

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Estudios Sociales y Globales**

Maestría en Estudios Latinoamericanos

Mención en Política y Cultura

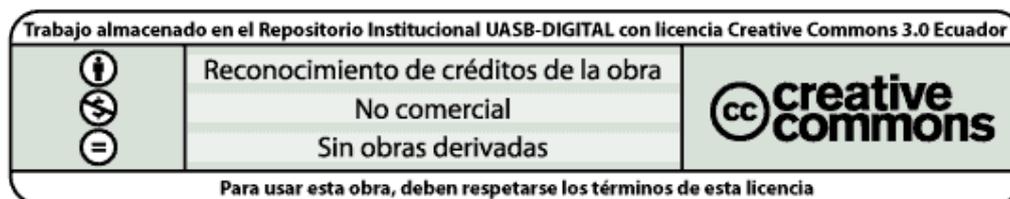
**Gubernamentalidad y administración territorial:**

**La descentralización en el Ecuador 2010 -2016**

Silvia Morayma Álvarez Villacrés

Tutor: Esteban Nicholls

Quito, 2018



### **Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis**

Yo, Silvia Morayma Álvarez Villacrés, autor/a de la tesis intitulada “Gubernamentalidad y administración Territorial: La descentralización en el Ecuador entre 2010-2016, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Master en Estudios Latinoamericanos, con mención en Política y Cultura, en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha: 13 de marzo de 2018

Firma: .....

## RESUMEN

En este trabajo de investigación se desarrolla cómo a través del proceso de descentralización del Estado se configuró una administración particular del territorio y de poblaciones que contribuyeron a la ampliación del poder central del Estado, específicamente del poder Ejecutivo.

Desde la perspectiva de la gubernamentalidad y varias teorías del Estado se pretende examinar las agencias y actores relevantes; así como comprender las diferentes técnicas llevadas a cabo por los organismos estatales, sus formas de poder, sus narrativas y sus prácticas. Para complementar este enfoque se ha optado por el acercamiento teórico a la geografía crítica. A través de esta se busca mostrar como la consolidación de la administración territorial configura “espacios controlables” fortaleciendo la centralidad del poder político del Estado y sus territorios, estableciendo una estructura específica de dominación.

Para ello se acude a las categorías que forman parte del cuerpo teórico de Gubernamentalidad trabajado por Michel Foucault y Esteban Nicholls, así como los conceptos de administración territorial, configuración espacial y ordenación del espacio de James Scott y Lanny Thompson.

El argumento de esta tesis es que la descentralización fue funcional a los procesos de re-centralización del Estado. Es decir, instituciones, agencias estatales y la ordenación del territorio construidos entre 2010-2016 no lograron la descentralización sino su efecto inverso, la centralización del poder en el gobierno central, la centralización de los recursos en los clásicos polos de desarrollo (Quito-Guayaquil y Cuenca) y el fortalecimiento de la autoridad del Ejecutivo.

## DEDICATORIA

Al Gato que con sus siete vidas desborda la mía, con su amor volví a encontrarme,

A mis padres, José Antonio y Luz Delia, de quienes aprendí que todo es posible y siempre pusieron en mis manos la libertad.

A mis mosqueteros, Dany y Eva, quienes me impulsan todo el tiempo.

A las chiquitas por tantos momentos compartidos

A Lore, Pollo y Ale por estar pendientes siempre

A Cris y Andre por ayudarme con los mapas y la información

A Esteban Nicholls por su infinita paciencia y por compartir sus conocimientos en este proceso.

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>8</b>
1. CONTEXTO .....	8
2. PREGUNTA Y PROBLEMA DE INVESTIGACION .....	8
1.1.1. PROBLEMA DE INVESTIGACION .....	9
3. TEORIA .....	11
4. METODOLOGÍA .....	17
5. ORGANIZACIÓN DE LA TESIS .....	20
<b>1. CAPITULO .....</b>	<b>22</b>
1.2. DESCENTRALIZACIÓN: GUBERNAMENTALIDAD Y ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL .....	22
1.2.1 <i>La visión institucionalista de la descentralización</i> .....	22
1.2.2 <i>La descentralización desde el enfoque de la economía política</i> .....	25
1.2.3 <i>Descentralización: producción y configuración del territorio</i> .....	29
1.2.4 <i>La descentralización: relación entre la capacidad estatal y la autoridad del Estado</i> .....	32
<b>2. CAPITULO .....</b>	<b>35</b>
2.2 LA AMPLIACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y EL MENOSCABO DE LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y FINANCIERA .....	35
2.2.1 <i>Las agencias de la descentralización y la creación de campos de intervención</i> .....	35
2.2.2 <i>Narrativas y prácticas gubernamentales del proceso de descentralización</i> .....	42
2.2.3 <i>Modelo policéntrico de desarrollo: La espacialización de la descentralización</i> .....	48
2.2.4 <i>Sistema Nacional de Competencias: reglas de juego del poder infraestructural</i> .....	55
2.2.5 <i>Transferencia de competencias: el énfasis de la descentralización administrativa</i> .....	63
2.2.6 <i>Transferencia de recursos: el limitado desarrollo de la descentralización fiscal</i> .....	71
2.2.7 <i>Las regiones: el abandono de la descentralización política</i> .....	84
<b>3. CAPITULO .....</b>	<b>91</b>
3.1 CONCLUSIONES .....	91
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>99</b>

## INDICE DE TABLAS

TABLA 1. ESQUEMA METODOLÓGICO DE INVESTIGACIÓN .....	18
TABLA 2. AGENCIAS Y POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN ENTRE 2007 Y 2016 .....	36
TABLA 3. TRANSFORMACIÓN DE NARRATIVAS.....	39
TABLA 4. COMPOSICIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS ENTRE 2011-2016 .....	41
TABLA 5. ACTOS DE PROBLEMATIZACIÓN CONSTRUIDOS POR EL GOBIERNO RESPECTO DE LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ECUADOR.....	43
TABLA 6. SECTORES QUE SE DESCENTRALIZARON ENTRE 1998 -2008.....	56
TABLA 7. CATÁLOGO DE COMPETENCIAS EXCLUSIVAS POR NIVEL DE GOBIERNO .....	57
TABLA 8. MODELO DE GESTIÓN GENERAL DE LA COMPETENCIA DE RIEGO Y DRENAJE .....	66
TABLA 9. CRITERIOS PARA EL DESARROLLO DE MODELOS DE GESTIÓN POR COMPETENCIA .....	68
TABLA 10. MODELOS DE GESTIÓN DE TTTSV DIFERENCIADOS.....	69
TABLA 11. MUNICIPIOS CON MAYOR Y MENOR CAPACIDAD INSTITUCIONAL.....	82
TABLA 12. RANKING CAPACIDAD INSTITUCIONAL VS. INSTITUCIONALIDAD DEL EJECUTIVO EN EL TERRITORIO .....	83
TABLA 13. FACULTADES DE LOS NIVELES DE DESCONCENTRACIÓN .....	88
TABLA 14. NO. DE ENTIDADES DEL EJECUTIVO SEGÚN TIPOLOGÍA .....	89

TABLA 15. ETAPAS Y ENFOQUES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN ENTRE 2006-2016 .....	92
--	----

## INDICE DE MAPAS

MAPA 1. DIVISIÓN POLÍTICA ADMINISTRATIVA EN CONTRASTE CON LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DE PLANIFICACIÓN .....	49
MAPA 2. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL MINISTERIAL ANTES Y DESPUÉS DE LA DESCONCENTRACIÓN.....	50
MAPA 3. PRESENCIA INSTITUCIONAL A NIVEL NACIONAL .....	51
MAPA 4. CONTRASTE DE LA PRESENCIA INSTITUCIONAL DEL MAGAP EN RELACIÓN A LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS GAD PROVINCIALES .....	54
MAPA 5. INSTITUCIONALIDAD ESTATAL PARA LA GESTIÓN DE LA COMPETENCIA DE TTTSV .....	70
MAPA 6. MAPA TERRITORIAL DEL PROMEDIO DE TRANSFERENCIAS A LOS GAD POR MODELO DE EQUIDAD TERRITORIAL (2011-2015) .....	74
MAPA 7. MAPA TERRITORIAL: GRUPOS DE PROVINCIAS PARA LA TRANSFERENCIA RIEGO .....	76
MAPA 8. PROMEDIO DE TRANSFERENCIA DE RECURSOS POR LA COMPETENCIA DE RIEGO Y DRENAJE (2011-2015).....	77
MAPA 9. MODELO DE GESTIÓN PARA LA COMPETENCIA DE TTTSV .....	78
MAPA 10. PROMEDIO DE TRANSFERENCIAS DE RECURSOS POR LA COMPETENCIA DE TRÁNSITO (2011-2015).....	79
MAPA 11. RECONFIGURACIÓN DEL ESPACIO: ZONAS, DISTRITOS Y CIRCUITOS .....	88

## INDICE DE ILUSTRACIONES

ILUSTRACIÓN 1. PRIORIZACIÓN DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS EN EL PLAN NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN 2012- 2015 .....	64
ILUSTRACIÓN 2. INGRESOS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS .....	72

# INTRODUCCIÓN

## 1. CONTEXTO

El proceso de descentralización en la historia del Ecuador reaparece renovado una y otra vez; sus diversos intentos de ponerlo en práctica evidencian una permanente condición de “promesa incumplida”. Ya sea porque las reformas descentralizadoras no pasan de las formas jurídicas o los documentos de los planes de desarrollo; o, porque cuando se las aplica los promisorios resultados de un Estado descentralizado y un desarrollo más democrático, más eficiente y más cercano al ciudadano no aparecen por ninguna parte.

La experiencia ecuatoriana entre 2010 y 2016 relanzó el proceso de descentralización acompañado de un conjunto de políticas de reforma y de transformación del Estado. Tras siete años desarrollando el modelo y a pesar de las condiciones favorables que lo acompañaban: legitimidad política, alto grado de aceptación de los gobiernos locales, contexto económico favorable para acompañar el proceso con recursos y voluntad política de las autoridades para instalar las condiciones institucionales, los resultados hasta el momento no han superado los modelos anteriores de descentralización.

## 2. PREGUNTA Y PROBLEMA DE INVESTIGACION

¿Qué ha ocurrido entonces en la aplicación de este modelo?; ¿cómo se podría entender los efectos obtenidos? En la última década la producción académica alrededor del proceso de descentralización en el Ecuador se ha centrado en el análisis de tipo legal e institucional, con escasa relevancia académica para las ciencias sociales. Otros análisis desde una perspectiva más compleja vinculan el proceso de descentralización con procesos históricos de centralismo y des-centralismo atados a las características de cierto tipo de Estado. Desde una perspectiva de proyecto hegemónico y correlación de fuerzas, por ejemplo, encontramos el análisis de Carrión que habla de etapas identificables para la descentralización en Ecuador (Carrión 2007). Una primera “fase de antecedentes” que corresponde al contexto abierto con la Constitución de 1978 que deja sentadas las bases para una autonomía funcional de ciertas instituciones públicas (Banco Central, Casa de la Cultura, etc.) y otra territorial que establece las condiciones para que los gobiernos locales mantengan autonomía política, financiera y

administrativa. Luego tendría lugar una “fase municipalista” en la que predomina la necesidad de concentrar el proceso en torno a los municipios como la instancia más cercana al ciudadano. La tercera etapa recupera la importancia de territorios más amplios para una adecuada gestión de la descentralización; considera importante los niveles intermedios de gobierno, por eso se denomina la “fase del gobierno intermedio” (Carrión 2007). Por lo tanto cabe preguntarse cómo a través del proceso de descentralización se desarrolló una forma particular de administración del territorio y de poblaciones que favorecieron a la ampliación del poder central del Estado, particularmente del poder del Ejecutivo.

### **1.1.1. PROBLEMA DE INVESTIGACION**

El proyecto de descentralización en el Ecuador de ningún modo ha alcanzado una situación ideal; éste evidencia más bien un escenario problemático, la implementación de sus ámbitos políticos, financieros y administrativos se dan en contextos complejos y el proceso en su totalidad delata paradojas y contradicciones que son de interés académico. Es necesario explorar qué ocurre con una estructura dinámica implementada sobre una diversidad de elementos que configuran continuamente el camino. De ahí que la propuesta de investigación opte por un enfoque teórico que contribuya a la comprensión de la complejidad del proceso actual y que permita evidenciar que el Estado y sus prácticas gubernamentales no necesariamente responden a un sistema de dominación coherente, ordenado y homogéneo.

Se propone superar los enfoques que aluden a una reproducción automática del poder estatal a través de la comprensión de prácticas gubernamentales específicas alrededor del proceso de descentralización. El análisis de métodos de cálculo, del tipo de autoridad, de las formas de conocimiento y técnicas empleadas son importantes para analizar cómo se administran y reordenan territorios y poblaciones y cómo a través de estos medios se fortalece o no la autoridad estatal y las capacidades del Estado.

Para ello se ha creído conveniente explorar *¿Cuál es la relación entre la ampliación del poder central del Estado y la descentralización en el período 2010 - 2016?* Específicamente, para responder la pregunta la tesis se enfoca en la relación entre las capacidades estatales - en la implementación del proceso de descentralización - y la autoridad del Estado (Andrade and Nicholls 2017). Es decir, cómo a través de la

descentralización se configuró una administración particular del territorio y de las poblaciones que favorecieron a la ampliación del poder central del Estado; se puede decir que la reconfiguración espacial y administrativa del Estado ha significado para los gobiernos locales una mayor dependencia del nivel central, lo que implica una mayor subordinación. Es decir, los gobiernos locales han adquirido mayores responsabilidades a través de la transferencia de competencias (descentralización administrativa) pero no un mayor poder político y económico. Desde el enfoque de suma – cero<sup>1</sup> (Jessop 2016), mientras los poderes locales se debilitan, el poder central se fortalece.

Desde la perspectiva de la gubernamentalidad y las varias teorías del Estado se pretende examinar las agencias y actores relevantes de este proceso; así como comprender las diferentes técnicas llevadas a cabo por los organismos estatales, sus formas de poder, sus narrativas y prácticas. Para complementar este enfoque se ha optado por el acercamiento teórico a la geografía crítica que permitirá mostrar cómo la consolidación de la administración territorial configura “espacios controlables” fortaleciendo la centralidad del poder político del Estado y sus territorios, estableciendo una estructura específica de dominación (Scott 1998).

El argumento de esta tesis es que la descentralización fue funcional a la ampliación del poder del Estado, específicamente del poder Ejecutivo; pues su implementación ha favorecido a la descentralización administrativa, otorgando mayores competencias a los gobiernos locales, pero sin mayor impacto en la descentralización política y financiera. Esto supone la reducción del poder de los gobiernos locales y el incremento del poder del gobierno central. Es decir, instituciones, agencias estatales y la ordenación del territorio construidos entre 2010-2016 no lograron la descentralización sino su efecto inverso, la centralización del poder en el gobierno central, la centralización de los recursos en los clásicos polos de desarrollo (Quito-Guayaquil y Cuenca) y la ampliación del poder del nivel de gobierno central. Planteada la problemática sobre el proceso de descentralización actual en el Ecuador y la producción académica alrededor del tema, se propone un esquema conceptual y ciertas herramientas teóricas sobre el Estado, gubernamentalidad y geografía crítica con la finalidad analizar los ámbitos propuestos: el intento de fortalecer la capacidad estatal y la autoridad del Estado a través del proceso de descentralización (enfoque de regímenes

---

<sup>1</sup> El poder de uno disminuye el del otro.

gubernamentales) y dentro de esta misma perspectiva el análisis de la administración y delimitación (geografía crítica) del espacio como técnica de racionalidad gubernamental.

### 3. TEORIA

La imagen del Estado construido alrededor el proceso de descentralización en el período 2010-2016, está anclada a la capacidad de ciertos expertos (funcionarios de Senplades) que han generado un régimen de administración (proceso de descentralización) para intervenir en los territorios. Desde la perspectiva teórica de la gubernamentalidad, se propone una lectura foucaultiana de las definiciones de Estado de Weber<sup>2</sup> y Migdal<sup>3</sup>: así el Estado comprende una serie de regímenes gubernamentales - caracterizados por diferentes mentalidades y técnicas llevadas a cabo por diferentes tipos de organismos estatales, ministerios, organizaciones - que en última instancia, dependen del uso legítimo de la violencia para dominar a sus poblaciones. (Nicholls 2014, 8). Entonces un régimen gubernamental es una forma de poder que reúne narrativas (imágenes) y prácticas (técnicas, planes, intervenciones) en una actividad llamada gobierno (Nicholls 2014, 2-3). Este enfoque nos permite entender la relación entre las formas específicas de conocimiento que se generaron alrededor del proceso de descentralización y las agencias estatales; y como a partir de esta relación se crea una imagen estatal que configura un ordenamiento gubernamental.

La gubernamentalidad en términos generales alude a las técnicas y procedimientos para dirigir el comportamiento humano; en este marco los regímenes gubernamentales son formas concretas y observables de comportamiento estatal que buscan gobernar educando deseos y configurando hábitos, aspiraciones y creencias, configurando y re-configurando espacios y creando dispositivos administrativos (burocráticos). Pero la configuración de una serie de regímenes gubernamentales es solo la parte de la ecuación; a medida que los regímenes gubernamentales penetran la sociedad, ellos encuentran oposición. Como señaló Foucault, donde hay poder, hay resistencia. De ahí la necesidad de entender que dichos regímenes no deben ser comprendidos como unitarios, coherentes, racionales y progresivos sino que a menudo

---

<sup>2</sup> Estado como monopolio de la violencia legítima.

<sup>3</sup> El Estado es la imagen de una organización de control coherente en su territorio, que es una representación de las personas que ese territorio delimita y las prácticas reales de sus múltiples partes.

son contradictorios, diversos y caóticos (Nicholls 2014, 4 y 17). En el régimen creado para operar el proceso de descentralización se identifica espacios de intervención y un despliegue de prácticas que han consolidado un Estado centralista; en la configuración de este efecto contrario se registran resistencias de ciertos actores.

Así la gubernamentalidad se convierte en un enfoque útil y pertinente para entender cómo se gobierna a la distancia, de manera indirecta y a través de la administración de los territorios, espacios y personas. Además es un enfoque que permite contrastar otras formas de análisis como el marxista o el institucionalismo que tienden a comprender la dominación (económica o material) basada en la opresión y coerción del aparato estatal.

La gubernamentalidad como una forma de análisis político implica analizar al gobierno y sus mentalidades constitutivas, racionalidades y prácticas, es decir, la relación entre gobiernos y sus formas de pensamiento (Nicholls 2014, 6). Desde esta perspectiva, se dimensionará un esquema para analizar el proceso de descentralización que permita identificar la relación entre la capacidad estatal (regímenes gubernamentales) y la autoridad del Estado (gobierno de Correa) para intervenir-penetrar en la sociedad.

Desde la perspectiva de Michel Foucault es probable que si el Estado es lo que es hoy, es precisamente gracias a ésta gubernamentalidad que es al mismo tiempo externa e interna al Estado, ya que es la táctica del gobierno la que permite el continuo definir de lo que debería o no caer dentro de su dominio. Así que la supervivencia y los límites del Estado deben entenderse sobre la base de las tácticas de la gubernamentalidad (Jessop 2016). En el marco de esta postura teórica se considera el trabajo de Esteban Nicholls y Pablo Andrade en el que argumentan que la teoría del Estado permite explicar “la agencia de actores estratégicamente relevantes, las acciones, la forma en la que se articulan los recursos materiales, las limitaciones estructurales en proyectos y estrategias específicas, en el proceso de organizar la sociedad desde el Estado” (Andrade and Nicholls 2017, 3). Esta dimensión también se refiere a lo que Michael Mann llama el poder infraestructural del Estado: su capacidad de penetrar en la sociedad y organizar las relaciones sociales en todo su territorio. Una clasificación inicial de los medios generales de intervención incluye: coerción organizada, constitución de poblaciones a través de prácticas de conocimiento y de modelos calculables, actos de problematización, como proceso doble, por un lado está el acto de crear la problemática para la intervención gubernamental y por otro la propuesta

para gobernarla mejor; y finalmente la creación y uso de conocimientos técnicos para constituir un campo de intervención. (Nicholls 2014, 12-16). En esta medida, el enfoque teórico permite precisar dichas tácticas en el contexto de la descentralización: la creación de agencias como el Consejo Nacional de Competencias, la configuración de un modelo territorial (ordenación del espacios) para la administración estatal, y la generación de conocimientos (sistema nacional de competencias, fórmula de distribución de recursos, entre otros) que al engranarse delatan un poder infraestructural que tiene efecto tanto al interior como al exterior del Estado.

El gobierno es más o menos una actividad calculada y racional, tomada por una multiplicidad de autoridades y agencias que emplean una variedad de técnicas y formas de conocimiento. Buscan dar forma a la conducta, trabajando sobre deseos, aspiraciones, intereses y creencias de varios actores, para fines delimitados pero cambiantes y con un conjunto diverso de consecuencias, efectos y resultados relativamente impredecibles. Entonces el análisis del gobierno, tiene que ver con los métodos de cálculo, tanto cualitativos y cuantitativos, el tipo de autoridad o agencia de gobierno, las formas de conocimientos, técnicas y otros medios empleados, la entidad a que se rige y la forma en que se concibe, los fines perseguidos, los resultados y las consecuencias (Dean 2010, 18).

Desde el análisis de la gubernamentalidad la preocupación central está en cómo gobiernan, las condiciones bajo las cuales ciertos regímenes emergen, continúan, operan y se transforman (Dean 2010, 33). Para esto en el caso de la descentralización es necesario analizar algunas dimensiones: visibilidad, maneras de ver y percibir; formas distintivas de pensar y cuestionar, de contar con vocabularios definidos y procedimientos para la producción de la verdad, identificar las formas específicas de actuar, de intervenir y de dirigir, compuestas de tipos particulares de racionalidad práctica, experiencia y saber hacer y depender de mecanismos, técnicas y tecnologías definidas. Así como analizar las características de formar sujetos, personas, actores o agentes.

La gubernamentalidad como una forma de análisis político implica analizar la relación entre gobiernos y sus formas de pensamiento; tomando la perspectiva de Nicholls se propone analizar el proceso de descentralización a partir de las formas particulares en que los Estados penetran en la sociedad desde la operación y funcionamiento de tres procesos que construyen el régimen gubernamental: formación

de narrativas, prácticas gubernamentales y creación de conocimientos (Nicholls 2014, 6). Además complementar este enfoque con un análisis de espacialidad pues la modificación y el modo de administrar un espacio también forma parte de la construcción de los regímenes de dominación (Thompson 2012); según Scott el ordenamiento de la naturaleza forma parte de la ingeniería estatal, se crean espacios controlables que fortalecen el poder y configuran una estructura específica de dominación (Scott 1998). Entonces el esquema conceptual que se propone para analizar la descentralización es el siguiente:

1. *La formación de narrativas* sobre el Estado para legitimar su presencia (Nicholls 2014, 1), las técnicas y el lenguaje del empoderamiento pueden usarse para problematizar lo que se entiende como la administración burocrática (Dean 2010, 38). El gobierno define un campo discursivo en el que el ejercicio del poder está racionalizado, es decir que implementa sus intervenciones a través de campos específicos de conocimiento bajo el manto de la experticia técnica. (Nicholls 2014, 11) .Para estudiar estas intervenciones se requiere mirar como el Estado a través de sus distintas agencias estatales construye: una imagen de sí mismo como esencia del bien, los campos de conocimiento y técnicas empleadas para construir esa imagen y las narrativas y discursos empleados para definir los espacios de gubernamentalidad y de legitimidad del Estado. (Nicholls 2014, 11-12). Sin embargo, enumerar tales condiciones de gobierno no significa que el análisis sea meramente descripciones de las rutinas empíricas del gobierno. Es un intento de entender todas estas cosas que se forman en relación con las formas específicas de conocimiento y experiencia de una variedad de autoridades, desde arquitectos a trabajadores sociales, psicólogos ocupacionales a consultores de gestión. (Dean 2010, 39). En análisis de la espacialidad que complementará el estudio propuesto permitirá comprender la configuración territorial como estrategia para la intervención estatal, y cómo a partir de la conformación de espacios controlables se reorganiza las relaciones entre el Estado y la Sociedad.
2. *Las prácticas gubernamentales* de intervención estatal (Nicholls 2014, 1) aluden a tres prácticas concretas: a) constitución de poblaciones a través de prácticas de conocimiento y de modelos calculables (Sistema Nacional de Competencias, Fórmula de distribución de recursos, entre otros.) De ahí se desprende la

preocupación por analizar la territorialización, el Estado no solo encierra lugares dentro del territorio y sus fronteras, también busca, una serie de propósitos vinculados a la policía de las relaciones sociales que se producen dentro de estas fronteras (Foucault 1988). A diferencia de instituciones disciplinarias que organizan y gestionan los espacios internos, ésta técnica gubernamental define territorios y unidades administrativas (regiones, zonas, distritos, circuitos), esto delinea poblaciones y determina su distribución en el espacio.

Los mapas territoriales también proporcionan técnicas de producción y de conocimiento anclados al control y a la autoridad, la cartografía se entiende como parte de un proceso de apropiación (por parte de un estado), reconfiguración y modificación de espacios. Esta técnica crea campos de visibilidad y modos de enunciación, entonces es parte de la mirada de un aparato estatal que crea dispositivos de conocimiento, establece relaciones de poder y define sujetos. (Thompson 2012, 8-10-17). Metodológicamente se puede preguntar cuál es el campo de la visibilidad que caracteriza un régimen de gobierno, por qué tipo de luz ilumina y define ciertos objetos y con qué sombras y oscuridad. Un dibujo arquitectónico, un diagrama de flujo de gestión, un mapa, un conjunto de gráficos y tablas, y así sucesivamente, son todas las formas de visualizar los campos a ser gobernados. Todos ellos permiten imaginar quién y qué se va a gobernar, cómo las relaciones de autoridad y de obediencia están constituidas en el espacio, cómo se deben relacionar los distintos lugares y agentes con uno y los problemas deben ser resueltos y qué objetivos deben ser buscados. Los estudios de gubernamentalidad hacen hincapié en esta dimensión visual y espacial del gobierno que buscan llamar la atención sobre estos diagramas de poder y autoridad (Dean 2010, 41) En el caso ecuatoriano, el proceso de descentralización está vinculado a una forma de administrar el espacio que contribuye a construir un sistema de gobierno.

b) Una segunda práctica vinculada a los actos de problematización, como proceso doble, por un lado está el acto de crear la problemática para la intervención gubernamental y por otro la propuesta para gobernarla mejor (Nicholls 2014, 12-16); Una de las implicaciones claves de este énfasis en el gobierno como técnica es que contiene aquellos modelos de gobierno que desean ver únicamente, o incluso principalmente, como una manifestación de valores, ideologías. Si el gobierno debe lograr fines, o buscar valores para realizar, debe

utilizar medios técnicos. Esos medios técnicos son una continuidad de gobernar y a menudo imponen límites sobre lo que es posible hacer (Dean 2010, 42) Desde el aspecto metodológico es importante preguntarse ¿por qué medios, mecanismos, procedimientos, instrumentos, tácticas, técnicas, tecnologías y vocabularios es autoridad constituida?

c) Finalmente la creación y uso de conocimientos técnicos para constituir un campo de intervención. (Nicholls 2014, 12-16). Es decir, la epísteme del gobierno. Aquí la literatura sobre gubernamentalidad se ocupa de todos los intentos más o menos explícitos e intencionados de organizar y reorganizar espacios institucionales, sus rutinas, rituales y procedimientos y la conducta de los actores en formas específicas. Los programas o programas de conducta son todos los intentos de regular, reformar, organizar y mejorar lo que ocurre dentro de los regímenes de prácticas en nombre de un conjunto específico de fines articulados con diferentes elementos de claridad y fuerza de voluntad. (Dean 2010, 46).

El ejercicio de *modalidades diferentes y complementarias de poder* incluyendo las formas gubernamentales y disciplinarias (Nicholls 2014, 1). El Estado a través de sus prácticas, narrativas, racionalidades y técnicas requiere de un poder que va más allá de las formas jurídicas y policiales. Siguiendo *la tradición foucaultiana*, los estudios de la gubernamentalidad identifican dentro de la concepción más amplia *de poder - acción* que restringe la posibilidad de otra acción- varias modalidades de poder que incluyen el de la disciplina y la gubernamentalidad. Además la relación entre la gubernamentalidad y las prácticas estatales debe considerar la noción de poder positivo, es decir, la dimensión positiva, productiva, potenciadora y constructiva del poder a la que alude Foucault. En este sentido el vínculo del poder al conocimiento y a la práctica discursiva es significativo, pues para cada campo del conocimiento es necesario un campo de poder que lo permita; así como para cada forma de poder, debe haber un campo de conocimiento que lo valide. (Nicholls 2014, 10-11)

Ésta dimensión de los regímenes de prácticas se refiere a las formas de identidad individual y colectiva a través de las cuales funciona el gobierno y cuáles prácticas y programas específicos de gobierno intentan formar (Dean 2010).

3. De forma complementaria, la gubernamentalidad también se refiere a las dimensiones geográficas, *la delimitación y la administración del espacio*; es decir entre los elementos en los que debe preocuparse el gobierno están las personas, pero las personas en sus relaciones, en sus vínculos y en su imbricación con aquellos otros elementos como el territorio. La modificación del espacio, establece un *campo de visibilidad* (Thompson 2012, 7-8-16) y un modo de administración que coadyuva a la construcción de regímenes de dominación desde el Estado. Desde la producción teórica de James Scott, el ordenamiento administrativo de la sociedad y la naturaleza son parte de la ingeniería estatal, a través de este ejercicio se diseña el orden y el funcionamiento social (Scott 1998). La organización del territorio por tanto, es una forma de conocimiento y de control que hace legible el espacio y facilita la administración.

La analítica de gobierno desde un punto de vista general evita la postura de que toda actividad de gobernar es mala o buena, necesaria o innecesaria. Más bien trata de una forma de explicación alternativa de las modalidades del poder del Estado y del papel del Estado en la codificación estratégica de las relaciones de poder. La gubernamentalidad, utiliza diversas técnicas tanto para movilizar como para disciplinar las energías de la vida de la sociedad, y de este modo regular las relaciones (Jessop 2016).

#### **4. METODOLOGÍA**

Esta tesis va a explorarse a la manera de un estudio de caso (El proceso de descentralización en el Ecuador entre 2010 y 2016) en el que se identifiquen las variables formuladas en la teoría del régimen gubernamental: formación de narrativas, prácticas gubernamentales, modalidades de poder; y además las variables desarrolladas desde el enfoque de geografía crítica alrededor de las técnicas de administración y delimitación del espacio. En relación a este esquema conceptual se escogieron técnicas y herramientas para recolectar y procesar información estadística y cualitativa que permita inferir descriptivamente el estudio de caso: la descentralización en el Ecuador entre 2010 y 2016. La metodología aborda el siguiente esquema:

Tabla 1. Esquema Metodológico de Investigación

Esquema conceptual	Técnicas / Herramientas	Fuente	Objetivo	Guía de investigación
Formación de narrativas	Procesamiento de información cualitativa de documentos oficiales Entrevistas a profundidad	Planes de Desarrollo: 2007-2010; 2009-2013; 2013-2017. Constitución 2008. Código de Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). Registros administrativos Consejo Nacional de Competencias y Senplades de 2010-2016. Documentos conceptuales Senplades.	Analizar las narrativas alrededor del proceso de descentralización. <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Transformación del Estado</li> <li>2. Modelo de descentralización actual</li> <li>3. Organización Territorial</li> <li>4. Distribución de poder y recursos</li> </ol> Analizar cómo opera las agencias estatales que implementan el proceso de descentralización. <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades).</li> <li>2. Consejo Nacional de Competencias (CNC).</li> </ol>	¿Cuáles son las principales narrativas del proceso de descentralización? ¿Las narrativas durante el período 2010-2016 han sido las mismas o se han transformado? Si han cambiado, ¿cuáles han sido los factores? ¿Cuáles son y cómo operan las agencias estatales que implementan el proceso de descentralización? ¿Quiénes comandan estas agencias? ¿Cómo construyen estas agencias la imagen del Estado? ¿Qué imagen han construido durante este período? ¿Cómo se relaciona la imagen construida del Estado con la sociedad?
Prácticas Gubernamentales	Procesamiento de información cualitativa y cuantitativa. Entrevistas a profundidad	Documentos conceptuales Senplades Registros administrativos del Consejo Nacional de Competencias. Resoluciones del Consejo Nacional de Competencias Bases de datos de transferencias de recursos.	Analizar las prácticas gubernamentales, actos de problematización y creación de conocimientos alrededor de la descentralización: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Modelo policéntrico de desarrollo</li> <li>2. Sistema Nacional de Competencias.</li> <li>3. Transferencia obligatoria y progresiva de competencias.</li> <li>4. Competencias con Recursos</li> <li>5. Nivel intermedio de gobierno, conformación de regiones.</li> </ol>	¿Qué problemas deben ser resueltos con las prácticas de la descentralización? ¿Qué objetivos buscan las prácticas de la descentralización? ¿Qué campos de conocimiento se desarrollan para la implementación de la descentralización? ¿Quiénes operan estos conocimientos, con qué agencia se vinculan? ¿Cómo estas prácticas y conocimientos organizan los espacios institucionales? ¿Cuáles han sido los efectos de estas prácticas? ¿Existen contradicciones en estas prácticas? ¿Qué actores se han resistido a estas prácticas?

Modalidades de poder	Procesamiento de información cualitativa y cuantitativa. Entrevistas a profundidad	Registros administrativos. Bases de datos. Mapas territoriales	Analizar formas de poder complementarias.	<p>¿A qué autoridad responden las agencias que implementan el proceso?</p> <p>¿Cómo operan las agencias?</p> <p>¿Cuál es el balance de poder entre agencias?</p> <p>¿Quiénes diseñan y operan los campos de conocimiento del proceso de descentralización?</p> <p>¿Cómo se vinculan los campos de conocimiento y el poder?</p> <p>¿Cómo se diagrama el poder en estos campos de conocimiento?</p>
Administración y delimitación del espacio	Procesamiento de información espacial. Entrevistas a profundidad	Mapas de administración del espacio.	Analizar la modificación del espacio.	<p>¿Cómo se problematizó el espacio/territorio?</p> <p>¿Cómo se construyó el espacio/territorio?</p> <p>¿Para qué se delimita el espacio?</p> <p>¿Qué problemas deben ser resueltos?</p> <p>¿Cómo se administra el espacio?</p> <p>¿La modificación del espacio qué campos de visibilidad presenta?</p> <p>¿Cuáles son los espacios controlables?</p> <p>¿Cómo penetra la intervención estatal en esta configuración territorial?</p> <p>¿Cómo se relaciona el Estado y la sociedad a partir de la configuración territorial?</p>

Fuente y Elaboración: propia

Entre las técnicas previstas para recolectar los datos empíricos están: procesamiento de información cualitativa de documentos oficiales y registros administrativos estatales, procesamiento de estadísticas oficiales y entrevistas a profundidad que darán cuenta de campos de conocimiento y técnicas empleadas para formar las narrativas del proceso de descentralización, construcción de poblaciones, delimitación y transformación del territorio, actos de problematización y el uso de conocimientos técnicos para constitución de los campos de intervención.

En el caso de las entrevistas a profundidad se seguirán algunos pasos: a) selección de informantes para cubrir los ámbitos del objeto de estudio (funcionarios de las agencias estatales que operan el proceso de descentralización, representantes políticos de los gremios de los gobiernos locales, funcionarios de Senplades y CNC, técnicos de los gremios b) elaboración de la guía de la entrevista de acuerdo al tipo de entrevistado. c) elaboración de un diario detallado de entrevistas con la finalidad de tener un bosquejo de los temas examinados y esto permita posteriormente hacer interpretaciones y conjeturas preliminares (Bodgan 1987). El objetivo que tienen las entrevistas a profundidad es dotar de elementos que no se encuentran en los registros y estadísticas oficiales para complementar la información necesaria para las hipótesis preliminares.

## 5. ORGANIZACIÓN DE LA TESIS

Sobre estas consideraciones teóricas y metodológicas se ha estimado desarrollar la investigación en tres capítulos:

- 1) ***Descentralización, gubernamentalidad y administración territorial:*** en este capítulo se desarrollará el debate teórico alrededor del proceso de descentralización. Los aportes y limitaciones que se han desarrollado desde varios enfoques para entender el proceso y cómo a través de las teorías del Estado, la gubernamentalidad y la administración del espacio se puede complementar estos enfoques para comprender la descentralización como una práctica gubernamental que construye Estado.

- 2) *La ampliación de la descentralización administrativa y el menoscabo de la descentralización política y financiera.* En este capítulo se identifican las narrativas del proceso de descentralización construidos entre 2010 y 2016 y a partir de ellas se presentan los datos de la investigación sobre una forma de administración particular del territorio y de las poblaciones con tendencia a incrementar las obligaciones competenciales (descentralización administrativa) de los gobiernos locales sin que ocurra lo mismo desde los ámbitos de la descentralización política y financiera; se analiza estos dos aspectos de la descentralización, cómo se relacionan y sus efectos.
- 3) *Conclusiones: La Construcción del Estado centralista como paradoja del proceso de Descentralización.* En este capítulo se identifican los elementos más relevantes de la investigación en tanto contribuyen a concluir que el traspaso de mayores responsabilidades a los gobiernos locales sin los recursos necesarios y desprovistos de poder político ha generado su debilitamiento a diferencia del Ejecutivo que ha logrado la ampliación de su poder.

## 1. CAPITULO

### 1.2.Descentralización: gubernamentalidad y administración territorial

El capítulo comprende el debate teórico que se ha producido en los últimos años alrededor del Estado, prácticas gubernamentales, procesos de descentralización y de organización territorial o administración espacial. En esta sección se exploran análisis con diversos enfoques: de corte institucional que explican el proceso de descentralización en el marco de transformaciones estatales; posturas ligadas al campo de la historia económica que asumen la relación entre formas de Estado y descentralización y otras que intentan ir más lejos vinculando el proceso de descentralización y la organización territorial del Estado a partir de los efectos de los modelos de desarrollo por los que optan los Estados. Esta exploración permite examinar los aportes, limitaciones y ausencias teóricas de estos enfoques y sobre esta exploración inicial se propone complementar la producción teórica a través del enfoque de gubernamentalidad de Foucault y la administración de espacios (Thompson) como una forma complementaria de poder (Foucault).

#### 1.2.1 La visión institucionalista de la descentralización

En América Latina la producción académica alrededor de la descentralización ha tenido atención desde el área de los estudios de la reforma del Estado, es decir que la preocupación del análisis se centra en la metamorfosis que sufren los Estados en sus diversos ámbitos. Bresser Pereira entiende estas reformas como procesos que tienen la finalidad de aumentar la gobernanza y la gobernabilidad (Bresser-Pereira 1998); es decir que existe una vinculación entre dichas transformaciones y la capacidad del Estado para gobernar. Desde esta orientación teórica se infiere que la capacidad estatal está vinculada al tipo de instituciones que genera, sin embargo este punto de vista teórico centra en la racionalidad interna del Estado y en sus efectos, mas no en las en analizar las relaciones de poder a través del enfrentamiento de estrategias (Foucault 1988). La mayoría de este tipo de estudios parte de que la realidad social se transformará a partir de los cambios institucionales y la creación de leyes y cuerpos normativos; el cambio

social para estos estudios se detiene por la presión que ejercen los grupos de poder para mantener su dominio. Si analizamos la descentralización desde esta perspectiva perderíamos la posibilidad de analizar formas de poder sutiles como la administración del espacio que no alude a una dominación basada en la opresión y coerción del aparato estatal.

En la misma línea, Finot (2003: 9) identifica tres etapas en la historia de descentralización de América Latina que responden a ciertas reformas: una primera articulada a las necesidades del control territorial de los Estados, vinculada a políticas de planificación y ligada a los gobiernos dictatoriales. Más tarde una fase marcada por la transición democrática y el ajuste estructural que configura el enfoque anterior incluyendo procesos de participación democrática y gestión de servicios sociales bajo la responsabilidad de los gobiernos subnacionales. Y finalmente, una tercera etapa que redefine a la descentralización en un marco de promoción del desarrollo económico local con la finalidad de responder a los procesos de concentración económica de los países latinoamericanos. Esta periodización de carácter descriptivo señala etapas en las que se han dado modificaciones de carácter funcional dependiendo del tipo o reforma de Estado. En este tipo de estudios la creación, los cambios y transformaciones institucionales se vinculan a los aspectos históricos por tanto las instituciones siguen un trayecto que solo es alterado en momentos particulares. El aporte de estos estudios se encuentra en la caracterización que realizan sobre dichos trayectos exponiendo sus elementos más relevantes; pero estos trayectos suponen períodos y relaciones uniformes y constantes que se descomponen solo en algunas coyunturas. Desde este enfoque no es posible analizar las alianzas, los conflictos, las tensiones permanentes de la intervención estatal, ésta es su limitante.

La propuesta de Fernando Carrión desde un carácter más cualitativo distingue un tipo de reforma de descentralización de “primera generación” y otras actuales que las llama de “segunda generación” (Carrión, Dammert and Villaronga 2008). El primer tipo de reforma responde a una visión clásica de la descentralización, que en cierto modo podría englobar a las dos primeras etapas señaladas por Finot (2003), que se caracteriza por el predominio de la transferencia de competencias y el privilegio del nivel de gobierno municipal, visto como un espacio opuesto al Estado central, circunscrito al

ámbito de la Función Ejecutiva exclusivamente y que no se inserta en un proceso de transformación más amplio de la estructura del aparato estatal.

Este enfoque de la descentralización colocaba los términos del debate en torno a la consecución de autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos subnacionales. La tendencia de “segunda generación” incorpora en el debate de la descentralización tres nuevos elementos: a) la dimensión internacional de la descentralización relacionada con el fenómeno de la globalización, que reconfigura las relaciones en las que se ubican lo local y lo nacional; b) la necesidad de entender la descentralización como un proceso que implica un rediseño de la estructura estatal y no únicamente un proceso de transferencia de competencias o mejoramiento de la representación política que terminan por no alterarla; y, c) la cuestión de la plurinacionalidad y las consideraciones que de ella se derivan (Carrión, Dammert and Villaronga 2008)

Para el caso ecuatoriano (Carrión 2007, 212-213) habla de tres etapas identificables en los últimos quince años de ensayos descentralizadores. Una primera “fase de antecedentes” que corresponde al contexto abierto con la Constitución de 1978 que deja sentadas las bases para una autonomía funcional de ciertas instituciones (Banco Central, Casa de la Cultura, etc.) y otra territorial que establece las condiciones para que los gobiernos locales mantengan autonomía política, financiera y administrativa. Luego tendría lugar una “fase municipalista” en la que predomina la necesidad de concentrar el proceso en torno a los municipios como la instancia más cercana al ciudadano. Finalmente, habría una tercera etapa que recupera la importancia de agregaciones territoriales más amplias para una adecuada gestión de la descentralización; es decir, una reconsideración sobre la importancia de los niveles intermedios de gobierno. Por ello Carrión la denomina como “fase del gobierno intermedio”.

Desde esta entrada teórica en la que se reflexiona cómo a partir de las transformaciones estatales se despliegan elementos que marcan el proceso de la descentralización, nos es útil problematizar acerca de la naturaleza de la concepción de Estado que se maneja pues se presenta como un agente con voluntad y poder propio que es capaz de determinar toda actividad. De ahí que se propone para ésta investigación abandonar el Estado como objeto material de estudio, para analizar las interrelaciones de

las políticas gubernamentales sin necesidad de postular a la realidad del Estado como objeto; es decir analizar la existencia de conexiones y conflictos que se desdibujan cuándo se mira la integración del Estado como tal: “el estado no es la realidad tras la máscara de la práctica política. Él mismo es la máscara que nos impide ver la práctica política tal como es. (...) existe un sistema-de-estado en el sentido de Miliband: un nexo intangible entre práctica y estructura institucionales centrado en el gobierno y más o menos extendido, unificado y dominante en cualquier sociedad dada. (...) También existe una idea-de-estado proyectada, provista y diversamente creída en diferentes sociedades y en diferentes tiempos. (...) Las relaciones del sistema-de-estado y idea-de-estado con otras formas de poder deberían y pueden ser la preocupación central del análisis político.” (Philip 1977).

### **1.2.2 La descentralización desde el enfoque de la economía política**

Ahora analicemos la producción teórica de la descentralización desde un abordaje de la historia económica, en la que se analiza la relación entre el modo de acumulación y el modelo de regulación, es decir, cómo a partir de las diversas propuestas de desarrollo se da una configuración estatal y territorial particular (Larrea 2012, 18). Las modalidades de acumulación han configurado particulares diseños institucionales del Estado y políticas económicas específicas, dando lugar a diversas formas de interrelación territorial (Larrea 2012, 65). Este marco diferencia los modelos de desarrollo, tipos de estado, formas de descentralización y centralización, así como la organización territorial trazados en América Latina, miremos esta perspectiva en una breve síntesis:

a) Desde esta perspectiva los proyectos de descentralización de los sesenta y setenta, no se dan por fuera de la dinámica evolutiva de la economía mundial, los ritmos de productividad durante los años 60 y 70 producen en América Latina un deterioro de los términos de intercambio que tiene como efecto en estos países, no solo un menor crecimiento, sino además la transferencia de su propio progreso a los países del centro. Frente a ello surge la propuesta desarrollista como una alternativa de transformación económica que exigía un proceso de industrialización, conformación de un mercado interno y el papel activo del Estado que permitiera planificar y generar políticas

proteccionistas.. En el caso ecuatoriano, la propuesta puso énfasis en el Estado como motor de desarrollo e impulsó la industria para satisfacer el mercado interno y en este escenario los gobiernos locales son controlados por el Estado central, la administración del territorio tiene una fuerte tendencia centralizada e impone una lógica vertical para la conformación regional como mecanismo para llegar a territorios en dónde el Estado estuvo tradicionalmente ausente. (Larrea 2012, 28 y 98).

El proceso de modernización bajo la propuesta cepalina se centró en aspectos agrarios, industriales, reformas fiscales y administrativas (Ojeda 2000, 8) en el ámbito agrario se intentaba integrar a los campesinos a la vida nacional estimulando la constitución de empresas agropecuarias eficientes bajo la idea de encontrar salida al modelo agroexportador. En su intento por demoler las relaciones tradicionales que se configuraban entre la oligárquica agroexportadora, la clase terrateniente y la estructura del Estado, buscó formar una burguesía moderna que acompañe al desarrollo industrial, éste parecía el único mecanismo para superar la condición de productor de materias primas y terminar con la dependencia y el intercambio inequitativo impuesto por el mercado internacional. En términos de reforma fiscal el objetivo del proceso de modernización implicaba la simplificación del sistema tributario reemplazando impuestos de bajo rendimiento por otros de carácter nacional, reformando un impuesto progresivo a la renta. Mientras que en las reformas administrativas se amplió el sistema de planificación y se realizó una reorganización del aparato estatal sobre todo en la estructura ministerial y se crearon nuevos órganos sectoriales y regionales (Ojeda 2000). Pero el modelo desarrollista no solo trataba de consolidar al Estado central, también intentó formar una ciudadanía universal y homogénea para articularla a un imaginario común sobre la patria, su territorio y sus símbolos (Ortiz, 2008, pág. 298).

Las líneas y directrices de este modelo de desarrollo intentaron lograr una transformación social y económica y sentar un nuevo régimen de acumulación otorgándole al Estado características propias: una tendencia centralista que se imponga sobre los poderes locales y logre presencia en todo el territorio; El Estado se configuró como un órgano técnico capaz de orientar el manejo de la economía hacia el desarrollo y en el proceso económico se le atribuyó el papel de redistribuidor y activador del crecimiento (Ojeda 2000, 12) En términos de desarrollo territorial también se fortaleció

al Estado central, desde esta perspectiva bastaba con la presencia del gobierno central en el territorio. Así se crea la Junta Nacional de Planificación que estableció modelos de desarrollo sectorial en las provincias y se crearon organismos de desarrollo regional (Barrera, 2007, pág. 178).

b) En el auge del neoliberalismo en los años ochenta se concibe el desarrollo desde una visión de crecimiento económico que se mide desde el Producto Interno Bruto. En esta época se da el desmantelamiento del Estado central, se posterga el debate regional pero cobra fuerza el desarrollo local (Larrea 2012, 28 y 99). El proyecto centralizador no logró impulsar un desarrollo autónomo y, contrariamente a lo que pretendía, se convierte en el soporte para la alianza entre los antiguos grupos dominantes y la nueva burguesía modernizante lo que se traduce en la transferencia masiva de los excedentes de la agricultura a la industria, del campo a la ciudad y de los exportadores a los importadores industriales (Larrea 2012, 72)

A esto se suma la crisis de 1982 que le sirvió de argumento a la crítica neoclásica para poner en duda los planteamientos cepalinos en la concepción y organización del Estado, la vía descentralizadora perdió legitimidad por su incapacidad de solucionar los problemas y América Latina se vio obligada a adoptar un conjunto de políticas orientadas al mercado y auspiciadas por la ortodoxia económica. El modelo cepalino procura mantener formas de control estatal sobre el capital y vinculan la dinámica de organización territorial y su componente de descentralización al esquema de control estatal. Evidentemente, este proyecto no llega a cumplir dichos objetivos de modo exitoso, pero es dirigido por los preceptos señalados.

c) Finalmente en los noventa el concepto de desarrollo está vinculado al desarrollo humano y sustentable, el ser humano como el centro y la medición del desarrollo se ancla a temas vinculados con la pobreza (Necesidades Básicas Insatisfechas). En esta época la descentralización se articula a la modernización del Estado y a las privatizaciones, se abandona la planificación nacional y es sustituida por un auge de la planificación local con un apoyo importante de la cooperación internacional para el desarrollo (Larrea 2012, 28 y 104) . En este modelo el carácter del Estado alude a una lógica corporativista que se expresa en el reparto institucional a determinados grupos de presión y a una ocupación privada, incluso familiar, de las

esferas de decisión pública configurando además un estado patrimonialista que usa sus recursos públicos en beneficio de las redes clientelares y de empresas privadas (Larrea, 2011, pág. 89).

En este modelo también se caracterizó al Estado como ente administrativo y no como un ente que gobierna, de este modo se plantea una propuesta de corte económico más que político, administrativo y territorial, un estado instrumental al servicio de los intereses económicos y políticos de las élites nacionales que renuncian a su proyecto civilizador de integrar a los ciudadanos a la modernización. El Estado entonces se vació de contenido nacional y democrático convirtiéndose en un archipiélago de aparatos modernos (Ortiz, 2008, pág. 299), no se modificó su estructura pero se produjo una polarización entre lo local y nacional y promovió un modelo profundamente inequitativo.

En medio de estas reformas la descentralización formó parte de la estrategia de debilitamiento del estado, también implicó el debilitamiento de los mecanismos de desarrollo y control sobre la población indígena y el abandono del campo, esto provocó en los 90 que el movimiento indígena asumiera su presencia directa en el escenario político exigiendo la conformación de un estado plurinacional y la reivindicación de los derechos colectivos de representación y autogobierno. La Constitución del 98 reconoció la plurinacionalidad pero solo dio respuesta parcial a los derechos de autogobierno indígena, pues se trataba de un reconocimiento de las autoridades indígenas que no estaba acompañada de un reordenamiento territorial (Ortiz, 2008, pág. 300). Las propuestas descentralizadoras en este modelo fueron concebidas como propuestas de municipalización, o propuestas de autonomía que produjeron políticas de liberalización. “No se puede hablar entonces de una descentralización del Estado, sino de una descentralización en contra del Estado” (Larrea, 2011, pág. 100).

En este tipo análisis la lucha política viene a convertirse entonces en el hecho de participar en la construcción ideológica del Estado como entidad real, deja de lado el análisis - de un conjunto de agencias y actores que constituyen el estado- que permitiría diferenciar con toda claridad las contradicciones de un sistema dado, y comprender como el sistema en cuestión adquiere cohesión a pesar de sus contracciones (Philip 1977). De ahí que se propone para esta investigación no prescindir del concepto de

Estado, pero si entenderlo desde la perspectiva de Poulantzas, como una relación de fuerzas entre clases y fracciones de clase, cuya relación se expresa dentro del estado en una forma específica; en este sentido el Estado tiene sesgos que privilegian a unos agentes sobre otros; dependiendo de la cambiante correlación de fuerzas, de sus estrategias y tácticas (Jessop 2016, 54-55) . Así la eficiencia de las capacidades estatales depende de los vínculos con fuerzas que operan más allá de los límites formales del Estado y actúan como multiplicadores de la fuerza o, a la inversa, desvían, subvierten o bloquean sus interacciones (Jessop 2016, 55). Además se propone complementar este tipo de estudios macro, con un enfoque más detallado como el de gubernamentalidad que permite plantear cuestiones específicas que conectan el Estado y otros órdenes institucionales.

### **1.2.3 Descentralización: producción y configuración del territorio**

El abordaje de la descentralización desde la perspectiva de la estructura territorial, ha sido desarrollado a partir del debate del estado nacional y la emergencia de los poderes locales anclados a estructuras económicas que reclaman autonomía para perfilar su propio destino. Bajo esta perspectiva encontramos varios trabajos en los que se analizan las alianzas que conforman ciertos grupos hegemónicos y dentro de éstas la gestación de diferentes interrelaciones regionales y formas de articulación con el mercado mundial (Acosta, 2005).

En la historia del Ecuador el debate regional tiene larga data. A finales del siglo XVIII el desarrollo capitalista era lento e incipiente, estaba determinado por la existencia de tres regiones: la Sierra centro-norte con su núcleo en Quito con una economía basada en el sistema hacendario; la Sierra centro-sur con su eje en Cuenca en donde prima la pequeña propiedad agrícola, la artesanía se mantuvo rezagada en relación a las otras regiones; y, la Costa con su centro en Guayaquil caracterizada por el gran latifundio, y actividad agroexportadora (Ayala Mora 2003). Sobre estos elementos se forma un Estado basado en la alianza entre los terratenientes serranos y los exportadores costeños que subordinan y utilizan el poder de la iglesia y el ejército.

Entre las consecuencias más notables de esta regionalización conviene mencionar, primeramente, una débil vinculación entre las regiones; en segundo lugar, y

derivado de ello, una fuerte tensión entre los poderes regionales y el poder central asentado en la capital (Maignashca, 1994, pág. 355) (Ayala Mora, 2003, pág. 209). En tercer lugar, por efecto de las necesidades de integración regional derivadas de la acumulación interna de capital, una tendencia altamente monopolizadora del poder central con el objeto de consolidar el Estado-nación. En esta temprana época de desarrollo capitalista se da el primer intento de unificación nacional en el gobierno de García Moreno (Ayala Mora 2003, 210). Este proceso continuará y dará lugar al mayor proceso histórico de centralización estatal durante el gobierno liberal de Alfaro (Ayala Mora 2003, 210). En cualquier caso, se debe tener en consideración que el auge cacaotero convirtió a la Costa, en particular a Guayaquil, en la región hegemónica.

Entrando al siglo XX el desarrollo capitalista se acelerará provocando un cierto resquebrajamiento de la composición interna de esas estructuras regionales tal como lo demuestran en su estudio sobre las condiciones socio-económicas en que se dio el “velasquismo” Las transformaciones de esta época estarán relacionadas tanto con el avance de relaciones de producción capitalistas, como con la crisis del boom cacaotero que trajo como consecuencia un relativo declive del peso económico de la Costa y un ascenso de los sectores económicos dominantes serranos. El indicador de este proceso será la industrialización que se verifica en las tres regiones, pero, a todas luces, se trata de un proceso incipiente (Maignashca and North 1991).

En cierto modo, aunque con modificaciones internas, esta estructura de regionalización prevalecerá hasta los años 60. Desde esta época los intentos modernizadores, que se intensificarán en la década del 70, transforman la dinámica de la regionalización, aunque no necesariamente restan poder a las “viejas regiones”, más bien consolidan la estructura del “bicentralismo” (Quito y Guayaquil) que prevalece hasta la actualidad; en esta misma década se da una definitiva integración marginalizada de la Amazonia norte debido al descubrimiento del petróleo y el avance de la colonización en esa área pero esto no significa la consolidación de ningún centro de acumulación. Es por ello que no es casual que los regímenes militares de esta época ensayen los primeros intentos de “regionalización horizontal” en el país; ensayos que, por lo demás, encontraron mucha resistencia de las poblaciones locales y terminaron siendo un fracaso. Los intentos modernizadores traerán como consecuencia el apareamiento de

nuevas zonas económicas que mantendrán un carácter secundario, pero se encontrarán en tensión con los antiguos centros regionales. Los casos más ilustrativos serán Manabí en la Costa, centrada en la expansión de actividades industriales en Manta; y, Tungurahua en la Sierra centro con una dinámica semejante de relativa industrialización particularmente concentrada en Ambato. (Ayala Mora 2003, 203)

La fuerte regionalización económica se corresponde con una regionalización política de características similares; para algunos autores (Maignashca and North 1991); (Cueva 1988); (Moreano 1991); el problema de la debilidad del Estado-nación ecuatoriano se explica por la división regional que han mantenido históricamente las clases dominantes, la imposibilidad de constitución de una clase o sector de clase unificado en términos nacionales. Esto habría dado lugar a lo que Moreano denomina con la categoría de “Estado-país” en lugar de Estado-nación, es decir, un aparato institucional de Estado superpuesto sobre una estructura fragmentada que no alcanza unificación nacional; así el Estado ecuatoriano ha sido más que una expresión de dominación social, una institución burocrática (J. Maignashca 1994)

Desde esta perspectiva teórica la dinámica histórica de esta fragmentación regional de las clases dominantes es significativamente compleja; la confrontación de clases, las permanentes y sucesivas crisis hegemónicas se expresan en la composición territorial. Aunque esta perspectiva no deja de ser interesante, para el propósito de nuestra investigación resulta demasiado amplia impidiéndonos mirar la organización de la población asociada a un territorio estatal, pues el aparato estatal también institucionaliza -la exclusión como la inclusión- más allá de los límites de un estado dado (Jessop 2016) La competencia de proyectos estatales y de la sociedad fuera del Estado Moderno siempre será, o podría alguna vez, ser esencialmente capitalista. Además, incluso cuando la acumulación está profundamente arraigada en su matriz organizacional, los gerentes estatales (políticos y Funcionarios) en los estados modernos suelen considerar otros imperativos funcionales y otras presiones de la sociedad civil a medida que tratan de integrar la institucional del Estado y la cohesión social en sus respectivos territorios (Jessop 2016, 44). A esta perspectiva teórica se propone complementar con un análisis de geografía crítica para abordar la configuración espacial como estrategia para el control territorial, estrategia que alude a un tipo de poder

complementario y sutil para administrar y ejercer el poder sobre ciertos espacios y poblaciones.

#### **1.2.4 La descentralización: relación entre la capacidad estatal y la autoridad del Estado**

Hasta aquí hemos visto distintos abordajes teóricos sobre el proceso de descentralización; para ésta investigación se ha creído conveniente sortear ciertos acercamientos teóricos (neoinstitucionalista y economía política) y tomar elementos desde la Teoría del Estado y los regímenes de gobierno que nos permitan analizar *¿Cuál es la relación entre la ampliación del poder central del Estado y la descentralización en el período 2010 - 2016?*; es decir analizar el proceso de descentralización como una práctica gubernamental y a partir de ésta analizar la relación entre la capacidad estatal y la autoridad del Estado.

Entre la producción teórica más reciente se ha identificado un estudio que analiza el proceso de descentralización en el Ecuador durante el período 1998-2016 (Ortiz, FLACSO ECUADOR - Youtube 2017), desde la perspectiva de Michael Mann y Tulia Falletti. En este se plantea al proceso de descentralización más allá de un análisis jurídico-administrativo y se lo aborda desde el ámbito político, es decir a partir de las relaciones de poder entre actores en escenarios y estados específicos, esto determina según el autor la elección de uno u otro camino de la descentralización: desde lo político, lo administrativo o lo fiscal (Ortiz, FLACSO ECUADOR - Youtube 2017). Desde esta perspectiva se caracteriza un primer período entre 1990-2006, en este se dan transformaciones legales, se experimenta debilidad tanto del Estado central como de la fase administrativa de la descentralización, bajos niveles de autonomía, articulación institucional y un vacío del gobierno intermedio. En este contexto se crean cantones y se vive un proceso de fragmentación en el que los actores locales modernizaban sus ciudades (Guayaquil, Quito, Cuenca, Cotacachi, Saquisilí) (Ortiz, FLACSO ECUADOR - Youtube 2017).

El segundo período caracterizado es el de 2007-2017, en el que se señala que la reforma del Estado no se dio por la vía de la descentralización sino de la desconcentración transformando profundamente el territorio nacional. Se habla entonces

de una alta concentración del poder en el Ejecutivo y de una descentralización de corte administrativa más no fiscal ni política. En este predominio del Ejecutivo y del Estado central se da un proceso de regulación sin recursos y se marca un mapa regional que debilitó a la provincia pero que tampoco logró constituir regiones, distritos metropolitanos y circunscripciones territoriales. Se implementa una rectoría disciplinaria y un modelo tutelar y paternal de descentralización en donde prácticamente se pierden los espacios de autonomía. La institucionalidad creada para el efecto (Senplades-CNC) va perdiendo sus capacidades de conducción y se evidencia serios problemas de coordinación entre el Ejecutivo. Los resultados de este proceso para el autor son: el crecimiento económico pero sin cambio de modelo de desarrollo, no se pueden constituir regiones, se amplían servicios públicos por la desconcentración pero se mantiene asimetría territorial, débil participación tanto a nivel local como en las políticas públicas nacionales y los temas de autonomía se encuentran debilitados. En síntesis se identifican dos periodos con resultados diferentes: Estado (central) débil con actores locales fuertes en el primer período, Estado (central) fuerte con actores locales débiles en el segundo período. (Ortiz, FLACSO ECUADOR - Youtube 2017)

Se considera que este análisis abona con algunos elementos teóricos que pueden ser considerados en esta investigación: a) la capacidad del Estado de proporcionar una forma de organización territorialmente centralizada o dicho de otra forma la capacidad de penetrar en la sociedad a través de su propia infraestructura (Mann 1993); b) los procesos de descentralización no siempre dan lugar a un mayor poder de las entidades locales pues depende de los intereses nacionales o locales que prevalezcan (Tulia 2010, 285). c) la descentralización actual con un énfasis en la dimensión administrativa es producto de las prácticas estatales de un Estado centralista (Ortiz, FLACSO ECUADOR - Youtube 2017).

De los estudios de descentralización revisados, se identifica la necesidad de abordar el análisis del proceso de descentralización sin la necesidad de acudir a grandes estructuras, a grandes procesos o enormes comparaciones (Tilly 1991). Se coloca para esta investigación el énfasis en el nivel ontológico de las intervenciones y en el nivel epistemológico de las interrelaciones de conocimientos, prácticas y poder (Nicholls 2014). Se propone además abandonar las perspectivas teóricas que comprenden la

dominación económica y material basadas en la opresión y ortodoxia del aparato estatal, pues el arte de gobernar no se limita al ejercicio del poder soberano (Jessop 2016). Entonces el interés de la investigación se centra en la capacidad estatal en la implementación del proceso de descentralización que comprende procesos detallados de organización espacial, narrativas, prácticas y técnicas para regular las relaciones entre el Estado y la sociedad; y cómo a partir de esto se fortalece la autoridad del Estado. Además se complementa con un enfoque teórico vinculado a la geografía crítica a partir de la cual se analiza la administración y ordenamiento del territorio y lo que esto significa en la construcción del Estado.

## 2. CAPITULO

### 2.2 La ampliación de la descentralización administrativa y el menoscabo de la descentralización política y financiera

En este capítulo se identifican las técnicas gubernamentales que operan en el proceso de descentralización impulsado entre 2010 y 2016 dentro del esquema de fortalecimiento del Estado ecuatoriano. Además se analiza en qué medida la descentralización a través de ciertas prácticas incluida la administración de territorios contribuyen a la re-centralización del Estado. Este capítulo permite identificar a través de datos cuantitativos y cualitativos la configuración de una administración del territorio y de las poblaciones que tiende a la descentralización administrativa sin mayor impacto en la descentralización política y financiera, de esto resulta la ampliación del poder del Ejecutivo y el debilitamiento del poder de los gobiernos locales.

#### 2.2.1 Las agencias de la descentralización y la creación de campos de intervención

*“Nominal y normativamente el Consejo Nacional de Competencias era el órgano más amplio. Sin embargo, en términos de efectividad política y de funcionamiento, el poder real no estaba en el Consejo. Senplades era la línea de contacto real, con la fuente real de influencia de poder que era la decisión del presidente.”(Directivo Congope, Comunicación personal, 2017)*

En el marco de este análisis es necesario tomar al Estado no como un objeto analítico pero si explorar cómo sus prácticas entre 2010-2016 contribuyeron a la centralización estatal. Para entender los vínculos de los actores que operan alrededor del proceso de descentralización, se parte por el análisis de las agencias de actores estratégicamente relevantes, las acciones, la forma en la que se articulan los recursos materiales, las limitaciones estructurales de los proyectos y estrategias específicas que en su engranaje organizan la sociedad desde el Estado (Andrade and Nicholls 2017, 3)

En el inicio del Gobierno de la Revolución Ciudadana en el año 2007, se concibe un proceso que supone cambios en la institucionalidad estatal y en el modelo de

desarrollo para superar los efectos de las políticas neoliberales aplicadas durante las décadas de los años ochenta y noventa; es decir superar la lógica de reducción del tamaño del Estado con mínima capacidad de rectoría, planificación, regulación y control. En esta lógica el proyecto político plantea como tarea fundamental la recuperación del Estado y la recuperación de lo público como elemento central en el modelo de desarrollo y crecimiento del país (SENPLADES 2010). Este proceso implica entre otras cosas: la recuperación de las capacidades del Estado y la generación de mecanismos para la distribución de poder en el territorio: descentralización y desconcentración.

Se crean las agencias estatales que permitirán diseñar las políticas vinculadas a esta agenda de recuperación estatal y además se crean los instrumentos para la emisión de políticas de descentralización: El Plan Nacional del Buen vivir (2007-2010; 2009-2015; 2013-2017), el Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (2010) y el Plan Nacional de Descentralización (2011). En el primer instrumento se delinear las políticas de descentralización y su enfoque (se muestra variaciones en cada Plan) en el segundo instrumento se define el Sistema Nacional de Competencias bajo el que se regirá el proceso y la institucionalidad o agencias vinculadas a la descentralización. Y en el tercer instrumento se determina las acciones para la operación estatal en el campo de la descentralización. Estos tres instrumentos delinear los campos de intervención, los conocimientos técnicos, los lenguajes autorizados del proceso de descentralización que están anclados a los enfoques expuestos en la tabla 2.

**Tabla 2. Agencias y políticas de descentralización entre 2007 y 2016**

Período	Agencia	Instrumento formal	Enfoque de la descentralización
2007-2010	Senplades	Plan Nacional de Desarrollo	Estado garante de distribución de poder y riqueza Transformación de la estructura territorial del Estado (regiones). Descentralización, Autonomía, desarrollo local, circunscripciones territoriales.
2009-2013	Senplades	Plan Nacional Para El Buen Vivir	Estado inteligente dinámico y estratégico Transformación democrática del Estado: descentralización-desconcentración. Descentralización administrativa (transferencia de competencias).
2013-2017	Senplades	Plan Nacional del Buen Vivir	Estado garante y proveedor de servicios públicos. Administración pública eficiente, eficaz y participativa Descentralización, corresponsabilidad de los gobiernos autónomos

			descentralizados, capacidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
2010-2015	Senplades CNC	Cootad	Transferencia de competencias y recursos del gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados. Sistema Nacional de Competencias Consejo Nacional de Competencias Transferencia de competencias Costeo de competencias Regiones
2015-2016	Senplades CNC	Cootad	Se elimina el plazo de conformación de regiones. Competencias de salud y educación se devuelven al gobierno central.
2013-2015	Senplades CNC	Plan Nacional de Descentralización	Programa de transferencia de competencias Programa de descentralización fiscal Programa de Fortalecimiento institucional Programa de gestión pública coordinada Programa de participación Ciudadana

Fuete: Planes de Desarrollo

Elaboración: propia

A partir de 2007 el proceso de descentralización está dirigido por dos agencias estatales; la Secretaría Nacional de Planificación a través de sus instrumentos formales emite la política y lineamientos del proceso. Mientras que el Consejo Nacional de Competencias, entidad de carácter autónomo, es el encargado de validar y legitimar políticamente las decisiones tomadas por la primera agencia. Como se muestra en la tabla 2 el diseño de la política entre 2007-2010 considera la implementación de políticas de descentralización vinculadas a la *transformación del Estado*, suponen además un Estado garante de *distribución de poder y recursos* y la *reorganización territorial* para complementar el diseño institucional. En este primer período los campos de intervención dan cuenta de la descentralización administrativa y financiera; para la primera se define en el COOTAD (artículos del 108 al 198) los conocimientos técnicos de la descentralización: sectores, competencias, facultades de los gobiernos locales y además se definen las obligaciones de los gobiernos locales en el marco del Sistema Nacional de Competencias. Como parte de la descentralización fiscal se define un método de cálculo para la asignación y distribución de recursos a cada gobierno autónomo descentralizado denominado el Modelo de Equidad Territorial para la provisión de bienes y servicios públicos (artículo 193 del COOTAD). Es en este período en el que se definen los

dispositivos administrativos para la reconfiguración de territorios, espacios y personas desde el Estado que fueron implementados en los siguientes años.

Entre 2009 y 2013 se evidencia un cambio sustancial tanto en el enfoque del Estado como en el proceso de descentralización; narrativamente se omiten las funciones distributivas del Estado contempladas en el diseño y se anuncia la necesidad de un Estado inteligente y dinámico, bajo este enfoque la implementación de la institucionalidad y de las acciones del proceso se limitan al proceso administrativo de la descentralización (transferencia de competencias). Se trató de incidir en la descentralización política a través de la desconcentración y en el 2013 se emite la Norma Técnica de desconcentración en la que se delimitan los campos operativos para el proceso, así como los niveles administrativos de planificación (zonas), la tipología de servicios y los procedimientos para la desconcentración. Sin embargo, en 2015 con la enmienda constitucional y las reformas al COOTAD se abandona una parte fundamental del diseño original, la conformación regional y se devuelve al gobierno central las competencias de salud y educación, en este sentido se fortalece el proceso de desconcentración en deterioro del proceso de descentralización. Los instrumentos centrales del proceso de descentralización implementados por las agencias durante el período 2007-2016 desarrollan principalmente una política de descentralización de corte administrativo (transferencia y regulación de competencias), se efectúa un proceso de descentralización fiscal solo en el período 2011-2012 y se abandona por completo la descentralización política (conformación de regiones).

¿Cómo se explican estas transformaciones? La configuración de los regímenes gubernamentales es solo una parte de la ecuación; a medida que estos tratan de penetrar en la sociedad, ellos encuentran oposición. Las condiciones en las que emergen, continúan, operan y se transforman porque hay varias maneras de percibir y pensar, por ello que desde la lógica de la gubernamentalidad se producen verdades y formas específicas de actuar, intervenir, dirigir y componer tipos particulares de racionalidad práctica, así como definir técnicas y metodologías para gobernar (Nicholls 2014, 4 y 17). Por tanto, en las siguientes páginas mostraremos como las prácticas implementadas

dejan ver que el proceso no fue unitario, coherente, racional y progresivo sino que presentó contradicciones, fue diverso y caótico.

**Tabla 3. Transformación de narrativas**

<b>Etapa</b>	<b>Período</b>	<b>Enfoque- Énfasis</b>	<b>Supuestos</b>
Diseño	2006-2010	Estado con funciones distributivas. Descentralización política, administrativa y financiera.	Legitimidad política. Bonanza económica. Alto grado de aceptación de los gobiernos locales.
Implementación	2011-2013	Estado eficiente y dinámico Descentralización administrativa y financiera (transferencia de competencias y recursos)	Legitimidad política. Bonanza económica. Desciende el grado de aceptación de los gobiernos locales.
	2014-2015	Estado proveedor de servicios (desconcentración). Descentralización administrativa (regulación de competencias sin recursos)	Desciende legitimidad política. Austeridad fiscal. Desciende el grado de aceptación de los gobiernos locales.

Fuente y Elaboración propia.

Estas transformaciones nos permiten identificar como los campos de intervención generados por las agencias se han concentrado en la descentralización administrativa mientras que la descentralización política y financiera ha sido abandonada en el transcurso de la implementación del proceso. En el primer período de implementación se crean dispositivos administrativos como el COOTAD y el Plan Nacional de descentralización para la entrega obligatoria y progresiva de competencias a los gobiernos subnacionales. El énfasis del segundo período de implementación se ubica en la regulación de competencias sin recursos abandonando una parte sustancial de la descentralización financiera. La descentralización política solo se ubica en el diseño (Planes Nacionales de Desarrollo) pero no se crea ningún campo de intervención directo para su ejecución y se opta por la desconcentración (zonas de planificación) como mecanismo alternativo a la descentralización política.

En este contexto es importante analizar la presencia de las dos agencias que determinan las políticas de descentralización. Por un lado la Senplades que a inicios del 2007 se posicionó como la agencia rectora de la reforma democrática del Estado y se

encargó del rediseño institucional y de los procesos de descentralización y desconcentración. Y una segunda agencia, con una institucionalidad específica para la descentralización que supone la independencia del Ejecutivo o del poder central; este organismo integrado por un representante de cada nivel de gobierno está a cargo principalmente de implementar el proceso de descentralización, resolver los conflictos y coordinar el costeo de competencias para la respectiva transferencia de recursos (Muñoz y Ana María Larrea 2008, 18). Su composición supone el balance de poderes entre el gobierno central y los gobiernos locales.

¿Cómo operan ambas agencias? Senplades como rectora del diseño institucional del Estado emite las políticas tanto de la descentralización como de la desconcentración, en el diseño se definen ambos mecanismos como complementarios. Acciones concretas impulsadas desde Senplades, como el establecimiento de las nueve zonas administrativas de planificación (Decreto Ejecutivo 878) con la perspectiva de que en el futuro estas zonas conformen las regiones, niveles de gobierno imprescindibles para fortalecer el proceso de descentralización, muestran un enfoque que complementa ambos procesos.

En 2011 se fortalece la institucionalidad de la descentralización con la creación del Consejo Nacional de Competencias, agencia que valida políticamente a través de los representantes de todos los niveles de gobierno las decisiones técnicas de Senplades en materia de descentralización. En este contexto, las decisiones tomadas desde 2011 han sido unánimes pues quienes conformaban y conforman actualmente dicho consejo están alineados a las políticas y directrices del gobierno central (Senplades-Presidente de la República).

*“La conformación del Consejo Nacional de Competencias en el diseño era representativa de los gobiernos locales, tanto que los actores locales han tenido y siempre tendrán mayoría. Pero el diseño del Consejo habría que leerlo desde las orientaciones políticas de sus miembros. En un esquema presidencialista fuerte, se cooptó inclusive las representaciones de los gobiernos locales. Entonces tenías representantes de los prefectos alineados al Ejecutivo, representantes de gobiernos municipales alineados al Ejecutivo y representantes de las parroquias rurales alineados al Ejecutivo. Luego las decisiones del Consejo, siendo decisiones de los actores locales, eran decisiones que avalaban*

*las decisiones del Ejecutivo” (Directivo Senplades, comunicación personal, 2017).*

Entre 2011 y 2016 se ha implementado un proceso de descentralización aparentemente legítimo, a través un organismo autónomo y neutro por su nivel integral de representación. Sin embargo, como muestra la tabla 3 los representantes de los diferentes niveles de gobierno provienen de una misma tendencia política (Alianza País). El Consejo Nacional de Competencias en este período ha planificado, regulado, intervenido y transferido competencias y recursos a los gobiernos autónomos descentralizados a través de 53 resoluciones aprobadas de forma unánime (Consejo Nacional de Competencias 2017). Esta composición lejos de distribuir el poder a los territorios y a los otros niveles de gobierno, supone un ejercicio de poder y de decisión desde el gobierno central fundamentado en la aparente estructura horizontal de dicho Consejo. A esto se suma la presencia de Senplades, que en su rol de Secretaría Técnica del Consejo, es la agencia que determina el enfoque y las decisiones del proceso de descentralización.

**Tabla 4. Composición del Consejo Nacional de Competencias entre 2011-2016**

<b>Representantes por nivel de gobierno</b>	<b>2011-2012</b>	<b>2013-2015</b>	<b>2016</b>
Gobierno Central	René Ramirez (Alianza País) / Fander Falconí (Alianza País)	Fander Falconi (Alianza País)/ Pabel Muñoz (Alianza País)	Sandra Naranjo (Alianza País)
Gobiernos provinciales	Gustavo Baroja (Alianza País)	Gustavo Baroja (Alianza País)/ Fernando Naranjo (Afín Alianza País)	Fernando Naranjo (Alianza País)
Gobiernos municipales	Fernando Martínez (Alianza País)	Fernando Martínez (Alianza País)/ Lenin Lara (Alianza País)	Lenin Lara (Alianza País)
Gobiernos parroquiales Rurales	Hugo Quiroz (Alianza País)	Teresa Espinoza (Alianza País) / Luz Marina Vera Espinoza (Alianza País)	Luz Marina Vera (Alianza País)

Fuente: (Consejo Nacional de Competencias 2017).  
Elaboración propia.

En síntesis, la agencia que tiene el control del proceso de descentralización es la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), la misma que representa a los intereses de autoridad estatal (el Presidente), mientras que el Consejo Nacional de Competencias es la agencia que opera las decisiones de Senplades y el Presidente en un espacio participativo y político para dar el aval y la legitimidad de los representantes de los otros niveles de gobierno. La interacción de estas agencias y actores sociales expresa las tensiones alrededor de las concepciones de la descentralización y cómo finalmente el

funcionamiento cotidiano de la descentralización termina centralizando decisiones, competencias y recursos. En cuanto a los cambios sustanciales en el enfoque del proceso de descentralización que se visibilizan a través de las agencias y de los instrumentos formales entre 2007 y 2016, se encuentran al menos a tres elementos ligados a estas transformaciones la situación financiera del país (abundancia-austeridad), el grado de poder de la autoridad estatal y el nivel de legitimidad con los actores locales. A partir de estos elementos se crean los campos de intervención estatal bajo los cuales se implementó el proceso de descentralización creando narrativas específicas, generando conocimientos, construyendo lenguajes autorizados, estadísticas, modelos de cálculos y dispositivos administrativos que se desarrollan en las siguientes páginas.

### **2.2.2 Narrativas y prácticas gubernamentales del proceso de descentralización**

A partir de las narrativas (políticas) sobre la descentralización se han organizado ciertas prácticas gubernamentales y tipos de poder que han configurado las relaciones tanto al interior como al exterior del Estado. En este segmento analizaremos como se da la operación estatal y su funcionamiento a través de los tres procesos que desde la perspectiva de Nicholls construyen el régimen gubernamental:

*La formación de narrativas sobre el Estado para legitimar su presencia* (Nicholls 2014, 1). La formación de la narrativa del proceso descentralización actual se da en el marco general de la recuperación y transformación del Estado para alcanzar el Buen Vivir. Así la descentralización, la organización territorial y la autonomía apela a la consolidación de los poderes y de la institucionalidad estatal local, en articulación con las acciones de un gobierno central desconcentrado, ambos procesos suponen la cercanía del Estado a la ciudadanía y al territorio (Muñoz y Ana María Larrea 2008, 3). Además la narrativa para crear los campos de intervención del proceso de descentralización actual (2010-2017) se concentra en evidenciar las ventajas del nuevo modelo en relación a las limitaciones del modelo anterior, a partir de estas ventajas se implementan y legitiman las intervenciones a través de lo que Nicholls denomina campos específicos de conocimiento bajo el manto de la experticia técnica. (Nicholls 2014, 11).

Para estudiar los campos específicos de la descentralización se propone analizar las ventajas del proceso que se identifican desde la narrativa y cómo a partir de ellas las distintas agencias estatales realizan las intervenciones para construir la imagen de un Estado para el Buen Vivir:

**Tabla 5. Actos de problematización contruidos por el gobierno respecto de los procesos de descentralización en el Ecuador**

<b>Narrativa Modelo Anterior (1998) Problemática</b>	<b>Narrativa modelo Actual (2007-2016) Propuestas para gobernar mejor</b>
Modelo bicentralista de desarrollo en el cual se presentó una concentración económica, institucional y de poder en dos polos: Quito y Guayaquil.	Modelo poli-céntrico de desarrollo para garantizar la equidad territorial.
Descentralización basada en la voluntad de los gobiernos seccionales.	Sistema nacional de competencia con carácter obligatorio y progresivo.
Todo puede ser descentralizado a excepción de la defensa, política exterior y política económica. Duplicidad y reparto caótico de funciones. (descentralización a la carta)	Identificación de competencias exclusivas por nivel de gobierno. Transferencia obligaría y progresiva de competencias a todos los niveles de gobiernos.
Competencias sin recursos.	Los gobiernos locales participan de las rentas del Estado a través de la implementación de un modelo de equidad territorial. Transferencia de competencias con recursos predecible, directa, oportuna y automática.
Organización territorial basada en estructuras regionales (regiones naturales) y provinciales con una planificación sectorial particularizada, poca o nula visión integral territorial y coordinación intergubernamental. Falta de un nivel intermedio y una escala territorial eficiente. Nivel nacional lejano.	Cambios sustanciales en la organización territorial: Un nivel gobierno ( <b>parroquial rural</b> ) de base que constituye el primer nivel de planificación, participación y ejecución, con fuerte anclaje comunitario. Un nivel de gobierno local (cantones, <b>distritos metropolitanos</b> ) cercano a la población con una amplia capacidad para atender los servicios básicos. Un nivel intermedio ( <b>región</b> ) que toma como base el ámbito provincial, consolida su función fundamental entre el espacio cantona y nacional mediante la conformación de regiones autónomas, coordina y complementa sus actividades con grandes posibilidades de asumir la promoción del desarrollo sustentable de la región. Circunscripciones territoriales indígenas ( <b>regímenes especiales</b> ) y afroecuatorianas sin crear una división paralela o superpuesta para la aplicación de derechos colectivos.

Fuente: (Muñoz y Ana María Larrea 2008)  
Elaboración propia.

*Las prácticas gubernamentales de intervención estatal* (Nicholls 2014, 1) se dan a partir de los las narrativas del proceso de descentralización, se crea la problemática en relación modelo anterior (1998) y se proponen las soluciones (el nuevo modelo) para gobernarla mejor a través de la creación y uso de conocimientos técnicos para construir un campo de intervención (Nicholls 2014, 12-16). La problemática de la

descentralización está expresada en 6 elementos principales: modelo de desarrollo bicentralista, modelo de descentralización anclado a lo administrativo, falta de autonomía local, un modelo desordenado que genera prácticas clientelares, la falta de recursos para la gestión de competencias a nivel local y territorial, la organización territorial desvinculada del desarrollo nacional y un Estado que no incluye las reivindicaciones de los movimientos sociales e indígenas.

La narrativa alrededor de la problemática del viejo modelo de descentralización, hace referencia a un antes y un después. El Ecuador previo al 2007 contaba con una organización territorial basada en estructuras regionales (regiones naturales) y provinciales con una planificación sectorial particularizada, poca o nula visión integral territorial y coordinación intergubernamental. Esta regionalización vertical que dividía al país en Costa, Sierra, Oriente e Insular, originó un modelo bicentralista de desarrollo en el cual se presentó una concentración institucional y de poder en dos polos: Quito y Guayaquil en donde imperaban las relaciones de poder existentes en ese período (SENPLADES - CNC 2012). En los tres Planes Nacionales de Desarrollo y en el Plan Nacional de Descentralización el modelo de 1998 es catalogado como concentrador y excluyente en tanto permitió el fortalecimiento de los principales centros urbanos, en los cuales se concentró el poder no sólo económico sino político, que desencadenó en una crisis social, política, institucional y económica en donde el rol del Estado no se articulaba con las necesidades territoriales y sus dinámicas particulares, generando concentración de recursos en las grandes ciudades e inequidad social, distorsionando el concepto de lo público y dejando a la planificación lejos de las necesidades de la ciudadanía (SENPLADES 2014). Frente a esta problemática se propone una nueva forma de intervención estatal y administración territorial, se plantea la conformación de regiones autónomas vía descentralización (artículos 242 al 262 Constitución 2008 y artículos 10 al 20 del COOTAD) y la conformación de zonas administrativas de planificación vía desconcentración (Norma Técnica de Desconcentración).

La problemática planteada también se inscribe a la descentralización en las reformas planteadas por los organismos multilaterales. Se argumenta en los documentos oficiales que a finales de los 80 e inicios de los 90, estas reformas apuntaban a la privatización de las empresas públicas, al debilitamiento de la capacidad de regulación

del estado, la desburocratización, el aperturismo económico y comercial y la liberalización del mercado de capitales (SENPLADES 2013). De este modo la descentralización nace ligada al achicamiento del estado, a una visión de reforma y a un marco jurídico que planteaba más interrogantes que respuestas (Barrera, 2007, pág. 179).

La problemática alude también una lógica corporativista del Estado que se expresa en el reparto institucional a determinados grupos de presión y a una ocupación privada, incluso familiar, de las esferas de decisión pública configurando además un estado patrimonialista que usa sus recursos públicos en beneficio de las redes clientelares y de empresas privadas (Larrea, 2011, pág. 89). El Estado caracterizado como ente administrativo y no como un ente que gobierna, un Estado instrumental al servicio de los intereses económicos y políticos de las élites nacionales que renuncian a su proyecto civilizador de integrar a los ciudadanos a la modernización. El Estado entonces se vació de contenido nacional y democrático convirtiéndose en un archipiélago de aparatos modernos (Ortiz, 2008, pág. 299), no se modificó su estructura pero se produjo una polarización entre lo local y nacional y promovió un modelo profundamente inequitativo. Frente a esto se propone un nuevo modelo de descentralización con características opuestas a la problemática identificada; es decir un modelo de descentralización con competencias obligatorias para los niveles de gobierno, con recursos económicos suficientes para gestionar las competencias y una transformación territorial que permita entregar mayor poder político y económico a los territorios (SENPLADES 2013).

Los documentos oficiales también hablan de una doble tensión por un lado la necesidad de consolidar el Estado nacional y por otro, la emergencia de los poderes locales que reclaman para sí atribuciones, recursos y competencias que les permitan perfilar su propio destino (Muñoz y Ana María Larrea 2008, 1). La problemática da cuenta de la discusión de la propuesta de autonomía abanderada por la oposición, principalmente por el alcalde de Guayaquil Jaime Nebot. Se usan como ejemplos las consultas populares provinciales que se dieron entre 1999 y 2000 (El Oro, Guayas, Manabí, Sucumbíos, y los Ríos) en las que se aprueba la propuesta autonómica y que según (Muñoz y Ana María Larrea) adolecen de dos falacias: suponer que la autonomía de las provincias vendría con mayores recursos y que puede existir desarrollo local por

fuera del desarrollo nacional. (Muñoz y Ana María Larrea 2008). La problemática alude también a que las competencias del gobierno central, se descentralizaban todas a excepción de las calificadas como intransferibles (defensa, política exterior y política económica), requiriéndose solo de la simple voluntad de los gobiernos sub-nacionales para asumirlas y ejercerlas a “la carta” y a partir de un modelo de negociación “uno a uno” fomentando prácticas clientelares sin considerar la integralidad del país (SENPLADES - CNC 2012).

Este proceso estaba articulado a un proceso de debilitamiento del Estado, puesto que ningún gobierno local iba a solicitar competencias deficitarias, sino aquellas que suponían rédito político y económico. (Muñoz y Ana María Larrea 2008, 5). La propuesta para mejorar estas condiciones es la creación del Sistema Nacional de Competencias que es el marco de todos los conocimientos técnicos para la intervención estatal vía descentralización. En este marco se desarrollan las definiciones de Sectores y sus tipologías, las facultades de los niveles de gobierno y el catálogo de competencias en las que se definen los responsables; además se crean procedimientos para la transferencia de competencias y modelos de cálculo para la transferencia de recursos. A través de éstas definiciones se crean campos de visibilidad (territorios, competencias, recursos, poblaciones) para el aparato estatal que inicia un despliegue institucional y procedimientos específicos para planificar, regular, organizar y mejorar todo lo que ocurre en el territorio (Dean 2010).

En términos de descentralización fiscal la problemática hace referencia a un modelo centralista que se evidencia en la composición de los recursos estatales a través de los ingresos y gastos de los diferentes niveles de gobierno. Entre los años 1994 y 2010, el gobierno central concentró en promedio el 95% de los ingresos del Estado ecuatoriano, en tanto que, los gobiernos provinciales y municipales, el 5%. Los criterios para la distribución de los recursos por transferencias de la Ley del 15% entre los municipios y consejos provinciales eran principalmente la población y la población con necesidades básicas insatisfechas para compensar a los municipios y provincias con mayores niveles de pobreza y menor capacidad de generación de recursos propios; sin embargo se distribuía más recursos a los territorios más poblados generando inequidad y premiando a los territorios más poblados. (SENPLADES - CNC 2012, 25-28). La

propuesta para la intervención desde la descentralización fiscal radica en la generación de un modelo de asignación de recursos mediante fórmulas de cálculo que permitan estimar los recursos necesarios para alcanzar la suficiencia en el ejercicio de competencias (SENPLADES 2013).

La problemática también pone en escena el debate sobre la regionalización propuesto en los años 60 por la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) con la finalidad de generar polos de desarrollo territorial y que fue truncado en los 80 por la emergencia de políticas neoliberales que dan paso a un proceso de debilitamiento y desarticulación del Estado. Luego en los 90 se plantea la descentralización nuevamente desligada del desarrollo regional y más bien vinculada a la modernización del Estado y a privatizaciones (Muñoz y Ana María Larrea 2008, 2). Frente a esta problemática se expone la histórica reivindicación planteada por el movimiento indígena de un estado plurinacional que entre otras cosas exige un profundo rediseño institucional en función de patrones culturales de distinta matriz étnica, cultural y política (Muñoz y Ana María Larrea 2008, 2). En este punto se plantea la creación de circunscripciones territoriales indígenas como un régimen especial de gobierno (artículos 250 y 257 COOTAD). Alrededor de este tema se crea el campo de visibilidad (pueblos y nacionalidades indígenas) pero no se identifican documentos oficiales que determinan procedimientos específicos para el desarrollo de esta propuesta.

En este doble proceso de identificación de problemáticas y de generación de propuestas para gobernar (Nicholls 2014, 12-16) se han desarrollado las prácticas gubernamentales y los medios técnicos para la implementación de un proceso de descentralización (Modelo policéntrico de desarrollo, Sistema Nacional de Competencias, Transferencia de Competencias, Transferencia de Recursos, Conformación de regiones) que desde las narrativas suponen un avance en la distribución de poder y recursos en los gobiernos locales y en los territorios. Ahora es importante analizar el modelo de operación y los efectos de estas 5 prácticas gubernamentales identificadas.

### 2.2.3 Modelo policéntrico de desarrollo: La espacialización de la descentralización<sup>4</sup>

*“El modelo es el correcto, es el ideal, tiene una visión de futuro, de largo plazo pero una visión de futuro que solamente la Senplades la trabajó y creyó en ella . Bajo esta lógica teóricamentela descentralización y la desconcentración intentaban precisamente era generar polos de desarrollo rompiendo el modelo histórico de bicentralismo que vivía el país y así constan en todos los documentos de Senplades y de planificación”(Directivo Senplades, comunicación personal, 2017)*

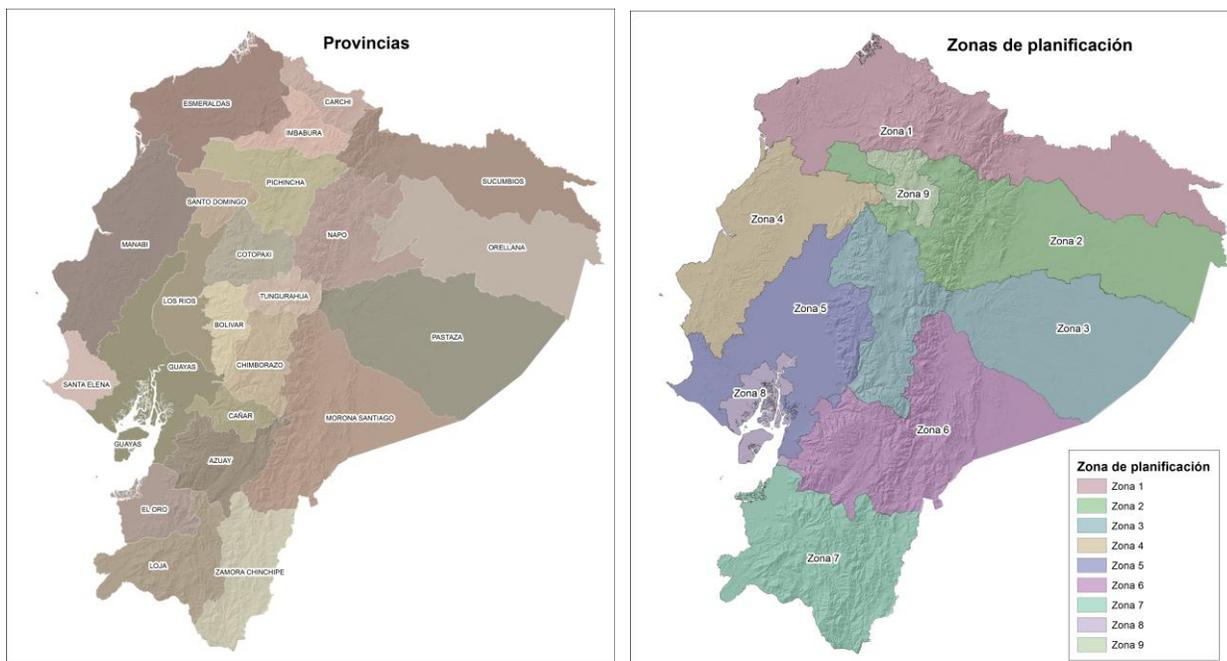
Este campo refiere a “la reorganización territorial, una nueva división política administrativa” (SENPLADES 2010) y desarrollan prácticas de conocimiento vinculadas a mecanismos de presencia estatal y administración territorial dentro y fuera de las fronteras y límites tradicionales (Thompson 2012). Se definen territorios y otras unidades administrativas que delinear y determinan la distribución del espacio para garantizar lo que se ha denominado como Estado policéntrico, desconcentrado y descentralizado (SENPLADES 2010).

En la implementación de esta práctica, el Estado impulsa dos mecanismos complementarios, la desconcentración del Ejecutivo acompañada de la descentralización de los Gobiernos Autónomos Descentralizados para garantizar un trabajo articulado con todos los niveles de gobierno. A partir de esta política se implementa una institucionalidad estatal desde el Ejecutivo y el fomento de la institucionalidad de los gobiernos locales. Para analizar el modelo policéntrico se propone analizar las técnicas de producción estatal (descentralización-desconcentración) que han configurado un nuevo escenario cartográfico.

---

<sup>4</sup> Los mapas se convierten en una herramienta de producción de conocimiento, estas técnicas de demarcación territorial contribuyen en la definición y establecimiento de las formas de administración estatal (Thompson 2012).

Mapa 1. División política administrativa en contraste con las unidades administrativas de planificación



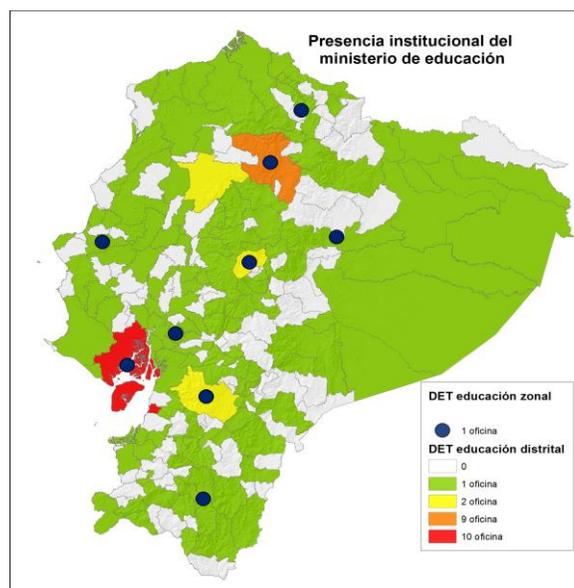
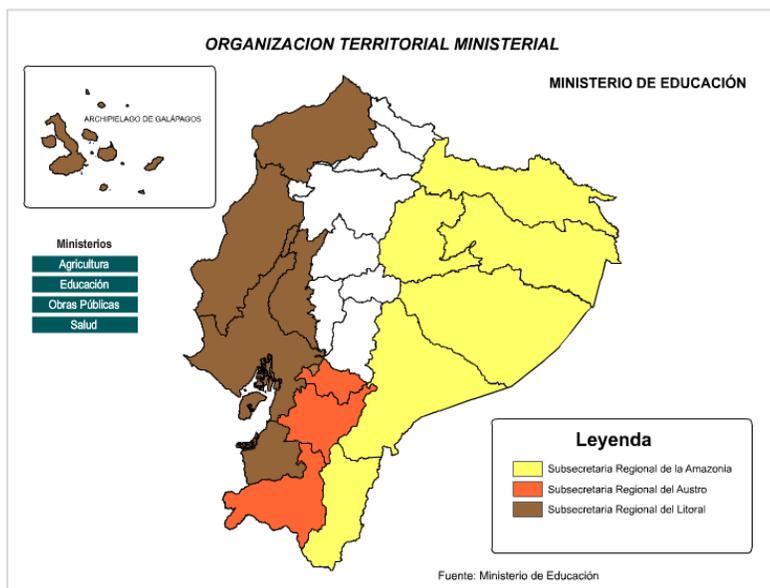
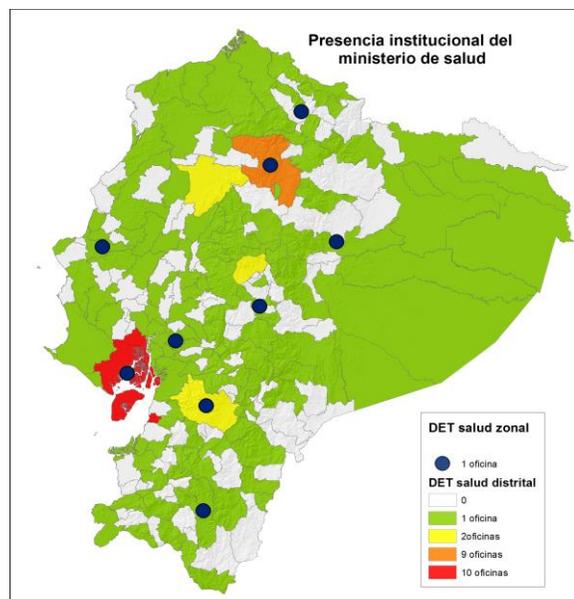
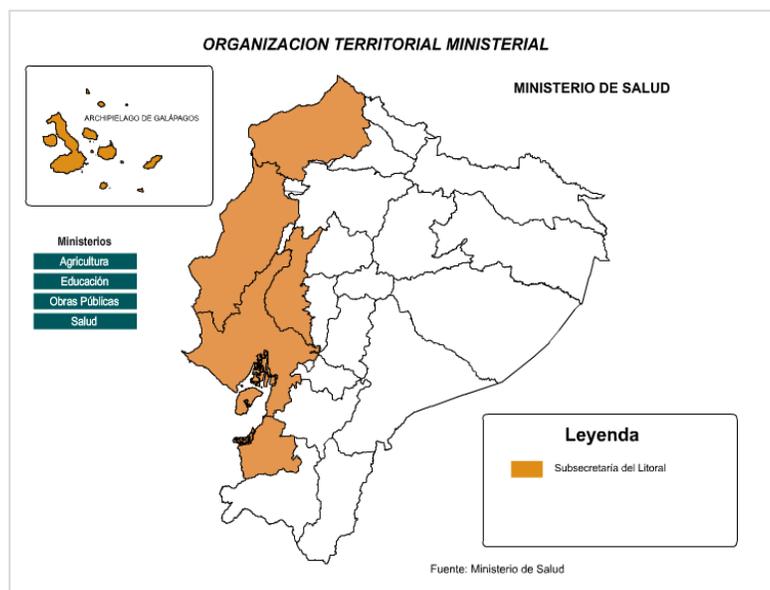
Fuentes: Senplades  
Elaboración propia

Desde la desconcentración se modificó administrativamente la clásica organización territorial (Mapa 1 Provincias) en el momento en que se definieron las zonas de planificación (Mapa 1 Zonas de Planificación) y a partir de la cuales se ha implementado la institucionalidad estatal con la idea de que la prestación de servicios no se concentre en ciertos lugares. La administración del Ejecutivo, de acuerdo a los documentos oficiales, pretende llegar a todos los rincones del país, incluyendo aquellos que históricamente se han reconocido como olvidados. De este modo se proyecta la imagen de un Estado (Nicholls 2014) que está más cerca a la ciudadanía pues una persona nunca más tendrá que buscar los servicios fuera de su lugar de residencia (SENPLADES 2012)

Al revisar los mapas de la organización territorial de los ministerios de salud y educación previos al 2007 (Mapa 2) se puede identificar una escasa presencia estatal en ciertos territorios del país. A partir de 2013 se implementa fuertemente el proceso de desconcentración de la Función Ejecutiva con el fin de promover la reorganización territorial del país, fundamentada como mencionamos anteriormente en la construcción de un Estado policéntrico y democrático (Senplades 2013); primero se conforman las

zonas y posteriormente los distritos y circuitos<sup>5</sup> para articular la planificación y provisión de servicios con los otros niveles de gobierno (la descentralización).

Mapa 2. Organización Territorial Ministerial antes y después de la desconcentración



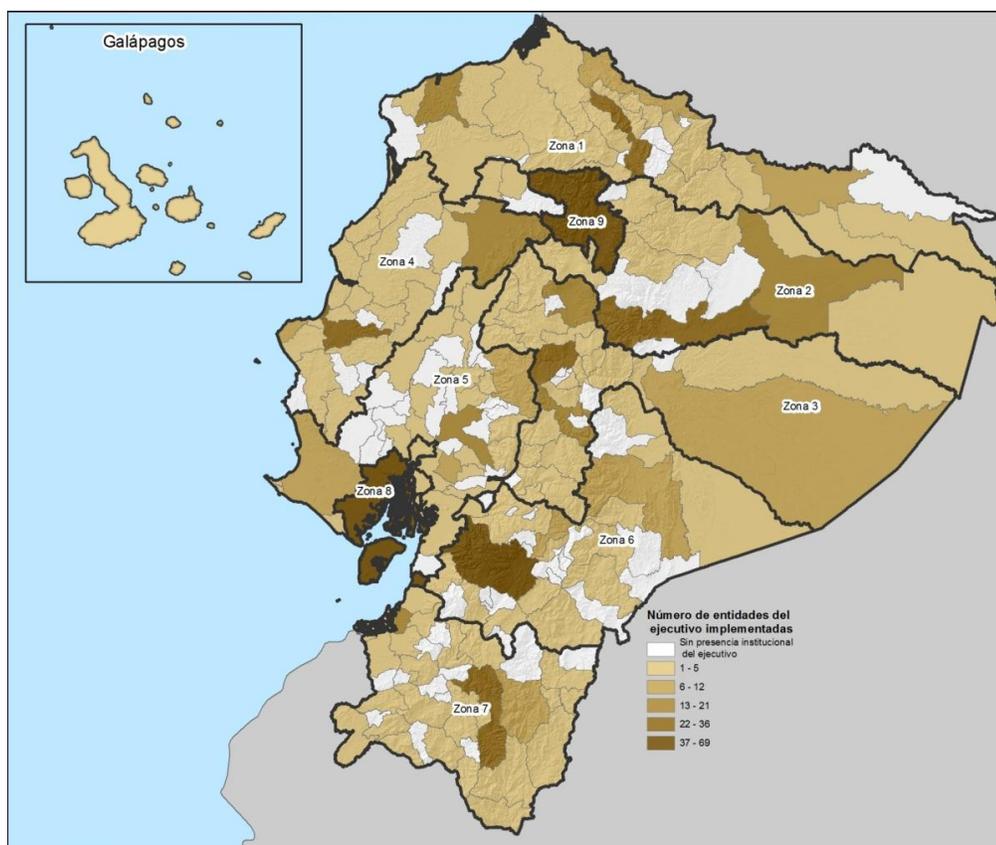
Fuente y Elaboración: Senplades

Fuente Senplades / Elaboración: propia

<sup>5</sup> “Zonas, distritos y circuitos son niveles desconcentrados para la administración y planificación de los servicios públicos de algunos ministerios de la función Ejecutiva (...) corresponden a una nueva forma de planificación en el territorio más no a nuevos niveles de gobierno. Por lo tanto los niveles de gobierno conservan autonomía y gobernabilidad a nivel de las provincias, cantones y parroquias.” (SENPLADES 2012)

Sobre esta forma de administrar el territorio se configuran nuevas dinámicas espaciales. Se supera la concentración institucional en Quito, Guayaquil y Cuenca, y aunque todavía cuentan con una alta densidad institucional, en la actualidad la presencia estatal ha llegado a otros territorios que históricamente fueron abandonados por el Estado (ej. Amazonía) para prestar servicios administrativos y aquellos ligados con garantía de derechos (salud, educación, seguridad, inclusión social, etc.)

Mapa 3. Presencia institucional a nivel nacional



Fuente y Elaboración: Senplades 2017

Hasta marzo de 2017, el Estado ecuatoriano contaba con 135 entidades de la Función Ejecutiva. Del total de las entidades vigentes, el 49% (67 entidades) se han desconcentrado en el territorio, la distribución a nivel zonal se ha concentrado en la Zona 6 (Austro) y en la zona 3 (Sierra Centro) mientras que el menor número lo tiene la Zona 5, 2 y 9. A nivel provincial Guayas, Azuay, Manabí, Loja y Pichincha son las que mayor presencia institucional tienen, y las provincias con menos entidades son Bolívar, Galápagos, Pastaza, Cañar, Morona Santiago, Santa Elena, Sucumbíos y Zamora Chinchipe. Mientras que a nivel cantonal los mayores niveles de desconcentración están

en Guayaquil (80%), Cuenca (77%), Loja (59%), Portoviejo (55%), Quito (55%), Ambato (52%) e Ibarra (50%). (SENPLADES 2017).

Las estadísticas muestran que efectivamente desde la presencia institucional del Ejecutivo se superó la lógica bicentralista y se configuró una administración que llega a la mayor parte del espacio nacional bajo el control del gobierno central. La organización territorial e institucional por zonas de planificación se han convertido en mecanismos de administración y control pues en estos espacios se implementan técnicas disciplinarias para la prestación de servicios públicos (modelos de gestión, cartillas de servicios, estándares, entre otros); además establecen un campo de visibilidad y un modo de enunciación: un espacio de orden controlado por el Ejecutivo (Nicholls 2014).

De los elementos que constituyen el nuevo modelo de descentralización, uno de los más importantes alude a la modificación de la estructura territorial con la idea de conseguir equilibrios y equidad. A pesar de que en los instrumentos formales existía el plazo de ocho años para dicha conformación, esto no ocurrió. De ahí la necesidad de preguntarnos por qué no se han dado las condiciones para producir y crear el territorio de acuerdo a la narrativa planteada en el período analizado. A diferencia de la desconcentración manejada completamente desde el gobierno central, la descentralización incluye actores adicionales al poder del ejecutivo y al de la autoridad estatal y no tuvo el mismo despliegue territorial que la desconcentración.

*Había prefectos que estaban opuestos a cualquier agregación territorial, esta especie de supra figura podía haber restado capacidades o presencia a los gobiernos provinciales y es cierto porque pudo haber pasado. Pero si no se conformaron las regiones no fue por falta de intentos del Ejecutivo que hizo todo lo posible para provocarlo a partir de las zonas de planificación pero tampoco fue por un exceso de activismo de autoridades locales que conspiraron para que no pase. La figura de la región no tenía mucho sentido no tenía un valor agregado que conformara per se mas bien generaba más líos porque la región tenía unas supra capacidades competenciales en varios temas. La región debía tocar algo de planificación de los otros niveles de gobierno, entonces no voy a poner un nivel que tiene que coordinar, no había incentivos lógicos claros como*

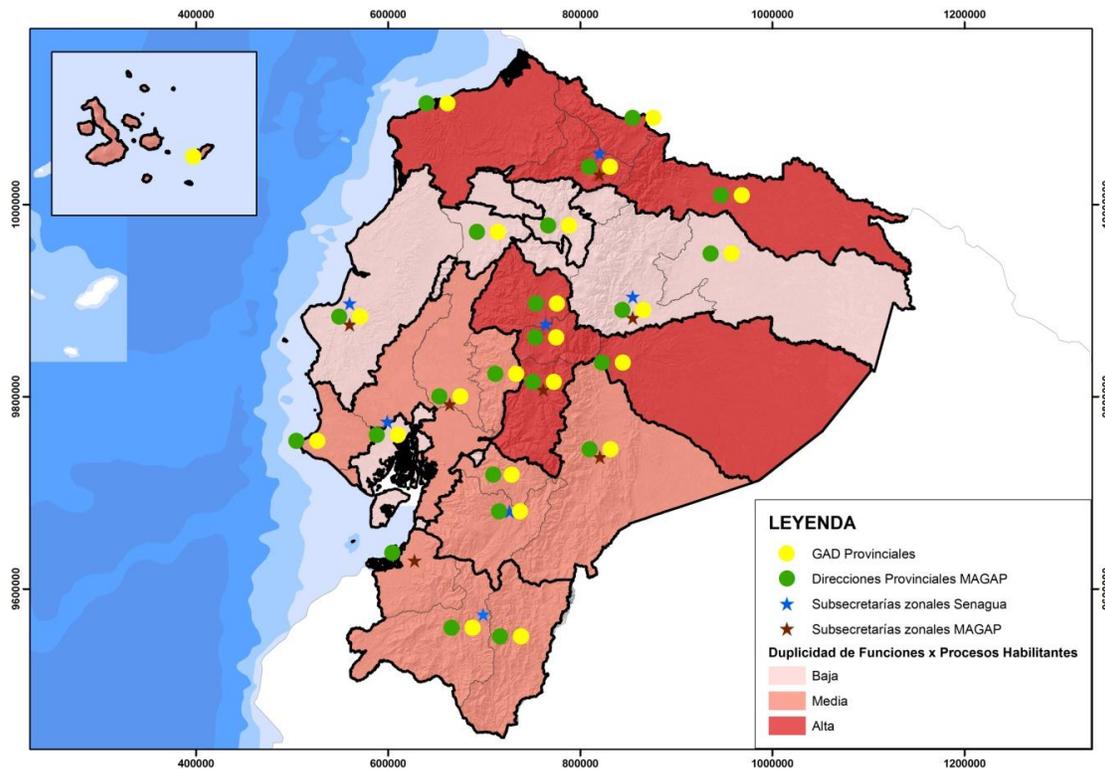
*para que las autoridades locales pensarán en la región, no había razones”*  
(Directivo Congope, comunicación personal, 2017).

Durante la implementación del proceso se encontró resistencia de ciertos actores que impidieron la regionalización, como señala Foucault, donde hay poder hay resistencia (Nicholls 2014), por lo que el Ejecutivo modificó la estrategia para administrar los espacios de intervención territorial que estaban pensados vía descentralización. En términos teóricos podríamos acudir a la interpretación marxista sobre las diferentes capacidades estatales y las oportunidades desiguales de diferentes fuerzas dentro y fuera del Estado (Jessop 2016, 56). Y es que la eficiencia de las capacidades estatales depende de los vínculos de las fuerzas que operan más allá de los límites formales del Estado y actúan como multiplicadores de la fuerza o, a la inversa, desvían, subvierten o bloquean sus interacciones (Jessop 2016, 55).

A partir de este bloqueo, la organización territorial vía descentralización se detuvo y el ordenamiento administrativo y la ingeniería estatal (Scott 1998) que estaba dispuesta para este proceso se volcó a la descentralización administrativa y se abandonó la descentralización política cuyo punto relevante era la conformación de regiones. Para suplir la conformación de regiones se intensificó la implementación del proceso de desconcentración a través de las zonas de planificación; esto se puede identificar en el contraste del despliegue institucional del Ministerio de Agricultura y Ganadería en relación a la institucionalidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales que asumieron las competencias de esta cartera de Estado en materia de fomento productivo y riego en los años 2011 y 2015 respectivamente. La descentralización de estas competencias suponía la eliminación de las instituciones del gobierno central y una fuerte presencia de los gobiernos provinciales. Sin embargo el Mapa 4 muestra que ocurrió el proceso contrario, una fuerte presencia institucional del gobierno central en relación a la de los gobiernos locales, lo que implica que los espacios son controlados con mayor fuerza por el Ejecutivo pues es esta ingeniería la que determina las técnicas de producción y conocimientos anclados al control y a la autoridad. La cartografía con la nueva organización territorial y la presencia institucional puede entenderse como parte de un proceso de apropiación (Thompson 2012) del Ejecutivo pues es éste el que reconfigura el territorio, modifica espacios, crea campos de

visibilidad, define las poblaciones y los dispositivos burocráticos bajo los cuales se establecen las relaciones de un poder infraestructural (Mann 1993).

**Mapa 4. Contraste de la presencia institucional del MAGAP en relación a la institucionalidad de los GAD provinciales**



Fuente: Senplades 2017  
Elaboración: propia

El contraste de la institucionalidad del de descentralización y desconcentración permite considerar algunos elementos: en primer lugar la presencia institucional del gobierno central es mucho más densa que la de los gobiernos autónomos descentralizados, en segundo lugar la presencia institucional del Estado no responde a las viejas zonas de influencia y a los centros de acumulación, de cierto modo se puede decir que la dinámica estatal presenta una escala nacional y ya no se restringen directamente a las viejas regiones; en tercer lugar esto no quiere decir que se haya dado una desconcentración y descentralización en términos de poder y de recursos económicos. Estos mapas en términos de Thompson nos permiten mirar que el campo de visibilidad (Thompson 2012, 8-10-17) en el período analizado se ubica en las acciones estatales del gobierno central mientras que los espacios menos visibles se ubican del

lado del proceso de descentralización que no ha logrado materializarse. Además quedan identificadas las relaciones de autoridad y de obediencia que están constituidas en el espacio de la descentralización y de la desconcentración. Podríamos inferir hasta el momento que para la autoridad estatal ha sido más fácil desplegar acciones desde el gobierno central desde donde se redibuja territorialmente un esquema en el que se “canaliza un gran volumen de recursos fiscales orientados hacia la ampliación de la cobertura de servicios y hacia la construcción de infraestructura física- la dimensión material del Estado” (Ortiz, Balance de la descentralización en el Ecuador en el período 1998 a 2016 2017). Mientras que el proceso de descentralización ha tenido menos impacto porque no depende solo de la autoridad estatal sino que entran en juego otros actores que impiden llevar el trayecto propuesto; de este modo el diagrama de poder y de autoridad (Dean 2010, 41) queda de algún modo explicitado: el poder de la autoridad estatal a través del gobierno central configura un Estado centralista.

#### **2.2.4 Sistema Nacional de Competencias: reglas de juego del poder infraestructural**

*“Como concepto el Sistema era bastante pertinente, el tema es que fue muy difícil hacer una transición entre un esquema y una praxis política institucional. Considerando tres factores fundamentales primero una hiper-concentración de fuerza y poder político en el Ejecutivo que nadie podía dudar y cuestionar. Una política enquistada que no había tenido un gobierno en los últimos 30 años y por otro lado gobiernos locales que estaban enganchados a prácticas y modelos políticos locales con una cultura y lógica política igual a la nacional, anclada al caudillo, a los servicios al patronazgo.” (Directivo Congope, comunicación personal, 2017).*

El Sistema Nacional de Competencias surge como respuesta a los problemas de la descentralización a la carta, catalogada como excluyente e individualista; bajo este modelo facultativo se asignaron competencias a los municipios y prefecturas que tenían mayor capacidad de negociación. Los sectores que se descentralizaron estaban vinculados a competencias que suponían un rédito político y económico pues aquellas

que se consideraban deficitarias no eran de interés de los gobiernos locales (Tabla 5).

**Tabla 6. Sectores que se descentralizaron entre 1998 -2008**

<b>Sector</b>	<b>Gobiernos Autónomos</b>	<b>Competencias Solicitadas</b>
Turismo	76 municipios (2002) 16 municipios (2006)	Legislación turística. Actualización y uso de catastros turísticos. Control de calidad. Protección, supervisión, promoción. Cobro de licencia única anual de funcionamiento de establecimientos turísticos.
Ambiente	20 Consejos Provinciales (Convenio VATA) 68 Convenios Específicos	Once competencias en calidad ambiental. Once competencias en manejo de bosques.
Salud	8 municipios	Primer nivel de atención
Educación	13 municipios	Capacitación docente, alfabetización, patrimonio cultural, promoción cultural, bibliotecas, infraestructura, supervisión, régimen escolar, crédito educativo, becas escolares, reconocimiento y expedición de diplomas de educación básica y bachillerato, permisos de funcionamiento, administración de escuelas redes amigas.
Agricultura	8 municipios	Sanidad Agropecuaria, seguridad alimentaria, organizaciones productivas.
Bienestar Social	40 municipios	Defensa civil, defensa contra incendios, discapacidades, niñez y adolescencia.
Tránsito y Transporte	6 municipios	Planificación, organización y regulación.
Aeropuertos	4 municipios	Administración.

Fuente y Elaboración: Senplades 2014

En contraste a esta forma de descentralización, se crea un Sistema Nacional de Competencias que tiene como propósito definir los elementos para gobernar mejor; es decir, precisar competencias exclusivas por nivel de gobierno con la idea de guardar autonomía, coordinación complementariedad y subsidiaridad. Ésta innovación comprende un conjunto de conceptos bajo los cuales se determinará las atribuciones específicas de cada nivel de gobierno, en términos de gubernamentalidad (Nicholls 2014) todo este diseño conceptual alude a la mentalidad y a las técnicas que llevarán a cabo las agencias que operan el proceso de descentralización, es el ordenamiento gubernamental que enmarca a los dispositivos administrativos para implementar el proceso. A partir de la categorización de sectores privativos, estratégicos y comunes, se

delimita una tipología de las entidades del Ejecutivo:

- TIPOLOGÍA 1 - Privativo: Sus competencias y facultades no son susceptibles de descentralización ya que se ejecutan desde el nivel nacional.
- TIPOLOGÍA 2 - Alta desconcentración baja descentralización: la naturaleza de sus competencias y por los productos y servicios que prestan a la ciudadanía, requieren un alto nivel de desconcentración para la adecuada articulación y prestación de servicios en los niveles territoriales desconcentrados más desagregados.
- TIPOLOGÍA 3 - Alta descentralización baja desconcentración: de acuerdo con la Constitución y la ley, corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados la prestación de ciertos y determinados productos y servicios.
- TIPOLOGÍA 4 - Sectores estratégicos: sectores de decisiva influencia económica, social, política y ambiental, por tanto el Estado en su conjunto se reserva todas sus competencias y facultades; en este sentido la delegación de actividades a la iniciativa privada es excepcional. (Senplades 2013)

**Tabla 7. Catálogo de competencias exclusivas por nivel de gobierno**

Sector	Central Art. 261	Regional Art. 262	Provincial Art. 263	Municipal Art. 264	Parroquial Art. 267
<b>Defensa Nacional, Protección Interna y Orden Público Tipología 1</b>	Defensa nacional, protección interna y orden público				
<b>Economía Y Finanzas Tipología 1</b>	Políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.				
<b>Relaciones Internacional Tipología 1</b>	Relaciones internacionales; y, competencias que corresponda aplicar como resultado de tratados internacionales	Gestión de la Cooperación Internacional			

<b>Recursos Energéticos, Hidrocarburos Tipología 4</b>	Energía, telecomunicaciones, recursos naturales no renovables, hidrocarburos, patrimonio genético, espectro radioeléctrico, empresas públicas nacionales			Regulación y control de materiales áridos y pétreos	
<b>Recursos Hídricos, Naturales Y Ambiente Tipología 4</b>	Agua, biodiversidad y recursos forestales; y áreas naturales protegidas y recursos naturales.	Gestión de Cuencas Hidrográficas	Ejecución de obras en Cuencas Riego. Gestión ambiental	Prestación de Servicios públicos de agua potable, saneamiento y alcantarillado	Incentivar la biodiversidad y la protección del ambiente
<b>Movilidad Humana Tipología 4</b>	Registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio.				
<b>Tránsito Y Transporte; Vialidad Tipología 3</b>	Puertos y aeropuertos Sistema vial nacional	Planificar, construir y mantener el sistema vial regional.	Planificar, construir y mantener el sistema vial provincial	Planificar, construir y mantener el sistema vial urbano. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público	Planificar, y mantener el sistema vial parroquial en coordinación con los G. Provinciales
<b>Salud, Educación, Cultura, Deporte , Inclusión Social Tipología 3</b>	Las políticas y prestación de servicios de educación, salud, seguridad social.			Planificar, construir y mantener la infraestructura y equipamientos en salud y educación, así como espacios públicos para desarrollo social, cultural y deportivo. * <sup>6</sup>	Construir y mantener la infraestructura física de los espacios públicos (En coordinación con los Municipios)

<sup>6</sup> La enmienda constitucional en 2015 devuelve la competencia de salud y educación al nivel central.

<b>Hábitat, Vivienda Y Urbanismo Tipología 3</b>	Política pública nacional	Ordenamiento territorial en coordinación	Ordenamiento territorial en coordinación	Ordenamiento o territorial Regulación y control del uso y ocupación de suelo, playas, riberas. Catastros inmobiliarios	Ordenamiento territorial en coordinación.
<b>Tránsito Y Transporte; Vialidad Tipología 3</b>	Puertos y aeropuertos Sistema vial nacional	Planificar, construir y mantener el sistema vial regional.	Planificar, construir y mantener el sistema vial provincial	Planificar, construir y mantener el sistema vial urbano. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público	Planificar, y mantener el sistema vial parroquial en coordinación con los G. Provinciales
<b>Patrimonio Cultural Tipología 3</b>	Política pública nacional			Preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural	
<b>Agricultura, Producción Tipología 3</b>	Política pública nacional	Fomento de actividades Productivas y Agropecuarias / Seguridad Alimentaria	Fomento de actividades Productivas y Agropecuarias		Fomento actividades productivas comunitarias
<b>Gestión De Riesgos Tipología 3</b>	Manejo de desastres naturales.			Prevención, protección, socorro y extinción de incendios	
<b>Patrimonio Cultural Tipología 3</b>	Política pública nacional			Preservar, mantener y difundir el patrimonio cultural.	

Fuente: Constitución 2008 – Cootad  
Elaboración: Propia

De los sectores y competencias que se muestran en la tabla se identifica un esquema en el que los sectores privativos y estratégicos son exclusivos del nivel central y sobre los sectores comunes las facultades de rectoría, planificación y control son de

predominio del Ejecutivo; mientras que la facultad de gestión es la que tiende a descentralizarse. Es en este marco se da el “despliegue infraestructural en el territorio de forma desconcentrada y descentralizada, pero de forma predominante en torno a la primera estrategia. Se abre una nueva secuencia en el que la desconcentración y la descentralización administrativa predominan: →centralización política→ desconcentración Gobierno Central→ descentralización administrativa.” (Ortiz, Balance de la descentralización en el Ecuador en el período 1998 a 2016 2017, 8).

Este marco competencial tiene vínculo con el ensayo del proyecto político de la revolución ciudadana que pretendía recuperar las facultades del Estado y construir un agente más robusto a través de todos sus niveles de gobierno. Sin embargo, este esquema define un conjunto de reglas que organizan las acciones estatales que han favorecido al proceso de desconcentración y han disminuido el nivel de autonomía de los gobiernos locales, es decir una parte de la descentralización política.

Analicemos algunos elementos de este esquema que nos permitan inferir, desde las teorías de la gubernamentalidad y el poder infraestructural, las formas bajo las cuales se ejerció un dominio y una forma particular de administración estatal (re-centralización el Estado):

En el catálogo competencial es el Ejecutivo el rector de las políticas públicas, se limita de inicio las posibles propuestas locales para incidir en la orientación de las mismas. El tema ambiental es un buen ejemplo, mientras la política pública del sector es de índole extractivista existen territorios que apelan a la protección de recursos; existen casos como la ordenanza provincial de Morona Santiago que declara a su provincia como Ecológica, Turística y Libre de contaminación Ambiental (Chumpi 2015). Esta ordenanza no tiene validez jurídica pues las regulaciones locales deben estar en el marco de las políticas y regulaciones nacionales, por lo tanto la rectoría del Ejecutivo somete a cualquier gestión alternativa de los gobiernos locales. *“Esta concentración de competencias y toma de decisiones por parte del poder Ejecutivo se expresa en un liderazgo presidencial que ejerce un control absoluto de los recursos estratégicos, lo que dificulta el ejercicio de una democracia inclusiva desde los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en los actuales procesos de planificación y ejercicio del control ciudadano”* (Chumpi 2015)

La entrada del Sistema Nacional de Competencias es de enfoque sectorialista y supone la coordinación entre el Ejecutivo y los Gobiernos Locales. Si bien evidencia una definición expresa sobre el rol de los niveles de gobierno, los principios de coordinación entre niveles, la concurrencia de las competencias no es algo que se efectivice en la práctica. A partir de la rectoría se dan las orientaciones generales de la política pública a través de abundantes herramientas (planes sectoriales, agencias sectoriales, agendas zonales, entre otros) en las que no se toma en cuenta las iniciativas locales. El Sistema Nacional de Competencias *“cumplió con la primera parte, pero no está solucionando los problemas competenciales en los territorios, no está fortaleciendo el ejercicio de las competencias de los gobiernos autónomos descentralizados, no está coordinando las acciones de los gobiernos, de los gremios, de los actores locales; cumplió con su rol de transferir competencias y ese fue el gran logro (...). Algún día pensamos que la descentralización no se acababa con la transferencia de competencias sino que empezaba ahí, lamentablemente se llegó solo hasta ahí.”* (Directivo Senplades, comunicación personal, 2017).

Al analizar las competencias asignadas hacia los gobiernos locales se evidencia una forma de administración particular: los municipios a cargo de las competencias vinculadas a la gestión urbana (servicios básicos, vialidad urbana, patrimonio cultural, tránsito y transporte) mientras que las competencias destinadas a los gobiernos provinciales están ancladas a la administración de la ruralidad (fomento productivo vinculado a la vocación agrícola, vialidad rural, actividades agropecuarias, entre otros). Desde este enfoque la administración territorial distingue lo urbano - rural en términos de competencias; esto genera un esquema rígido en el que los municipios no tienen potestades para fortalecer el desarrollo rural, aun cuando territorialmente el Ecuador tiene una composición muy fuerte de este tipo de población rural de las circunscripciones territoriales municipales. Esto podría estar saldado en un ejercicio de articulación multinivel que no se da en todos los casos:

*“Cuando salió como una especie de clarificación de lo que tiene que hacer cada uno, los efectos perniciosos que generó esto en los territorios fue que muchos municipios por ejemplo se negaran a entrar en esas competencias porque no son de su responsabilidad. ¿Qué hacen ahora los municipios?, no ven a los servicios*

*públicos, a los mercados y a los servicios de política urbana como factores de fomento productivo. El consejo provincial tiene que intervenir en las ciudades en nombre del fomento productivo? Tampoco le dejan, así el fomento productivo se queda en el limbo y no lo puede hacer ni el uno ni el otro. Como resultado: una parálisis, una falta de iniciativa y de efectividad en lo que se hace. Mucho renombre y poca efectividad.”* (Directivo Congope, comunicación personal, 2017).

Como ya lo señalamos previamente, el modelo tiene un fuerte predominio en el proceso de desconcentración; sin embargo, incluso en aquellos sectores y competencias de tipología 3 que refiere a los de alta descentralización como es el caso educación se da un fuerte proceso de re-centralización.

*“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.”* (Bastidas 2017)

En este contexto desconcentrador las antiguas direcciones bilingües desaparecen para formar parte del Ministerio de Educación, los municipios encargados de la infraestructura escolar dejan de ser titulares de la competencia que les facultaba construir infraestructura de las escuelas por la enmienda constitucional en 2015 que entrega la titularidad al Ejecutivo. Así las obras físicas a cargo ahora del Ministerio de Educación se ejecutan bajo las directrices del Ejecutivo: Unidades Siglo XXI, Unidades Educativas del Milenio Mayores, Unidades Educativas del Milenio Menores.

De las entrevistas realizadas a los diferentes actores para esta investigación<sup>7</sup>, existen tres elementos compartidos: la pertinencia del Sistema, la dificultad en hacer una

---

<sup>7</sup> Autoridades Senplades / CNC y autoridades representantes de los cuerpos colegiados de los gobiernos locales.

transición entre el diseño y la praxis y la incuestionable concentración del poder en el Ejecutivo. Además se identifica una reproducción similar de la lógica política nacional en lo local: “gobiernos locales que estaban enganchados a una lógica y práctica política igual a la nacional, anclada al caudillo y a los servicios del patronazgo” (Patricio López, comunicación personal, 2017)

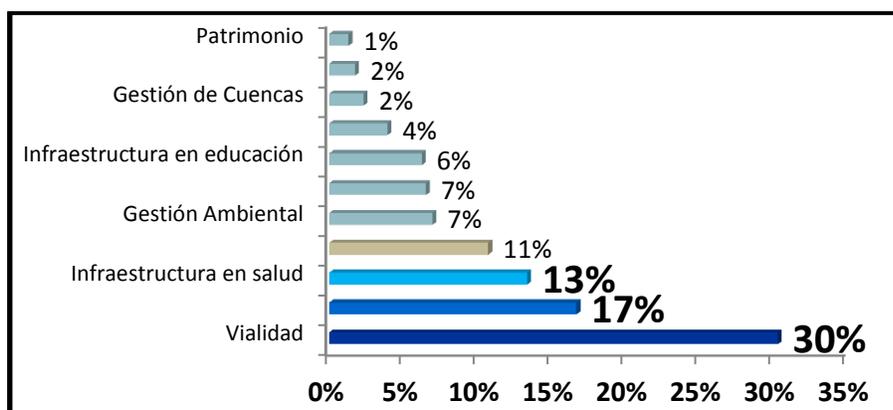
En síntesis, si bien hay una clara delimitación desde el ámbito competencial el modelo responde a un esquema rígido con predominio del Ejecutivo pues está a cargo de los sectores privativos y estratégicos y lleva la rectoría nacional de los sectores comunes que son sujetos de descentralización. Es decir, a través del Sistema Nacional de Competencias se efectúa el poder infraestructural que determina las obligaciones de los gobiernos locales siempre supeditadas al control del poder del Ejecutivo. La autonomía de los gobiernos locales, parte de la descentralización política está sujeta al tutelaje del Ejecutivo (Ortiz 2017).

### **2.2.5 Transferencia de competencias: el énfasis de la descentralización administrativa**

*“La descentralización operó exclusivamente desde lo administrativo pero también creo que hay que ser enfáticos de que así se lo pensó, no creo que nadie haya pensado que se iba a cambiar la estructura de un país de la noche a la mañana, por eso no funcionó las regiones porque no estábamos listos, y los plazos que nos dimos eran muy cortos”* (Directivo Senplades, comunicación personal, 2017).

La transferencia de competencias responde a la problemática de la descentralización “a la carta”, se define que para superar el viejo modelo es necesario implementar un proceso que tiene dos exigencias: transferencia obligatoria y progresiva y que esté acompañado de sus respectivos recursos. Del catálogo de competencias exclusivas dispuesto en el marco del Sistema Nacional de Competencias, las agencias estatales a cargo del proceso (Senplades-CNC) definen un cronograma de transferencia a través de un proceso participativo con los GAD y la ciudadanía y cuyos resultados se disponen en el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015 (Ilustración No.1).

Ilustración 1. Priorización de transferencia de competencias en el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015



Fuente y elaboración: (Plan Nacional de Descentralización 2012-2015)

La priorización de competencias definido en el Plan Nacional de Descentralización difiere del trayecto de la transferencia que se dio durante el período 2010-2016; algunos entrevistados coinciden que el proceso respondió a pactos políticos que se resolvieron a través del Consejo Nacional de Competencias. “Se dio un intento de descentralización administrativa incompleto en aquellas competencias con recursos, ni hablar de aquellas competencias que no recibieron recursos, una especie de declaración de potestad pero sin las herramientas de gestión, presupuesto y capacidades administrativas” (Directivo Congope, comunicación personal, 2017). De las 11 competencias que debieron entregarse a los gobiernos locales, se transfirieron las competencias de riego y drenaje a las provincias y la competencia de tránsito (2012) y patrimonio cultural (2015) a los cantones. Las ocho restantes fueron reguladas en 2015 y 2016<sup>8</sup> y bajo esta figura jurídica se normaron ciertos aspectos sin la necesidad de transferir recursos económicos (CNC 2017). Además las competencias de infraestructura de salud y educación, consideradas importantes por su rédito político, no fueron

<sup>8</sup> Las competencias de áridos y pétreos, gestión ambiental, fomento productivo, vialidad, gestión de servicios de protección socorro y extinción de incendios y en 2016 la competencia de turismo.

transferidas ni reguladas. Mediante una enmienda constitucional, que aprobó la Asamblea Nacional en 2015, se devuelve la titularidad de éstas competencias al nivel central que más bien optó por el proceso de desconcentración en ambos sectores.

El modelo de transferencia de competencias ha sido catalogado como tutelar; es decir que los gobiernos locales no tienen potestades autónomas frente a las facultades de rectoría y regulación del Ejecutivo. Galo Larenas citado por Ortiz (2017) señala algunos ejemplos: “el acuerdo 095 del Ministerio del Ambiente sobre cambio climático donde se señala que los GAD deberán presentar para aprobación del ministerio de ambiente sus propuestas, previo a su oficialización como plan de cambio climático, la resolución del CNC sobre riego, que obliga a presentar los proyectos de inversión ante el rector de la competencia, para acceder a los fondos de descentralización, la ley de ordenamiento territorial y los proyectos ante el BEDE para recuperar recursos para temas culturales” (157)

En la implementación descentralización administrativa se pueden identificar tres elementos importantes: a) la descentralización administrativa fue efectiva en tanto entregó competencias a cada nivel de gobierno; b) la titularidad de competencias de los gobiernos locales está atada a la rectoría nacional del Ejecutivo c) la entrega de competencias no estuvo acompañada de recursos salvo en tres casos. Es decir, se han entregado mayores responsabilidades a los gobiernos locales pero condicionados al poder del nivel central, pues es éste el que tiene el poder político y económico. Así la descentralización administrativa favorece al poder del nivel central y debilita los poderes de los gobiernos locales; lo que Jessop denomina el poder de suma de ceros (Jessop 2016).

De las competencias transferidas y reguladas, la competencia de riego y la competencia de tránsito, cuentan con mayor tiempo de implementación (5 años), esto nos permite analizar algunas prácticas concretas de intervención estatal en la implementación del proceso de descentralización.

*La competencia de riego*, según los documentos oficiales, estaba a cargo de los organismos de desarrollo regional (PREDESUR, CREA, CRM, CEDEGE); durante la época neoliberal se implementó una política de transferencia de los sistemas públicos a

las juntas de regantes con finalidad de restar la capacidad del Estado en el desarrollo rural y agrícola y además con la idea de privatizar el agua y los servicios vinculados (SENPLADES 2013). En este ámbito el Estado históricamente estuvo ausente y la propuesta gubernamental es tomar nuevamente el control estatal; a partir de 2009 con la creación de la Secretaría Nacional del Agua, se suprimen los organismos de desarrollo y más tarde (2011) se transfiere la competencia de riego a los gobiernos provinciales. Se da un efectivo proceso de descentralización administrativa, los gobiernos locales asumen las obligaciones y responsabilidades en materia de riego y drenaje bajo la rectoría nacional del Ejecutivo, Senagua emitiendo políticas del uso del recurso y Magap definiendo las políticas de la producción.

**Tabla 8. Modelo de gestión general de la Competencia de Riego y Drenaje**

Central	Provincias	Parroquias	Juntas de Regantes
Rectoría Nacional Política Pública Nacional	Rectoría local: Sistemas transferidos/individuales- asociativos/ comunitarios	Participan en la formulación de la política pública	Participan en la formulación de la política pública.
Planificación Plan nacional de Riego	Planificación local: sistemas transferidos/individuales- asociativos/ comunitarios		
Regulación Nacional Normativa y Estándares	Regulación local: sistemas transferidos/individuales- asociativos/ comunitarios		
Control sobre el cumplimiento de la regulación nacional	Control local: sistemas transferidos/individuales- asociativos/ comunitarios		Control social
Gestión integral: sistemas multipropósito, binacionales e interprovinciales	Gestión integral: sistemas no transferidos a usuarios	Apoyan a organizaciones sociales Promueven mecanismos alternativos de resolución de conflicto	-Sistemas transferidos a usuarios: AOM de acuerdo a la regulación nacional y provincial Sistemas no transferidos a usuarios: Cogestión de AOM.

Fuente: CNC

Elaboración: propia

Para la transferencia de recursos de esta competencia se definió una tipología de gobiernos provinciales y en base a una fórmula matemática se distribuyeron los recursos

(se analizará este punto más adelante). La autonomía de los GAD se ubicó en el nivel de gasto corriente mas no en los recursos de inversión; para acceder a éstos el gobierno provincial debe presentar al rector un proyecto que avale y autorice el accionar local (MAGAP 2012). El modelo de gestión diferenció las atribuciones de acuerdo a los tipos de sistemas de riego: públicos, transferidos, asociativos, individuales y comunitarios; los sistemas de riego multipropósito quedaron en manos del gobierno central, quien en comparación con los gobiernos locales recibe la mayor parte de recursos.

En resumen, la competencia de riego que corresponde a la tipología 3 de alta descentralización muestra que en la práctica se dan ciertas dinámicas funcionales a la ampliación del poder del Ejecutivo: a) Duplicidad de presencia institucional del Ejecutivo en el Territorio, no se eliminaron las direcciones provinciales del MAGAP, se crearon entidades desconcentradas de Senagua y se implementaron unidades de riego en los gobiernos provinciales. La presencia del Ejecutivo está a nivel zonal y provincial restando el poder político de los gobiernos locales en el tema. b) A pesar de que los gobiernos provinciales cuentan con rectoría local, la rectoría nacional es la que autoriza el destino de los montos de inversión de los gobiernos provinciales. Es decir, el énfasis en la descentralización administrativa debilita a los gobiernos locales, pues se entregan mayores responsabilidades a los gobiernos locales en términos administrativos y de gestión pero sin las potestades políticas y financieras para enfrentar sus nuevas obligaciones. Es el Ejecutivo el que se fortalece territorialmente pues tiene una mayor presencia institucional y los recursos y el poder político para definir el trayecto de la intervención estatal.

*La competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial* fue ejercida históricamente por el gobierno central; solo en el caso de la provincia de Guayas se crea una institucionalidad para el control operativo desde 1948 a través de un decreto de ley de Emergencia No.140 (Comisión de Tránsito del Ecuador 2017). Una vez descentralizada la competencia se despliega otra forma de ordenamiento gubernamental (Nicholls 2014); se suprimen las unidades de tránsito adscritas al Ejecutivo en el nivel territorial, se mantiene la Agencia Nacional de Tránsito y se instituye la Comisión de Tránsito del Ecuador, además todos los municipios crean institucionalidad para la gestión de la competencia. Se desvincula parcialmente a la Policía Nacional y se

institucionalizan nuevos dispositivos administrativos para el control operativo a través de los Agentes Civiles de Tránsito. Esta es quizá una de las competencias más efectivas en materia de descentralización administrativa y fiscal pues además de las obligaciones que recibieron los municipios en este ámbito, también recibió recursos por la competencia y las potestades fiscales para generar sus propios recursos a través del cobro de multas y tasas. Sin embargo, es una competencia que fortalece a aquellos municipios que tienen mayores capacidades institucionales es decir a Quito, Guayaquil y Cuenca.

Desde la perspectiva de la gubernamentalidad (Nicholls 2014) también se desprende la preocupación por analizar la delimitación y administración del espacio o lo que Scott define como ordenamiento administrativo de la naturaleza y la sociedad (Scott, 1992). Al analizar los “modelos de gestión” de las competencias de riego y tránsito encontramos métodos de cálculo en base a criterios diferenciados desde los aspectos legales, sectoriales, institucionales y territoriales.

**Tabla 9. Criterios para el desarrollo de modelos de gestión por competencia**

<b>Competencia</b>	<b>Criterios legales</b>	<b>Sectoriales</b>	<b>Institucionales</b>	<b>Territoriales</b>
Riego y Drenaje	Facultades y atribuciones por nivel de gobierno	Índice de vulnerabilidad de inundación. Déficit hídrico	Esfuerzo fiscal del Gobierno Local	Incidencia de pobreza por ingresos Participación PIB agrícola provincia
Tránsito, Transporte terrestre y seguridad vial	Facultades y atribuciones por nivel de gobierno	No. De vehículos Tasa de motorización Kilómetro de vías	Esfuerzo fiscal del Gobierno Local	Población Densidad poblacional

Fuente: Guías Metodológicas de distribución de recursos. Senplade-CNC 2012  
Elaboración propia.

A través de estos métodos de cálculo se determinó una nueva ingeniería estatal (Scott 1998), diferentes esquemas de distribución de recursos y un nuevo orden espacial para la administración de los mismos; es decir se organizó el espacio (municipios A, B y C para tránsito y provincias en grupos 1,2,3 y 4 para riego) para determinar las responsabilidades de los gobiernos locales y los montos de recursos que recibirían.

Una vez definidos los modelos ABC para la competencia de Tránsito, Transporte terrestre y Seguridad Vial se les otorga atribuciones en relación al modelo. En el modelo A que se caracteriza por asumir el control operativo y la matriculación y revisión

vehicular están los cantones: Quito, Guayaquil, Cuenca, Ibarra, Loja, Ambato y Manta. El modelo B no tiene el control operativo pero si la matriculación y revisión técnica vehicular, en este modelo están los cantones de Riobamba, Machala, Milagro, Babahoyo, Quevedo, Portoviejo, Mejía, Rumiñahui, Santo Domingo de los Tsáchilas. En el modelo C están los cantones restantes (204) quienes dependen de la gestión del Ejecutivo para brindar los servicios mencionados (CNC 2017). En 2015 el Consejo Nacional de Competencias revisa los modelos de gestión y determina que todos los cantones del Modelo C pasen al Modelo B para entregarles la atribución de la revisión técnica vehicular; hasta el momento solo 62 GAD han logrado asumir este servicio (Consejo Nacional de Competencias 2017). En esta forma administración espacial se identifican algunos elementos importantes para nuestra investigación: a) Campos de visibilidad (Thompson 2012) o cantones más visibles en relación a otros, a los que se les transfiere mayores responsabilidades y mayores recursos. b) Cantones menos visibles con dependencia directa del gobierno central y sin ninguna estrategia para fortalecerlos en el tiempo. Por tanto, desde la administración espacial se construye un esquema de poder en el que se fortalece a los gobiernos locales más grandes y capaces y se debilita a los más pequeños manteniendo la dependencia del Ejecutivo.

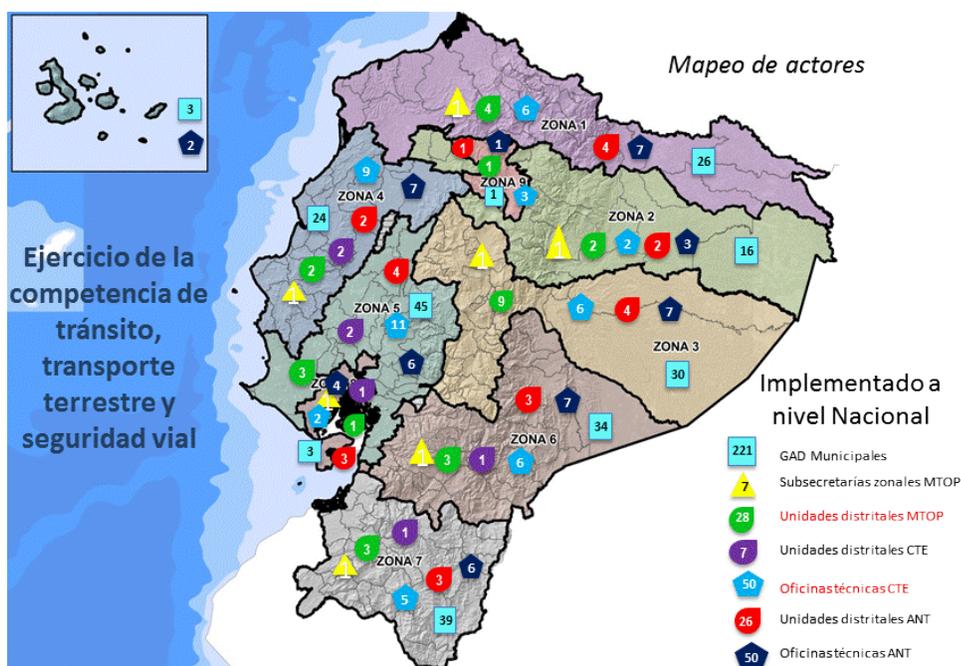
**Tabla 10. Modelos de gestión de TTTSV diferenciados**

ÁMBITO	FACULTAD	PRODUCTO O SERVICIO	MODELO			
			A	B	C	
<b>Tránsito</b>	Planificación	Plan de Administración de Tránsito	x	x	x	
	Regulación	Normativa para gestión de Tránsito	x	x	x	
	Control	Control Operativo		x		
Matriculación y Revisión Técnica Vehicular			x	x		
<b>Transporte</b>	Planificación	Plan de Transporte Terrestre	x	x	x	
	Regulación	Normativa para gestión del Transporte	x	x	x	
	Control	Control de cumplimiento de normativa		x	x	x
		Emisión títulos habilitantes transporte público		x	x	x
		Emisión títulos habilitantes transporte comercial y cuenta propia		x	x	x
<b>Seguridad Vial</b>	Planificación	Plan de Seguridad Vial	x	x	x	
	Regulación	Normativa para seguridad vial	x	x	x	
	Control	Campañas de Seguridad Vial	x	x	x	

Fuente y Elaboración: Senplades 2014

En contraste con el proceso de descentralización, a través de la desconcentración la Agencia Nacional de Tránsito tiene las facultades de regulación, planificación y control del transporte, tránsito y seguridad vial en el territorio nacional, para esto cuenta con estructuras de coordinación y gestión en los territorios. En el marco de la reforma estatal se eliminaron los niveles provinciales de esta entidad y se crearon 26 unidades distritales para cubrir los 140 distritos administrativos del país; tiene también 50 oficinas de atención a los usuarios para ampliar su cobertura. Además de esta agencia, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, rector de la política de la competencia está presente a nivel zonal (7 Subsecretarías zonales) y unidades distrital (28) para coordinar las acciones de la agencia. A esto se suma las 50 oficinas de técnicas y 7 unidades distritales de la Comisión de Tránsito del Ecuador (SENPLADES 2014).

Mapa 5. Institucionalidad estatal para la gestión de la competencia de TTTSV



Fuente. Senplades  
Elaboración: propia

El predominio del Ejecutivo para gestionar la competencia de tránsito y transporte se encuentra en las siguientes esferas: a) alta densidad institucional en el territorio, tres entidades del Ejecutivo con presencia zonal y distrital. b) Tres entidades

del Ejecutivo que emiten política pública alrededor de la competencia de los GAD. c) Por consecuencia, mayor inyección de recursos para el nivel central.

Con dos competencias transferidas y once reguladas, *“la descentralización ha sido básicamente un proceso de transferencia de funciones administrativas y eso se nota claramente en las competencias que fueron descentralizadas. Aquellas que contaba con recursos y aquellas que contaban básicamente con un esquema de trabajo”* (Directivo Congope, comunicación personal, 2017). Se habla entonces de una alta concentración del poder en el Ejecutivo y de una descentralización de corte administrativa más no fiscal ni política.

Para el enfoque de esta investigación estos elementos son importantes pues a través de la ingeniería estatal se han dispuesto técnicas gubernamentales (Nicholls 2014) y un poder infraestructural (Mann 1993) que tienden desde lo institucional a debilitar el poder de los gobiernos locales y fortalecer el poder del Ejecutivo y desde lo territorial a mantener la estructura regional o el bicentralismo clásico (Quito-Guayaquil) sin mayor impacto en la inclusión de otros territorios dentro de la estructura y dinámica de la económica nacional.

### **2.2.6 Transferencia de recursos: el limitado desarrollo de la descentralización fiscal**

La descentralización fiscal es la propuesta gubernamental para contrarrestar la problemática de la transferencia de competencias sin recursos del modelo anterior; se dispone a través de los instrumentos formales y la generación de métodos de cálculo la participación de los gobiernos locales de las rentas del Estado a través de un modelo de equidad territorial y de transferencias de competencias con recursos de forma predecible, directa y oportuna (SENPLADES - CNC 2012). Hasta ahora hemos argumentado que el proceso de descentralización actual tiene un énfasis en la descentralización administrativa sin mayor impacto en la descentralización fiscal; en este sentido es importante analizar como a través de la transferencia y distribución de recursos por el modelo de equidad territorial y por las competencias transferidas se da el predominio del Ejecutivo en relación a los gobiernos locales y si efectivamente se ha redistribuido los recursos o se mantiene el esquema de concentración en los clásicos polos de desarrollo

Quito-Guayaquil.

El funcionamiento del modelo se da a partir de tres tipos de transferencia: a) Modelo de Equidad Territorial a través del cual se distribuyen los ingresos permanentes (21%) y no permanentes (10%) del Estado vinculado a competencias que ya ejercen los gobiernos locales y a las 17 leyes que se derogaron con la promulgación del COOTAD. b) Las transferencias de las nuevas competencias. En el período 2010-2016 se transfirieron los recursos para tres competencias (riego, tránsito y patrimonio cultural) a través de un proceso de costeo. c) Los recursos vinculados a la extracción de recursos no renovables. (SENPLAES 2015).

Ilustración 2. Ingresos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados



Fuente: Senplades 2015

Elaboración: propia

Para esta investigación analizaremos los recursos vinculados al modelo de equidad territorial y la transferencia de recursos por competencias.

### 2.2.6.1 Modelo de Equidad Territorial

El Modelo de Equidad Territorial se financia del total de recursos permanentes (21%) y no permanentes (10%) del presupuesto general de Estado y se distribuye a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales un 27%, a los cantonales 67% y a los gobiernos parroquiales rurales 6%. Además del monto excedente de los ingresos permanentes y no permanentes se reparte tomando como año base el 2010 de acuerdo a criterios establecidos en la normativa (SENPLAES 2015).

Para esta distribución se estableció una fórmula de cálculo que está compuesta por dos montos: el A que entrega recursos asignados por ley a los gobiernos locales en el año 2010 y los recursos restantes conforman el Monto B, estos se distribuyen entre los GAD considerando 7 criterios<sup>9</sup> que aluden a variables demográficas, territoriales, socioeconómicas y de gestión. Entre 2011-2013 la mayor ponderación de estos criterios se encontraba en la variable de necesidades básicas insatisfechas - NBI (50%) con la idea de asignar recursos generando equidad territorial en el país. Entre 2014-2017 se establecieron ponderadores progresivos para disminuir el peso en NBI (entre 25% y 30%) e incrementar el peso en logros en mejoramiento de los niveles de vida (25%) y el esfuerzo fiscal (10%). Aunque los resultados en términos prácticos (cantidad en las transferencias que reciben los GAD) no difieren del todo, este punto es importante en términos de gubernamentalidad pues a través de una fórmula de cálculo se establece la forma de distribución de recursos públicos; se identifica una primera etapa en la que predomina las funciones redistributivas del Estado (2011-2013) y una segunda en la que el énfasis está en la eficiencia o no de los gobiernos locales (2014-2017). Las definiciones sobre los ponderadores para este tipo de transferencia están en manos del Ejecutivo a través de Senplades, el Ministerio de Finanzas y el Servicio de Rentas Internas.

Hasta ahora podemos destacar algunos elementos: a) La fórmula del Modelo de Equidad mantiene la asignación histórica en el monto A que es el más fuerte; b) El monto B que es el susceptible de redistribución es mucho menor y en la actualidad tiene énfasis en la distribución de recursos hacia los gobiernos locales más eficientes, es decir

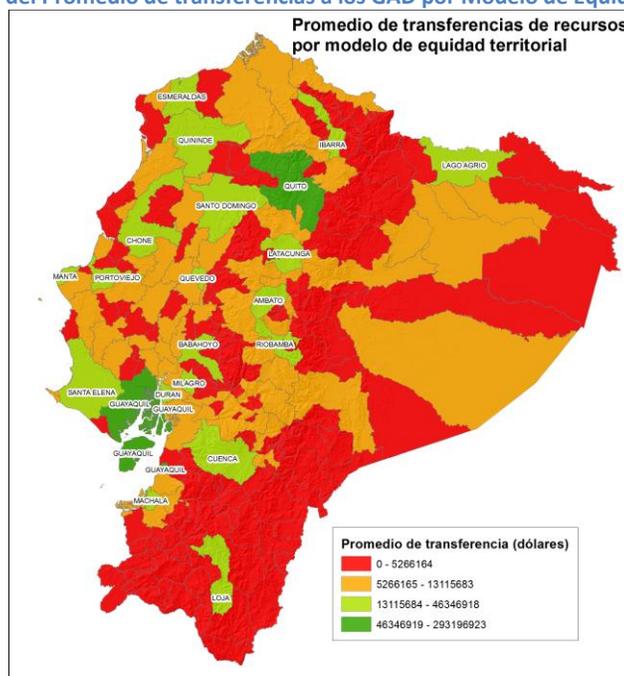
---

<sup>9</sup> Tamaño de la población, densidad poblacional, necesidades básicas insatisfechas, logros en el mejoramiento de nivel de vida, capacidad fiscal, esfuerzo administrativo y cumplimiento de metas de los GAD y del Plan Nacional de Buen Vivir.

con mayor capacidad. En este sentido podemos decir que el Modelo de Equidad Territorial determina una forma de administración que concentra los recursos del monto A bajo la misma lógica bicentralista; el modo de repartición del modelo B lo define el Ejecutivo y actualmente tiene un enfoque de eficiencia en la gestión en lugar de equidad territorial.

De acuerdo a la fórmula de reparto por Modelo de Equidad territorial, en el promedio de transferencias entre 2011-2016 la mayor cantidad de recursos se han destinado a las ciudades de Quito y Guayaquil. Luego aparecen las ciudades intermedias como Cuenca, Riobamba, Loja, Ambato, entre otras; y apenas aparece una de la región Amazónica (Lago Agrio).

Mapa 6. Mapa territorial del Promedio de transferencias a los GAD por Modelo de Equidad Territorial (2011-2015)



Fuente: Senplades  
Elaboración: propia

*“En un informe realizado por el Banco Central, cuando hace el cálculo del valor agregado bruto cantonal, se muestra que en el año 2007, veinticuatro (24) cantones del país contribuyeron con el valor agregado del 83.3%, al año 2014 son veintitrés (23) cantones los que contribuyen con el valor agregado bruto total con el 80.2%. La variable de dependencia financiera, en el año 2010, sin el Modelo de Equidad Territorial los GAD era alrededor del 66% y para el 2015*

*ya con la vigencia del Modelo, exclusivamente con el incremento a través del modelo B, la dependencia pasó al 85%. Lo mencionado, significa que los GAD municipales se vieron contagiados por la pereza fiscal, y no existieron mecanismos que incentiven a mejorar la generación de recursos propios.”*  
(Bolaños 2017, 34)

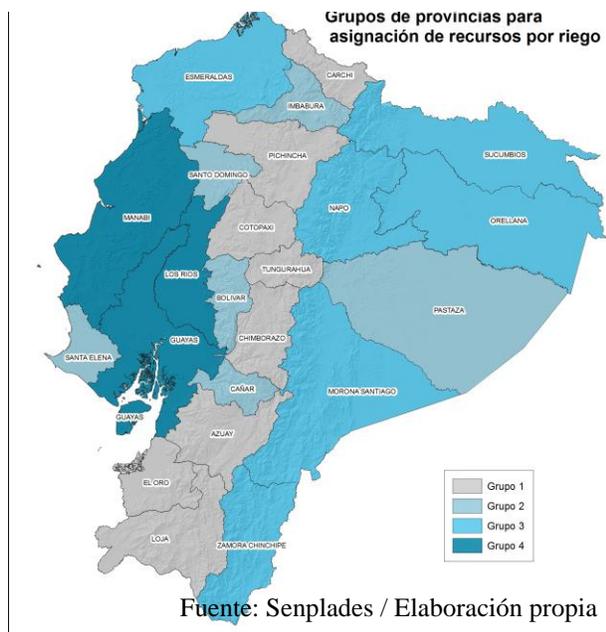
Entonces podemos inferir que la fórmula de equidad administró los recursos sin distanciarse de los patrones anteriores de reparto que favorecieron al bicentralismo Quito-Guayaquil. Aunque dentro de los criterios de la fórmula se consideraron variables de desigualdad no han sido suficientes para trastocar la estructura económica y los desequilibrios territoriales del país. Desde el enfoque de gubernamentalidad (Nicholls 2014), esta forma de administración de recursos está vinculada a un estilo de intervención estatal que contribuye a la ampliación del poder del Ejecutivo pues es éste el que tiene el poder político para definir cómo se distribuyen los recursos. Desde los aspectos de ordenamiento territorial (Thompson 2012) se infiere que a pesar de desarrollar modelos calculables y reconfigurar espacios para la administración del Estado, no se ha efectivizado la descentralización fiscal sino más bien se mantiene la dependencia de los gobiernos locales al nivel central y además se evidencia la concentración de recursos en ciertos territorios.

#### ***2.2.6.2 Transferencia por Competencias***

*“Las fórmulas de distribución de recursos para financiar nuevas competencias mantienen el esquema matemático de la fórmula de distribución del modelo de equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos. (...) Al mantener la fórmula del modelo de equidad en las fórmulas de distribución de recursos para financiar nuevas competencias, se construye una fórmula estándar para distribuir recursos”*  
(SENPLADES - CNC 2013)

Las competencias de Riego y Tránsito se transfirieron con recursos a través de un modelo calculable que identifica criterios para analizar el gasto histórico de las competencias, las potestades tributarias de los gobiernos locales y el cobro de tasas y tarifas. En el caso de Riego y Drenaje se categoriza a los gobiernos provinciales en grupos (del 1 al 4) para la asignación de un monto fijo A. En el grupo 1 se encuentran las provincias que han generado estructuras operativas (sistemas de riego) para la gestión de la competencia, la asignación es del 65% de este monto. En el grupo 2 están las provincias que han iniciado la creación de estructuras institucionales para gestionar la competencias y cuya asignación es del 20%, las provincias en las que no se han delimitado acciones para esta competencias forman parte del grupo 3 y se les asigna el 10%, finalmente en el grupo 4 están aquellas provincias con amplias infraestructuras (sistemas multipropósito) de riego pero que tienen una menor superficie regada, a éstas se les destina el 5% (SENPLADES - CNC 2013, 22) Bajo esta lógica, la mayor cantidad del monto fijo está destinado a las provincias más visibles, es decir básicamente aquellas que tienen mayor experiencia e infraestructura desplegada en su territorio.

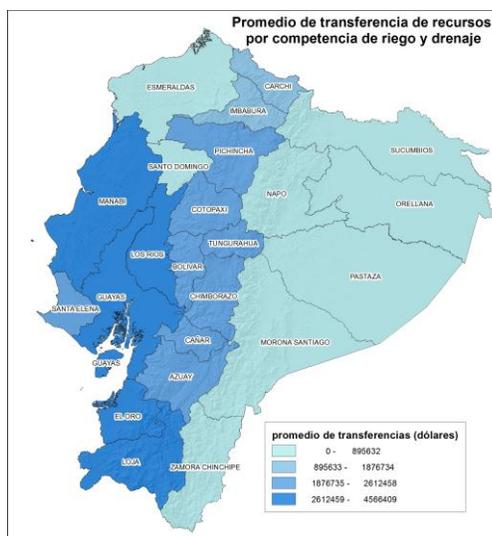
**Mapa 7. Mapa Territorial: Grupos de Provincias para la Transferencia Riego**



La segunda parte método de cálculo es el monto B que distribuye los recursos tomando en cuenta variables territoriales (déficit hídrico), variables sectoriales (áreas potenciales para incrementar sistemas públicos de riego), poblacionales (pobreza por ingresos), económicas (PIB agrícola) e institucionales (esfuerzo fiscal del GAD). El mayor peso en esta parte de la fórmula está en la variable sectorial (40%). En este sentido, el peso para administrar los recursos tiene énfasis en la eficiencia y no en las funciones redistributivas, muy similar a lo que ocurre en el Modelo de Equidad Territorial. Sumados los dos montos, en la distribución total, las provincias de Manabí,

El Oro, Los Ríos son las que recibirán más recursos por esta competencia mientras que las provincias Amazónicas cuentan con los menores montos.

Mapa 8. Promedio de transferencia de recursos por la competencia de Riego y Drenaje (2011-2015)



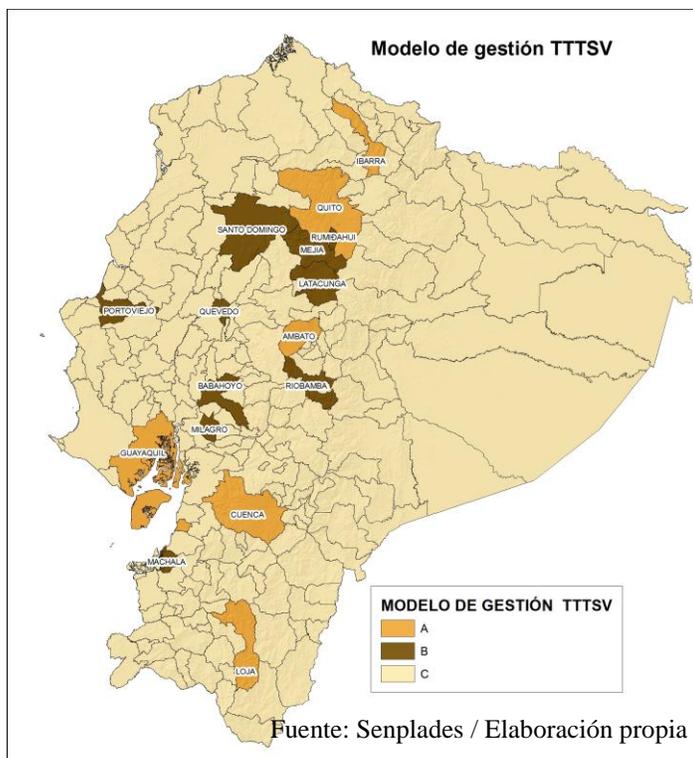
Fuente: Senplades / Elaboración Propia

En el promedio de transferencias (2011-2015) por la competencia de riego se evidencia que las provincias (más visibles) grandes e intermedias son las que reciben mayores recursos, quedan relegadas (menos visibles) las provincias de la región Amazónica y dos de la costa (Esmeraldas – Santo Domingo).

*“En la fórmula de distribución predomina el componente de riego y no el drenaje, en esta fórmula quedan excluidas las provincias amazónicas. Hay fuertes reclamos de estas provincias porque sienten que la fórmula de distribución favoreció a ciertos actores vinculados a los representantes de los gobiernos locales en el pleno del CNC y no a las necesidades territoriales. En la Amazonía se requiere otro tipo de sistemas públicos y las capacidades institucionales para implementarlos, para esto también se requiere una fuerte cantidad de recursos”* (Cecilia Arévalo, comunicación personal, 2017).

En la competencia de tránsito y transporte se mantiene la misma fórmula de cálculo para distribuir los recursos. Se destina un monto fijo de acuerdo a ciertas variables: índice de necesidad, un mínimo de vehículos (15.000), experiencia en la competencia. A partir de estos elementos se asignan los modelos de gestión, el modelo A corresponde a los cantones que se considera que tienen un rango alto en las tres variables, los cantones del Modelo B aquellos que a pesar de no tener experiencia tienen alta necesidad de la competencia y el parque automotor mínimo. Los cantones del modelo C se conforman por los aquellos

Mapa 9. Modelo de Gestión para la competencia de TTTSV

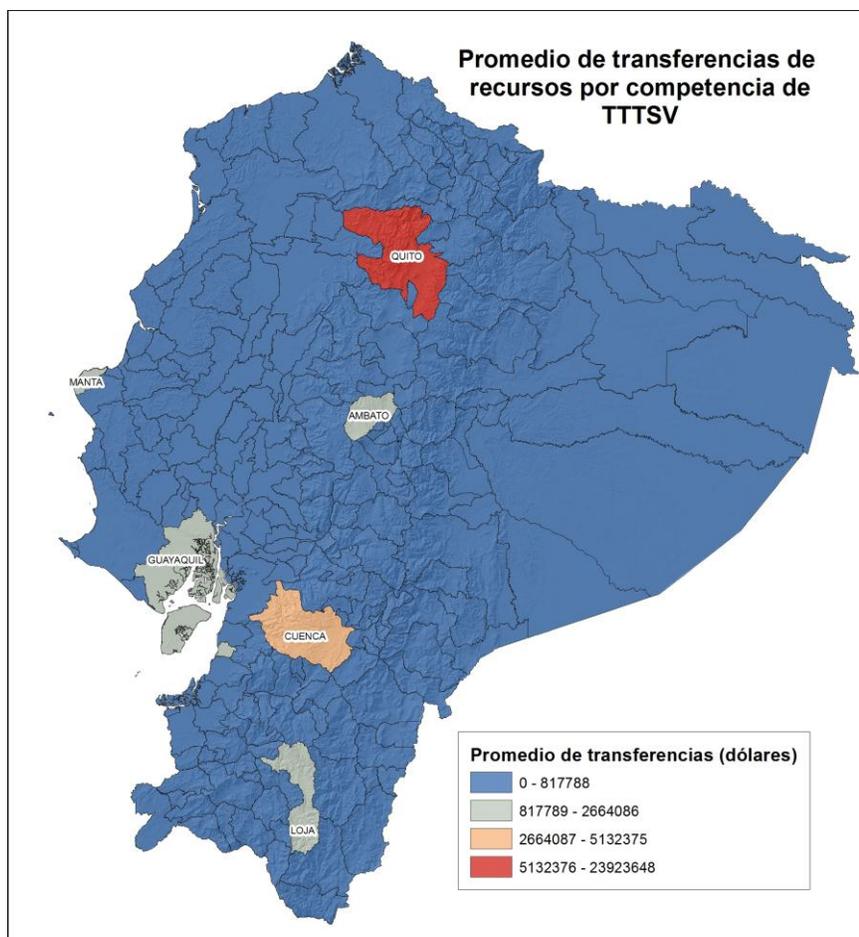


cantones que no cumpelen al menos dos de las tres variables. De acuerdo a estos modelos todos los cantones recibirán un monto fijo, los cantones del modelo A y B reciben cincuenta mil dólares cada uno y los del C veinte y cinco mil dólares.

Además del monto fijo se redistribuyen los recursos de las tasas de matriculación que recibe el gobierno central y los propios gobiernos locales. Para esta parte de la fórmula se consideran las variables de población urbana, densidad y dispersión poblacional, tasa de motorización, esfuerzo fiscal y kilómetros de vías urbanas. El peso en las ponderaciones se ubica en la tasa de motorización (40%). En esta competencia la administración de los recursos delata algunos elementos: a) campos de visibilidad: un predominio en las zonas urbanas y no rurales, b) los campos a ser gobernados: el transporte terrestre y se descarta el transporte fluvial c) transferencia de recursos que se concentra en las ciudades más grandes. En este contexto, los recursos para algunos GAD

son insuficientes en relación a las obligaciones asumidas a través de la descentralización administrativa.

Mapa 10. Promedio de transferencias de recursos por la competencia de Tránsito (2011-2015)



Fuente: Senplades / Elaboración: propia

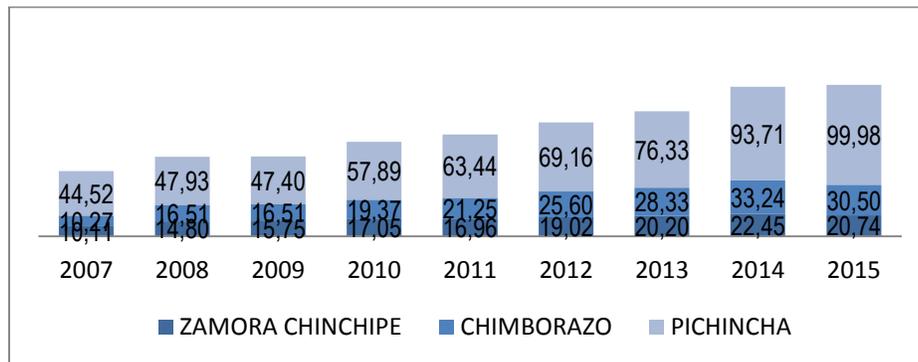
El promedio de transferencias por esta competencia en el período 2011-2015 ha concentrado la mayor parte de recursos en las ciudades de Quito y Cuenca; luego a las ciudades intermedias Ambato, Loja, Guayaquil y Manta. Además de estas transferencias vía descentralización es importante tener la relación con los recursos destinados desde 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 riesgo. 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 subnacional. (Bastidas 2017, 82)

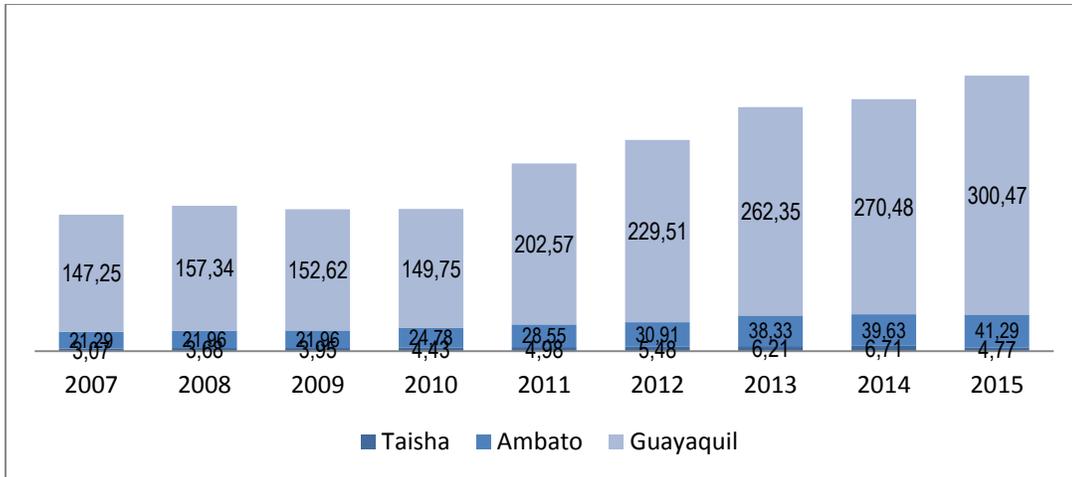
Si observamos los montos de transferencia de recursos a nivel provincial y municipal entre los períodos 2007-2010 (modelo anterior) y 2011-2015 (modelo actual) se registra una evolución significativa en todos los casos. Los territorios reciben mayores recursos pero esto no implica una redistribución en relación a mayores necesidades, pues el factor los factores clave de la distribución son el número de población y la capacidad institucional lo que implica que los mayores montos de transferencia se siguen concentrando, ciudades y provincias más grandes y con mayores capacidades:

**Gráfico 1. Evolución transferencias entre 2007 y 2015 a los gobiernos autónomos descentralizados provinciales de Pichincha, Zamora Chinchipe y Chimborazo (Millones de dólares)**



Fuente: Senplades  
Elaboración: propia

**Gráfico 2. E Evolución transferencias entre 2007 y 2015 a los gobiernos autónomos descentralizados municipales de Guayaquil, Ambato y Taisha. (Millones de dólares)**



Fuente: Senplades 2015  
 Elaboración: Propia

Los datos de transferencia de recursos a los gobiernos autónomos descentralizados evidencian que no se ha dado una desconcentración económica, los datos apuntan más bien a un proceso de altísima concentración en los dos grandes centros de acumulación (Quito – Guayaquil) que corresponden a las clásicas hegemonías locales. Aunque se generaron nuevos centros (Santo Domingo, Ambato, Machala, etc.) que crean cierta dinámica local, esto no ha sido suficiente para operar transformaciones en la estructura económica y en las estructuras de poder.

Junto con el análisis de recursos es indispensable tomar en cuenta las capacidades administrativas y financieras de los GAD, pues están estrechamente relacionadas con las condiciones sociales y económicas en que ejercen su gestión. De acuerdo a un informe realizado por Senplades en (2013), a través de un modelo calculable se define el índice de capacidad institucional de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y se define a los 10 cantones con mayores y menores capacidades en los aspectos financieros y administrativos:

Tabla 11. Municipios con mayor y menor capacidad institucional

Diez GAD con mayor capacidad institucional				Transferencia de recursos
Ranking	Provincia	Cantón	Índice de capacidad institucional general	Ranking
1	Pichincha	Quito	100	1
2	Guayas	Guayaquil	98,73	2
3	Guayas	Samborondon	96,99	48
4	Tungurahua	Ambato	92,45	5
5	Azuay	Cuenca	88,65	3
6	Cotopaxi	Salcedo	81,66	57
7	Tungurahua	Mocha	75,49	210
8	Guayas	Pedro Carbo	74,96	69
9	Tungurahua	San Pedro de Pelileo	69,45	61
10	Guayas	El Triunfo	65,69	83
Diez GAD con menor capacidad institucional				Transferencia de recursos
Ranking	Provincia	Cantón	Índice de capacidad institucional general	Ranking
212	Guayas	Yaguachi	3,16	59
213	Carchi	Espejo	2,99	150
214	Los Ríos	Montalvo	2,93	142
215	Loja	Quilanga	2,79	203
216	Guayas	Alfredo Baquerizo Moreno	2,62	132
217	Esmeraldas	Atacames	2,03	82
218	Pichincha	San Miguel de Los Bancos	0,40	169
219	Esmeraldas	San Lorenzo	0,27	74
220	Carchi	Mira	0,05	160
221	Manabí	Olmedo	0,00	197

Fuente: Senplades 2015

Elaboración: propia

A este ranking de capacidad institucional se incluyó para el análisis el ranking de transferencia de recursos para compararlos; como es evidente hay una coincidencia entre los municipios que reciben mayores montos de transferencias y sus capacidades institucionales, salvo algunas excepciones. En principio esta información permite mirar la poca equidad en cuanto a la distribución de las rentas, entendible desde el aspecto de la eficiencia (a mayor capacidad mayores recursos); sin embargo, no se evidencian otros mecanismos que permitan superar las deficiencias institucionales y la histórica estructura territorial de acumulación de capital.

Siguiendo la sugerencia de Finot (2003) sobre la necesidad de separar la distribución social (centralizada) de la distribución territorial (descentralizada) podemos ubicar importantes dificultades en el proceso de descentralización actual vinculados al desarrollo socio-económico. Por un lado está presente la coexistencia de una dinámica centralizadora (economía altamente concentrada) con otra descentralizadora (transferencia de recursos y competencias) y desconcentradora (ejecutivo en el territorio) del poder estatal. Ya hemos visto hasta ahora como operan las dos primeras dinámicas, a esto se suma la intervención estatal del gobierno central (desconcentración) con una presencia altísima en el territorio. Consideremos nuevamente los municipios renqueados según su capacidad institucional:

**Tabla 12. Ranking Capacidad Institucional vs. Institucionalidad del Ejecutivo en el territorio**

<b>Diez GAD con mayor capacidad institucional</b>		
<b>Provincia</b>	<b>Cantón</b>	<b>No. Establecimientos implementados por seis Ministerios<sup>10</sup> en el cantón</b>
Pichincha	Quito	43
Guayas	Guayaquil	102
Guayas	Samborondon	2
Tungurahua	Ambato	17
Azuay	Cuenca	18
Cotopaxi	Salcedo	6
Tungurahua	Mocha	1
Guayas	Pedro Carbo	2
Tungurahua	San Pedro de Pelileo	7
Guayas	El Triunfo	1
<b>Diez GAD con menor capacidad institucional</b>		
<b>Ranking</b>	<b>Cantón</b>	<b>No. Establecimientos implementados por seis Ministerios en el cantón</b>
Guayas	Yaguachi	0
Carchi	Espejo	1
Los Ríos	Montalvo	2
Loja	Quilanga	1
Guayas	Alfredo Baquerizo Moreno	1
Esmeraldas	Atacames	2
Pichincha	San Miguel de Los Bancos	1
Esmeraldas	San Lorenzo	6

<sup>10</sup> Ministerio de Salud Pública, Ministerio del Interior, Ministerio de Derechos Humanos y Justicia, Ministerio de Deporte, SIS Ecu, Ministerio de Educación.

Carchi	Mira	2
Manabí	Olmedo	1

Fuente: Senplades 2015  
Elaboración propia

En 19 de los 20 municipios categorizados con mayor y menor capacidad institucional está presente la institucionalidad del gobierno central, la mayor densidad institucional del Ejecutivo se encuentra en aquellos municipios con mayor capacidad. Entre tanto la “horizontalidad” que obligaría a una redistribución de la estructura de poder del Estado central, aparece desconectada del proceso de descentralización y se asienta en fuertes políticas de desconcentración que se hallan en ejecución. Por supuesto, las intervenciones en los niveles subnacionales acompañan el proceso, pero lo fundamental del proceso radica en la intervención estatal central. Si a esto se suma que la dinámica de la acumulación de capital opera mediante estructuras integradas nacionalmente resultan inviables procesos de descentralización y autonomía que puedan reconstituir esa estructura, la vía ineludible es la centralización y con ella la posibilidad de una intervención en escala nacional.

En suma un proceso de descentralización, centrado en transferencia de competencias hacia los niveles provincial y municipal de gobierno, en el que predominan las transferencias financieras del estado central en lugar de la capacidad de generación de recursos propios de los gobiernos subnacionales y en el que se ha dado un nuevo orden espacial para categorizar a los niveles de gobierno pero sin efecto en la reconfiguración territorial para conectar el desarrollo local con el nacional, imposibilita la descentralización de poder y recursos de forma equitativa. Desde el enfoque de gubernamentalidad, la implementación de descentralización la fiscal despliega modelos de cálculo que determinan campos de visibilidad, los cantones y provincias más fuertes son los que reciben mayor cantidad de recursos. Estos se fortalecen en relación a los más pequeños que mantienen una alta dependencia del gobierno central.

### 2.2.7 Las regiones: el abandono de la descentralización política

*“La respuesta de los territorios fue clara en Montecristi, no estábamos listos para eso. Un proceso de regionalización si es un proceso de descentralización*

*política fuerte y real pero no estábamos listos. Como en todo, el punto medio fue ese híbrido de hacerlo voluntario, creo que desde el momento en el que se hizo voluntario en Montecristi todos sabíamos que iba a ser un fracaso porque hay identidades y espacios políticos en disputa en los territorios que un proceso de regionalización iba a tener que romper y trastocar” (Directivo Senplades, comunicación personal, 2017)*

En el marco del proceso de descentralización se propone la conformación del nivel intermedio de gobierno “la región” como el mecanismo idóneo para ejecutar las reformas institucionales a nivel territorial. En concreto el planteamiento del nuevo modelo se sustenta en un proceso que haga posible transitar hacia una nueva división político-administrativa que organice el territorio en función de regiones autónomas que aglutinen a varias provincias y constituyan una instancia mediadora entre el nivel nacional y el nivel local de la gestión estatal. La conformación de las regiones suponía el soporte territorial: su falta de concreción ha sido explicada desde el ámbito de la voluntad política de los gobiernos provinciales, analicemos que otros elementos.

*“Había prefectos que estaban opuestos a cualquier agregación territorial, esta especie de supra figura podía haber restado capacidades o presencia a los gobiernos provinciales y es cierto porque pudo haber pasado. Pero si no se conformaron las regiones no fue por falta de intentos del Ejecutivo que hizo todo lo posible para provocarlo a partir de las zonas de planificación pero tampoco fue por un exceso de activismo de autoridades locales que conspiraron para que no pase. La figura de la región no tenía mucho sentido no tenía un valor agregado que conformara per se mas bien generaba más líos porque la región tenía unas supra capacidades competenciales en varios temas. La región debía tocar algo de planificación de los otros niveles de gobierno, entonces no voy a poner un nivel que tiene que coordinar, no había incentivos lógicos claros como para que las autoridades locales pensaran en la región, no había razones” (Directivo Congope, comunicación personal, 2017).*

La Constitución de 2008 fijó el plazo de 8 años para la conformación de regiones; la enmienda constitucional de 2015 establece un plazo indefinido de creación

que depende de las condiciones de cada territorio. Hasta la actualidad no existen iniciativas concretas por parte de los gobiernos provinciales para la conformación de este nivel de gobierno, aun cuando su fundamento obedece a impulsar procesos políticos en los territorios con la finalidad de alcanzar mayor grado de autonomía y descentralización y con ello un desarrollo territorial equilibrado.

Analizar los factores que han impedido la conformación de regiones sobrepasa la responsabilidad o voluntad política de los gobiernos provinciales; la dinámica histórica del Ecuador da cuenta de tensiones permanentes en los territorios a lo largo de la construcción del Estado – Nación, así como el apareamiento de reivindicaciones y tensiones respecto a la forma en cómo estos territorios existen y se insertan en la lógica estatal. Y es que en el Ecuador existe una larga historia de fragmentación regional atada a clases dominantes, cuyos anclajes sociales, políticos y económicos se han ido desplazando y transformando, pero no han alterado el carácter estructural de su fragmentación.

La delineación de un “mapa” distinto, al de la división político administrativa actual, tenía que ver con la constitución efectiva de los niveles regionales de gobierno, existió apenas un solo intento de conformación por parte de la mancomunidad del norte que coincide con la zona 1 propuesta por el gobierno central. A pesar de que Carchi e Imbabura tienen una historia de articulación territorial, al tratar de respetar la propuesta original del Ejecutivo incluyendo a Esmeraldas y Sucumbíos (provincias que estaba en los polos) ésta se truncó y solo llegó a conformarse como mancomunidad en 2011. Detrás del estancamiento está latente la disputa de los poderes locales al momento de definir la capital de la región, seis años posteriores al mancomunamiento el tema no logró superarse. A pesar de que en la actualidad estas provincias actúan como bloque y han encontrado ventajas de la integración regional al momento de la planificación y el uso de recursos en una economía de escala, están presentes los efectos negativos que suponen: menos recursos para las provincias, menor poder de los gobiernos provinciales, duplicidad de funciones pues legalmente las provincias no desaparecen.

*“Se tomaron competencias de nivel regional, la mancomunidad era una estrategia para llegar a la regionalización, no podíamos conformarla inmediatamente pero debíamos respetar los procesos legales. La*

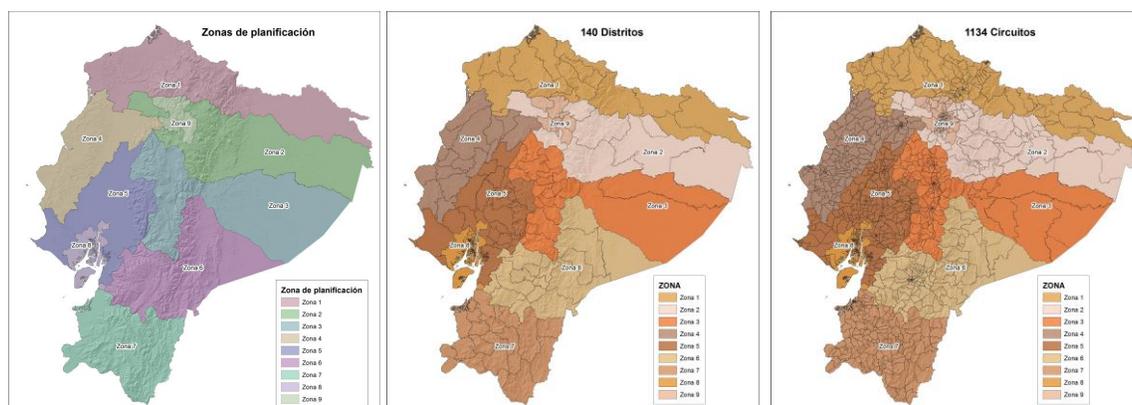
*mancomunidad era el camino, se pensó en buscar la capital de la región, adelantándonos al proceso y con la enmienda constitucional se quedó ahí el proceso (...) No se ha descartado la regionalización, pero al analizar la capital de la región se pone en juego intereses, ya se había hablado de un plan de descarte con los prefectos, por equidistancia se pensó en Carchi e Imbabura, entre ambas la situación es compleja. Imbabura es la mejor opción estratégicamente hablando, pero Carchi quiere perder la dependencia histórica que tiene con Imbabura.”*  
(Directivo Mancomunidad del Norte, comunicación personal 2016)

Sobre este proceso trunco de descentralización política, se ha dado el proceso de fortalecimiento del Estado central. La descentralización avanzó en algunos aspectos institucionales y legales (descentralización administrativa y financiera) pero no transformó las condiciones estructurales que prometía en la narrativa. La detención del proceso regional es el indicio de que existieron elementos que impidieron la reconfiguración espacial (vía descentralización) para organizar el territorio en función de niveles de gobierno con un mayor rango de acción que pudieran anclar el desarrollo local al nacional, en su lugar se dio una reconfiguración desde el Ejecutivo.

*“El plan B del Ejecutivo fue la conformación de zonas, regionalizar a partir de las zonas. Pero ese el premio de consuelo, entonces se hizo progresivamente y como algo que pudiera influenciar desde el Ejecutivo desconcentrado a los gobiernos locales. El problema es que esas zonas tampoco están consolidadas porque si lo estuvieran fueran un incentivo importante para la regionalización, pero no estamos ni de lo uno ni de lo otro”* (Directivo Senplades, comunicación personal, 2017).

El mapa de la desconcentración dividió administrativamente al país en una lógica de 9 zonas, 140 distritos y 1134 circuitos, a partir de esta reconfiguración espacial se distribuyeron las funciones, competencias y facultades de las distintas entidades del nivel central. De esta forma el Estado administró el espacio y concentró el poder del Ejecutivo para la gestión en los territorios en deterioro de la gestión y el poder de los gobiernos locales

Mapa 11. Reconfiguración del espacio: Zonas, Distritos y Circuitos



Fuente: Senplades / Elaboración propia

Así la racionalidad gubernamental desplegó técnicas y todo un aparataje estatal sobre la población con la finalidad de proveer servicios públicos; recodificó no solo el accionar de los gobiernos locales sino además al propio Ejecutivo, pues lo inscribió gradualmente en una lógica de presencia institucional (presencia física), de carácter homogéneo y con un control desde lo central. Las instituciones del Ejecutivo en el territorio de acuerdo a los niveles de desconcentración despliegan acciones de coordinación, gestión y evaluación, dejando las decisiones de rectoría, control y regulación en manos de las autoridades nacionales. Entonces la racionalidad de la desconcentración tampoco abona en el campo de las decisiones a nivel territorial, por lo tanto desde la descentralización como desde la desconcentración se re centraliza y se reconcentra el poder estatal.

Tabla 13. Facultades de los Niveles de desconcentración

Niveles de desconcentración	Conceptualización	Entidades Operativas	Unidad de administración financiera de la que depende	Unidad administrativa operativa por nivel	Facultades							Prestación de servicios públicos	
					Rectoría	Planificación	Regulación	Control	Control técnico	Coordinación	Gestión		Evaluación
Zonal	La unión de dos o más provincias con continuidad territorial, proximidad económica y cultural	SI	Central	Coordinación zonal						X	X		SI
Distrital	Unidad básica de micro planificación y prestación de servicios	SI	Central o zonal	Unidad distrital	X					X	X	X	SI

	públicos, constituidos por cantones o agrupaciones de cantones. <sup>1</sup>																		
<b>Circuital</b>	Circunscripción territorial conformada por una parroquia o conjunto de parroquias.	SI	Zonal o distrital	Dirección o Unidad circuital									X	X					SI

Fuente y elaboración: Senplades 2017

Si bien el proceso de desconcentración tuvo énfasis en los servicios de salud, educación, protección social y seguridad ciudadana, también se ha implementado progresivamente en otros sectores. Desde la planificación del Ejecutivo se establecieron las reglas para administrar instituciones, poblaciones y territorios; se consideraron particularidades y demandas locales que se convirtieron en elementos imprescindibles para proyectar la imagen de un Estado más cercano. El territorio se convirtió en un “espacio controlable”, organizado de acuerdo a las líneas del nivel de gobierno central; en este espacio es en donde se ejercita su poder pues a la vez que crea y configura espacio, despliega sus formas de conocimiento y ordena cosas, acciones y poblaciones.

En el marco de esta racionalidad gubernamental, a nivel de zonas se encuentran 67 instituciones del Ejecutivo desplegadas a través de 290 coordinaciones zonales, 76 direcciones provinciales, 406 entidades operativas y 387 oficinas técnicas. Un total de 1159 entidades con infraestructura física, talento humano, equipamiento y presupuestos que en comparación con las 24 prefecturas y las 221 municipalidades se evidencia el predominio absoluto del proceso de desconcentración.

**Tabla 14. No. De entidades del Ejecutivo según tipología**

<b>TIPOLOGÍAS</b>	<b>No. de instituciones (ministerios, secretarías)</b>	<b>No. EOD zonales</b>	<b>No. Direcciones Provinciales</b>	<b>No. EOD distritales</b>	<b>No. Oficinas técnicas (*)</b>
Sin tipología definida	25	102	17	10	95
Tipología 1	8	19	0	0	13
Tipología 2	7	61	0	318	55
Tipología 3	16	80	46	78	205
Tipología 4	11	28	13	0	19
	67	290	76	406	387

(\*) Las oficinas técnicas son consideradas como prestadoras de servicios

**Fuente y Elaboración:** Senplades (corte 05/2017)

*“La descentralización no fue real, no había condiciones territoriales para lograrlo. Un proceso homogéneo y sistemático no era dable, así que lo que se hizo fue un intento institucional administrativo pero que no fue real en lo político. El proceso que hubo abonó a un modelo político de reconcentración y de recentralización de poder. Incluso los poderes locales que son súper resilientes ¿por qué sobreviven? porque se anclan a donde el poder reside realmente. Los poderes locales están más vivos que nunca, todos eran Alianza País. Lo que hubo fue una refuncionalización, el proceso de descentralización o esta versión se vio fundamentalmente anclada a la concentración de poder del Estado en el Ejecutivo y lamentablemente en la del presidente. El modelo fluía con esa autoridad, cambió el liderazgo y ahora empieza todo hacer agua”.*  
*(Directivo Congope, comunicación personal, 2017).*

En síntesis, el ordenamiento territorial dispuesto en el diseño vía descentralización no se efectivizó al encontrar resistencia de ciertos actores; sin embargo, se produjo en su reemplazo la configuración espacial a través del proceso de desconcentración lo que permitió la conformación de espacios controlables y la reorganización de las relaciones entre el Estado y Sociedad controlados por Ejecutivo.

## 3. CAPITULO

### 3.1 Conclusiones

En este capítulo se desarrollan las conclusiones de la investigación cuyo argumento central es que el proceso de descentralización contribuyó a la ampliación del poder del Estado, específicamente del Ejecutivo y debilitó el poder de los gobiernos locales. El aporte de la teoría de regímenes gubernamentales y de la geografía crítica en el estudio del caso ecuatoriano sobre descentralización ha sido acentuar el papel de las agencias y elites estatales para poner en ejecución sus decisiones políticas en el conjunto del territorio. Esta entrada conceptual ha permitido mostrar cómo a través de un despliegue estatal (poder infraestructural) se produjo un proceso de reconfiguración territorial que terminó fortaleciendo la autoridad del Estado central.

De acuerdo al análisis realizado se evidencia que el peso se dio en la implementación de la descentralización administrativa sin mayor impacto en los ámbitos de la descentralización política y financiera. De este modo, se entregaron mayores obligaciones y responsabilidades a los gobiernos locales pero sin las suficientes potestades políticas y económicas para abordarlas.

Además el análisis permitió identificar cómo las instituciones, agencias y la administración estatal dispuesta entre 2010-2016, en lugar de profundizar el proceso de descentralización, robusteció la recentralización del Estado y un poder infraestructural que se reflejan al menos en tres elementos: organización y administración del territorio centralizada, concentración del poder en el gobierno central en detrimento de los poderes locales, la centralización de la distribución de recursos en los clásicos polos de desarrollo (Quito-Guayaquil y Cuenca).

Para afinar las conclusiones de esta investigación se realizó un esquema en el que se identifican los momentos (diseño, implementación) y enfoques de la descentralización durante el 2010-2016 pues ayudan a nutrir las interpretaciones y conclusiones de este trabajo. En este sentido, se definen arbitrariamente tres cortes de tiempo con la pretensión de facilitar el análisis; éstos no suponen una fragmentación a raja tabla del tiempo y de los procesos, más bien tienen la intención de identificar ciertas

transiciones en la implementación del proceso de descentralización. Así encontramos un período inicial entre 2006 y 2010 en dónde se define el diseño de la política y la emisión de los instrumentos formales para implementarla. Entre 2011-2016 se da la etapa de implementación en la que se encuentran dos lógicas de intervención: a) la primera (2011 y 2013) en la que se da el florecimiento del proceso en el ámbito administrativo b) y la segunda (2014-2016) en la que da un cambio sustancial sobre los ámbitos político y financiero de la descentralización, en contraste con la propuesta inicial.

**Tabla 15. Etapas y enfoques del proceso de descentralización entre 2006-2016**

Categorías de análisis	Etapa de diseño	Etapa de Implementación	
	2006-2010	2011-2013	2014-2016
<b>Narrativa</b>	Recuperación del rol del Estado	Estado con funciones redistributivas	Estado eficiente
<b>Práctica Gubernamental</b>	Planificación del Estado (Plan Nacional de Desarrollo) Creación de zonas de planificación (Decreto 878/2008) Promulgación del COOTAD (2010)	Plan Nacional de Descentralización 2012-2017. Creación del Consejo Nacional de Competencias (2011). Transferencia de la competencia de riego y tránsito con recursos (2011). Transferencias de recursos por MET con énfasis en la <u>redistribución (NBI)</u> . Promulgación de la norma de desconcentración (2013)	Regulación de 11 competencias sin recursos. Transferencia de recursos por MET con énfasis en la <u>eficiencia</u> de los GAD. Plan de intervenciones a los GAD <sup>11</sup> . Enmienda constitucional para ampliar el plazo de conformación de las regiones (2015). Reformas al COOTAD por las competencias de Salud y Educación (2015).
<b>Forma de administración del espacio</b>	Complementariedad descentralización y desconcentración	Cantones modelo ABC para tránsito Grupos de Provincias 1,2,3,4 para riego Creación de las otras unidades de planificación (circuitos y distritos) del Ejecutivo.	Despliegue de la desconcentración en 4 ministerios priorizados (Salud, Educación, MIES, MDI).
<b>Imagen del Estado</b>	Modelo de Estado vinculado al modelo de desarrollo.	Estado redistribuidor de poder y recursos.	Estado proveedor de servicios (vía desconcentración)

Elaboración propia.

La descentralización entre 2006 y 2016, es uno de los procesos en donde se evidencia que el Estado y sus prácticas gubernamentales no necesariamente responden un sistema de dominación, coherente, ordenado y homogéneo; sus prácticas se fueron moldeando en relación a las circunstancias pero sin perder de vista el objetivo que se planteó: la

<sup>11</sup> El caso de intervención al Municipio de Guayaquil por la Competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial.

recuperación de las capacidades del Estado. Es evidente que en el período de análisis se alcanzó dicha recuperación aunque no en los términos que se plantearon originalmente; en el diseño se concibió el poder del Estado distribuido entre el nivel Ejecutivo y los niveles locales pero en la implementación la balanza se inclinó a fortalecer el poder del gobierno central.

En este contexto nos preguntamos ¿Cómo el proceso de descentralización contribuyó a la centralización del Estado? ¿Cómo ocurrió esta paradoja? En el diseño se destacan dos vías de distribución de poder, la una política anclada a la conformación de regiones y la otra desde el ámbito institucional con la creación de un Sistema Nacional de Competencias que otorga facultades y responsabilidades a los gobiernos autónomos descentralizados, además está la creación de una agencia estatal (Consejo Nacional de Competencias) cuya conformación tiene la participación de actores locales. El adecuado funcionamiento de estas dos vías suponía gobiernos locales fuertes y con la suficiente capacidad económica e institucional para actuar autónomamente en relación al gobierno central. En este escenario ideal el proceso de desconcentración (complementario a la descentralización) y el accionar del Ejecutivo quedarían supeditados a las negociaciones y acuerdos con los actores locales. Quizá esto último nos permite identificar o comprender uno de los elementos de por qué se dio la variación entre el diseño y la implementación.

Durante la etapa de implementación Senplades procuró que la conformación del directorio de la agencia estatal (Consejo Nacional de Competencias) se encuentre alineada al Ejecutivo para evitar desacuerdos con los actores locales; y además se aplicó el Sistema Nacional de Competencias fortaleciendo sobre todo las facultades de rectoría, planificación, regulación y control del gobierno central; mientras que la tendencia con los gobiernos locales fue la de fortalecer sus potestades vinculadas a la gestión. La diferenciación de sectores por tipología definió la distribución de competencias exclusivas por nivel de gobierno: Los sectores estratégicos y privativos por ser de carácter nacional son exclusivos del nivel central. En aquellos sectores de mayor descentralización también se definió el predominio del Ejecutivo a través de sus facultades de rectoría y regulación nacional. En este régimen competencial se determinó las obligaciones de los gobiernos locales siempre supeditadas al control del poder del

Ejecutivo. De este modo las decisiones fueron tomadas por las élites del Ejecutivo, se fortalecieron las capacidades del Estado central y se pusieron en ejecución sus decisiones políticas a través del despliegue de toda la maquinaria estatal.

En ese marco, durante la implementación se identifican dos lógicas de intervención determinadas sobre todo por la liquidez de los recursos públicos. Durante la época de bonanza petrolera se inyectaron recursos tanto para la descentralización como para la desconcentración. Sin embargo, los recursos distribuidos para la descentralización se dieron con un margen de acción: destinados únicamente para las competencias transferidas, los montos no se entregaron de acuerdo a las necesidades territoriales si no en base a los gastos históricos del Ejecutivo, y las transferencias del modelo de equidad solo compensan los desequilibrios en una parte de la fórmula de reparto, el monto B (monto menor). Mientras que los recursos inyectados para la desconcentración no tuvieron ningún tipo de restricción, más bien formaban parte de los proyectos estratégicos o priorizados por Senplades. En esta lógica de intervención se fortaleció al gobierno central, tanto en sus propias acciones como en su incidencia en la gestión de los gobiernos locales y estos últimos perdieron la capacidad de negociar sus presupuestos.

En procesos específicos como la transferencia de competencias con recursos (riego y tránsito) también se evidencian prácticas funcionales a la recentralización del Estado: a) Duplicidad de presencia institucional del Ejecutivo desconcentrado y de los gobiernos descentralizados titulares de la competencia, la mayor densidad institucional está en el Ejecutivo. b) Rectoría disciplinaria del nivel central sobre los gobiernos locales para dictar las políticas públicas alrededor de las competencias y para autorizar recursos de inversión. Desde el enfoque de gubernamentalidad, la implementación de descentralización fiscal desplegó modelos de cálculo que determinaron campos de visibilidad, los cantones y provincias más fuertes son los que reciben mayor cantidad de recursos. Estos se fortalecieron en relación a los más pequeños que mantienen una alta dependencia del gobierno central.

En esta etapa se da todo el despliegue institucional del Ejecutivo a nivel territorial, su poder infraestructural se incrementó enormemente. En base a un nuevo mapa de administración se desplegó la institucionalidad del Ejecutivo en 9 zonas, 140

distritos y 1134 circuitos, a través de los cuales se coordina, se gestiona, se prestan servicios y se evalúa el accionar estatal.

Se da una interrelación entre el poder infraestructural y la reconfiguración territorial, así el modelo de descentralización prosperó en el ámbito administrativo, pero con un pobre desempeño en términos fiscales y un proyecto trunco a nivel político. Mientras que el predominio se dio en el proceso de desconcentración, caracterizado por la presencia física en el territorio lo que implicó un despliegue impresionante de infraestructura, talento humano, equipamientos y recursos desde el nivel central; en este proceso también se da un efecto de recentralización pues la toma de decisiones todavía se mantiene en las autoridades nacionales y no en las locales.

En la segunda lógica de intervención, marcada por la austeridad fiscal, prima un enfoque de Estado eficiente en lugar del Estado re-distribuidor que se proyectó en el diseño. En este escenario se regulan competencias para evitar la transferencia de recursos, se castiga la ineficiencia de los gobiernos locales, se deciden intervenciones desde el gobierno central en competencias exclusivas de los gobiernos sub-nacionales y se abandona definitivamente la conformación de regiones. Este nuevo enfoque terminó por afianzar el despliegue estatal con tendencia a fortalecer las capacidades del Ejecutivo en desmedro de las capacidades de los gobiernos locales.

Al posicionar la narrativa de la eficiencia en la administración estatal, se aplicó el ahorro de recursos sobretodo en el proceso de descentralización, pues la desconcentración si no quedó intacta al menos fue la menos golpeada. Se regularon competencias (sin recursos) y se transfirieron recursos hacia los GAD solamente por Modelo de Equidad, pero ésta fórmula de reparto también cambió de enfoque al darle peso a la eficiencia de los gobiernos subnacionales y ya no a las Necesidades Básicas Insatisfechas de los territorios. Se retiró la titularidad de las competencias de infraestructura en salud y educación a los Municipios y en su lugar se dio un amplio despliegue de los servicios de estos sectores vía desconcentración.

En este contexto, identificamos algunos elementos específicos que nos permiten concluir que el despliegue de las prácticas alrededor de la descentralización ha contribuido o ha sido funcional a la ampliación del poder del Estado, específicamente del nivel Ejecutivo. Sobre la distribución de recursos en los territorios encontramos dos

elementos: a) Evolución de la transferencia de recursos a los gobiernos autónomos descentralizados; sin embargo, se siguen concentrando en las ciudades grandes Quito, Guayaquil y Cuenca. También aparecen las ciudades intermedias Loja, Ambato, Manta, Riobamba; la Amazonía aunque ahora recibe mayores recursos según las estadísticas históricas, todavía se mantiene al margen en comparación de las grandes y medianas ciudades. b) Los recursos que se operan bajo el modelo de desconcentración son más fuertes que los recursos provenientes de la descentralización. Por tanto esta dimensión material centraliza en ciertas ciudades (campos de visibilidad) los recursos vía descentralización y la administración de recursos vía desconcentración es controlada por el Ejecutivo y las autoridades del nivel nacional.

Además el énfasis de la administración de los recursos públicos pasó de un enfoque de redistribución a uno de optimización y eficiencia. Desde el enfoque de gubernamentalidad, esta forma de administración de recursos está vinculada a un estilo de intervención estatal que contribuye a la ampliación del poder del Ejecutivo pues es éste el que tiene el poder político para definir cómo se distribuyen los recursos. Desde los aspectos de ordenamiento territorial se infiere que a pesar de desarrollar modelos calculables y reconfigurar espacios para la administración del Estado, no se ha efectivizado la descentralización fiscal sino más bien se mantiene la dependencia de los gobiernos locales al nivel central y además se evidencia la concentración de recursos en ciertos territorios.

La racionalidad gubernamental desplegó técnicas y todo un aparataje estatal sobre la población con la finalidad de proveer servicios públicos; recodificó no solo el accionar de los gobiernos locales sino además al propio Ejecutivo, pues lo inscribió gradualmente en una lógica de presencia institucional (presencia física), y con un control desde lo central.

Las instituciones del Ejecutivo en el territorio de acuerdo a los niveles de desconcentración despliegan acciones de coordinación, gestión y evaluación, dejando las decisiones de rectoría, control y regulación en manos de las autoridades nacionales. Entonces la racionalidad de la desconcentración tampoco abona en el campo de las decisiones a nivel territorial, por lo tanto desde la descentralización como desde la desconcentración se re centraliza y se reconcentra el poder del Ejecutivo.

En síntesis, el ordenamiento territorial dispuesto en el diseño vía descentralización no se efectivizó al encontrar resistencia de ciertos actores; sin embargo, se produjo en su reemplazo la configuración espacial a través del proceso de desconcentración lo que permitió la conformación de espacios controlables y la reorganización de las relaciones entre el Estado y Sociedad controlados por Ejecutivo.

En el período analizado se ubica campos visibles en las acciones estatales del gobierno central mientras que los espacios menos visibles se ubican del lado del proceso de descentralización que no logró materializarse. Además quedan identificadas las relaciones de autoridad y de obediencia que están constituidas en el espacio de la descentralización y de la desconcentración. Se infiere que para la autoridad estatal ha sido más fácil desplegar acciones desde el gobierno central desde donde se redibuja territorialmente un esquema en el que se inyecta un gran volumen de recursos dispuestos para la ampliación de la cobertura de servicios y hacia la construcción de infraestructura física.

El diseño del proceso de descentralización se vincula con la construcción de un Estado democrático y la construcción del poder popular; en la práctica el Estado no construyó los campos apropiados para una descentralización efectiva. En su lugar desplegó y fortaleció el proceso de desconcentración que se sobrepone a la organización del proceso de descentralización y terminó siendo funcional al dominio del Estado central.

Así la descentralización durante el periodo 2010-2016 desplegó toda una arquitectura de intervención que favoreció a la descentralización administrativa con cierta dependencia del Ejecutivo, un escaso desarrollo de la descentralización fiscal que contribuyó a mantener un esquema de dependencia del gobierno central y diferencias marcadas entre cantones y provincias con mayores y menores capacidades; y finalmente el abandono de la descentralización política pues los gobiernos sub-nacionales tienen potestades supeditadas al control y regulación del Ejecutivo; además no se dieron las condiciones para la conformación de regiones que suponían una nueva organización territorial para contribuir en el reparto de poder a los territorios.

Finalmente estas prácticas terminan configurando un efecto de recentralización reflejado en una descentralización administrativa, un predominio de la desconcentración, recentralización de poder y recursos y un Estado centralista.

## Bibliografía

- Andrade, Pablo, and Esteban Nicholls. "La relación entre capacidad y autoridad en el Estado: La construcción de un Estado "Excepcionalista" en Ecuador." *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 2017: 3.
- Ayala Mora, Enrique. "Centralismo y descentralización en el Ecuador del pasado a la historia actual." *Procesos*, 2003: 205-206.
- Bastidas, Cristina. «La descentralización en el Ecuador. De la doble transición Neoliberal al Liderazgo del Estado Central.» En *La descentralización en el Ecuador: 1998-2016*, de GIZ, 83-111. Quito: Giz, 2017.
- Bodgan, Taylor y. *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Buenos Aires: Paidós, 1987.
- Bolaños, Wilson. «Capacidades para mejorar la autogestión en el ámbito fiscal y manejo de ingresos.» En *Balance de la descentralización en el Ecuador*, de GIZ. Quito: GIZ, 2017.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. "La Reconstrucción del Estado en América Latina." *Revista de la Cepal*, 1998.
- Carrión, Fernando. "Implosión nacional y explosión local: descentralización y autonomía en el Ecuador." In *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, by Carrión Fernando, 212-213. Quito, 2007.
- Carrión, Fernando, Manuel Dammert, and Brigitta Villaronga. In *La descentralización un derrotero a seguir*, by Fernando Carrión. Quito: Senplades, 2008.
- Chumpi, Marcelino. «Extractivismo vs. Ambiente.» En *Extractivismo al Debate. Aportes para los Gobiernos Autónomos Descentralizados*, de Sara Latorre Lomas, 61. Quito: Abya Yala, 2015.
- CNC. *Consejo Nacional de Competencias*. 2017.  
<http://www.competencias.gob.ec/resolucion/> (último acceso: 25 de Octubre de 2017).
- Comisión de Tránsito del Ecuador. *Antigua C.G.T.* 2017.  
<http://www.comisiontransito.gob.ec/ctg/> (último acceso: 15 de Noviembre de 2017).
- Consejo Nacional de Competencias. *Consejo Nacional de Competencias*. Febrero de 2017. <http://www.competencias.gob.ec/> (último acceso: 11 de febrero de 2017).
- Consejo Nacional de Competencias. «Ficha de Competencias Descentralizadas.» Quito, 2017.

- Constitución. *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial 449, de 20 de octubre de 2008, 2008.
- Cootad. «Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad).» Quito: Suplemento del Registro Oficial 303, de 19 de octubre de 2010, 11 de agosto de 2010.
- Cueva, Agustín. *El proceso de dominación política en el Ecuador*. Quito: Planeta, 1988.
- Dean, Mitchell. *Governmentality: Power and rule in Modern Society*. London, 2010.
- ERJAFE. «Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva.» *Decreto Ejecutivo 2428*. Quito: Registro Oficial 536 de 18-mar.-2002, 2002.
- Finot, Iván. *Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local*. Santiago de Chile: Ilpes-Cepal, 2003.
- . *Descentralización en América Latina: Cómo hacer viable el desarrollo local?* Santiago de Chile: Cepal, 2003.
- Foucault, Michael. “El sujeto y el poder.” *Revista Mexicana de Sociología*, 1988: 3-20.
- Jessop, Bob. *The State: Past, present and future*. Cambridge, 2016.
- Larrea, Ana María. *Modo de desarrollo, organización territorial y cambio constituyente en el Ecuador*. Quito: Senplades, 2012.
- MAGAP. *Plan Nacional de Riego 2012 -2026*. Quito: MAGAP, 2012.
- Maiguashca, J, and Lisa North. “Orígenes y significado del Velasquismo: Lucha de clases y participación política en el Ecuador, 1920-1972.” In *La cuestión regional y el poder*, by Rafael Quintero, 89-159. Quito: Corporación Editora Nacional, 1991.
- Maiguashca, Juan. “El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895.” In *Nueva historia del Ecuador*, by Enrique Ayala Mora, 357. Quito: Flacso, 1994.
- Mann, Michael. *Las fuentes del poder social*. España: Alianza Editorial, 1993.
- MEF. «Principios y normas técnicas de contabilidad gubernamental.» *Acuerdo Ministerial 67*. Estado: Vigente: Registro Oficial Suplemento 755 de 16-may.-2016, 6 de abril de 2016.
- Moreano, Alejandro. “El sistema político en el Ecuador Contemporáneo.” In *Nueva Historia del Ecuador*, by Enrique Ayala Mora, 181-219. Quito: Corporación Editora Nacional, 1991.

- Muñoz, Pabel, y Juan Fernando García Ana María Larrea. *EL nuevo pacto territorial: Descentralización y autonomías en la nueva Constitución*. Documento inédito, 2008.
- Nicholls, Esteban. *"Towards a Theoretical Understating of How to Study the State: Governmentality, Power and Governmental"*. 2014.
- Norma Desconcentración. «Norma de desconcentración de las Entidades de la Función Ejecutiva.» *Acuerdo Ministerial 1*. Quito: Registro Oficial 19, de 20 de junio de 2013, 3 de junio de 2013.
- Ojeda, Lautaro. *La descentralización en el Ecuador: avatares de un proceso inconcluso*. Quito, 2000.
- Ortiz, Santiago. «Balance de la descentralización el el Ecuador en el período 1998 a 2016.» En *Balance de la Descentralización en el Ecuador. Perspectiva a futuro*, de Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 4-13. Quito: Giz, 2017.
- . *FLACSO ECUADOR - Youtube*. 2017 йил 24-05.  
<https://www.youtube.com/watch?v=1vXG-Wvh2fo> (accessed 2017 йил 03-08).
- Philip, Abraham. *Notas sobre la dificultad de Estudiar el Estado*. 1977.
- Scott, James. *Seeing Like a State*. London: Yale University, 1998.
- SENPLADES - CNC. *Guia Metodológica para el cálculo de la distribución de recursos de la competencia de Riego y Drenaje a los Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Quito: Senplades, 2013.
- . *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015*. Quito: Editorial Ecuador F.B.T. Cía. Ltda, 2012.
- Senplades. *Acuerdo Ministerial: Norma técnica de desconcentración de entidades de la Función Ejecutiva*. Quito: Registro Oficial, 2013.
- Senplades. «Análisis de Capacidad Insitucional General.» 2013.
- SENPLADES. «Análisis de Presencia Institucional.» Quito, 2014.
- . *Construcción de un Estado Democrático para el Buen Vivir: Análisis de las principales transformaciones del Estado Ecuatoriano 2007-2012*. Quito: Senplades, 2014.
- SENPLADES. *Estrategia Territorial Nacional*. Quito: Inédito, 2017.
- . *Folleto Informativo: Proceso de desconcentración del Ejecutivo en los niveles administrativos de planificación*. Quito: Senplades, 2012.

- Senplades. «Informe de Tipologías de la Desconcentración.» Quito: Dirección de Diseño Institucional, Subsecretaría de Institucionalidad Estatal, 31 de octubre de 2017.
- SENPLADES. *Plan Nacional de Desarrollo*. Quito: Senplades, 2010.
- Senplades. «Reforma Democrática del Estado.» *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo*. 2012. <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Reforma-Democr%C3%A1tica-del-Estado.pdf> (último acceso: 26 de octubre de 2017).
- SENPLADES. *Territorio y Descentralización*. Quito: Senplades, 2013.
- SENPLADES. *Nuevo Sistema de Transferencias a los GAD*. Quito: Senplades, 2015.
- Thompson, Lanny. *Governmentality and Cartographies of Colonial Spaces*. Albuquerque: Formations of U.S. Colonialism, 2012.
- Tilly, Charles. *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Madrid: Alianza Editorial, 1991.
- Tulia, Falleti. *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge university Press, 2010.