

Los procesos de descentralización en el Ecuador: de la autonomía municipal a la articulación de lo local desde el Estado central

Por *Saraí García** y *Viviana Montalvo***

Resumen

La Constitución de la República del Ecuador (2008), en su esfuerzo por lograr un Estado democrático que procure el buen vivir de la población, impulsa políticas de participación ciudadana y descentralización del Estado. No obstante, y contrario a los procesos descentralizadores, que fortalecen los niveles inferiores de gobierno (Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD, para el caso ecuatoriano), la nueva Constitución posibilitó construir un gobierno central omnipresente con un rol, investido en la figura del Presidente de la República, preponderante en el desarrollo local, regional y nacional. Para comprender este cambio de enfoque en las políticas de descentralización en el Ecuador, en este artículo, nos proponemos exponer los factores que explican dicho cambio a través del modelo ideacional de análisis de políticas públicas. El estudio evidencia un cambio ideacional fundamental sobre el lugar del Gobierno central respecto de los gobiernos locales, que recuperó las facultades de rectoría, planificación, regulación y control correspondientes al Poder Ejecutivo.

Palabras clave

Políticas públicas – descentralización – modelo ideacional.

Abstract

The Constitution of the Republic of Ecuador (2008), in its effort to achieve a democratic State that seeks the good living of the population, political impulses for citizen participation and decentralization of the State. However, and contrary

* Estudiante de la Maestría de Investigación en Políticas Públicas de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Colaboradora del Grupo de Investigaciones PLADEST de la Universidad Politécnica Salesiana (UPS).

** Docente de la Universidad Politécnica Salesiana (UPS). Coordinadora del Grupo de Investigaciones PLADEST (UPS).

to the decentralizing processes, which strengthens the lower levels of government (Decentralized Autonomous Governments, GAD, in the Ecuadorian case), the new Constitution makes it possible to build an omnipresent central government with a role, invested in the figure of the President of the Republic, preponderant in local, regional and national development. In order to understand this change of focus in decentralization policies in Ecuador, in this article, we propose to expose the factors that explain this change through the ideational model of public policy analysis. The study evidences a fundamental ideational change in the place of the central government with respect to local governments, which regained the powers of stewardship, planning, regulation and control corresponding to the Executive Power.

Key words

Public Politics – decentralization – ideational model.

Introducción

La descentralización del Estado en el Ecuador se enmarcó en dos momentos: el primero obedeció a la lógica modernizadora de la década de los noventa, en la segunda ola de ajustes estructurales implementados en toda la región latinoamericana¹. Esta ola promulgaba la disminución del Estado central impulsando a los municipios, es decir, gobiernos locales, como promotores del desarrollo económico local. Durante este período, la descentralización se definió como

la transferencia definitiva de funciones, atribuciones, responsabilidades y recursos, especialmente financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero, de que son titulares las entidades de la Función Ejecutiva hacia los Gobiernos Seccionales Autónomos a efectos de distribuir los recursos y los servicios de acuerdo con las necesidades de las respectivas circunscripciones territoriales (Ley Especial de Descentralización del Estado de Participación Social, 1997).

¹ En América Latina, los ajustes estructurales se iniciaron en la década de los ochenta. Se caracterizaron por la disminución del Estado Central y los procesos de privatización, gestados bajo la presión de los organismos multilaterales (Oleas, 2017).

El segundo momento se inició con la Constitución de 2008, que concibe la descentralización como «una forma de organización y administración del Estado que persigue acercar la administración pública a la ciudadanía para satisfacer sus necesidades de mejor manera y para incrementar la participación social en la toma de decisiones» (Guerra, 2015). Durante este período, se entendió el Estado central como el ente articulador de los gobiernos locales, por lo que recuperó el rol de agente preponderante en el desarrollo local, regional y nacional. La descentralización se basó en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de responsabilidades o autoridad y recursos, desde el Gobierno central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Estas condiciones dan cuenta de un cambio en las políticas de descentralización.

En este contexto, y para comprender los factores que explican el cambio de enfoque en las políticas de descentralización, este trabajo analiza a través del modelo ideacional de análisis de políticas los procesos de discusión de dichas políticas, realizados en el marco de la Asamblea Constituyente 2008. Según este modelo, las ideas no son meros discursos que los actores utilizan dentro de la red para movilizar sus preferencias de política, sino que funcionan como elementos cohesionadores de la estructura que, en el nivel macro de análisis, hace prevalecer sus propuestas (Kisby citado en Palacios, 2015: 32).

Seleccionamos este modelo por dos razones: porque las ideas programáticas que motivaron estos procesos son un elemento importante para entender el cambio de las políticas de descentralización en el Ecuador durante el período de la Asamblea Constituyente 2008; y porque los resultados de política fueron producto de la articulación de redes de política motivadas por la idea programática de que el Estado debía recobrar su capacidad de coordinación y articulación de los gobiernos seccionales. Desde mediados de la década de los noventa hasta inicios de 2000, estos gobiernos habían desarrollado una autonomía y fortalecimiento emergentes frente al Estado central, como consecuencia de las condiciones de inestabilidad que caracterizaron esos años.

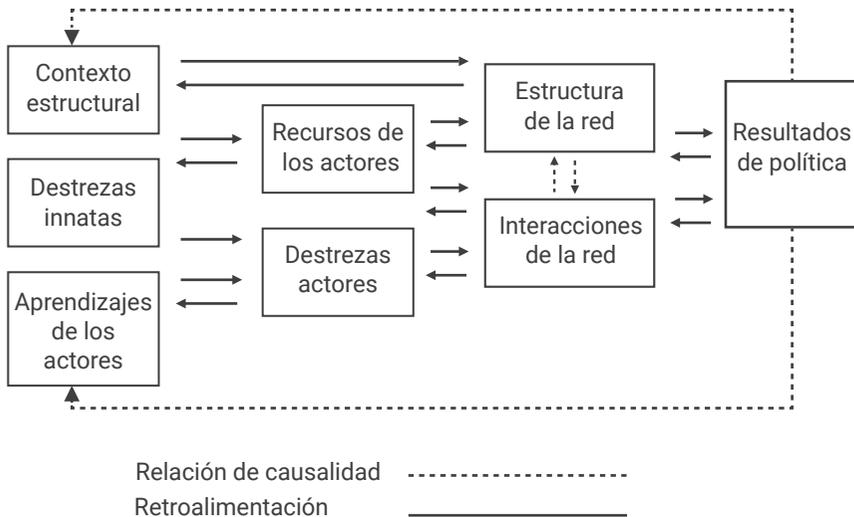
En las siguientes páginas, en primer lugar, se sitúan los conceptos clave que comprenden el modelo ideacional de análisis de redes de política. En segundo lugar, se identifican las ideas programáticas disputadas en el proceso de reformas

a las políticas de descentralización. En tercer y último lugar, se determinan los actores y redes que propulsaron los resultados de política.

1. Análisis de redes de política: del modelo dialéctico al ideacional

El modelo ideacional de análisis de redes de políticas es una variante del modelo dialéctico, puesto que, dentro de su propuesta de análisis, considera la relación dinámica que existe entre agente y estructura. El modelo dialéctico entiende las redes como estructuras que operan como una variable independiente respecto de los resultados de política, que son, desde esta perspectiva, variables dependientes (Marsh y Smith, 2001).

Figura 1. Esquema del modelo dialéctico de análisis de redes de política



Fuente: Marsh y Smith (2000)

En este orden, se plantea que los agentes de política son todos aquellos actores que poseen capacidad de incidir sobre el comportamiento de otro. Por consiguiente, se plantea la existencia tanto de actores humanos como no humanos, los

cuales pueden ser leyes, reglamentos, que tengan como condición la capacidad de influenciar la acción.

Como se observará en el siguiente apartado, en el caso ecuatoriano, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) ha sido actor con capacidad de agencia, dado que movilizó a la comunidad epistémica para incidir en el debate de la Constitución del 2008 en torno a las políticas de descentralización.

Según Marsh y Smith (2001), el modelo dialéctico asume que existe una relación interactiva entre estructura y agencia en la cual ambos elementos inciden uno sobre el otro de forma continua. Por tanto, la agencia de los integrantes de la red está sujeta a las posibilidades de acción que les brinde la estructura. Sin embargo, las condiciones de la estructura no son determinantes ni inmóviles, sino que, más bien, tienden a ser alteradas por las decisiones, estrategias y negociaciones empleadas por los integrantes de la red de política. La capacidad de agencia de la SENPLADES tuvo lugar dentro de la estructura de la red de política configurada alrededor de las políticas de descentralización. Esta agencia consiguió incidir y modificar la estructura en la que operaba. Es precisamente la lógica dialéctica la que le permite esta capacidad de acción, dadas las condiciones de la estructura de la red.

Además de considerar la relación agente-estructura, el modelo dialéctico indaga también en la incidencia de la relación red y contexto (Marsh y Smith, 2001). Para este modelo, existen factores tanto endógenos como exógenos que inciden en la configuración de las redes de política. Desde la lógica de lo dialéctico, aquellos factores exógenos o contextuales no tienen una incidencia unidireccional respecto de la red, sino que son, a su vez, afectados por ella. En el caso de la Constitución del 2008, la red que propició las reformas en las políticas de descentralización se circunscribió a un contexto social específico, marcado por la demanda social de transformación de las instituciones estatales y políticas. No obstante, la influencia del contexto sobre la red no tiene un orden unidimensional, sino que la red de política, a su vez, tiene la capacidad de incidir sobre el contexto.

Finalmente, la tercera relación que comprende el modelo dialéctico es la de red y los resultados. Un acercamiento inicial asume como evidente la incidencia de

la red sobre los resultados de política; para este modelo, la red es una variable independiente, mientras que los resultados son una variable dependiente (Marsh y Smith, 2001). Además de aceptar la anterior aseveración, este modelo asume que los resultados de política tienen la capacidad de incidir en la red, puesto que pueden propiciar cambios en la membresía de los integrantes de la red e incidir así en su estructura y en la capacidad de agencia de sus integrantes.

La propuesta planteada por el modelo dialéctico permite comprender de manera más profunda las relaciones existentes entre agencia y estructura, y dilucidar que estas relaciones están atravesadas por interacciones dialécticas y de mutua afectación. Pese al potencial analítico del modelo dialéctico, el ideacional postula la necesidad de explicar qué elementos propician la configuración de la red. Para ello, este enfoque incorpora la relevancia de las ideas y cómo estas pueden dar lugar a la estructuración de la red de política (Kisby, 2007).

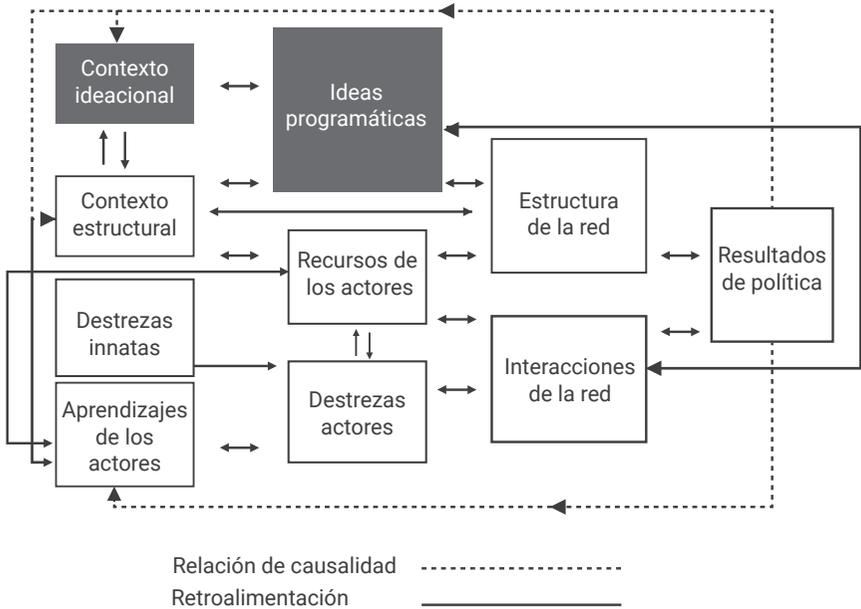
2. El modelo ideacional

En el modelo ideacional, se adhieren dos categorías explicativas al modelo dialéctico: el contexto ideacional y las ideas programáticas. Desde esta perspectiva, las ideas programáticas son variables independientes que propician la configuración de las redes de política —variables intermedias—, que decantan en resultados de política —variables dependientes—. La relación entre estas variables no tiene una causalidad lineal, sino dialéctica (Kisby, 2007).

Tomar las ideas programáticas como variables independientes abre un nuevo interrogante: ¿qué se comprende por *ideas programáticas*?

El modelo ideacional plantea que las ideas programáticas no son un símil de la ideología, no representan un equivalente a paradigmas y tampoco son formas particulares de ver el mundo. Las ideas programáticas se comprenden como afirmaciones o coordenadas sistemáticas que circulan en torno a temas específicos y se encuentran caracterizadas por tener la capacidad de incidir en el comportamiento de los agentes de la red de política. En el caso objeto de estudio, las ideas programáticas se suscriben a un campo específico de debate, que es la descentralización.

Figura 2. Esquema del modelo ideacional de análisis de redes de política



Fuente: Kisby (2007)

En función de lo antes expuesto, se entiende que el modelo ideacional brinda la capacidad de generar explicaciones sobre los resultados de política, en tanto consigue explicar cómo las ideas son una variable que propicia la configuración de las redes de política, motivando formas de agencia particulares en aquellos que integran la red, que son quienes inciden en la generación de los resultados de política. Es importante señalar que el modelo ideacional no asume que las ideas inciden por sí mismas en los resultados políticos, sino que estas requieren un marco ideacional propicio que transforme estructuras y que, además, incida en las agencias de los actores.

Un elemento que concentra y moviliza la producción y discusión de ideas son lo que Haas (1992) denomina *comunidades epistémicas*. Estas comunidades se conciben como redes de profesionales que gozan de prestigio por su experiencia o capacidades, cuestión que las posibilita a ocupar un lugar de autoridad en torno a

la formulación, diseño o cambios de política según la experticia y el conocimiento que poseen (Kisby, 2007). En el caso analizado, la comunidad epistémica se conformó con académicos pertenecientes a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sedes de Chile y México, la Universidad Autónoma de México (UNAM) y otros académicos independientes, como Xavier Albo y Álvaro García, de Bolivia; Bonaventura de Souza Santos, del Brasil, entre otros (Dávila, 2013).

Pese a que las comunidades epistémicas tienen la posibilidad de difundir ideas desde el lugar del conocimiento, es necesario señalar que ese conocimiento experto no es neutral, y que, en el contexto de redes de política, suele ser empleado para reforzar o modificar comportamientos que logren incidir en los resultados de política. El aporte de Haas (1992) es coincidente con el modelo ideacional, en tanto asume que las ideas por sí mismas no son transformadoras, sino que alcanzan este potencial cuando logran incidir en el comportamiento los actores.

Haas (1992) sitúa las ideas como elementos que pueden generar cambios en la ideología, es decir que las enmarca en un nivel macro, cuestión que no comparte el modelo ideacional, en tanto este asume la capacidad de las ideas programáticas desde un nivel meso (Kisby, 2007). La diferencia de comprender las ideas en una dimensión macro y una meso reside en que, desde una perspectiva macro, las ideas conforman la ideología, mientras que, desde una interpretación meso, según Berman (1998), las ideas se asumen como «el marco conceptual dentro del cual se formulan los programas de acción» (Kisby, 2007). En este sentido, comprender las ideas desde una perspectiva meso implica situarlas en un campo determinado y específico de política; condición que las posibilita a hacer transformaciones particulares, las cuales representan los intereses de los agentes de la red.

En este escenario, al comprender las ideas en el marco de políticas específicas, la categoría de *ideas programáticas* permite dilucidar cómo se producen los cambios de política. Aunque el modelo ideacional asume el papel central de las ideas respecto de la comprensión del mundo, también resalta que las ideas no se encuentran en una dimensión aislada de las condiciones materiales y concretas existentes en un contexto. De esta manera, se asume que las dimensiones de lo ideal y lo material se articulan en un continuo interjuego.

La relación de interacción entre las ideas y lo concreto es comprendida por el modelo ideacional desde una perspectiva que sugiere que las ideas tienen capacidad de transformación cuando logran materializarse en el comportamiento de los agentes (Kisby, 2007). Por tanto, el peso de las ideas reside en su capacidad de incorporarse o configurar una red de políticas que propicie su defensa y difusión.

Explicar la incidencia que las ideas programáticas tienen respecto del comportamiento de los actores de la red es comprender que estas ideas no están sueltas, sino que devienen de contextos ideacionales específicos, que también operan en el accionar de los agentes. La noción de *contexto ideacional* es clave para comprender cómo las ideas se articulan con una estructura social y cómo en función de esa articulación pueden surgir ideas programáticas que promuevan o intenten modificar la organización social (Kisby, 2007). En el caso ecuatoriano, el contexto ideacional que propició la reforma a las políticas de descentralización en la Constitución del 2008 promovía la transformación de las instituciones políticas y sociales.

Al comprender las ideas programáticas en una relación dinámica entre estructura y agencia, se entiende que estas ideas no son estáticas, y que los agentes necesariamente tienen una posición activa respecto de ellas. Esta condición hace a los agentes de la red no solo meros difusores de ideas, sino también posibles transformadores o modificadores de las ideas programáticas que incentivan la red de política. La capacidad de modificarlas dependerá de cuán cerrada o porosa sea la estructura de la red.

En este sentido, mientras más porosa sea una red de política, las ideas programáticas sostenidas por ella podrán modificarse con mayor facilidad, presentando una tendencia al desarrollo de capacidades de innovación. Si la red tiende a la cohesión, la posibilidad de transformar las ideas programáticas será menor. Pese a ello, la condición de alta interconexión de la red que dificulta el desarrollo innovador será la que posibilitará a la red a operativizar las políticas de forma más eficiente (Sandström y Carlsson, 2008).

3. De la autonomía local al Estado central como articulador principal

Si bien el período de análisis del objeto de este estudio se ubica en la discusión y aprobación de la Constitución 2008, es la implementación de esta nueva ley fundamental la que sentó las bases del cambio en las políticas de descentralización. Decimos esto porque marcó un punto de quiebre y transformación respecto de las relaciones existentes entre los gobiernos subnacionales y el Gobierno central; cuestión que se instrumentalizó, finalmente, en la aprobación del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.

La Constitución de 2008 establece un conjunto de disposiciones que plantean la descentralización del Estado en el marco de nuevas relaciones entre el Gobierno central y los entes seccionales. Si bien se precisan las competencias del Gobierno central, una visión predominante terminó por concebir que su rol deba ser omnipresente, a tal punto que leyendo las nuevas normas podría pensarse que la autonomía de los gobiernos seccionales debería ser secundaria (León, 2008).

Para comprender cuáles fueron las ideas programáticas que propulsaron el cambio de política antes mencionado, es importante situarse en los acontecimientos que precedieron a la Constitución y que propiciaron un cambio en el contexto ideacional, que impulsó una reestructuración con respecto a las formas de comprensión del rol del Estado respecto de los gobiernos locales.

El período previo a la Constitución del 2008 se caracterizó por una profunda crisis de gobernanza referente a condiciones de inestabilidad dentro del Gobierno central, por la incapacidad de los «gobiernos que no lograban definir una política económica o esta era bloqueada de inmediato, con los cambios ministeriales frecuentes, con ministros que inclusive duraron semanas y con seis presidentes entre 1996 y 2006» (León, 2008). En este escenario, las municipalidades se presentaban como instituciones «que ofrecían soluciones y recuperaban el sentido de la política» (León, 2008), cuestión que, a su vez, provocaba una superposición entre los distintos niveles de gobierno. Fue en este escenario que,

... al momento de diseñar la Constitución de 2008 (...), la idea de una mayor transferencia de competencias a los entes seccionales, a diferencia de 1998, ya era deseable y promovida por los actores locales, cuando antes estos tenían como prioridad la transferencia de mayores recursos y no tanto de competencias. Así, el rol asumido por los gobiernos seccionales se tradujo en mayor votación y aceptación de estos y el modo cómo se vivió la crisis política de los últimos años contribuyó a la buena aceptación de la descentralización (León 2008).

Para analizar el cambio de las políticas de descentralización a partir de la propuesta del modelo ideacional, se identifica una transformación en el contexto situacional, caracterizado por situar una fase de transición en lo que, según Basabe (2000), son la segunda y tercera etapas de la democracia ecuatoriana. La segunda etapa fue un período de marcada inestabilidad política e implosión partidista. Empezó con la salida del Abdalá Bucaram en 1997 y se consolidó con la aprobación de la Constitución de 1998. Finalmente, culminó con la elección de Rafael Correa en 2006 (Basabe, 2009).

Esta fase se caracteriza por un proceso de reformas institucionales (1995-1998) y agotamiento de recursos económicos —con la crisis financiera y caída de los precios del petróleo en 1999—, lo que intensifica el conflicto político. El poder formal del presidente aumenta, mermando así la poca capacidad legislativa y distributiva del Congreso, hasta convertirlo en un cuerpo puramente fiscalizador y desprestigiado. Tanto los espacios de gobierno como los mecanismos de control —Corte Suprema, Tribunal Electoral, Fiscalía, Procuraduría, etc.— pasan a ser instrumentos de chantaje político en manos de una oposición que busca invadir, no compartir, espacios de poder (Mejía y Polga, 2009, citado por Basabe, 2009: 403).

La tercera etapa de la democracia en el caso ecuatoriano comenzó con la elección de Rafael Correa y se cristalizó a partir de la aprobación de la Constitución del 2008.

Los primeros pasos del proceso se hallan en la aprobación de un diseño constitucional caracterizado por la ausencia de consensos políticos

amplios y en el que resalta una retórica de promesas normativas que difícilmente podrían satisfacer aún los Estados más desarrollados (Basabe, 2009: 404).

Por lo antes expuesto, se sostiene que, previo a la Constitución del 2008, el Estado se había caracterizado por la existencia de un período de crisis de gobernabilidad, que debilitó las capacidades del Estado central, al tiempo que se fortalecieron los gobiernos municipales. La transformación del contexto en la tercera etapa de la democracia apelaba a la reconstitución del Estado central como un eje integrador y coordinador de los distintos niveles de gobierno.

Es así que el contexto situacional marcó un punto de partida para la transformación del contexto ideacional, que pasaba de ser planteado desde el ideal de la disminución Estado, en el marco de la ola de reformas estructurales. A partir de 2006, se empezó a situar al Estado como una institución que necesitaba ser fortalecida consolidando la institucionalidad de lo central como ente legítimo de la planificación y coordinación de los distintos niveles de gobierno.

En este contexto, se evidencia que, en torno a la descentralización, en la Constitución del 2008, existieron dos ideas programáticas en disputa; la primera refería a la autonomía de los gobiernos locales que, a su vez implicaba una disminución del rol del Estado Central. La segunda idea programática, que logró prevalecer sobre la primera, apuntaba a establecer al Estado central como un eje articulador y coordinador de los gobiernos subnacionales, lo que disminuía la autonomía de estos últimos.

Dentro de la Asamblea Constituyente, la temática de descentralización fue trabajada en la mesa 4: Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias. Esta mesa estuvo conformada mayoritariamente por asambleístas pertenecientes a la bancada de Alianza País (8 AP, 2 SP, 1 UNO, 1 PK, 1 Prian). Durante la Asamblea Constituyente, se realizaron distintos esfuerzos para lograr la concertación entre el Gobierno central y los seccionales, sobre todo, en cuanto al proceso de regionalización a partir del trabajo de una SENPLADES encargada de diseñar las propuestas del Gobierno que tendrían, más bien, a recuperar la centralidad estatal, desde el lugar de la planificación y coordinación, desde lo nacional para con local.

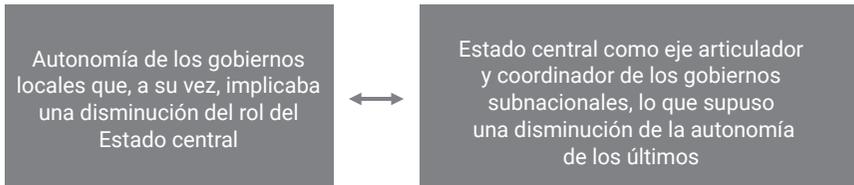
Un elemento clave dentro de la configuración de las propuestas conformadas en la mesa 4 fue la idea de participación. Ejemplo de ello fue la presentación de varios grupos y movimientos como el movimiento indígena durante los debates. Sin embargo, el producto final se elaboró al margen de las discusiones participativas que el proceso había implicado inicialmente (León, 2008).

La redefinición del rol de lo estatal frente a lo municipal incidió particularmente en la asunción de competencias por parte de los gobiernos locales, las cuales, con la Constitución de 1998, quedaban a criterio de ellos; es decir que eran competencias «a la carta». Ahora esas competencias tenían un carácter de obligatoriedad y, además, debían adaptarse a los objetivos planteados a nivel nacional. Esto disminuyó la autonomía que, de forma emergente y debido a crisis políticas del Gobierno central, los gobiernos locales, sobre todo municipales, habían llegado a desarrollar (León, 2008).

Se considera que la idea programática que prevaleció en la Asamblea constituyente respecto del ordenamiento territorial fue la de refundar al Estado central como una institución solvente e integradora que debía tener la capacidad de ordenar y regular gobiernos locales que habían asumido competencias de forma emergente y, por tanto, poco planificada. Esta idea puede verse reflejada en discursos como el siguiente:

La idea de buenos gobiernos locales en un mal país puede inducir a conclusiones y acciones equívocas. Las coberturas de los servicios municipales de salud o educación, cuando las hay, son marginales en relación con las de los servicios fiscales y, en algunos casos, no tienen el menor asidero técnico; son operaciones de legitimación política. El equívoco está presente: lo local se afianza en el descalabro de lo nacional, pero no construye capacidad de universalizar derechos; a la vez, lo nacional no alcanza a construir una respuesta sistémica, activa y transformadora; sobrevive congraciándose con cada ciudad en las efemérides locales (Barrera, 2006).

Figura 3. Ideas programáticas del proceso reforma a la política de descentralización



Fuente: Elaboración propia

El modelo ideacional sostiene que las ideas programáticas no existen por sí mismas, sino que llegan a efectivizarse en función de la incidencia que tienen en el comportamiento de los actores de la red de política. A continuación, se detallará quiénes fueron los integrantes de la red y qué ideas programáticas compartían.

Según la lectura de Dávila (2013), una de las presencias más importantes en el tejido de la Asamblea Constituyente fue al del expresidente Rafael Correa, junto con el movimiento Alianza País. Se da relevancia a esta figura en tanto dinamizó el capital político tras el período de crisis de representatividad suscitado en el país (Dávila, 2013) durante la segunda etapa de la democracia ecuatoriana. Los actores que se suscribieron a la propuesta del Movimiento Alianza País, que promulgaba el fortalecimiento del centralismo, fueron «el Movimiento Popular Democrático (MPD), y Pachakutik, que, a la vez, representaba al movimiento indígena y a la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE)» (Dávila, 2013: 79).

En este contexto, se ubica la Asamblea Constituyente de Montecristi, que responde por un lado a la estrategia electoral y de polarización analizada, y por otro, al deseo más ideológico de constituir un marco que fundamente la creación de un nuevo régimen político, modificando las relaciones entre el Estado, la sociedad y la economía (Ortiz, 2008).

Otro actor estatal que cobró relevancia por su fuerte vínculo con el Ejecutivo fue SENPLADES. Tras la vinculación de estos actores, otras agrupaciones minimizaron su participación en la elaboración de las propuestas. Por ejemplo, el movimiento indígena, debido una falta de concertación interna en cuanto

a la autonomía de los territorios ancestrales, tuvo poco peso en el debate. La representación de partidos políticos tradicionales, como, Madera Guerrero y el Partido Social Cristiano, que se oponía a la nueva lógica de descentralización, tuvo una presencia mínima, condición asociada a una falta legitimidad del partido frente a la población durante ese momento político (Dávila, 2013).

En este escenario, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME) llegó a instrumentalizarse por el Ejecutivo nacional, por lo que sirvió como una instancia de negociación entre el Ejecutivo y las distintas municipalidades, a excepción de Quito y Guayaquil, que negocian con el Estado central de forma directa (Dávila, 2013). Otras organizaciones que se alinearon a la nueva propuesta de descentralización fueron «el Consorcio de Consejos Provinciales (CONCOPE) y las juntas parroquiales representadas por el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador (CONAJUPARE)» (Dávila, 2013).

Además de operar desde el campo de lo político, se encontró la presencia de actores que intervinieron desde las comunidades epistémicas, quienes operaron en calidad de expertos promulgando ideas a favor de la reforma de la política de descentralización. Fue así que la discusión de la asamblea recibió apoyo de una delegación del

... Centro de Estudios Políticos y Sociales de España, que fue un equipo de abogados de la Región Vasca, además de otros asesores que vinieron delegados del gobierno de Cataluña en los que figuraban nombres, como Decido Machado, Roberto Viciano, Marco Aparicio y Francisco Palacios (Dávila 2013).

Sin embargo, la presencia de estos expertos no fue la única, es así que

... previo a los debates, se realizaron conferencias y charlas con expertos de Bolivia, Colombia, que fueron invitados por la Asamblea o por la misma SENPLADES. Estos profesionales ampliaron las discusiones con una pluralidad de posiciones que venían de la propia experiencia de sus países, como la reforma del Estado y la descentralización. Entre este grupo de profesionales, hubo la presencia de académicos de FLACSO Chile, FLACSO México,

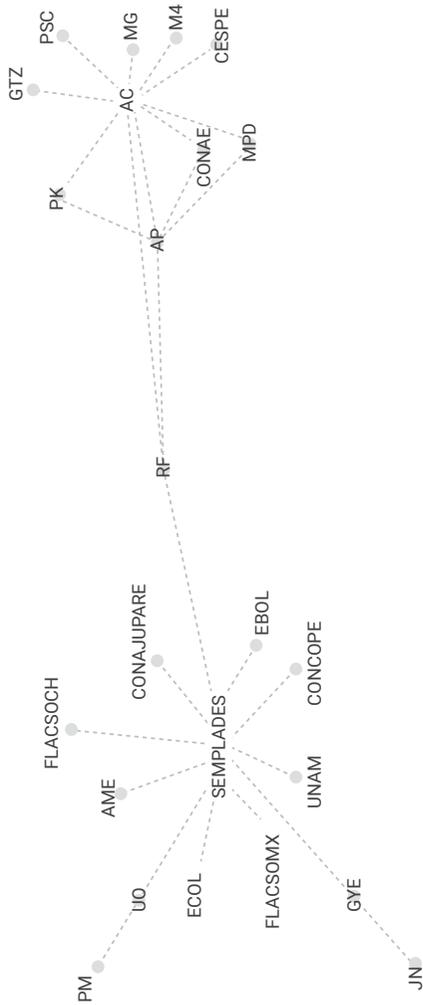
UNAM de México. Entre los nombres de estos académicos, destacan Xavier Albo y Álvaro García Linera (Bolivia), William Asees (Holanda), Boaventura de Sousa Santos (Portugal), que representaban el capital político basado en la reputación de los intereses de Alianza País (Dávila, 2013).

El último actor identificado con un rol de intermediario a través del lugar de fiscalización fue la cooperación internacional, sobre todo, la Cooperación Técnica Alemana (GTZ).

La interacción de los actores antes mencionados y su adherencia a distintas a las ideas programáticas que incidieron en su comportamiento dentro de la Asamblea Constituyente desencadenaron la concreción de una nueva lógica de la política de descentralización plasmada en la Constitución 2008. Esta tendía a fortalecer una forma de gobierno que depositaba en el Estado central las capacidades de integración y coordinación de los gobiernos subnacionales.

Luego de identificar a los actores involucrados en el proceso de reforma, se procesó la información a través de una matriz binomial. Se empleó el método de grafos para visualizar la configuración de la red de política estudiada a partir del programa Gephi.

Figura 4. Red configurada en la reforma de la política de descentralización en la Constitución 2008



Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

Una vez situada la información descrita a lo largo de este texto en la matriz binomial de relaciones, que posibilita observar de forma gráfica la red que permitió la transformación de la ley, se concluye que la SENPLADES fue un actor clave por su capacidad de vincular la comunidad epistémica que apoyaba el proceso de reforma. Asimismo, operó como un nodo con alta concentración y capacidad de mediación entre las organizaciones autónomas que representaban a las municipalidades, y de refuerzo de las posiciones periféricas de los municipios que se oponían a la reforma —Quito y Guayaquil—.

La Asamblea Constituyente fue otro actor que presentó una alta densidad y capacidad de mediación entre los partidos y movimientos políticos que estuvieron implicados en la transformación del modelo de descentralización, siendo aquellos partidos que se aliaron con Alianza País los que muestran una mayor centralidad. En cambio, aquellos que manifestaron oposición se situaron en instancias periféricas respecto de las posiciones de decisión ocupadas en la Asamblea. Además, se observó que, a diferencia de lo previsible, la Mesa 4: Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias tuvo un papel periférico en la trama de reformas.

Finalmente, ha de resaltarse el papel de centralidad y mediación que ejecutó el presidente Rafael Correa como nexo vinculante entre la Asamblea Constituyente y la SENPLADES. Se considera que aquello que conectó a ambos organismos fue la dinamización del capital político con la cual contaba la figura de Correa durante ese período, que materializó a través de distintas vinculaciones las reformas a la descentralización dentro del país.

Referencias bibliográficas

- Barrera, A. (2006). «Un país con autonomías, no unas autonomías sin país». En *La Tendencia*, pp. 122-127.
- Basabe, S. (2009). «Ecuador: reforma constitucional, nuevos actores políticos y viejas prácticas partidistas». En *Revista De Ciencia Política*, 29, (2), pp. 381-406.
- Dávila, I. (2013). *La descentralización en juego: Estudio de la descentralización en la reforma del Estado ecuatoriano en el contexto de la Asamblea Constituyente de Montecristi*. Quito: FLACSO.

- Guerra, G. (2015). «¿En qué consiste y cómo avanza la descentralización en el Ecuador?». En *Chakana*, pp. 4-9.
- Kisby, B. (2007). «Analysing policy networks. Towards an ideational approach». En *Policy Studies*, 28, pp. 71-90.
- León, J. (2008). «Descentralización y autonomías en la Constitución de 2008». En *El Debate*, pp. 97-105.
- Marsh, D y Smith, M. (2001). «There is more than one way to do political science». En *Political Studies*, 49, pp. 528-541.
- (2000). «Understanding policy networks: towards a dialectical approach». En *Political Studies*, pp. 4-21.
- Oleas, J. (2017). «Ecuador 1980-1990: crisis, ajuste y cambio de régimen de desarrollo». En *América Latina en la historia económica*, pp. 210-242.
- Ortiz, S. (2008). «Participación ciudadana: La Constitución de 1998 y el nuevo proyecto constitucional». En *ÍCONOS*, 32, pp. 101-125.
- Palacios, D. (2015). *Afroecuatorianos sospechosos: La educación afroecuatoriana en la agenda política*. Tesis presentada para la obtención del título de Magíster en Políticas Públicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Ecuador.
- Sandström, A. y Carlsson, L. (2008). «The performance of policy networks: the relation between network structure and network performance». En *The policy of studies journal*, 36, (4), pp. 497-524.

Leyes y decretos

República del Ecuador (1997). Ley Especial N.º 27, Descentralización del Estado de Participación Social. Publicada en el R.O. el 8 de octubre.

Cómo citar este artículo

García, S. y Montalvo, V. (2020). «Los procesos de descentralización en el Ecuador: de la autonomía municipal a la articulación de lo local desde el Estado central». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4, (2), pp. 69-87.