidad nacional. Aunque se hagan bien no van a eliminar la miseria, la concentración de la riqueza en reducidas manos. Nada ganaremos con autonomías dirigidas por oligarcas y caciques locales. El cambio debe promover la justicia social y la ampliación del ejercicio real de la democracia en manos de la generalidad de

38. Cfr. Leonardo Espinosa, ponencia ante el Encuentro de Realidad Nacional de Cuenca, 2000.

39. En el ya mencionado caso español se han aplicado las autonomías a diversos ritmos o velocidades. Regiones como Andalucía y Cataluña han recibido más competencias que Extremadura o Canarias, algunas de cuyas actividades siguen controladas desde Madrid. El proceso lleva ya veinte años y todavía hay mucha discusión sobre las condiciones de su vigencia.

los ciudadanos. Si el cambio del régimen seccional no significa mayor democracia y menos pobreza, éste podrá terminar siendo una frustración más de las tantas que ha sufrido el pueblo en la vida republicana del país.

La identidad del Ecuador hacia el futuro va a tener que redefinirse a base de la aceptación de las diversidades regionales y étnicas y de la redefinición del proyecto nacional, lo cual implica rehacer la división territorial y formular un nuevo modelo de Estado. Pero ese modelo de Estado tiene forzosamente que ser una expresión de la sociedad y sus componentes. De lo contrario, no podremos tener los consensos necesarios para construir una alternativa en el futuro. En la construcción de esta nueva identidad ecuatoriana las identidades regionales y provinciales van a jugar un papel importante, aunque algunos piensen que eso va a complicar más todavía el panorama. En la identidad nacional del futuro, por lo demás, hay que tomar en cuenta que el propio Estado nacional se encuentra en una crisis profunda, en que varios de los elementos fundamentales de su imaginario están viniéndose abajo en un mundo crecientemente globalizado, en el que los proyectos de integración, como el andino, son una necesidad del futuro.

Al considerar los temas que aquí hemos tratado, se puede hallar el vínculo que existe entre nuestra profesión de historiadores y las definiciones que tenemos por delante como ciudadanos y ciudadanas. Éstas son experiencias que aporta nuestra historia para enfrentar el presente y el porvenir. Éstas son algunas reflexiones que debemos tomar en cuenta, si queremos vivir en un país unido y vigoroso.