

**BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN
EN EL ECUADOR:**

1998-2016

Título:

BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR: 1998-2016

La Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH es una empresa federal que opera en todo el mundo. Asiste al Gobierno de la República Federal de Alemania en su labor para alcanzar sus objetivos en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible.

Este documento fue elaborado y financiado por la GIZ por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno Federal de Alemania.

Domicilios de la Sociedad
Bonn y Eschborn, Alemania

Whymper N28-39 y Orellana
Casilla 17-07-8721
Quito, Ecuador
E giz-ecuador@giz.de
I www.giz.de

Barbara Hess - *Directora Residente - GIZ*

Dorothea Kallenberger - *Responsable del Programa "Fortalecimiento del Buen Gobierno"*

Autores de la publicación

Cristina Bastidas
Augustin Burbano de Lara
Santiago Ortiz

Fotos

GIZ

Diseño, diagramación y producción

Brandipity - Shyris y Almagro
T+ 593 9 9400 7625
Quito – Ecuador

La GIZ se responsabiliza del contenido de la presente publicación.

© GIZ, Quito, 2017

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de la GIZ GmbH. Sin embargo, su utilización en nuestra lengua plantea soluciones muy distintas, sobre las que los lingüistas aún no han conseguido un acuerdo. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a – os/as para marcar la existencia de ambos géneros, se ha optado por utilizar el clásico masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres, y abarcan claramente ambos géneros.

| | |
|--|----------|
| BALANCE DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR: 1998-2016 | 3 |
| ÍNDICE: LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR: 1998-2016 | 4 |
| LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA EN LA REGIÓN ANDINA Y SUS TRAYECTORIAS. ESTUDIO COMPARATIVO DE BOLIVIA, COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ | 7 |
| 1. INTRODUCCIÓN | 7 |
| 2. LAS TRAYECTORIAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL MARCO DE LOS PROCESOS DE REFORMA DEL ESTADO | 8 |
| 2.1. Hitos de la secuencia de la descentralización en Bolivia | 11 |
| 2.2. Hitos de la secuencia de la descentralización en Colombia | 16 |
| 2.3. Hitos de la secuencia de la descentralización en Ecuador | 21 |
| 2.4. Hitos de la secuencia de la descentralización en Perú | 25 |
| 3. ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS COMPETENCIALES | 31 |
| 3.1. Forma del Estado y forma del gobierno | 31 |
| 3.2. Estructura Territorial | 31 |
| 3.3. Autonomías Indígenas | 33 |
| 3.4. Tipos de competencias, facultades delimitación de competencias exclusivas | 35 |
| 3.5. Distribución de competencias exclusivas por país según nivel de gobierno | 38 |
| 3.5.1. Competencias exclusivas de los gobiernos intermedios | 39 |
| 3.5.2. Competencias exclusivas de los gobiernos locales | 42 |
| 3.5.3. Gobiernos locales con funciones competenciales de gobiernos intermedios | 44 |
| 3.5.4. Competencias del nivel inferior de gobierno | 48 |
| 3.5.5. Competencias de las Autonomías Indígenas Originario Campesinas en Bolivia, Entidades Territoriales Indígenas en Colombia, Circunscripciones Territoriales Indígenas en Ecuador y Comunidades Campesinas y Nativas en Perú | 51 |
| 3.6. Esquemas asociativos para la asunción de competencias: mancomunidades | 53 |
| 3.7. Entes coordinadores del proceso de descentralización e instancias de resolución de conflictos entre competencias | 54 |
| 3.8. Financiamiento | 57 |
| 3.8.1. Tipos de recursos según su origen | 58 |
| 3.8.2. Transferencias del gobierno nacional | 60 |
| 4. CUADROS | 64 |
| 5. BIBLIOGRAFÍA | 77 |

| | |
|---|------------|
| LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR. DE LA DOBLE TRANSICIÓN NEOLIBERAL AL LIDERAZGO DEL ESTADO CENTRAL | 83 |
| 1. INTRODUCCIÓN | 83 |
| 2. LA DOBLE TRANSICIÓN Y LA PRIMERA OLA DESCENTRALIZADORA EN ECUADOR | 84 |
| 3. TRANSICIÓN POST-NEOLIBERAL O EL ESTADO NEO-DESARROLLISTA: EL REGRESO DEL PÉNDULO HACIA EL ESTADO NACIONAL | 93 |
| 4.1. Mayor presencia del Estado en el territorio, re-centralización de la política pública y prioridad al proceso de desconcentración | 97 |
| 4.2. Cambios en el dinamismo local: | 102 |
| 4.3. Plurinacionalidad y demandas de autodeterminación identitaria truncadas: | 105 |
| 4. CONCLUSIONES | 106 |
| 5. BIBLIOGRAFÍA | 109 |
| ANÁLISIS SOBRE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO, MODELOS DE DESCENTRALIZACIÓN VOLUNTARIO Y OBLIGATORIO 1998 y 2008. | 113 |
| 1. DEFINICIONES CONCEPTUALES | 113 |
| 1.1. Descentralización | 113 |
| 1.1.1. Actores en la descentralización | 113 |
| 1.2. Autonomías y desconcentración | 116 |
| 1.3. Poder infraestructural | 118 |
| 1.4. Teoría secuencial de la descentralización | 119 |
| 2. EL CONTEXTO: MODELO DE DESARROLLO Y ESTADO | 120 |
| 2.1. Los antecedentes (1950-1980) | 121 |
| 2.2. La doble transición: democracia y neoliberalismo (1980-2006) | 122 |
| 3. LOS DOS CICLOS DE DESCENTRALIZACIÓN | 124 |
| 3.2. La ‘descentralización a la carta’, con énfasis en lo fiscal (1990 – 2006) | 125 |
| 3.2.1. Fase política | 127 |
| 3.2.2. Fase Fiscal | 130 |
| 3.2.3. Fase administrativa | 132 |
| 3.2.4. Fase Política | 134 |
| 3.2.5. El balance del primer ciclo de descentralización | 135 |
| 3.3. Ciclo del “Retorno del Estado” o descentralización obligatoria (2007-2017) | 138 |
| 3.3.1. Desconcentración de la Función Ejecutiva: | 138 |
| 3.3.2. Fase administrativa | 141 |

| | | |
|-----------|---|-----|
| 3.3.2.1 | La Constituyente | 141 |
| 3.3.2.2. | La organización territorial en la Constitución de Montecristi del 2008 | 143 |
| 3.3.2.2.1 | Código orgánico de ordenamiento territorial, autonomías y descentralización. | 147 |
| 3.2.2.3. | Las etapas de la transferencia de competencias | 148 |
| 3.2.2.4. | Balace del ciclo de descentralización obligatoria | 155 |
| 4. | ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA DESCENTRALIZACIÓN | 160 |
| 5. | LAS REGIONES: EL VACIO DEL GOBIERNO INTERMEDIO | 166 |
| 5.1. | LAS REGIONES ¿GOBIERNO INTERMEDIO? EL SUR UN ESTUDIO DE CASO | 166 |
| 5.2. | La región minera del sur | 169 |
| 5.3. | Conclusiones | 172 |
| 6. | CAMBIOS EN EL DINAMISMO Y LIDERAZGO LOCAL, LOS PUEBLOS INDÍGENAS, TERRITORIO Y GOBIERNO | 173 |
| 6.2. | EL MOVIMIENTO INDÍGENA Y SU PRESENCIA LOCAL | 175 |
| 6.3. | LOS GOBIERNOS ALTERNATIVOS | 176 |
| 6.4. | Desarrollo local y territorial | 179 |
| 6.5. | LA LUCHA TERRITORIAL EN LA AMAZONIA | 180 |
| 6.6. | LA CRISIS DEL MOVIMIENTO | 182 |
| 6.7. | CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS | 183 |
| 7. | EL ROL DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA ALEMANA EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y DE REFORMA DEL ESTADO EN EL ECUADOR | 184 |
| 8. | DESCENTRALIZACIÓN: CUADRO COMPARATIVO Y PROPUESTAS DE POLÍTICA HACIA EL FUTURO | 196 |
| 9. | BIBLIOGRAFÍA | 200 |
| 9.1. | LEYES Y DOCUMENTOS OFICIALES | 208 |
| 9.2. | Entrevistas | 209 |

LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR. DE LA DOBLE TRANSICIÓN NEOLIBERAL AL LIDERAZGO DEL ESTADO CENTRAL

Cristina Bastidas Redin⁷⁵

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo intentaré proveer una serie de herramientas conceptuales para entender, desde la teoría sociológica y las ciencias políticas, el tránsito entre el esquema de descentralización ensayado a finales de los años noventa en Ecuador y el esquema de descentralización actual emprendido durante el gobierno de la Revolución Ciudadana.

En la primera parte se hará una revisión exhaustiva de los aportes conceptuales desarrollados previamente para entender el problema de la descentralización a la carta de finales de los noventa. Esta fue parte de la segunda generación de reformas neoliberales en muchos países de la región, incluido Ecuador. El aporte novedoso de este texto, en este sentido, es enmarcar la problemática de la descentralización en el concepto de doble transición, lo cual nos permitirá entender la confluencia de un proyecto democrático y un proyecto neoliberal en el esquema de descentralización ensayado en esta época, así como las contradicciones que fruto de esta compleja combinación, afectaron al mismo y lo convirtieron en un proyecto inacabado, desordenado y altamente conflictivo.

En la segunda parte del texto se partirá de la transición post-neoliberal o neo-desarrollista que ha dominado el contexto de la última década en Ecuador. A diferencia de la doble transición experimentada a finales de los setenta, la época neo-desarrollista se caracteriza por un retorno del Estado como actor central en la planificación y en la regulación del modelo de desarrollo. El esquema de descentralización ensayado en este periodo estará plenamente influenciado por el retorno de un Estado neo-desarrollista que busca producir justicia y equidad territorial, alejándose del esquema neoliberal.

En la segunda parte del presente capítulo, esbozaré algunas hipótesis sobre los nudos problemáticos que caracterizan al proceso de descentralización actual, así como los resultados logrados en un esquema que amplía la presencia del Estado en el territorio nacional. El proceso tiene avances en términos redistributivos, por el aumento considerable de la presencia del Estado en el territorio, la consecuente universalización en la provisión de servicios públicos y la regulación para la generación de justicia territorial. Al mismo tiempo, son al menos tres las contradicciones que surgen en el seno de este nuevo proyecto en lo que tiene que ver con el proceso de descentralización. Por un lado,

⁷⁵ Candidata a PhD por el Centro Latinoamericano de Estudios, Investigación y Documentación (CEDLA) de la Universidad de Ámsterdam.

el retorno de un Estado central más robusto presenta problemas para transferir poder a los órganos sub-nacionales, ahora más dependientes del nivel nacional. Al mismo tiempo, existieron varias limitaciones para dinamizar la participación en el nivel local: factores que coadyuvaron a finales de los noventa, no formaron parte de una nueva estructura de oportunidades políticas para la participación (Tarrow, 2004). En tercer lugar, la propuesta de plurinacionalidad encuentra problemas en este nuevo contexto por varios factores, entre los que se destaca un modelo de desarrollo que no supera su base extractivista, que impone límites al proceso de autonomía territorial de pueblos y nacionalidades afectados por la re-primarización de la economía –especialmente a través de la minería- y que provoca una resignificación de las luchas indígenas centradas en la identidad y la auto-determinación.

2. LA DOBLE TRANSICIÓN Y LA PRIMERA OLA DESCENTRALIZADORA EN ECUADOR

En América Latina el proceso de descentralización del Estado aparece en medio de la transición hacia dos grandes corrientes experimentada por la mayoría de países a finales de la década de los setenta: por un lado la transición a la democracia y por otro lado la aplicación de medidas neoliberales de ajuste estructural y reducción del Estado. La *doble transición* Przeworsky (1991), Gamarra (1994), Agüero y Stark (1998), Oxhorn y Ducantezeiler (1998) y Assies (2003) hacia el neoliberalismo y la democracia ha sido el contexto en el que se inscriben los procesos de reforma del Estado y descentralización que se dieron en la década de los noventa en Ecuador. El retorno a la democracia y una mayor integración al capitalismo global a través de un esquema neoliberal son dos procesos distintos que confluyeron de forma paralela en la mayor parte de países de la región. La confluencia de estos dos proyectos tuvo efectos en las dinámicas de descentralización y autonomías territoriales ensayadas a finales de los noventa en la mayoría de países latinoamericanos.

El enfoque de la “doble transición” cuestiona los límites de los enfoques de transición y consolidación democrática que dominaron la comprensión sobre las transiciones de América Latina y se convirtieron en el ámbito teórico en “una de las mayores industrias dentro del campo de la ciencia política” (Whitehead, 1998:353). Conscientes de que a finales de los años setenta, América Latina se enfrentaba a una gran transformación no sólo en sus sistemas políticos sino también en los ámbitos económicos y culturales, un conjunto de autores cuestionaron los supuestos por los que se levantaba la teoría de la transición democrática, especialmente aquel que señalaba que la democracia permitiría alcanzar mayores niveles de justicia en aquellos países de la tercera ola de democratización que arrastraban una herencia de exclusión.

Prezeworsky (1991) en sus estudios anunciaba lo contrario y advertía que la mayor integración de estos países al mercado mundial y la liberalización de su economía pondrían en riesgo sus flamantes democracias recién conquistadas. De forma similar, Gamarra (1994) señalaba que la adopción de estas dos corrientes generaría contradicciones ya que los gobernantes recién elegidos no podrían soportar las demandas sociales que surgían con la adopción de derechos civiles y políticos y la impopularidad que, al mismo tiempo, generaban los programas de ajuste estructural con los recortes sociales. Tal como advertían los analistas de la doble transición, la descentralización también estaría enfrascada en las contradicciones propias de la transición neoliberal y democrática, como veremos más adelante.

Las reformas que tuvieron lugar a finales de los noventa en la mayoría de países de la región, incluido Ecuador, tendrían que integrar estos dos grandes proyectos en juego. Democracia y neoliberalismo debían confluir en los procesos de descentralización puestos en marcha a partir de la doble transición. La literatura previa en el ámbito de la descentralización hizo gala de sus virtudes democráticas y la enfocó desde una perspectiva de modernización neoliberal del Estado. Así, Coraggio (1996) señalaba que la descentralización se ha vuelto el lugar común para la derecha, la izquierda, los nuevos movimientos sociales y los defensores del neoliberalismo. Entender a la descentralización de los años noventa bajo el paraguas conceptual de la doble transición, nos permitirá integrar tanto aquellas corrientes que defendieron el signo democratizador de la descentralización como aquellas que la enmarcaron en un marco de retirada y achicamiento de las responsabilidades del Estado. Desde esta perspectiva se comprende el por qué la descentralización fue un lugar común para corrientes de signo distinto.

En lo que se refiere a la convergencia entre el proyecto neoliberal y la descentralización, hay varios factores que dan cuenta de esta confluencia. En primer lugar, los procesos de descentralización constituyeron una estrategia de reforma de Estado que pretendía dar una salida al “excesivo” crecimiento del Estado central en la época nacional - desarrollista. Al mismo tiempo, la descentralización oxigenaría a las luchas autonomistas de centros oligárquicos de poder regional que pretendían una conexión directa con el capitalismo global sin intermediación estatal. Finalmente, ésta era parte de las reformas neoliberales de segunda generación que buscaban aliviar la pobreza de forma focalizada y generar desarrollo productivo como condiciones necesarias para el crecimiento económico. Describiremos estos tres elementos clave para entender la relación entre la transición neoliberal y la ola descentralizadora.

En primer lugar, las propuestas de descentralización en América Latina y en Ecuador surgen en buena medida inspiradas en la necesidad de cambiar las estrategias centralistas del gobierno nacional–desarrollista de Guillermo Rodríguez Lara que antecedieron a la

transición democrática. A finales de los 70 en Ecuador se había instalado una fuerte crítica al excesivo gasto público, a la obesidad del Estado central y la crisis fiscal que el Estado nacional desarrollista había generado. En realidad el gobierno nacional desarrollista en Ecuador había sido más que eso, se trataba también de un proyecto anti-oligárquico, con conquistas en el campo social, una industrialización a través de la sustitución de importaciones, nacionalización del petróleo y una inicial reforma agraria. A finales de la década de los 70 este esquema entró en una crisis fiscal y había generado una naciente industria social poco productiva y excesivamente protegida por el Estado, incapaz de competir. Assies (2003:4) recordaba al respecto que “la época nacional desarrollista y las tentativas por implantar un modelo fordista de acumulación y de regulación a lo mejor lograron algo como un fordismo periférico”. Debido a las propias contradicciones del proyecto nacional–desarrollista y la presión por transitar hacia la democracia por un lado, y hacia un Estado central reducido en sus funciones con órganos subnacionales interconectados con el capital global se veía como algo necesario (Castells, 1996). La descentralización entonces nacía dotada de legitimidad frente a las críticas del centralismo de los 70 y la crisis fiscal.

Al mismo tiempo, en un contexto de crisis de las experiencias estatistas desarrollistas, la descentralización oxigenaría las luchas autonómicas de los centros locales de poder comercial. Una integración global al mercado era anhelado por la élites oligárquicas locales que habían perdido poder económico y político en los gobiernos nacional – desarrollistas antioligárquicos y reguladores. En Cuenca, Guayaquil, Ambato, Quito, Machala a finales de los setenta ha surgido una élite ligada al capital transnacional que disputa con la tradicional y busca modernizar el Estado, hacerlo más ligero e incorporarse de forma directa al capital global. A partir de una mayor autonomía de los espacios subnacionales, el capitalismo a escala global tenía posibilidades de conectarse directamente con espacios locales sin intermediación ni regulación nacional–estatal. Esta era una segunda cuestión crucial que impulsaría la descentralización.

Guayaquil es el ejemplo por excelencia de esta dinámica. Los anhelos autonomistas de las élites locales respondían a la necesidad de ganar capacidades de gobierno a nivel local para incrementar su capacidad de comercio a una escala global sin intermediación nacional “La primera mitad de la década del setenta fueron años de lucha y oposición de los grupos económicos guayaquileños en contra de la dictadura militar, denunciada como estatista, intervencionista, contraria a la empresa privada y al capital extranjero” (Burbano de Lara, 2012 :282).

Finalmente, la descentralización constituía una estrategia para aliviar la pobreza y aumentar la competitividad de los territorios. Pese a que la descentralización estaba ya legitimada en el imaginario colectivo como la piedra clave de la nueva reforma del

Estado, no fue sino hasta la segunda generación de reformas neoliberales que esta se pudo poner en marcha en el caso de Ecuador. La primera generación de reformas neoliberales se centraron en reducir las tareas del Estado central en el marco del Consenso de Washington. Las segundas partían de la constatación de que las primeras no habían generado crecimiento económico y que la reducción de la pobreza era una condición necesaria para el crecimiento económico (Burky y Perri, 1998). En este contexto surgen los programas focalizados de reducción de la pobreza, la atención a ciertas políticas públicas en el marco de la nueva gestión pública⁷⁶ y los programas de descentralización. Las reformas del Estado enfocadas en la nueva gestión pública buscaban trasladar las reglas del mercado a la administración pública. La descentralización permitiría descongestionar al Estado central, atender los problemas locales de cada territorio promoviendo un “rostro humano” del neoliberalismo (Fernandez, 2003). La descentralización buscaría liberar la carga tributaria del Estado central para hacer política pública social territorializada. Los órganos descentralizados podían generar recursos propios, cobrar impuestos locales o buscar fondos de cooperación en el llamado ‘tercer sector’ para implementar políticas sociales.

“Las revisiones de las políticas de la ‘primera generación’ y el reconocimiento de que la propuesta del ‘estado mínimo’ había sido un error, ampliaron la agenda haciendo énfasis en el fortalecimiento de las instituciones públicas con el objetivo de lograr garantizar el funcionamiento de un mercado competitivo y para la inserción de las economías locales en el mercado globalizado” (Assies, 2003:8)

Así podemos decir que la descentralización estuvo influenciada por la transición neoliberal en al menos tres sentidos. El nuevo esquema de ordenamiento estatal que surge a finales de los años setenta como fruto de las críticas a los gobiernos nacional – desarrollistas legitimará la descentralización. Las élites locales autonomistas de centros de comercio local buscarán re-articularse al capital global en un esquema desregulado y la política pública se territorializaría para hacerla más eficiente y aliviar la pobreza de forma focalizada. La descentralización era una posibilidad de reordenamiento estatal en el marco de un esquema neoliberal que buscaba un Estado menos robusto en el orden nacional, con centros locales comerciales articulados –sin regulación- al capital global y con política pública “eficiente”, territorial y poblacionalmente focalizada.

La descentralización puesta en marcha a finales de los noventa en Ecuador fue, sin embargo, más que un esquema meramente neoliberal de reordenamiento del Estado. Como lo mencioné anteriormente, la transición democrática sería también una fuente de inspiración para los programas de descentralización en la región y en Ecuador. Algunos son los factores que explican la confluencia entre la ola descentralizadora y la transición democrática. En primer lugar, la descentralización constituía una ampliación

⁷⁶ La Nueva Gestión Pública buscaba insertar los postulados de eficiencia y competitividad en la administración pública, era una corriente contraria al weberianismo que había generado una comprensión de la burocracia como algo específico que se diferenciaba de cualquier administración de mercado.

de la democracia electoral ya que permitía la elección de autoridades en el orden sub-nacional. En segundo lugar, la descentralización permitía ubicar en un lugar y espacio local a los nuevos actores sociales que emergían con la democracia y con la ampliación de derechos civiles y políticos. Finalmente la descentralización permitía dar una salida a las demandas de reconocimiento que reaparecían en el contexto de retorno a la democracia y una de sus exigencias era la autonomía territorial y autogobierno.

En Ecuador el gobierno central tradicionalmente delegó funciones en gobiernos sub-nacionales o administraciones indígenas. Por ello, Ecuador resalta como un caso paradigmático con una elección temprana de autoridades locales y unas reformas de descentralización tardías (Frank, 2004). Con el retorno a la democracia se abrió la dinámica electoral y a partir de la Constitución de 1979 en Ecuador se eligieron municipios y prefecturas en lo que antes eran órganos desconcentrados de administración estatal. Ecuador fue uno de los primeros países en la región en elegir autoridades subnacionales, “Even before ecuadorians have voted for a new president, the people gathered at the ballot box and elected mayors, prefects as well as councilors in municipalities and provincial councils” (Frank, 2004:162). Además con el retorno a la democracia aumentó de manera significativa el número de municipios, prefecturas y parroquias urbanas. En 1981, el Ecuador tenía 227 parroquias urbanas y 720 rurales, después de veinticinco años, son 395 las parroquias urbanas y 779 las rurales. De forma aún más dramática es el aumento de municipios que pasan de 114 en 1979 a 221 en el 2007 (Carrión, 2007:214). Este fenómeno que como veremos, produjo una altísima fragmentación territorial, constituyó también un aumento significativo de elecciones sub-nacionales y por lo tanto una ampliación de la democracia en términos electorales.

Por otro lado, la descentralización aumentaría la posibilidad de ofrecer un lugar y espacio territorial donde ubicar a las organizaciones que nacían al calor de la democracia: presupuestos participativos, consejos locales de participación, rendición de cuentas de dignidades locales, entre otros, eran nuevos espacios democráticos que permitían ampliar la democracia representativa y dar cabida a la emergente sociedad civil en un contexto de retorno a la democracia. La descentralización, en el contexto de la doble transición, pretendió generar una nueva relación entre Estado y sociedad a través de dinámicas estatales más cercanas a la población donde la ciudadanía y la sociedad civil podrían adquirir cierto grado de influencia. “Tanto en países que padecieron dictaduras militares como en países con una democracia formal cada vez más desacreditada, se puede observar una revalorización de la democracia y una búsqueda de una nueva relación entre el estado y la sociedad civil. En algunos países, los municipios llegaron a ser una suerte de ‘laboratorios de resistencia’ que hacían vislumbrar un cambio en la cultura política” (Assies, 2003:10).

Líderes comunitarios y organizaciones sociales tendrían un lugar de actuación y los ciudadanos poseerían más posibilidades de ejercer mecanismos de democracia directa, de practicar el control social a través de la rendición de cuentas y de transmitir las exigencias populares que se hacían en los gobiernos sub-nacionales. Así, una de las tendencias explicativas de la descentralización en el país fue la renovación democrática experimentada en ciertos municipios con tradición organizativa (Torres, 1999). En el caso de Ecuador, con la aplicación de las reformas de descentralización, efectivamente, muchos gobiernos sub-nacionales –especialmente municipios–, desarrollaron experiencias democráticas innovadoras. Los casos de Guamote, Cotacachi, Saquisilí, Chordeleg, Nabón –entre otros– se volvieron paradigmáticos para la literatura que buscaba experiencias de profundización democrática. Ellos ejemplificaron como en el Ecuador los espacios locales demostraron una alta capacidad de innovación de la democracia representativa, haciendo de ella una esfera más participativa. En sus casos particulares, la descentralización había generado cierto dinamismo local que dio paso a la emergencia de nuevas ciudadanías en el espacio local. (Ortiz, 1999; Torres, 1999)

“Autodenominada como ‘ola de renovación municipal’ por los propios alcaldes, es una corriente que se centra en el papel del municipio como impulsor del desarrollo local, que empezó con el acceso de organizaciones de base y líderes democráticos a los pequeños municipios rurales en 1992 y continuó con su reelección en 1996. Son alrededor de veinte municipios que modernizaron su estructura interna, redefiniendo las relaciones entre el gobierno local y la sociedad civil a través de nuevas instituciones democráticas como asambleas cantonales, parlamentos indígenas, mesas de concertación y cabildos ampliados que integran a las organizaciones de base en la gestión pública local con el apoyo técnico de las ONG” (Torres, 1999:21)

Finalmente, un tercer aspecto en el que confluyeron el proyecto democrático y la descentralización tuvo que ver con luchas indígenas por la autonomía. La reinstalación de la democracia a finales de la década de los setenta favoreció la emergencia de nuevos sujetos sociales que se organizaron alrededor de las identidades: movimientos indígenas, movimientos de mujeres, movimientos de poblaciones afro-descendientes, movimientos montubios, movimientos de jóvenes, movimientos barriales y urbanos, entre otros. En este contexto, las luchas indígenas adquirieron mayor relevancia en Ecuador debido a algunos factores: el auge del movimiento global a favor de los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas, la orientación de la cooperación internacional hacia estas áreas, la tradición organizativa de los pueblos y comunidades indígenas en lo local y su capacidad para conectarse con amplias redes transnacionales en un contexto de mayor globalización de las luchas (Lee van Cott, 2004; Brysk, 2007).

La descentralización y la entrega de mayores niveles de autonomía permitiría dar una salida a las nuevas demandas identitarias de pueblos y nacionalidades indígenas que buscaban ejercer los nuevos derechos de pueblos y de autodeterminación. La ola de descentralización y el proceso de autonomías “planteó la posibilidad de que los pueblos indígenas puedan autogobernarse en función de sus propias leyes, sistemas de autoridad, instituciones y modelos organizativos” (Lee van Cott, 2004: 149). Fruto de éstas luchas autonómicas centradas en la reivindicación de los pueblos indígenas, el Estado ecuatoriano asumió un carácter pluricultural y multiétnico en la Constitución de 1998. Este proceso de reivindicación se amplió aún más con el reconocimiento del carácter plurinacional del Estado que se asumiría en la Constitución del 2008.

Como hemos presentado hasta ahora, la descentralización fue uno de los campos de confluencia entre los dos proyectos: neoliberal y democrático puestos en juego a partir de la doble transición. Sin embargo, a pesar de las grandes coincidencias que se lograban entre el proyecto democrático y el proyecto liberal de mercado en la descentralización ensayada a finales de los noventa, ésta también terminó atrapada en las propias contradicciones que la doble transición engendraría. Tal y como habían advertido sus teóricos, mientras que el proyecto democrático instituiría los derechos civiles y políticos a la ciudadanía, el proyecto neoliberal generaría condiciones sociales muy débiles para ejercerlos y provocaría retrocesos sociales, generando una contradicción que no pudo resolverse por los canales institucionales que la misma doble transición había generado. Veamos algunas de las contradicciones del proceso de descentralización a la carta.

Primero, con la transición democrática, la ciudadanía esperaba que la democracia trajera consigo justicia social en un país caracterizado por los clivajes regionales, étnicos y de clase. En lo que se refiera al clivaje de clase, el neoliberalismo terminó aumentando las desigualdades: éstas no sólo que se mantuvieron sino que se radicalizaron⁷⁷, paradójicamente, a partir de la transición democrática. Un Estado limitado en su capacidad de incidencia y mitigación de las medidas de ajuste estructural provocó una altísima conflictividad por parte de los actores que emergían en el contexto democrático y que eran convocados a participar y expresarse libremente con la apertura democrática. En este contexto, al igual que otros proyectos de reforma de Estado, la descentralización política fue mermada en su legitimidad y fue interpretada por un sector de la ciudadanía y de la sociedad civil como parte del proceso de ajuste estructural que menoscabó sus derechos sociales y exacerbó las injusticias sociales ya existentes antes del retorno de la democracia.

En segundo lugar, la ola democrática de la transición, combinada con el neoliberalismo, enfatizó en los valores republicanos del ciudadano, pero relegó su participación en la definición de las políticas nacionales por debajo de su protagonismo en la gestión

⁷⁷ En Ecuador el GINI que mide el índice de concentración pasó de 0.533 (1990) a 0.643 (2000).

pública. En lugar de delinear un ciudadano con interés en el debate de las políticas públicas nacionales, los ciudadanos junto con el tercer sector fueron convocados a participar en la cogestión local de servicios públicos que el Estado paulatinamente abandonaba. Dagnino (2002) denominó a este proceso como la confluencia perversa entre el proyecto neoliberal y el proyecto democrático. El ciudadano local del régimen neoliberal cogestionaba los servicios públicos y liberaba de una parte importante de la responsabilidad de provisión de servicios al Estado (Assies, 2003, Dagnino, 2002, Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998). Sin embargo, esto en algunos casos como en el de Ecuador desembocó en una contradicción. A medida que los ciudadanos se involucraban más en tareas públicas de cogestión, ellos demandaban también tener una mayor incidencia en la definición de la política pública, ya no sólo en su gestión. La política pública, sin embargo, respondía a una agenda internacional de reformas con muchas dificultades para incorporar las voces de abajo que emergían en el proceso democrático engendrado desde lo local (Cook, 2007; Silva, 2009).

Tercero, el inicial proceso de descentralización puesto en marcha a finales de los noventa en Ecuador no logró resolver la tensión entre redistribución y reconocimiento. Históricamente el Ecuador, al igual que muchos países diversos y altamente estratificados de la Región, ha tenido un problema de estratificación y diversidad irresuelto. Con la doble transición se enfatizaron las luchas por la diferencia sobre las redistributivas, cediendo espacios de autonomía y autodeterminación a pueblos sobre la base de su diferenciación con respecto al resto del país. Las demandas específicas de reconocimiento fueron privilegiadas por sobre las universales de igualdad en lo que Fraser (2006, 2008) denominó el tránsito de la redistribución al reconocimiento que surge a partir del fin de los regímenes comunistas como una tendencia global. Los derechos sociales y la redistribución dejan de estar en primer lugar de la agenda democrática y se privilegia la ampliación de derechos políticos, civiles y culturales en contextos de retirada de las funciones básicas del Estado. Sin embargo, eso no implica que los derechos sociales dejen de estar en el centro de las demandas sociales y que su dilación contribuya a una conflictividad social irresuelta.

Mientras que los gobiernos nacionalistas intentaron aumentar la cohesión social a través de la integración de colectivos históricamente excluidos a proyectos universalistas y homogeneizantes, con la transición democrática se lo hizo enfatizando el reconocimiento de la diferencia. El problema nunca fue resuelto: los proyectos nacionalistas buscaban incluir a colectivos excluidos como los indígenas a un proyecto de nación blanco-mestizo, perpetuando su exclusión en términos culturales. A partir de la doble transición, en cambio, los grupos culturales diversos son reconocidos en su particularidad por una serie de condiciones globales que favorecen sus luchas identitarias, pero son excluidos en términos sociales, acelerando la brecha social que les separa del resto de

la población. Como resultado, son los mismos pueblos indígenas, empoderados por su reconocimiento -a través de sus organizaciones sociales que nacen en lo local por el proceso de descentralización- los que en el caso de Ecuador encabezaron las luchas anti-neoliberales.

Cuarto, la descentralización en Ecuador reprodujo un esquema con poca capacidad de articulación e hiper-fragmentación territorial. El número de municipios aumentó considerablemente, convirtiéndose en el espacio privilegiado para ejercer la descentralización. Adicionalmente, se crearon las juntas parroquiales como un nuevo nivel de gobierno local todavía más pequeño y no se logró concretar ninguna articulación de todos los nuevos gobiernos sub-nacionales con el gobierno nacional que estaba en franca crisis por las políticas de ajuste estructural y la multiplicación de pequeños intereses en la institucionalidad. El nivel intermedio, que permitiría tal articulación, no existió como proyecto en la descentralización de los noventa (Carrión, 2007). Así la fragmentación territorial fue el eje problemático del esquema de descentralización cristalizado en la Constitución de 2008 (Ortiz, 2007; Carrión, 2007).

La descentralización dio cabida a los ánimos autonomistas de élites económicas locales como en el caso de Guayaquil, así como a élites tradicionales que buscaban perpetuar su control político sobre ciertos territorios como en el caso de muchos municipios de Cuenca, Manabí y otras partes del país. Por otro lado, fue el espacio proclive para dar un lugar a nuevas organizaciones sociales comunitarias que emergían en el contexto democrático y generaron una ola de nuevos liderazgos sobre un territorio específico, así como a luchas autonómicas de los pueblos y nacionalidades. Ese espacio se construyó a través de un esquema de fragmentación territorial acompañado de un repliegue de las funciones articuladoras del Estado nacional. He ahí la gran contradicción de un proyecto que sólo terminaría por morir en el seno de sus propias contradicciones. Montufar (2001) denominó al Estado ecuatoriano de inicios de siglo como un “Estado predatorio” en el que se asigna y distribuye los recursos de forma arbitraria y a costa del despojo de otros. Los grupos que más poder de influencia alcancen terminarán definiendo el destino de los recursos nacionales. El esquema de descentralización a la carta de los noventa sólo puede ser entendido en dicha tendencia.

La fragmentación producida como efecto de una descentralización con multiplicación de niveles de gobiernos, con presiones para ejercer control económico sobre circuitos locales de comercio global, con autonomías territoriales en el marco de nuevos actores que emergieron en la democracia y un proceso de asignación de competencias a la carta, impuso límites a la gobernabilidad del propio sistema democrático. Maiwaring y Jonas (2003) documentaron que Ecuador tenía la distribución más fragmentada y menos nacionalizada del voto entre 17 países latinoamericanos comparados en su estudio. El

multipartidismo, unido al sistema presidencial era uno de los problemas más difíciles de solucionar en términos de gobernabilidad democrática. Congresos multipartidistas y esquema presidencial se hacían imposible la tarea de gobernar uno a otro y aportaban a la deslegitimación del sistema de partidos.

Con la entrada del nuevo siglo, Ecuador vivía una crisis social y política sin precedentes. La protesta se había convertido en uno de los mecanismos de resolución de conflictos en ausencia de un esquema institucional que otorgara la misma fuerza de gravitación sobre lo público al conjunto de actores sociales y políticos. El Estado y su lógica predatoria engendraron un sistema en donde los recursos se entregaban en función del poder y la capacidad de presión de grupos, impidiendo el nacimiento de un proyecto de ciudadanía universal en donde todos seamos iguales. En este contexto, la agenda redistributiva que tiene que ver con democratización de las oportunidades era dilatada, y los actores emergentes que surgieron al calor de la democracia reclamaron las pérdidas paulatinas de sus derechos sociales. La multiplicación de intereses dispersos se colocaron como agendas particulares en un Estado incapaz de cohesionar y articular (Barrera, Ramírez y Rodríguez, 1999). De esta forma, la alta conflictividad social por las pérdidas en los derechos sociales, la fragmentación territorial, la dispersión de intereses particulares en el Estado y la crisis de legitimidad de los partidos y de las instituciones políticas, fueron los síntomas de un ciclo que se cerraba y de un proyecto de descentralización que fracasaba. Una coyuntura crítica (Collier & Collier, 1997) era el escenario en donde se gestaba un cambio de régimen hacia lo que se ha llamado post-neoliberalismo.

La descentralización ensayada en los noventa fue por tanto un proyecto inacabado, desordenado y fallido que no pudo culminar ni consolidarse en su totalidad (Ortiz, 2007). Eran evidentes algunos avances en la consolidación de gobiernos sub-nacionales, pero al mismo tiempo esto no hizo parte de un esquema de reforma integral de la institucionalidad pública (Barrera 2007). También fueron resaltables los avances en cuanto a la democratización producida en ciertas experiencias municipales de participación o el empuje que se dio a las luchas indígenas sobre la autonomía, pero al mismo tiempo hubo mucha fragmentación y dispersión de intereses y un Estado cuyas capacidades para cumplir con sus funciones básicas estuvieron limitadas.

3. TRANSICIÓN POST-NEOLIBERAL O EL ESTADO NEO-DESARROLLISTA: EL REGRESO DEL PÉNDULO HACIA EL ESTADO NACIONAL

A partir de la entrada del nuevo siglo, tanto en Ecuador como en muchos países de la región, fueron elegidos por voto popular gobiernos que emergieron por fuera de los canales institucionales y que alteraron el mapa tradicional de partidos en países como Venezuela, Ecuador y Bolivia. En el 2006 Correa y el partido Alianza PAIS llegaban

al poder, por primera vez, con la promesa de hacer una revolución ciudadana esperada por una sociedad civil que se había movilizadado al menos una década. El nuevo gobierno prometió alterar las injusticias sociales y las desigualdades que el esquema de liberalización financiera y la retirada del Estado provocaron.

La llegada de la revolución ciudadana era parte de lo que se denominó el nuevo ciclo de gobiernos de izquierda en América Latina. Algunas corrientes teóricas han denominado a dicho proceso como un ciclo post-neoliberal en su intento de alejarse de las políticas neoliberales y de ampliar los márgenes de acción del Estado nacional (Panizza, 2009; Macdonald L. and Ruckert, 2009). También se lo entendió como experiencias que desafiaron al neoliberalismo mundial (Silva, 2009) o que lo interrumpieron (Goodale y Postero, 2015). Todas ellas coincidían en que el post-neoliberalismo era un nuevo ciclo en muchos aspectos pero que cargaba consigo también de bastantes continuidades respecto del neoliberalismo.

También se entendió a este ciclo como un periodo neo-desarrollista que reformuló las tesis estructuralistas de la CEPAL de período que fue desde los años 50's a los años 70's, incorporando algunos nuevos elementos en lo que tiene que ver con la innovación. “En este sentido, el sufijo ‘neo’ básicamente denota que no se trata de un proceso puramente ‘desarrollista’, pues a diferencia del desarrollismo planteado por los pioneros de la teoría del desarrollo Cepalista entre los años cincuenta y setenta, el nuevo enfoque promueve la articulación de tres estrategias: i) fomento de un proyecto nacional; ii) construcción de una política industrial, y iii) consolidación de un sistema de innovación nacional” (Alfaro y Cypher, 2016).

En el marco de las experiencias post-neoliberales o neo-desarrollistas de algunos países de la región, Alianza PAIS –el partido de gobierno– lideraría en Ecuador una reforma específica que daría un nuevo rumbo a las experiencias de desarrollo y de reforma del Estado. Esta nueva reforma cambiaría el esquema de descentralización ensayado en la doble transición en su intento de alejarse del esquema neoliberal corriente. El retorno del Estado central y su liderazgo sobre el nuevo modelo de descentralización son las dos dinámicas que marcaron el proceso durante la última década.

Siguiendo el aporte desarrollado por Falleti (2005) la descentralización sigue un proceso secuencial en América Latina que cambia en función de los actores y su liderazgo en el proceso. Según la autora, si el proceso empieza “desde abajo”, es decir desde los actores sub-nacionales, los actores locales desarrollarán un proceso de descentralización que empieza con la búsqueda de mayor autonomía y poder político, luego con una transferencia de recursos de forma discrecional, y finalmente una transferencia de competencias. Esta secuencia se corresponde, en gran medida, con el ciclo de descentralización neoliberal en

Ecuador ya que como se esbozó en la parte anterior, éste proceso fue en parte promovido por élites locales en contra de los gobiernos nacionalistas, por nuevos actores sociales que emergían en el contexto democrático o por nuevos liderazgos que surgían a partir de la ampliación de demandas por el reconocimiento.

Por otro lado, para Falletti (2005) si el proceso descentralización política se inicia “desde arriba”, la secuencia será diferente: el poder central primero definirá las competencias a transferirse y la secuencia empezará por una transferencia primero administrativa, luego de recursos y en último lugar de poder (Falletti, 2005). Esta teoría parece ser adecuada para entender el ciclo post-neoliberal y la secuencia que ha seguido la descentralización en este proceso. Es importante notar, no obstante, que el momento constitucional donde se definieron los principios del nuevo esquema de descentralización fue un momento participativo y con un amplio empuje desde abajo. Este hecho de la específica transición ecuatoriana –o boliviana- no está contemplado en el aporte teórico de Falletti. Luego, una vez que el Estado central asume el liderazgo para implementar y dar un sentido administrativo a la nueva descentralización, la secuencia desarrollada por Falletti ayuda a explicar el fenómeno. Efectivamente, en el momento post-constitucional adquiere un mayor énfasis la discusión sobre competencias, sobre la institucionalidad administrativa para transferirse, la legalidad (competencias y administración) y la transferencia de poder es algo que se esfumó en las discusiones administrativas – legales sobre el proceso de descentralización. Veamos de forma sucinta como fue el proceso desde el momento constitucional.

El nuevo esquema de descentralización se discutió en la nueva Asamblea Constituyente de Montecristi. Para ello analistas, gremios de los distintos niveles de gobierno y organizaciones sociales indígenas llegaron hacia un nuevo acuerdo sobre la descentralización. Los principales argumentos compartidos en las discusiones previas al enfoque de la nueva descentralización eran que la nueva descentralización se tenía que dar en el marco de un proyecto integral de reforma del Estado que recupere sus funciones como agente integrador (Barrera, 2007). En segundo lugar, el nuevo esquema tendría que buscar equidad territorial y solidaridad interregional, alejándolo del modelo de descentralización a la carta de los noventa (Falconí y Muñoz, 2007). Al mismo tiempo, el nivel intermedio se convertía en una propuesta compartida por varios sectores ya que favorecía la articulación en un contexto de hiper-fragmentación territorial que se heredaba del neoliberalismo (Carrión, 2007). Por su parte, los pueblos indígenas articulados a través de sus organizaciones nacionales, coincidían en la necesidad de avanzar hacia el reconocimiento de la plurinacionalidad, además de un Estado multiétnico y pluricultural, el Ecuador debía ser un estado plurinacional.

Casi todos estos acuerdos que vinieron desde diversos sectores fueron recogidos en la Constitución aprobada en el 2008, que puede considerarse como un nuevo pacto sobre el

nuevo esquema de descentralización. Con la nueva Constitución, la descentralización era parte de una reforma integral del Estado que buscaba aumentar los márgenes de acción y coordinación del Estado central en el proceso. Se pasaba de una descentralización a la carta a una descentralización progresiva y obligatoria. Se configuraban las regiones como un nuevo nivel intermedio para articular a los diversos niveles de gobierno y se reconocía la propuesta de la plurinacionalidad de los pueblos y nacionalidades indígenas que ahora ganaban autonomía sobre su territorio.

El esquema constitucional de la nueva descentralización fue profundizado en el nuevo Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) que derogó las leyes separadas que se habían mantenido para cada nivel de gobierno e integró en una sola propuesta la nueva organización descentralizada del Estado. El artículo 105 del nuevo código definió a la descentralización como “la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados”. Al mismo tiempo el COOTAD constituyó la primera ley que define y establecen los modos de gestión de las competencias exclusivas, concurrentes, residuales y adicionales⁷⁸ que corresponden a cada nivel de gobierno. Quizá la parte sustantiva de la COOTAD es la definición de competencias por nivel de gobierno, lo cual coincide con la tesis de Falleti: un proceso de descentralización liderado desde arriba iniciará con la definición de competencias.

En un primer momento, el organismo de planificación del Estado, la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), asumió el liderazgo de su implementación. En primer lugar, estableció una tipología de descentralización y desconcentración. El primer tipo corresponde a sectores privativos cuyo ejercicio sólo le corresponde al nivel central: defensa nacional, relaciones internacionales, registro de personas. El segundo tipo corresponde a sectores altamente desconcentrados y con baja descentralización como es el caso de educación, trabajo y empleo, industrias, salud. La tercera corresponde a sectores con alta descentralización como es el caso de agricultura, pesca, acuicultura, riego, ambiente, turismo, deporte, inclusión social, entre otros.⁷⁹ De forma paralela se crea el Sistema Nacional de Competencias y se integra el Consejo Nacional de Competencias (CNC) previsto en la COOTAD en donde participan los gremios de cada nivel de gobierno y es presidido por el nivel central⁸⁰. Se transfieren por primera vez algunas competencias de forma obligatoria a todos los territorios: riego, tránsito y transporte, cooperación, entre otros.

Entre lo establecido por la Constitución, lo definido por la COOTAD y el proceso de implementación es posible identificar ciertas tendencias y nudos problemáticos de

⁷⁸ Las competencias exclusivas para cada nivel de gobierno adquieren el carácter de obligatorio y progresivo.

⁷⁹ La explicación detallada de esta tipología se puede encontrar en el documento de Senplades (2012) Reforma Democrática del Estado. Rediseño de la Función Ejecutiva. <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Reforma-Democratica-del-Estado.pdf>

⁸⁰ Lo preside el Presidente y en su representación el Secretario Nacional de Planificación.

este nuevo esquema de descentralización ensayado por Ecuador hasta la fecha. Intentaré esbozar aquí algunas hipótesis de la problemática actual de descentralización en el país y ejemplificarla con el trabajo de campo y entrevistas hechas a actores en diversos territorios así como con marcos teóricos conceptuales que nos sirvan como herramientas analíticas para entender la dinámica actual de descentralización.

La hipótesis central tiene que ver con que el ciclo post-neoliberal o neo-desarrollista en Ecuador buscó aumentar el margen de acción del Estado como agente integrador, cohesionador, modernizador y regulador de la economía. Esto, generó una descentralización que disminuyó los grados de autonomía y autogobierno de los niveles sub-nacionales. El proyecto nacional–desarrollista de Alianza PAIS en su intento de recobrar la rectoría en el nivel nacional y construir un Estados más robusto, favoreció un esquema de desconcentración que fue privilegiado por sobre el esquema de descentralización. En segundo lugar, el dinamismo participativo experimentado en los municipios en la década de los noventa se vio relegado por varias causas que explicaremos más adelante. Finalmente, el proceso de autonomías indígenas a partir del esquema de la plurinacionalidad tuvo límites por varios elementos que pueden explicar esta problemática en el contexto actual.

4.1. Mayor presencia del Estado en el territorio, re-centralización de la política pública y prioridad al proceso de desconcentración

Desde la transición hacia el post-neoliberalismo, en Ecuador se observa un intento de recobrar las capacidades estatales y la rectoría del Estado. Es posible que en este ciclo la centralidad del Estado nacional en tanto rector de la política pública haya generado límites a las posibilidades de las iniciativas locales de incidir en la orientación política pública. El Estado nacional amplió su penetración en el territorio a través de la desconcentración. Las teorías sobre la gubernamentalidad y el poder infraestructural nos pueden dar algunas pistas para entender las reformas del Estado ensayadas en la última década en Ecuador. Según Mann hay dos formas de poder ejercidas por el Estado para ejercer su gobernabilidad o su hegemonía sobre un territorio específico: el poder despótico que es el ejercicio del Estado a través de la fuerza, y el poder infraestructural. “Podemos denominar poder infraestructural a la capacidad del Estado para penetrar realmente la sociedad civil y poner en ejecución lógicamente las decisiones políticas por todo el país” (Mann, 2006:6). La penetración infraestructural, de acuerdo a Mann es una acción de larga duración, con un papel activo del Estado en la política y la sociedad.

En términos de distribución del poder político, fiscal y administrativo, el retorno del Estado sostuvo efectos gravitantes durante la última década: “Se debe considerar que, durante los procesos de re-centralización estatal, las relaciones entre lo local y lo nacional

se transforman debido a la expansión de la capacidad infraestructural del Estado, el mismo que altera las relaciones de éste con la sociedad civil (Mann, 1997: 90).

Este esquema generó dos efectos. Por un lado debido al importante aumento del poder infraestructural del Estado en el territorio, se resolvieron una serie de problemas de inequidad y de brechas de desigualdad y se amplió la provisión universal de servicios estatales. Por otro lado, el proceso de desconcentración administrativa del Estado nacional en el nivel central a órganos desconcentrados dependientes administrativamente del nivel central fue el motor que guió a la nueva administración del Estado por encima de la descentralización. Pero también en aquellos sectores de alta descentralización, en donde el Estado central cede a los gobiernos sub-nacionales la competencia como el caso de educación o riego, el problema de la re-centralización siguió vigente. Tomaré educación para ejemplificar el primer caso y riego para ejemplificar el segundo caso. La problemática de re-centralización es común tanto a los casos de alta desconcentración como al caso de alta descentralización.

Educación fue considerado un sector en el que se aplicaría un esquema de alta desconcentración y baja descentralización (SENPLADES, 2012). Debido a que el Estado asume mayores responsabilidades sobre la educación pública se puede evidenciar un modelo redistributivo en Ecuador. De acuerdo a los datos de la CEPAL de asistencia escolar por quintiles, el modelo en la última década ha privilegiado el acceso y la permanencia de los quintiles más pobres de la población al sistema educativo regular. La población entre 7 y 24 años del quintil 1 pasa de 66,7 (2000) al 81,6 en el 2013 siendo el quintil que más incrementa su asistencia regular a la escuela o colegio. Una de las consecuencias del incremento de la permanencia en el sistema escolar ha sido el incremento -sin precedentes- en el acceso a la secundaria o la educación media de los quintiles más pobres de la población.⁸¹

La brecha de permanencia ha disminuido y el modelo ha privilegiado a los sectores más excluidos en términos económicos. A diferencia de las políticas educativas de la etapa anterior, las políticas post-neoliberales no sólo incrementan el acceso a la educación básica sino que reducen brecha de deserción y posibilitan así mayores accesos a la educación media y superior de los sectores más afectados por la pobreza. Esto se hace a través de dos mecanismos importantes: aumento de la inversión social en educación pública y gratuita y programas de transferencias directas que redujeron la alarmante deserción escolar experimentada en la década de los noventa en el área rural y entre los quintiles más pobres. Según los datos de la CEPAL, en Ecuador la inversión social por habitante pasa de 75 dólares en el 2000 a 227 dólares en el 2013 (último dato disponible). En Ecuador el gasto social y la recuperación del Estado como proveedor de servicios públicos ha sido el eje central para la redistribución la última década.

⁸¹ La esperanza de vida escolar de los sectores económicamente excluidos en el neoliberalismo era menor: la mayoría de niños de familias pobres apenas podían terminar la educación primaria. 5.5 de cada 10 niños en Ecuador en el área rural no concluían la primaria.

Educación es quizá el caso de mayor penetración o ampliación del Estado infraestructural, en los términos descritos por Mann (2006) en el territorio durante la última década. La nueva política pública se desconcentró en 1200 circuitos, 140 distritos y 7 zonas. Los circuitos integran a varios centros educativos con el objetivo de compartir e integrar recursos educativos. Los distritos en cambio son nuevas administraciones del Estado para educación en el territorio y se configuran con el objetivo de acercarlo y facilitar entre otras cosas, trámites administrativos de las escuelas, de padres de familia y estudiantes. Esto ha representado una desconcentración de tareas administrativas en el nivel central y ha facilitado la eficiencia con la que se da respuesta a los trámites de la comunidad educativa y también la resolución de conflictos.

El director del distrito Colta–Guamote al que visitamos en el marco de esta investigación es un ejemplo del funcionamiento actual de los distritos. Su director, cuenta con una vasta experiencia en el campo educativo. Su vida profesional comenzó cuando era profesor de una escuela uni-docente. Su trayectoria expresa los cambios institucionales ocurridos en el territorio en el ámbito de educación: “fui docente de una escuela uni-docente, luego de una institución de nivel medio, luego rector, luego técnico en la dirección de educación bilingüe de Chimborazo, luego fui a trabajar en la zonal como analista de planificación y ahora soy director distrital” (Entrevista a Segundo Yépez). El camino emprendido por Segundo da cuenta de los diferentes momentos políticos y de los cambios en la descentralización actual y en el esquema institucional que ha adquirido el Estado en el territorio.

Tanto las escuelas uni-docentes, como la dirección de educación bilingüe son parte de una institucionalidad en pleno proceso de transformación y debilitamiento. Los actores que como Segundo fueron parte de ese modelo, se han re-acomodado en las nuevas oficinas desconcentradas del ministerio donde hoy se localizan la mayor parte de recursos humanos. En el caso de educación en el municipio de Guamote hay una descapitalización de recursos humanos en el nivel sub-nacional y una transferencia de los recursos más técnicos a las nuevas oficinas desconcentradas de educación que representan al nivel nacional en el territorio. Doce personas del distrito venían de otras oficinas de educación en el territorio que hoy bajo el nuevo esquema o habían desaparecido o habían reducido sus márgenes de acción -direcciones provinciales bilingües, direcciones de educación en el municipio. Posiblemente esta dinámica se repita en gran parte del país y nos da cuenta de cómo la desconcentración es hoy una estrategia mucho más dinámica que la descentralización.

El distrito Colta – Guamote tiene un personal de quince personas aproximadamente. Su función principal es la de realizar trámites administrativos para los que antes la gente tenía que viajar a Quito -títulos de bachilleratos, cambios de docentes, reclamos de

padres de familia, cambios de cupo. Además de trámites administrativos en esta oficina, quizá por la trayectoria de Segundo, se resuelven muchos conflictos locales en el ámbito educativo: padres que demandan el despido de profesores, disputas entre profesores, demandas de acoso de profesores, demandas de violencia, maltrato, padres que solicitan obras de infraestructura en su escuela, cambios de cupos, etc. El Estado se ha acercado a la población en este caso bajo un esquema desconcentrado. Es observable efectivamente un esquema de mayor eficiencia administrativa para resolver problemas y trámites de la comunidad en el territorio, pero en este caso se lo hace bajo un esquema desconcentrador y no descentralizador.

Por otro lado, las ex direcciones bilingües que tenían autonomía y que se habían convertido en los espacios donde emergían liderazgos indígenas han desaparecido. La educación intercultural bilingüe –en general– perdió autonomía y ahora es parte integral del Ministerio de Educación. Las direcciones de educación en el municipio de Guamote también han cambiado dramáticamente su configuración. Si antes el municipio con la comunidad eran los encargados de la infraestructura escolar, hoy, la mayoría de obras educativas se hacen a través de Ecuador Estratégico o del Ministerio de Educación (unidades del milenio, nuevas escuelas y colegios) que son parte del nivel central. El equipamiento educativo, la única competencia que todavía se descentraliza en el ámbito de educación, responde a estándares de calidad dictados por el ministerio a nivel central. Cuando el municipio quiere intervenir en ello, las personas contratadas en la región o el distrito serán las encargadas de dictar los nuevos estándares para el equipamiento. También los equipos de los distritos educativos son ahora los que reciben las demandas de la población en infraestructura, porque se han convertido en la referencia de la población en el tema educativo en su territorio. La población no diferencia qué competencias son de la oficina desconcentrada y cuáles del municipio: en su imaginario ahora existe una unidad dedicada a todo lo que tiene que ver a educación que es el distrito, así que es ahí donde hoy se depositan todas las demandas de la población. Como resultado, la mayoría de obras de infraestructura, arreglos de aulas, escuelas nuevas se han hecho a través de las nuevas oficinas desconcentradas del Ministerio De educación en este territorio que coordina con el municipio pero en la práctica lidera las acciones en el campo de la educación.

Hagamos una revisión del caso de riego, que sería en cambio un caso de alta descentralización. Efectivamente la transferencia de riego fue una de las primeras competencias en ser transferidas en el nuevo modelo de descentralización. En este caso, todas las prefecturas tuvieron que asumir la competencia. Para la transferencia de fondos se estableció una tipología de provincias en base a una fórmula matemática que proyectaba los gastos corrientes y de inversión de los sistemas de riego. Los recursos se asignaron en base a esta fórmula. Según el experto Hidalgo (2016) el caso de riego, pese

a ser una competencia altamente descentralizada, muestra también una tendencia a la concentración del poder en el nivel central por varias razones que veremos a continuación.

En primer lugar, la política nacional en riego siguió siendo definida hasta el 2012 en el Ministerio de Agricultura y desde mayo del 2013 en la Secretaría de Agua. Estos órganos, según el experto, universalizaron la política pública de riego y drenaje, asumiendo una homogeneidad territorial que es un inexistente en la realidad territorialmente heterogénea del país (Entrevista a Juan Pablo Hidalgo). Aunque el Plan Nacional de Riego estableció las heterogeneidades del territorio y casos específicos en el país y además fue construido de forma participativa, en la práctica la implementación de dicho plan sería muy costoso, por lo que en la parte de la implementación, el órgano rector optó por un modelo más homogeneizante en donde el criterio de eficiencia primó por sobre el de heterogeneidad territorial.

A pesar de que se hizo un esfuerzo de transferir recursos junto a las competencias, de forma inédita en el país, los recursos transferidos no fueron suficientes para ejercer la competencia a cabalidad (Hidalgo, 2016). También muchos gobiernos provinciales utilizaron los recursos de la competencia de riego para cubrir otras prioridades del gobierno provincial. Esto es algo que pudimos confirmar en el trabajo de campo realizado para esta investigación. Algunos gobiernos provinciales aseguraron que usaron los recursos destinados para riego para cubrir su gasto corriente por los retrasos en las transferencias en los dos últimos años (Entrevista al Consejo Provincial de Tungurahua). Finalmente, la problemática más importante en relación con los recursos tiene que ver con el desequilibrio entre los recursos transferidos por el Estado central hacia los gobiernos sub-nacionales para el ejercicio de una competencia y los centralizados en el nivel central. Por ejemplo, los mega-proyectos de infraestructura hidráulica a cargo de la SENAGUA tienen ingentes recursos que no son comparables con lo que se transfiere a los gobiernos provinciales para riego. Desde 2012 hasta el 2017 se planificó una inversión alrededor de 1'130.000.000 para estudios y construcción de obras a cargo del nivel central (MICSE, 2015) mientras que entre el 2012 y el 2015 se ha transferido un total de 200 millones a todos los gobiernos provinciales para gastos de mantenimiento, operación e inversión en riesgo⁸². Este dato sólo es uno de los datos que muestran el desequilibrio entre las posibilidades de penetración estatal del nivel central en el territorio y el nivel sub-nacional. Es evidente que el Estado central lo hizo de forma abrumadoramente más grande que los niveles sub-nacionales en este periodo.

En tercer lugar, un nudo problemático de la descentralización en el caso de riego según Hidalgo (2016) fueron las capacidades técnicas y operativas de los gobiernos autónomos descentralizados (GAD'S), las cuales son heterogéneas. Muchos gobiernos provinciales tienen prácticamente una incapacidad técnica para asumir las competencias. Algunos

⁸² Hidalgo (2016) en su estudio cita a CNC 2016 para obtener estos datos.

como el caso de Tungurahua, tienen una trayectoria de más larga data y han fortalecido sus capacidades técnicas. Pero en otros casos como Esmeraldas, Los Ríos o las provincias orientales, a pesar de tener la competencia y los recursos no tienen posibilidades técnicas de ejercerla. Esto ha sucedido porque el esquema no ha dado énfasis a la transferencia de capacidades, lo cual en el futuro puede incidir en desequilibrios territoriales. Los GAD's con capacidades institucionales más desarrolladas podrán beneficiarse del nuevo modelo. Aquellos que las tengan desarrolladas de forma precaria, en cambio, están profundizando su dependencia del régimen central. La formación de capacidades y transferencia de recursos humanos del nivel nacional hacia el territorio es una tarea pendiente en el actual proceso de descentralización.

En resumen algunas dinámicas del proceso actual que marcan tendencias hacia un esquema que favorece la desconcentración y la re-centralización por encima de la descentralización son: a. definición de la rectoría de la política en el nivel nacional con débiles articulaciones de los planes territoriales; b. transferencia de capacidades técnicas de gobiernos autónomos descentralizados (GAD'S) hacia oficinas desconcentradas del Estado nacional; c. recursos desequilibrados entre el Estado nacional y los GAD'S, aunque hubo mayores desembolsos a los GAD'S hubo un mayor diferencia en la proporción entre lo gastado por nivel central y lo gastado por los órganos sub-nacionales⁸³; d. énfasis en la discusión de competencias y eficiencia administrativa por sobre la transferencia de capacidades y poder, como Falletti (2005) prevé en su esquema secuencial de la descentralización liderada desde arriba; d. homogeneización y universalismo de la política pública por sobre la heterogeneidad del territorio. Todos estos elementos son indicativos de las diferencias en la capacidad de penetración del territorio y de legitimación de las acciones por parte de la ciudadanía entre el Estado central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. El énfasis redistributivo imprime un Estado con un poder de penetración infraestructural (Mann, 1997) que no tiene parangón en la historia democrática del país, pero también limita la capacidad de acción y respuesta de los niveles sub-nacionales. La desconcentración es un proceso mucho más dinámico que la descentralización.

4.2. Cambios en el dinamismo local:

Tras la llegada del gobierno de Alianza PAIS y el retorno del Estado, ocurrió un repliegue del dinamismo organizativo local. Pese a la implementación de un esquema que ordena el proceso de descentralización, define claramente competencias por niveles de gobierno y entrega competencias con recursos, se redujo el dinamismo local que depende de la capacidad autónoma de los GAD'S de generar política pública territorial vinculada a problemas colectivos. Algunos factores como la menor capacidad de las organizaciones

⁸³ Ver cuadro sobre Gastos por Niveles de Gobierno, en el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, p. 30.

sociales tradicionales, la menor ayuda para el desarrollo y una transformación social muy dinámica liderada por el Estado central pueden jugar un rol al respecto.

Según Van Cott (2005), el caso ecuatoriano de finales del siglo pasado destacó por la importancia de la organización social y sus posibilidades de hacer redes densas e interconectadas. En efecto, a partir de la década de los 90, la participación organizativa en el Ecuador se caracterizó por su acción en red su coordinación de acciones. Así se explica la creación de la Coordinadora de Movimientos Sociales en 1995, que agregó a organizaciones sindicales, asociaciones de trabajadores, organizaciones mutuales, campesinas e indígenas del país; o de una serie de confederaciones y organizaciones de cuarto grado como la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador cuyo fin fue agregar desde las bases organizativas indígenas de la sierra y la Amazonia hacia ámbitos nacionales (Martí y Bastidas, 2012). La descentralización fue uno de los elementos clave que dio impulso al proceso organizativo: nuevos liderazgos emergieron en el nivel local.

Los municipios fueron dinámicos en su capacidad de conexión, muchos municipios como he situado en la parte anterior fueron laboratorios de participación local y se conectaron con otros municipios donde se gestaron experiencias similares, lo cual favoreció la articulación en red de organizaciones. La configuración organizacional del movimiento indígena en el nivel nacional no podría explicarse sin las interconexiones de los liderazgos emergentes en el nivel local. La capacidad de hacer red entre liderazgos locales al nivel nacional fue la especificidad que hizo del movimiento indígena ecuatoriano el más fuerte de Latinoamérica en su momento (Yashar, 2005:85).

La obra de Tarrow (2004) es una referencia fundamental para entender los cambios en las dinámicas de participación y articulación local en el último periodo. La hipótesis fundamental de Tarrow es que muchos actores políticos colectivos nacen gracias a la existencia de una Estructura de Oportunidades Políticas (EOP) favorable, y ésta puede deberse a algunas circunstancias: bajos niveles de cohesión de la élite en el gobierno, alineamientos electorales, disponibilidad de aliados, cambios institucionales, entre otros. Cuando las élites están divididas o cuando hay alineamientos electorales favorables y aliados internos como externos, y una institucionalidad que permite la emergencia de liderazgos -como lo fue la descentralización- las organizaciones pueden encontrar una ventana favorable a la participación.

Como hemos señalado, Ecuador es un país que en la última década ha transitado de un esquema neoliberal hacia uno post-neoliberal o neo-desarrollista. Este tránsito sin duda ha alterado la estructura de oportunidades políticas para la organización y participación popular. En primer lugar, durante la doble transición, la cohesión de la élite en el poder fue muy débil, las élites más modernizantes querían una integración mayor al capital

global, mientras que había una élite más tradicional que reclamaba su control político y económico sobre ciertos territorios y estaba en contra de la competencia económica que traía la apertura hacia el capital transnacional. Existieron varios proyectos de descentralización en disputa, así como de transformación del Estado. Estos elementos pueden ser leídos también como una muestra de la división de las élites. La incapacidad de un proyecto de élite cohesionado se reflejaba en la altísima fragmentación partidaria que caracterizó el escenario neoliberal. Este hecho fue sin duda una ventana de oportunidades para la participación social que, de forma coordinada, ejerció control sobre élites divididas e interrumpió gobiernos con el apoyo de las mismas élites que bloquearon unas a otras su ejercicio de gobierno.

Cuando Alianza PAIS llegó al gobierno, la situación cambió. Primero porque AP se convirtió en el partido con mayor número de escaños en la Asamblea Nacional, es decir, ocurrió un alineamiento electoral favorable para la élite gobernante. Segundo, porque logró tener un alto grado de cohesión interna bajo un liderazgo presidencial fuerte. Este hecho significó menores posibilidades para que las organizaciones locales puedan encontrar ventanas de oportunidad en la incidencia de sus acciones. Adicionalmente, la disminución de aliados externos por la reducción visible de fondos de cooperación para ayuda y de incidencia de organizaciones no gubernamentales en las luchas sociales fue también un factor de cambio de este nuevo momento. Estos hechos marcaron una estructura de oportunidades políticas menos favorable a la participación política local en esta etapa.

Además de los factores anteriormente mencionados, los cambios institucionales que generaron una mayor penetración del Estado nacional en el territorio, produciendo un efecto redistributivo (Mann, 2006). Esto generó un alto grado de legitimidad de las acciones del Estado en muchos territorios y engendró nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Las nuevas representaciones desconcentradas del Estado nacional en el territorio fueron nuevos intermediarios de la relación Estado – sociedad civil en el territorio. En este contexto, las organizaciones sociales han vivido una transformación profunda marcada por la mayor presencia del Estado central en el territorio: divisiones internas entre adeptos al proyecto político vigente que ha gozado de mayor legitimidad y resistentes al mismo; mayores niveles de inclusión económica que cambia la dinámica de las luchas; competencia en la relación Estado – sociedad entre GAD'S y Estado central desconcentrado. Todo es indicativo de un terreno más complejo para la participación y el dinamismo local.

Como fruto de este escenario más complejo para la participación y la emergencia de nuevos liderazgos, muchos de los municipios que en el periodo neoliberal fueron espacios de dinamismo político, han pasado o a subsumirse al liderazgo del partido en

el gobierno nacional, como el caso de Guamote, o a encontrar muchas limitaciones para producir una dinámica local interesante que sirva como alternativa democrática. Recordemos que constitucionalmente tendrían muchas herramientas para reclamar autonomía y producir alternativas participativas, pero no lo han hecho, como es el caso de los distritos metropolitanos que podrían ganar enormes márgenes de autonomía con el estatuto (Entrevista Augusto Barrera). El dinamismo local que encontramos, como fruto de la influencia democrática de la descentralización en el periodo anterior, se ha visto profundamente transformado en este período.

4.3. Plurinacionalidad y demandas de autodeterminación identitaria truncadas:

El tercer nudo crítico que caracterizó al proceso de descentralización y autonomía actual, tiene que ver con los cambios que se han experimentado respecto de las propuestas de autonomía indígenas que emergieron en el marco del repunte de las demandas por la diferencia durante la doble transición.

Como vimos anteriormente, la doble transición favoreció a las demandas de reconocimiento de las diferencias, desplazando el acento en la redistribución de los gobiernos nacionalistas hacia el reconocimiento. Este desplazamiento, como hemos visto, caracterizó a una parte importante de las democracias en el mundo contemporáneo una vez que los regímenes comunistas expresaron su crisis y decadencia. Impulsados por una ola global a favor del reconocimiento de los pueblos e identidades y de una legislación internacional que resguardaba sus derechos de autodeterminación, los pueblos indígenas en Ecuador lograron tener incidencia en la legislación nacional. Ecuador fue, desde la Constitución de 1998, un país pluricultural y multi-étnico por primera vez en su historia.

Estas demandas expresaron su mayor punto de auge cuando la actual carta magna dio paso al reconocimiento de la plurinacionalidad, con lo cual los pueblos indígenas, afro-ecuatorianos y montubios ganaron mayores márgenes de autonomía y auto-gobierno sobre sus propios territorios. Sin embargo, en esta década vemos que no han habido propuestas para construir autonomías de pueblos y que esta propuesta reconocida en la Constitución no se ha concretado. La pregunta entonces que queda por hacer es ¿por qué en un escenario constitucional y legal favorable, los pueblos indígenas no han logrado implementar su propuesta plurinacional?

Para el experto en pueblos indígenas, Armando Muyolema, el problema tiene que ver con que el Estado actual redujo los márgenes de autonomía para pueblos y nacionalidades en su esquema institucional, aunque en el marco legal los amplió. Para Muyolema, existe un decaimiento de los temas comunitarios porque “todos los sistemas de manejo comunitario

hoy bajo el argumento del corporativismo han sido disputados por el Estado Central. Hay una satanización de lo comunitario, de las organizaciones como corporativo”. En este marco escuelas comunitarias bilingües fueron cerradas para construir grandes escuelas del milenio, los sistemas de riego tradicional hechos por las juntas de agua fueron regulados por el Estado Nacional que ahora se considera el regulador de ese recurso estratégico, todo lo que provenía del mundo comunitario indígena fue disputado por el Estado, generando una crisis orgánica del sentido comunitaria y una consecuente incapacidad de construir propuestas de autonomías.

Una segunda explicación tiene que ver con que el Estado post-neoliberal ha favorecido una integración más acelerada a las dinámicas del capital global, aunque lo ha hecho produciendo una alta redistribución de la venta de minerales y petróleo, lo cual impone límites a la autodeterminación de pueblos indígenas sobre su territorio en la medida en que varios pueblos que podrían auto-determinarse territorialmente y generar propuestas de plurinacionalidad, están asentados en zonas extractivos que son considerados estratégicas por el Estado central que controla dichos recursos de manera privativa.

Sin embargo, otros análisis señalan que pese a estos límites, el reconocimiento de la plurinacionalidad es el alimento de las nuevas luchas por el territorio en contra del extractivismo que se están desatando en muchos territorios del país “Los gobiernos comunitarios se levantan en una ardua defensa de los territorios comunitarios frente al extractivismo minero y petrolero, el ejercicio de la administración de justicia comunitaria e indígena, la administración comunitaria del agua y la organización comunitaria de la producción agroecológica, entre otras” (Entrevista Floresmilo Simbaña, 2017). La lucha por la autonomía territorial en el marco de la expansión del capitalismo transnacional extractivista que genera desposesión (Harvey, 2004) será probablemente uno de los ejes centrales de la conflictividad en el futuro. Las luchas contenciosas sobre la autonomía territorial y sus resultados marcarán el curso que tome el proceso de autonomía y descentralización.

4. CONCLUSIONES

La doble transición al neoliberalismo y la democracia fue el escenario en el que se inscribió la primera ola descentralizadora experimentada en el país a finales de los años noventa. Esta tuvo una influencia tanto de las corrientes democráticas como de las neoliberales que confluyeron en el proceso de descentralización a la carta. Sin embargo, este proyecto no tardó en expresar contradicciones propias de la doble transición y engendró una altísima conflictividad por parte de los actores que se opusieron a las reformas neoliberales y fueron empoderados en los procesos de participación local. Esto dio paso a una coyuntura crítica acompañada de un cambio institucional que hemos denominados post-neoliberalismo o neo-desarrollismo.

Varias de las principales demandas populares que llevaron a Alianza PAIS al gobierno fueron de carácter social y redistributivas. Debido a que el neoliberalismo aumentó el porcentaje de la población bajo la línea de pobreza y exacerbó el problema de la desigualdad en el país, una gran parte de la población se orientó hacia una propuesta de cambio en la que el Estado fragmentado reconstruya sus capacidades institucionales, fiscales y gubernamentales de generación de servicios públicos universales. De un Estado limitado en su capacidad se pasó a un Estado con mayor capacidad de respuesta y con un mayor margen de coordinación centralizada. Producto de ello, los márgenes de autonomía se redujeron, lo que incidió en el proceso de descentralización actual.

Bajo el nuevo esquema se avanzó en una propuesta articulada de descentralización que se orientó a producir justicia redistributiva y equidad territorial. También por primera vez en la historia del país se diseñó un esquema de descentralización obligatoria y progresiva, así como el nivel de articulación regional que solucionaría el problema de la hiper-fragmentación territorial que se heredaba del neoliberalismo. El COOTAD fue la primera regulación que diseñó un sistema de gestión de las competencias para cada nivel de gobierno. También por primera vez se contempló el traspaso de competencias acompañado con recursos.

A pesar de los grandes avances en el marco legal de la nueva descentralización, en la práctica es posible visualizar algunos nudos críticos sobre los que hemos reflexionado en este texto. El retorno de un Estado articulador, regulador, planificador y rector de la política pública generó límites al proceso de descentralización. El Estado central tuvo una mayor capacidad de penetración territorial, generó redistribución y alteró las dinámicas locales. Los nuevos gobiernos autónomos descentralizados tuvieron menor capacidad de incidir en la agenda que el Estado central desprendía en su territorio, los márgenes de autonomía se redujeron. El proceso de desconcentración tuvo mucho más dinamismos que el de descentralización.

En este nuevo contexto, se tejieron nuevas relaciones Estado–sociedad civil. El Estado nacional y su mayor presencia en el territorio disputó las fuentes tradicionales de la relación entre sociedad civil y gobierno local. Los actores locales y la ciudadanía tuvieron una mayor relación con el nuevo Estado desconcentrado. Al mismo tiempo el país vivió un cambio en la estructura de oportunidades políticas para la participación, lo cual sólo agudizó el cambio de las dinámicas de relación Estado – sociedad y alteró la estructura organizativa comunitaria y local que se había gestado durante la doble transición.

Es posible que el nuevo Estado neo-desarrollista de Alianza PAIS haya enfatizado las demandas de redistribución que son universales y se orientan hacia la igualdad. El

problema es que la diversidad cultural y sus diferencias no fueron incorporadas en la nueva política pública. Un Estado homogéneo fue el formato de penetración territorial y ello conllevó límites para la visibilización de la heterogeneidad territorial en la política pública, lo que obstaculizó los procesos de fortalecimiento de las autonomías de los pueblos y las nacionalidades indígenas. Por esta razón, las luchas por la diferencia sufrieron un decaimiento en este periodo. Adicionalmente, este nuevo Estado tendió a incorporarse al capitalismo global a través de su base extractivista y ello generó contradicciones con la autonomía territorial de pueblos reconocida a través de la plurinacionalidad. Dicha contradicción será la base de un nuevo ciclo de conflictividad.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Agüero y Starks (1998) *Fault lines of democracy in post-transition of Latin America*. Miami: North-South Center Press/University of Miami
- Assies, Willem (2003) “La Descentralización en Perspectiva”, en Assies, Willem, *Gobiernos Locales y reforma del Estado en América Latina*, El Colegio de Michoacán, 2003, 13 34
- Barrera, Augusto (2007) “Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador”, en Carrión, Fernando, coord., *La descentralización en el Ecuador, opciones comparadas*, FLACSO FORO – GTZ, PROMODE, Quito, pp. 174-205.
- Barrera, Augusto; Ramírez Gallegos, Franklin; Rodríguez, Lourdes; (1999) *Ecuador, un modelo para (des) armar. Descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo*, Grupo de Democracia y Desarrollo Local, Ciudad - ILDIS - Abya Yala. Quito.
- Brysk, Alison (2007) *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*. Stanford. Stanford University Press.
- Burbano de Lara, Felipe (2012) “Las luchas autonómicas de Guayaquil y Santa Cruz”, Argentina: CLACSO.
- Burki, S. J. y G. E. Perry (1998): *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Washington D. C.: The World Bank.
- Castells, M. (1996) *The Rise of the Network Society*, Malden MA, Oxford: Blackwell.
- Carrión, F. (2007). “Implosión nacional y explosión local: descentralización y autonomías en el Ecuador”. En F. Carrión, *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas* (págs. 207- 224).
- Collier, David, and Steven Levitsky (1997). “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovations in Comparative Research”, *World Politics* 49(3): 430-451.
- Cypher, James y Alfaro, Yolanda (2016) “Triángulo del Neo – desarrollismo en Ecuador” en Revista *Problemas de Desarrollo*, Volumen 47, issue 185: 163 -186.
- Dagnino, Evelina (2007) “Citizenship: a Perverse Confluence”. *Development in Practice*, 17: 549-556.
- Falleti Tulia, (2005) “Una teoría secuencial de la descentralización Argentina y Colombia en perspectiva comparada”, *Desarrollo económico* 46 No. 183, 317 356, IDES Buenos aires

- Fraser, Nancy (2006) “La justicia social en la era de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación”, del libro “¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político filosófico” de Nancy Fraser y Axel Honneth, Ed. Morata, 2006
- Fraser, Nancy (2008) “¿De la Redistribución al Reconocimiento?” *New Left Review*
- Frank, Jonas (2004) *Descentralization in Ecuador. Acts, institutions and incentives.* Editorial Nomos, Alemania.
- Gamarra, Eduardo (1994) “Market Oriented Reforms and Democratization in Latin America: Challenges of the 1990s”. Smith, William, Carlos H. Acuña y Eduardo Gamarra A.(Eds.), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. Theoretical and Comparative Perspectives of the 1990s*, Coral Gable: University Of Miami, North-South Center.
- Hidalgo, Juan Pablo (2016) *Mega-proyectos hidráulicos y riego en Ecuador.* Foro Nacional de Recursos Hídricos. (en proceso de publicación).
- Lee van cott, Donna (2004) “Los movimientos indígenas y sus logros: la representación y el reconocimiento jurídico en los Andes” en *América Latina Hoy*. Vol. 36.
- Mann, M (2006) “El poder autónomo del Estado, sus orígenes, mecanismos y resultados” en *Revista Académica de Ciencias Sociales*, No. 5, UAM-AEDRI, Madrid (Publicación original, 1984)
- Martí i Puig, Salvador y Bastidas, Cristina (2012) “¿Ha cambiado la protesta? La coyuntura actual de movilizaciones en Bolivia y Ecuador”, en *Iconos*, septiembre 2012, FLACSO, Quito, pp. 19-33
- Ortiz, Santiago
- (1999) Participación ciudadana y desarrollo local. En *Ciudadanías emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local*, editado por Mauro Hidalgo et al. Quito: Abya Yala.
- (2007) “La frontera interior”. Reflexiones sobre una relación conflictiva”, en Carrión, Fernando, coord., *La descentralización en el Ecuador, opciones comparadas*, FLACSO FORO – GTZ, PROMODE, Quito, pp. 293-308
- Oxhorn, Philip D. y Graciela, Ducatenzeiler, (1998) *What Kind of Democracy? What Kind of Markets? Latin America in the Age of Neoliberalism*, Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Postero, Nancy and Goodale, Mark (2013) *Neoliberalism Interrupted.* Stanford: Stanford University Press.

- Przeworski, Adam (1991) *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, New York: Cambridge University Press, 1991.
- Tarrow, S. (1997) *Poder en Movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política de masas en el estado moderno*. Madrid: Alianza.
- Torres, Victor Hugo (1999) *Guamote, el proceso indígena del gobierno municipal participativo*. En *Ciudadanías emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local*, editado por Mauro Hidalgo et al. Quito: Abya Yala
- (1999) *El desarrollo local en Ecuador: discursos, tendencias y desafíos*. En *Ciudadanías emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local*, editado por Mauro Hidalgo et al. Quito: Abya Yala
- Whitehead (1998) *Comparative Politics: Democratization Studies*. Goodin, Robert E. y Hans Dieter Klingeman, *A New Handbook of Political Science*, New York; Oxford University Press, 1998.

Documentos Oficiales:

- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)
- SENPLADES (2012) *Plan Nacional de Descentralización*.
- Informe de Redición de Cuentas MICSE, 2015

- SENPLADES (2012) *Reforma Democrática del Estado*. <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Reforma-Democrática-del-Estado.pdf>
- SENPLADES (2016) *Evaluación de la política de riego*.