

ECUADOR Debate₁₀₆

Quito/Ecuador/Abril 2019

Consulta previa libre e informada

Los frutos de la dispersión. Elecciones locales y balance del poder político en el Ecuador post-progresista

A río revuelto, ganancia de varios pescadores

Conflictividad socio política: Noviembre-Diciembre 2018/Enero-Febrero 2019

Conflictos Sociales y Consulta Previa, Libre e Informada

La participación de los pueblos indígenas y tribales en medidas administrativas con impacto en el territorio: un modelo para armar

La consulta a debate ¿Garantía de derechos o mecanismo de despojo?

La articulación Estado-empresa en Ecuador: la “socialización de la política pública minera” como trampa al Convenio 169 de la OIT.

El derecho a la consulta previa y su aplicación en el Perú. 30 años después del Convenio 169 –OIT

Una consulta inconsulta. El caso del TIPNIS. Bolivia

Transformaciones rurales en la era neoliberal. Dominio global del agro-negocio

Elecciones, Descentralización y Autonomía local: tensiones en el progresismo ecuatoriano

Ley de Fomento Productivo y Flexibilidad Laboral. Articulaciones neoliberales



ECUADOR **Debate**

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga (+), Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga (+), Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez Parga. 1982-1991
Editor: Hernán Ibarra Crespo
Asistente General: Margarita Guachamín

REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

© **ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR**

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 51

ECUADOR: US\$. 21

EJEMPLAR SUELTO EXTERIOR: US\$. 17

EJEMPLAR SUELTO ECUADOR: US\$. 7

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Tel: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caaporg.ec@uio.satnet.net

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

PORTADA

Gisela Calderón/Magenta

ARMADO E IMPRESIÓN

Edwin Navarrete, Taller de Diseño Gráfico

ISSN: 2528-7761

ISBN número 106: 978-9942-963-47-5

ECUADOR DEBATE 106

Quito-Ecuador • Abril 2019

ISSN 2528-7761 / ISBN 978-9942-963-47-5

PRESENTACIÓN 3/7

COYUNTURA

- Los frutos de la dispersión. Elecciones locales y balance del poder político en el Ecuador post progresista 9/16
Pablo Ospina
- A río revuelto, ganancia de varios pescadores 17/34
Katuska King y Pablo Samaniego
- Conflictividad socio política: Noviembre-Diciembre 2018 / Enero-Febrero 2019 35/40

TEMA CENTRAL

- Conflictos Sociales y Consulta Previa, Libre e Informada 41/55
Edwar Vargas Araujo
- La participación de los pueblos indígenas y tribales en medidas administrativas con impacto en el territorio: un modelo para armar 57/73
Diana Milena Murcia Riaño
- La consulta a debate ¿Garantía de derechos o mecanismo de despojo? 75/92
Raymundo Espinoza Hernández
- La articulación Estado-empresa en Ecuador: la “socialización de la política pública minera” como trampa al Convenio 169 de la OIT 93/110
María Luiza de Castro Muniz
- El derecho a la consulta previa y su aplicación en el Perú. 30 años después del Convenio 169 –OIT 111/127
Luis Hallazi
- Una consulta inconsulta. El caso del TIPNIS. Bolivia 129/140
Alberto Acosta, Shanon Biggs, Fátima Monasterio y Enrique Viale

DEBATE AGRARIO-RURAL

- Transformaciones rurales en la era neoliberal. Dominio global del agro-negocio 141/154
Cristóbal Kay

ANÁLISIS

- Elecciones, Descentralización y Autonomía local:
tensiones en el progresismo ecuatoriano 155/172
Víctor Hugo Torres D.
- Ley de Fomento Productivo y Flexibilidad Laboral.
Articulaciones neoliberales 173/185
Raúl Harari

RESEÑAS

- Ciudad y Arquitectura 187/189
- Says who? The struggle for authority in a market-based society 190/193
- 50 años de Radio Nacional Huanuni junto a las luchas
de los trabajadores mineros 194/197

ANÁLISIS

Elecciones, descentralización y autonomía local

Tensiones en el progresismo ecuatoriano

Víctor Hugo Torres D.*

En el período progresista del Ecuador, la descentralización fue opacada por una recentralización de lo público. En las dos elecciones seccionales del 2009 y 2014, se incrementó la dispersión electoral y la oposición al progresismo de los gobiernos locales, con la consecuente desatención política a la descentralización; mientras en las elecciones nacionales del 2009 y 2013, con los triunfos presidenciales se legitimó la recentralización estatal que disminuyó a lo local. La descentralización en medio de las tensiones entre los gobiernos seccionales y el gobierno nacional, enfrenta incertidumbres solo superables redefiniendo las relaciones estatales entre el centro y las localidades.

Introducción

El propósito de este texto es explicar el débil respaldo político a la descentralización, asociada a la fragmentación electoral de los gobiernos locales, en contraste con la recentralización de la política pública asentada, en cambio, en las victorias electorales nacionales que caracterizó al período progresista ecuatoriano. Narrando la cartografía electoral, se examina cómo en los dos comicios de la denominada “Revolución Ciudadana”, perduraron la agregación regional en las votaciones presidenciales, y el fraccionamiento local en los sufragios provinciales y municipales, a contragolpe con la aparente nacionalización del partido gobernante. La descentralización a medio camino de la cabal asunción de competencias por parte de los gobiernos locales, la mayoría alineados en la oposición al progresismo, y la desconcentración gubernamental legitimada por el triunfalismo presidencial, enfrenta incertidumbres.

El texto se divide en cinco apartados. En el primero, en medio del debate, se define brevemente lo que se entiende por el ciclo de los gobiernos progresistas en América Latina. En el segundo se reseña el lapso progresista ecuatoriano, esto es el auge y declive del partido gobernante, enclavado en una centralidad pública que redujo a lo local. En el tercero se analizan los agregados regionales detrás de las victorias electorales presidenciales, legitimadoras de la racionalidad gubernamental.

* Docente Investigador, Universidad Politécnica Salesiana Ecuador, email: vtorres@ups.edu.ec

mental que impulsó la recentralización pública. En el cuarto se analiza el fraccionamiento electoral subnacional, y la dispersión de los gobiernos provinciales y municipales que dejó en la desatención política a la descentralización. Finalmente, se señalan algunas proposiciones acerca del devenir de la descentralización.

El ciclo de los gobiernos progresistas

En general, el ciclo progresista alude al período de vigencia de los gobiernos de izquierda y centro izquierda en América Latina, instituidos en la década del 2000 y declarados postneoliberales. Sus diversas experiencias suscitaron un polarizado debate entre adeptos y opositores, entre académicos e intelectuales orgánicos, sobre el alcance de sus transformaciones y el rupturista sentido emancipatorio inicial, reemplazado en la mayoría de países por el viraje hacia el populismo de izquierda (Svampa, 2010; Gaudichaud, 2015). El ciclo asumió distintas intensidades en los países gobernados por las fuerzas progresistas, varió según las presiones de los encontrados intereses de los grupos de izquierda y derecha que conforman sus partidos, los mismos que tendieron a desmovilizarse tras varios períodos de gobierno, ante una perspectiva política de conversión del *transformismo* en conservadurismo.

En medio del dilema de cómo gobernar alternativamente en el heredado Estado moderno, los gobiernos progresistas promovieron una renovación estatal que los entrampó en *estatalidades* de factura liberal, atravesadas por componentes de dominación y opuestos a la efectiva democratización de la sociedad, advierte Raul Zelik (2012). Surgieron, acota, como rebeliones antiinstitucionales provocadas por las precedentes crisis de los sistemas de partidos, y enmarcadas en las lógicas electorales del Estado liberal que no es neutral, ni sometido a la voluntad popular (Zelik, 2012: 81).

Zelik propone dos líneas de interpretación. Una recurriendo a la definición del Estado de Nikos Poulantzas (Zelik, 2012: 82), como condensación de la correlación de fuerzas y terreno de disputas sociales, cuya función es sostener las relaciones hegemónicas del orden, uniendo a las clases dominantes y desorganizando a las clases subalternas al “integrarles en algún sistema público”, dado que la hegemonía no se construye solo desde arriba sino en las relaciones conflictivas con todos los estratos sociales; Zelik (2012), deduce que un movimiento emancipador no tiene mayores perspectivas dentro de instituciones que sostienen las relaciones de dominación, aunque modifiquen su institucionalidad.

Y otra, apoyado en las nociones de *rizoma* o estructura de red compleja, y *agenciamiento* o fuerzas heterogéneas interafectadas, elaboradas por Gilles Deleuze y Felix Guattari para cartografiar la sociedad como “constelaciones y contingencias” (Zelik, 2012: 83), las experiencias progresistas latinoamericanas son vistas como la agregación de múltiples procesos mutuamente influenciados, en los que coexisten autoritarismos populistas con empoderamientos subalternos y populares. Los cambios políticos antes que consecuencias electorales, son el efecto

de un “agenciamiento atípico de ruptura, continuidad y transformación” (Zelik, 2012: 84), afirma el autor.

Sin ser continuidades reformistas o rupturas revolucionarias, los gobiernos de izquierda o centro izquierda latinoamericanos al mismo tiempo que fortalecieron el Estado redistribuyendo la riqueza en beneficio de las clases populares, ahondaron en el modelo de desarrollo imperante y las estructuras neo extractivas (Zelik, 2012: 85). Por lo que no es propio de los gobiernos progresistas facilitar los procesos de apropiación y apoderamiento popular, sentencia Zelik (2012: 86).

Más que el fin del ciclo progresista, se trata del agotamiento de su fase hegemónica, aclara Massimo Modonesi (2015). Recurriendo a los conceptos gramscianos de hegemonía y cesarismo, para Modonesi el ciclo progresista encierra diversas formas de *revolución pasiva*, en pos de transformaciones estructurales aunque limitadas, las que con trasfondo conservador impulsan “desde arriba prácticas desmovilizadoras y subalternizantes” del tipo *cesarismo* y *transformismo* con consecuencias en el vaciamiento de los “canales de organización, participación y protagonismo popular” (Modonesi, 2015: 23). Desde el 2013 se observan, dice el autor, puntos de inflexión y giros paulatinos hacia tendencias regresivas, en el marco de la crisis económica regional y de tensiones con los movimientos sociales situados a la izquierda del progresismo, como en Ecuador (Modonesi, 2015: 24).

Coincide en señalar la coexistencia de bloques y alianzas de “diverso signo” en los gobiernos progresistas. Si al inicio predominó el transformismo, se observa un viraje regresivo, conservador, respecto del rasgo progresivo de la etapa hegemónica de los gobiernos progresistas, expresadas en variaciones de la orientación de las políticas públicas ante la pérdida de “hegemonía transversal” y desplazamientos hacia el centro, en reemplazo de la polaridad izquierda-derecha o pueblo-oligarquía que caracterizó sus inicios (Modonesi, 2015: 25), marcados por la irrupción de movimientos anti neoliberales y enfrentados a los impulsos restauradores de las derechas que estimularon la consolidación hegemónica del progresismo.

Si bien los virajes regresivos varían en los países, en el fondo están relacionados con los “desplazamientos moleculares” de sus coaliciones sociales y políticas, y con la influencia de las fracciones de clase y grupos sociales en la reorientación de las políticas públicas (Modonesi, 2015: 25). Igualmente, aunque son variables las reactivaciones de la oposición social, la recuperación de las derechas, y el repunte de las protestas populares como expresión del “perfil antagonista y autónomo a contrapelo de la subalternización propia de las revoluciones pasivas” (Modonesi, 2015: 28); su poca intensidad, consistencia y articulación no implican en el horizonte político lo que Modonesi denomina “un escenario de izquierdización de la política latinoamericana” (Modonesi, 2015: 28). Concluye que “en medio de tiempos convulsos”, las revoluciones pasivas latinoamericanas continúan, aunque sitiadas por las crecientes oposiciones a sus derechas e izquierdas, y selladas internamente por los virajes conservadores y regresivos (Modonesi, 2015: 28), agoreros de su erosión triunfalista.

Más allá del debate sobre el agotamiento de las hegemonías en el ciclo progresista, en América Latina, a finales de la segunda década del siglo XXI, se observa severos reveses en algunos de los países que tuvieron gobiernos de izquierda y centro izquierda, atravesados varios de ellos por profundos e insuperados clivajes regionales en la economía y la política, que hacen difícil mantener la redistribución fiscal y la ampliación de lo público. La creciente amenaza de desmantelamiento de las instituciones públicas y las políticas de bienestar, se cierne en la región.

Auge y declive del progresismo en Ecuador

El Ecuador fue uno de los países latinoamericanos que vivió el giro progresista orientado a recuperar el Estado, junto con el fortalecimiento de un Ejecutivo articulado a las demás Funciones estatales, no suficientemente apoyado en los gobiernos locales y menos aun enraizado en la sociedad, con cuyos segmentos organizados tanto de izquierda como de derecha más bien protagonizó enfrentamientos. El presidente Rafael Correa y el Movimiento Alianza PAIS (MPAIS) ganaron las elecciones del 2006, tras una polarizada campaña que enfrentó al proyecto de reforma política con el populismo y el *status quo* (Paz y Miño, 2006; Recalde, 2007), obteniendo en la segunda vuelta el 56.6% de la votación. Su proyecto se plasmó en la Constitución del 2008 que reformó el Estado y perfiló una descentralización de competencias en cascada a los distintos niveles de los denominados Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).

Las reglas electorales se modificaron sustantivamente, con consecuencias registradas en la disminución de “los índices de fragmentación, de volatilidad y del número efectivo de partidos, así como la disminución del peso del factor territorial en la definición de preferencias”, señala Simón Pachano (2018: 187-188). En el nuevo marco institucional se convocaron a otras elecciones presidenciales en el 2009 que el MPAIS volvió a ganar, reiterándose, más tarde, un tercer triunfo presidencial en los comicios del 2013. El lapso 2006-2017 fue el ciclo progresista de la “Revolución Ciudadana” que, asentado en una transitoria bonanza petrolera, reconfiguró la centralidad estatal mermada por el embate neoliberal de años anteriores, junto al gobierno del Estado que por mandato constitucional sería descentralizado. Daba la sensación que se inauguraba una inédita etapa de equilibrio entre la centralidad y la descentralización del Estado.

Con el triunfo en tres elecciones nacionales sucesivas, a las que hay que añadir la Asamblea Constituyente y tres consultas populares, parecía que el MPAIS había alcanzado su “nacionalización”, esto es acumulado amplios apoyos en toda la geografía nacional y dejado atrás los clivajes electorales que marcaron a la política ecuatoriana (Polga-Hecimovich, 2014). Vistas de cerca las elecciones nacionales y seccionales del período progresista, revelaron tendencias de agregaciones regionales en los comicios presidenciales, así como fragmentaciones

partidarias en los comicios locales, indicativos ambos de la persistencia no solo de las divisiones electorales, sino de fisuras políticas entre el gobierno central y los gobiernos locales.

Utilizo el término agregaciones regionales para referirme a los espacios sub-nacionales que diferencian, en el territorio, las preferencias en los sufragios y las concentraciones de electores, si bien se trata originariamente de un dispositivo de planificación pública (Iracheta, 2002), se puede aplicar a la comprensión de las tendencias de respaldo electoral que dieron lugar a la posterior implementación de políticas sectoriales regionales.

Con las sucesivas victorias electorales presidenciales, el MPAIS se erigió en un partido cuasi estatal, ensamblado con dispositivos cesaristas y guiado por una propensión transformista, con lo que sus dirigentes eran al mismo tiempo los mayores burócratas, adalides políticos e intelectuales orgánicos; liderado por el Presidente, sustituyó al pueblo con su propia opinión pública, y copó con la exposición mediática de festejos, sabatinas y cadenas nacionales a la inexistente vida interna partidaria. El MPAIS se convirtió en una maquinaria electoral paraestatal de alcance nacional que, en tensión con los movimientos sociales posicionados a su izquierda, erosionó los espacios de organización y participación popular.

La racionalidad gubernamental asentada en el triunfalismo presidencial, prescindió de las históricas tensiones entre las localidades y la centralidad estatal, si bien se hizo un extenso reconocimiento constitucional de los gobiernos seccionales como partes del Estado, en la implementación de la reforma estatal una centralidad desconcentrada prevaleció sobre lo seccional. El progresismo no asumió lo local como estratégico en su proyecto transformista, porque atentaba a la nacionalización política, si bien primero había que robustecer la centralidad estatal para luego incursionar en la descentralización, en la práctica ocurrió que la recentralización sectorial de la política pública predominó sobre la descentralización, afectando las autonomías locales.

De ahí que, más allá de la abultada normativa descentralizadora instaurada en el período progresista (Barrera, 2015), con la recentralización de la política pública los gobiernos locales fueron opacados por una vertical desconcentración en zonas, distritos y circuitos “en el territorio” (Bastidas, 2017), implementada en paralelo y sin considerar al régimen seccional. La transferencia de competencias y recursos realizada con altibajos a los desiguales gobiernos autónomos descentralizados (GAD) provinciales, cantonales y parroquiales rurales, ocurrió en medio de su crónica debilidad institucional (Torres, 2016), acentuada con la desconcentración pública y la fragmentación local.

En las elecciones del 2017 el MPAIS volvió a ganar, esta vez apenas distanciado de la segunda fuerza electoral, y paradójicamente, empezó a desactivar desde adentro el progresismo, cuestionando retóricamente su excesiva centralidad y autoritarismo (Ospina, 2017; Ortiz y Burbano, 2017). La implosión del partido gobernante detonada por los eventos de corrupción asociados al Vicepresidente y al gobierno progresista (Hurtado, 2017), en múltiples fracciones internas que

habían sido contenidas desde su inicio, dio paso a la metamorfosis ideológica de sus liderazgos realineados con el presidente Lenín Moreno, y a crecientes posicionamientos gubernamentales con los intereses empresariales.

El gobierno emprendió la desactivación del progresismo. Una nueva Consulta Popular prohibió la reelección presidencial, auspiciando el “parricidio” con la defunción política del “padre del progresismo” y el desmontaje del mito presidencial (Burbano, 2017). Le facultó cambiar las autoridades de Justicia, Procuraduría, Participación y demás entidades de control, así como de las otras Funciones del Estado. Entrampado en una crisis fiscal derivada de la fastuosidad del gasto público heredado, el gobierno recurrentemente anuncia recortes presupuestarios para reducir el aparato estatal, y campañas para recuperar los recursos públicos esquilados en el gobierno progresista. Aplicó un plan de fomento económico dialogado con el sector privado, que no satisface suficientemente al empresariado. En el equipo presidencial los miembros de MPAIS son paulatinamente reemplazados por representantes de las cámaras empresariales y, a través de la Asamblea Legislativa se está reformando el alcance regulatorio de varias leyes de los sistemas universitario, electoral, comunicación, entre otros.

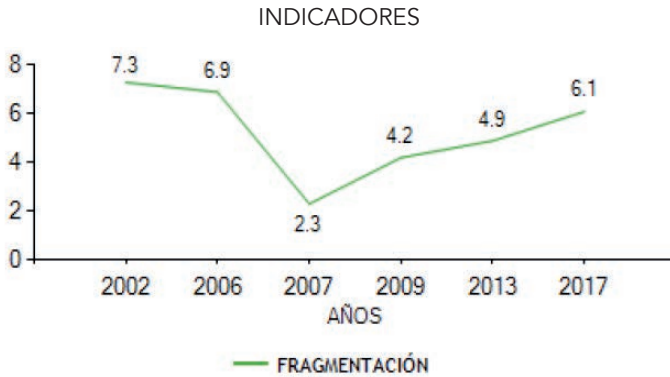
La desactivación interna del progresismo por parte del propio MPAIS, está en curso. Con la implosión del partido gobernante, las facciones internas alineadas con el anterior presidente acusan al actual de “traición” por dismantelar los logros de una década, protagonizando, paradójicamente, en abierta actitud desestabilizadora movilizaciones callejeras de protesta ante un gobierno que reedita el servilismo de su “corte incondicional”, las que en realidad, como lo señaló Felipe Burbano (2018), revelan su “propia imposibilidad”, el actual gobierno no expresa la traición sino el “fracaso de la revolución”, comenta el analista.

Elecciones nacionales y recentralización pública

Las elecciones ganadas por el MPAIS son inéditas desde el retorno a la democracia en 1979, ningún partido político había logrado sostener un respaldo mayoritario nacional. El único presidente ecuatoriano reelecto cinco veces fue Velasco Ibarra, en el transcurso de cuarenta años y de controvertidas alianzas electorales (De la Torre, 1993); Rafael Correa y su movimiento, en cambio, consiguieron ganar todos los comicios nacionales en un lapso de once años, dejando atrás a los grandes partidos que protagonizaron temporales presencias nacionales, desvanecidos con la crisis de representación política de fines de los noventa, o reducidos a conseguir el mínimo necesario (5%) para mantener su reconocimiento legal.

El siguiente indicador de fragmentación elaborado por el Consejo Nacional Electoral, se refiere a los partidos nacionales y muestra la alta tendencia previa de fragmentación que se redujo con el cambio de las reglas electorales, la misma que resurgió, con menos intensidad, durante el periodo progresista. Los años corresponden a las elecciones nacionales: el 2006 a la primera elección de MPAIS,

Fragmentación



Fuente: *Atlas Electoral del Ecuador*, Consejo Nacional Electoral, Quito, 2014.
Elaboración: Consejo Nacional Electoral.

el 2007 en el que se redujo sensiblemente la fragmentación cuyo índice bajó más de cinco puntos, corresponde a las elecciones de la Asamblea Constituyente que suscitó una enorme convergencia de fuerzas políticas y sociales; y los sucesivos años son las elecciones nacionales del período progresista en las que se reinició el fraccionamiento político, no equiparable al precedente de quince años atrás de 7.3, aunque muestra un continuo incremento.

En los comicios presidenciales del 2009 y 2013 se registraron 35 partidos y movimientos políticos (CNE, 2014: 21), seis de los cuales eran los tradicionales partidos nacionales, veinte y ocho nuevas agrupaciones entre locales, gremiales, sectoriales, etarias, étnicas y cívicas con aspiraciones nacionales, y el movimiento gobernante. Decantados en el proceso electoral del 2009, disputaron la presidencia ocho organizaciones políticas, triunfando el MPAIS con el 52%, distanciado de la segunda agrupación que alcanzó el 28.2% de la votación (CNE, 2014: 50); arrastró un significativo contingente de asambleístas, pues obtuvo tres de los cinco puestos de parlamentarios andinos, siete de los quince asambleístas nacionales, y cincuenta y dos de los ciento tres asambleístas provinciales (CNE, 2014: 80-81), con lo que el MPAIS consiguió el 44.3% de los escaños de la Asamblea Nacional.

El respaldo nacional del MPAIS visto en la geografía electoral, siguió el patrón de concentración territorial. En el Ecuador los lugares de mayor aglomeración de electores corresponden a los sitios de más concentración urbana, demográfica y económica. A nivel provincial tres provincias: Guayas, Pichincha y Manabí contenían el 52.1% de electores, en el otro extremo seis provincias amazónicas albergaron al 4.3% de electores; en las provincias de la región Costa estaban el 51.2% de electores, mientras en las provincias de la Sierra el 44.1% de electores; la concentración se acentúa si se considera que en las áreas urbanas estaba el 78% del electorado y en las áreas rurales el 22% de electores (CNE, 2012: 14).

El MPAIS si bien tuvo votantes en todas las provincias del país, ganó las elecciones nacionales del 2009 con alta votación –más del 58% del electorado– en ochenta y dos cantones de cuatro provincias costeras: Esmeraldas, El Oro, Santo Domingo de los Tsáchilas y Manabí, y de cuatro provincias serranas: Pichincha, Azuay, Imbabura y Loja; y obtuvo una votación media –más del 48% del electorado– en treinta y tres cantones de tres provincias costeras: Manabí, Los Ríos, Guayas y la serrana de Cotopaxi (CNE, 2014: 54). En total triunfó en el 52% de los cantones y provincias del país, y obtuvo el 61% de su votación en la Costa y el 38% en la Sierra.

El patrón de concentración de electores, salvo leves modificaciones, continuó en las elecciones del 2013, en la que disputaron la presidencia nuevamente las mismas organizaciones políticas nacionales. Triunfó el MPAIS con el 57,2%, alejado de la segunda fuerza que alcanzó el 22,7% (CNE, 2014: 60); del mismo modo, aumentó el arrastre electoral logrando cuatro de los cinco puestos de parlamentarios andinos, ocho de los quince asambleístas nacionales, y noventa y dos de los ciento dieciséis asambleístas provinciales (CNE, 2014: 82-83), con lo que el MPAIS alcanzó la mayoría absoluta con el 73% de los escaños de la Asamblea Nacional.

En las elecciones presidenciales del 2013 el MPAIS aumentó la tendencia de respaldo electoral agregado. Triunfó con alta votación en ochenta cantones de las provincias costeras de Guayas, Los Ríos, Esmeraldas, Santa Elena, Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas, y en tres provincias serranas: Pichincha, Imbabura y Azuay; y obtuvo una votación media en treinta y ocho cantones de las provincias serranas de Cotopaxi, Carchi, Tungurahua y Loja, y en la costera de El Oro (CNE, 2014: 68). Nuevamente triunfó en el 53.3% de los cantones y en el 60% de las provincias del país, mientras el 61.8% de su respaldo provino de la costa y el 38.1% de la sierra (CNE, 2014). En ambos comicios nacionales, los triunfos de MPAIS mostraron agregados electorales regionales.

Así, Rafael Correa reelecto dos veces en primera vuelta, alcanzó desde el inicio enorme legitimidad popular y mayorías parlamentarias, con las que puso en marcha el proyecto de Estado interventor. Suprimió las entidades autónomas que dispersaban el presupuesto público, amplió la capacidad del Ejecutivo con grandes obras en salud y educación pública, una extendida red vial, controvertidos aeropuertos y puertos marítimos, montó algunas de las postergadas y redundantes plantas hidroeléctricas, y con fricciones avanzó en la profesionalización del ejército y la policía. Según cifras oficiales, la economía del país que en el 2006 era de 46 mil millones de dólares, nueve años después alcanzó los cien mil millones de dólares (Correa, 2016: 19).

Una política económica de regulación de los mercados, y ampliación de la inversión pública como núcleo del crecimiento, nutrida de recursos provenientes del mejoramiento en la recaudación tributaria, de las empresas públicas, la renta petrolera y el endeudamiento externo, en nueve años cifró los 169 mil millones de dólares, de los cuales el 50% fue destinado a educación, salud, seguridad, bienestar social, y justicia; el 34.5% a infraestructura vial, hidroeléctricas, vivien-

da, seguridad social, agricultura; y el 12% a los gobiernos locales (Correa, 2016: 16-17). La enorme inversión estatal encajonada en el sistema de compras públicas, y direccionada a través de un robusto Ejecutivo desconcentrado, ensombreció a la descentralización impulsada casi al final del período.

El ensanchamiento de la centralidad estatal no implicó cambios sustantivos en la descentralización, pese a la racionalidad normativa y competencial en que se sustenta, si bien se transfirieron once competencias a los gobiernos locales, la descentralización fiscal no ocurrió con la misma intensidad. En el período progresista no se alteró la pasiva tendencia de “descentralizar la responsabilidad del gasto sin una sólida descentralización de los ingresos”, en este campo, comparativamente, el país ocupa el puesto 22 en Latinoamérica (Viscarra, 2016). Durante el período progresista la contracara de la recentralización de la política pública, fue una baja descentralización fiscal y política.

Aumentó, en consecuencia, la dependencia presupuestaria de los gobiernos seccionales, pues el 99% de los ingresos totales de los GAD provienen de las transferencias intergubernamentales, aunque se multiplicaron en 1.7 veces son de “alta volatilidad” y provocan inseguridades financieras posteriores que dificultan la formulación de agendas programáticas de largo plazo (Mencias, 2017). Las transferencias a los gobiernos locales representan el 4.7% del PIB, mientras los ingresos propios equivalen al 1.0% del PIB, con lo que la relación entre transferencias/ingresos es del 79.0%, indicativa de su excesiva dependencia del presupuesto nacional, con consecuencias en la “no mejora de la calidad de servicios” (Viscarra, 2016). La descentralización administrativa formalmente consumada, junto a una tenue descentralización fiscal, ponen en evidencia el dilema de la descentralización política: su efectiva viabilidad en escenarios signados por el fraccionamiento de los gobiernos seccionales.

Dispersión electoral local e incertidumbres descentralizadoras

En el espacio subnacional ecuatoriano entre meritorias prefecturas y alcaldías, también han coexistido los personalismos políticos acostumbrados a la metamorfosis partidaria con efímeras organizaciones electorales, las que perennizan el manejo patrimonial y clientelar de los recursos públicos. Han devenido en arraigadas micro culturas prebendalistas que sostienen a las frágiles democracias locales, instituidas a cambio de obras y canonjías. Fenómeno del que no fue inmune el MPAIS, si bien su gobierno montó la desconcentración en paralelo a los gobiernos locales, en las elecciones seccionales no pudo eludirlos ni formular alternativas, contrariamente, los personalismos locales se adhirieron al partido gobernante en unos casos, o fueron promovidos desde arriba como parte de las alianzas locales, en otros.

Aunque los comicios seccionales muestran el movimiento de las constelaciones de fuerzas territoriales y sus contingencias electorales, se utiliza como indi-

cadador a los partidos nacionales. En las provincias, cantones y parroquias rurales ecuatorianas durante los tres últimos sufragios seccionales, intervinieron los partidos políticos junto a las coaliciones locales, a las moleculares agrupaciones en tránsito electoral adheridas a los partidos, y en menor proporción lo hicieron directamente las agrupaciones locales fuera de los partidos políticos.

La adición a los partidos políticos nacionales de las victorias electorales conseguidas en prefecturas, municipios y juntas parroquiales rurales, es insuficiente para comprender la dinámica de los sufragios locales, en la medida en que no se registra adecuadamente el peso de las alianzas, coaliciones y desplazamientos moleculares por los que fluye, contingentemente, la política y las elecciones en el entramado territorial. En los sufragios seccionales del 2004, se inscribieron doscientas organizaciones políticas, en los del 2009 alrededor de quinientas organizaciones políticas, en las elecciones del 2014 más de 120 organizaciones, y para las elecciones seccionales del 2019 están inscritas 276 organizaciones políticas (CNE, 2018). En todas las elecciones seccionales predominaron estas organizaciones locales, aunque formalmente se registraron como triunfos de los partidos nacionales, provocando un efecto de ocultamiento de la creciente dispersión política local, especialmente en el nivel municipal, cuestión que presumiblemente continuará en los próximos comicios seccionales.

Las elecciones seccionales del 2004, intermedias entre las presidenciales y anteriores al período progresista, mostraron la persistencia de lo que Jorge León denominó “fraccionamiento político regionalizado”, por el que en “la Sierra gana el centro y la izquierda, mientras en la Costa lo hace la derecha y el populismo” (León, 2004); resaltó el incremento de las alianzas y coaliciones entre las diversas fuerzas y personalismos locales, expresión, estas últimas, del “rechazo y la desestabilización” de los partidos nacionales.

En los comicios seccionales del 2004, a través de las coaliciones se eligieron el 23% de alcaldías y el 36% de prefecturas (León, 2004), y la acostumbrada rotación de autoridades locales se modificó con la reelección de casi la mitad de prefectos y más de un tercio de alcaldes (León, 2004), lo cual era indicativo de la importancia de la gestión local ante la crisis de funcionamiento del gobierno central, señala el autor (León, 2004). Los comicios seccionales previos al período progresista, mostraron que los prefectos se eligieron por votación nacional, mientras los alcaldes lo hicieron según las dinámicas locales.

En el período progresista hubo dos elecciones locales, una en el 2009 conjuntamente con la presidencial que habría tenido un carácter plebiscitario, y otra en el 2014 solo de autoridades seccionales. Examinemos las tendencias en los sufragios locales diferenciando tres planos: prefecturas provinciales, alcaldías de las ciudades capitales de provincia, y alcaldías municipales. En el nivel de los veinte y tres GAD provinciales aspirantes a gobiernos intermedios, en los hechos encasillados en la ruralidad, las dos elecciones de prefectos estuvieron afectadas más por el alcance de los partidos nacionales, y menos por las dinámicas locales.

Tabla 1
Elecciones de prefectos provinciales

Partidos políticos	2009	2014
MPAIS	9	10
MUPP	4	3
SUMA	–	2
MPD	1	2
AVANZA	–	1
CREO	–	1
PSP	3	1
PSC	–	1
Coaliciones locales	6	2

Fuente: *Atlas Electoral del Ecuador*, Consejo Nacional Electoral, Quito, 2014.
Elaboración: Autor.

En las elecciones de prefectos del 2009, intervinieron ocho organizaciones nacionales que “fragmentaron el poder” (CNE, 2014), y doce organizaciones locales que se aliaron en diez provincias (Tabla 1). El MPAIS ganó en el 39% de las provincias, y solo en una de las provincias de mayor concentración de electores; triunfó en cinco provincias sin alianzas, y en cuatro provincias con ampliadas coaliciones (CNE, 2014). De las veinte y tres prefecturas, obtuvo dos en la costa y siete en la sierra, ninguna en la amazonia en total logró ganancias en el 39% de los GAD provinciales.

Si bien en seis provincias coincidió el triunfo presidencial con el de las prefecturas, en las victorias del MPAIS no hubo una total transferencia del voto presidencial a las provincias: en una provincia serrana ganó la presidencial y perdió la prefectura, mientras en tres tuvo baja votación presidencial y ganó las prefecturas; y a la inversa, en cuatro provincias costeñas que ganó la presidencial, perdió las prefecturas (CNE, 2014). El MPAIS ganó en nueve provincias, mientras los partidos, coaliciones y fuerzas locales opositoras triunfaron en catorce provincias que equivalen al 61% de las provincias. Así, en las elecciones seccionales del 2009, el 74% de los prefectos fueron electos por los partidos políticos, y el 26% por las coaliciones provinciales.

En las siguientes elecciones de prefectos del 2014 intervinieron las mismas ocho organizaciones políticas, las que con coaliciones en diez provincias reeditaron el patrón aliancista: el partido de gobierno con sus agnados transitorios, el movimiento indígena con sus aliados de izquierda, y las coaliciones de fuerzas derechistas. El MPAIS obtuvo diez prefecturas, equivalentes al 43% de las provincias (CNE, 2014). Esta vez ganó en las tres provincias de mayor concentración de electores, en seis provincias lo hizo sin alianzas y en cuatro con alianzas; cuatro fueron nuevas provincias, y fue desplazado de tres provincias.

Del punto de vista geográfico, obtuvo cinco prefecturas en la costa, cuatro en la sierra y una en la amazonia (CNE, 2014). De su lado, los partidos, coaliciones y fuerzas provinciales opositoras al progresismo, obtuvieron trece prefecturas equivalentes al 56% de las provincias. En las elecciones seccionales del 2014, en cambio, se eligieron el 91% de las prefecturas con los partidos políticos nacionales, mientras el 9% de prefectos fueron electos con las coaliciones provinciales.

El MPAIS mantuvo su margen de ganancias electorales provinciales, aunque, esta vez, relativamente ampliado con el triunfo en las tres provincias más grandes

y mayor pobladas del país; cuestión que se relativizará con su posterior triunfo presidencial del 2017, cuando la mayoría de prefectos que fueron electos por el MPAIS en el 2014, por propia iniciativa, plegarían a la desactivación interna del progresismo, ocurriendo una nueva mutación de los prefectos esta vez dentro del partido gobernante, mientras los pocos que continuaron alineados al progresismo enfrentan procesos judiciales (*El Comercio*, 2018).

A desgano, las prefecturas con transferencias fiscales limitadas asumieron las competencias descentralizadas, las posicionadas con el gobierno progresista esperanzadas en que eso les ayude a asumir el rol de gobiernos intermedios, y las alineadas en la oposición escépticas ante imposiciones que amplían sus ámbitos competenciales en la ruralidad. Asuntos como la gestión de cuencas hidrográficas, el fomento productivo y la planificación territorial –por señalar algunos– no modifican a la ruralidad estancada, empobrecida y sometida a los impulsos económicos concentrados en las grandes ciudades y en los territorios colindantes de los agronegocios. Las prefecturas en la medida en que están desconectadas de las dinámicas urbanas y económicas, forman parte de la debilidad institucional de la ruralidad, mientras la descentralización carente de respaldo político no es suficiente para revertirla.

La mayoría de pequeños municipios, más de la mitad, se crearon entre fines de los años setenta y en los ochenta del siglo XX, sin cumplir con los requisitos legales, obedeciendo, en su mayoría, a lógicas clientelares partidarias que diseminaron en la geografía nacional el prebendalismo y la debilidad institucional. Una cuarta parte de los municipios en los años noventa, fueron copados por los movimientos sociales que innovaron la gestión local, en medio de la crisis de los partidos políticos que desdibujó el Estado (Torres, 2016). La continua dispersión de los gobiernos seccionales, fue un asunto evadido por el gobierno progresista, no se les concedió importancia estratégica en el proyecto de transformación política, pese a que las primeras experiencias públicas de desarrollo económico territorial, sostenibilidad ambiental y participación ciudadana surgieron en los auto denominados “gobiernos locales alternativos”.

En los doscientos veinte y un GAD cantonales se eligieron alcaldes y concejales municipales en los mismos dos sufragios, acentuándose el fraccionamiento político. Los municipios de las ciudades capitales de provincia al tener más presupuesto, capacidades tributarias propias y mayor concentración de electores, configuran un entramado de ciudades metropolitanas e intermedias que tienden a eclipsar electoralmente a los GAD provinciales.

En las elecciones municipales del 2009, por su carácter plebiscitario, ocurrió un *sui generis* fenómeno de arrastre electoral presidencial en varios cantones, lo que le permitió al MPAIS alcanzar diez alcaldías en las ciudades capitales de provincia, incluida la capital del país, equivalentes al 43% de las capitales provinciales; mientras las fuerzas opositoras al progresismo ganaron en trece ciudades capitales de provincia, que representan al 57% de las capitales provinciales (Tabla 2). En todo el país, el MPAIS obtuvo 71 alcaldías equivalentes al 32% de los

Tabla 2
Elecciones de alcaldes en ciudades capitales de provincia

CIUDADES	2009		2014	
	PARTIDO	%	PARTIDO	%
Cuenca	MPAIS/MED	50.0	PDR/MI	52.4
Guaranda	MUPP/NP	32.0	SUMA	39.0
Azogues	PSP	31.1	CREO	29.9
Tulcán	MSC	65.8	MSC	59.6
Riobamba	MMIN/MUPP-NP/MPAIS	35.5	CREO/MR	41.1
Latacunga	MPAIS	36.9	AVANZA	58.8
Ibarra	MPAIS	42.7	AVANZA	61.2
Loja	PS-FA	37.4	ARE	30.3
Quito	MPAIS	43.1	SUMA/MV	58.5
Ambato	MPAIS/ID/PS-FA	41.8	AVANZA	29.4
Machala	PSC/MP	57.1	PSC	53.1
Esmeraldas	MPD	30.3	MPAIS	46.2
Guayaquil	PSC/MCMG	68.4	PSC/MCMG	59.5
San Cristóbal	GAL-PC	51.4	MPAIS	32.8
Quevedo	MPAIS	33.6	AVANZA	46.1
Portoviejo	PSP	30.0	SUMA	40.3
Santa Elena	MPAIS	41.2	FLC	52.6
Sto. Domingo	MPAIS	50.2	AVANZA/SUMA	44.2
Morona	MUPP/NP	43.1	MPAIS	38.6
Tena	MMIN/ID/MPD/FN/ MUPP-NP	40.6	CREO	36.4
Orellana	MUPP-NP	35.5	MPAIS/MP	39.4
Puyo	MIUP	31.8	SUMA	42.9
Lago Agrio	MPAIS	35.2	PSP	41.9
Zamora	MPAIS	35.1	CREO	27.5

Fuente: Atlas Electoral del Ecuador, Consejo Nacional Electoral, Quito, 2014.
 Elaboración: Autor.

cantones (CNE, 2014), evidencia de su importante presencia en los municipios y de la predisposición ciudadana a la renovación de las autoridades municipales, pues desplazaron a los alcaldes que habían sido reelectos en los comicios seccionales del 2004.

La geografía electoral indica triunfos repartidos del MPAIS en el 34% de los cantones de la sierra, en el 31% de los cantones de la costa y en el 14.6% de los cantones amazónicos (CNE, 2014). Un tercio de sus victorias electorales obedecieron a coaliciones de organizaciones locales, en los dos tercios restantes predominaron los liderazgos personalistas y los alineamientos utilitaristas de los notables.

En las elecciones municipales del 2009, el 52% de alcaldes fueron electos con las coaliciones de

fuerzas locales, y el 48% de alcaldes con los partidos políticos nacionales; y triunfaron las organizaciones políticas alineadas en la oposición al partido gobernante, en el 68% de los cantones del país (CNE, 2014). En los comicios municipales del 2009, decíamos que el MPAIS se benefició del arrastre electoral presidencial, ganando también alcaldías en varias ciudades intermedias y pequeñas, en las que igualmente se renovaron las autoridades locales y se desplazaron a las anteriormente reelectas; lo que si bien fue indicativo de la presencia local del partido gobernante, debe señalarse que todas las nuevas autoridades electas tuvieron un transitorio protagonismo en la gestión de los gobiernos municipales.

En los comicios del 2014 se contrajo aun más la ganancia local del MPAIS. Si bien consiguió 69 alcaldías equivalentes al 31% de los cantones (CNE, 2014), fue desplazada de todas las ciudades capitales provinciales ganadas en la elección anterior, excepto en dos pequeñas ciudades amazónicas y una intermedia de

la Costa, en las que ganó por primera vez (Tabla 2). Sus triunfos se dispersaron entre ciudades intermedias y pequeños cantones: en el 22% de los cantones de la Sierra, en el 42.6% de los cantones de la Costa, y en el 26.8% de los cantones amazónicos (CNE, 2014).

Comparativamente, mientras en los comicios seccionales del 2009 se renovaron las autoridades municipales y se bloqueó la reelección de los alcaldes que habían sido electos en el 2004, antes del período progresista; en los comicios seccionales del 2014, paradójicamente, los alcaldes progresistas tampoco fueron reelectos, sin que hubiera bloqueo a la reelección, sino debido al desgaste generalizado del partido gobernante y a la poca importancia dada a la gestión local en el marco de la recentralización estatal. Nuevamente triunfaron las organizaciones políticas de oposición al gobierno, en el 69% de cantones.

En las elecciones seccionales del 2014, Pachano muestra que los partidos nacionales lograron el 84% de las alcaldías (Pachano, 2018: 189), cabe precisar, no obstante, que el 49% de alcaldes fue elegido con coaliciones locales, y el 51% de alcaldes lo hizo directamente con los partidos nacionales (CNE, 2014). En los comicios locales del 2014, el patrón de coaliciones locales se incrementó, más de un tercio fueron del MPAIS, y el resto de los siete partidos nacionales que dada la proximidad de los comicios nacionales del 2017, las asumieron como plataformas electorales no siempre asertivas, con lo que numerosas municipalidades devinieron en bastiones de la oposición al gobierno central.

Refiriéndose a estos comicios, Pachano afirma que fue “un quiebre en la tendencia sostenida a lo largo de los ocho años anteriores”, sobre todo cuando un año antes ocurrió el mayor triunfo electoral del presidente y su movimiento político (Pachano, 2018: 188). Comparada con la elección nacional precedente efectivamente fue así, pero en el nivel local, más que un quiebre, se trató de la profundización de una tendencia de pérdidas electorales de MPAIS, ocurridas durante el período progresista. El giro conservador del triunfalismo presidencial empezó en el 2013, con la elección de un vicepresidente asociado con el “lado oscuro de lo público”, y el reemplazo en la orientación de las políticas públicas el enfoque del buen “vivir”, por la idea del “cambio de la matriz productiva”.

En los comicios seccionales conforme desciende el nivel de los GAD, aumentó la fragmentación política y la oposición al gobierno central. Las prefecturas electoralmente posicionadas en el medio entre el arrastre electoral de los partidos nacionales a los que deben sus victorias, y las presiones locales, mostraron un patrón similar en las dos elecciones: la mayoría de prefectos fueron electos por partidos nacionales, la mitad con coaliciones provinciales. En las elecciones provinciales del 2009, en el 61% de las prefecturas ganaron las fuerzas opositoras, mientras en las elecciones del 2014, la oposición ganó en el 57% de las provincias (CNE, 2014), no obstante que el partido gobernante triunfó en las tres provincias de mayor concentración de electores, con lo que ocurrió el fenómeno de “ganar perdiendo”.

En el nivel de las ciudades intermedias, específicamente en las alcaldías de las ciudades capitales de provincia, en la elección del 2009 las fuerzas opositoras triunfaron en el 56% de alcaldías, y predominaron las coaliciones de fuerzas locales; mientras en las elecciones del 2014, la oposición desplazó al partido gobernante triunfando en el 87% de las alcaldías de las capitales provinciales (CNE, 2014), y las coaliciones locales bajaron a cerca de la mitad. En los demás municipios intermedios y pequeños, en las dos elecciones prevalecieron los partidos nacionales, en la mitad con coaliciones locales y en la otra mitad las fuerzas lugareñas adheridas a los partidos nacionales; en ambas elecciones ganaron las fuerzas opositoras al progresismo: en las elecciones municipales del 2009 las fuerzas de oposición triunfaron en el 68% de alcaldías, y en las elecciones del 2014 la oposición se mantuvo en el 69% de alcaldías (CNE, 2014).

Así, mientras en los comicios seccionales del 2009, el MPAIS obtuvo triunfos menores en las prefecturas, una importante ganancia en los municipios de las ciudades capitales de provincia, y dispersos triunfos en el resto de municipios; en las elecciones seccionales del 2014, en cambio, amplió sus victorias en las prefecturas, disminuyó sensiblemente en las municipalidades de las capitales provinciales, y perdió en la mayoría de municipios medianos y pequeños.

Al igual que las prefecturas, los municipios más allá del transitorio alineamiento con el progresismo, asumieron sin mayor entusiasmo las competencias transferidas, salvo algunos pocos municipios que de facto o por autonomía metropolitana venían ejerciendo desde tiempo atrás competencias descentralizadas, en la mayoría de municipios se implantaron las nuevas atribuciones en medio de crónicas debilidades institucionales. Competencias como tránsito, transporte y seguridad vial; vialidad; patrimonio cultural; y gestión ambiental están entrampadas en híbridos competencias por falta de claridad de las políticas nacionales y debilidades institucionales locales, pese a la creación de empresas públicas municipales con fines recaudatorios en varios cantones, o la formación de 43 mancomunidades y 11 consorcios para la gestión de nueve competencias (CNC, 2018).

Inermes a la planificación territorial nacional, y distanciados de la desconcentración estatal, la mayoría de municipios continúan entrampados en el localismo: las visiones personalistas de los alcaldes son el horizonte de lo posible. El patrón urbano de ocupación del suelo, sea por medio del complejo financiero inmobiliario, sea por medio de las redes del mercado ilegal de tierras, se expande hasta alcanzar –se estima– al 80% de la población en el año 2021, los municipios pese a que disponen de las atribuciones, normativa y técnicas no logran detenerlo, y la descentralización tampoco se muestra capaz de controlarlo.

A diferencia de los triunfos electorales presidenciales, en ambas elecciones seccionales prevaleció una tendencia de oposición al progresismo, acentuada en los comicios del 2014 con el desplazamiento del partido gobernante de la mayoría de municipios, lo que ratifica que el MPAIS no concedió suficiente importancia estratégica a lo local en su proyecto político, desoyendo la atávica desconfianza del centralismo en las provincias y cantones del país. En realidad el giro

conservador del progresismo ecuatoriano, se ahondó como consecuencia de las elecciones nacionales del 2017, cuando el partido gobernante, desde adentro, emprendió con la desactivación del transformismo progresista.

Conclusiones

En el Ecuador el anunciado gobierno descentralizado del Estado por parte del progresismo, no ocurrió. En su lugar se impuso la recentralización de la política pública, asentada en una legitimación conseguida en las tres elecciones presidenciales, las que más allá de la aparente nacionalización del MPAIS, fortalecieron un liderazgo presidencial en el que las victorias electorales eran la medida de la política: “si quieren cambiar ganen las elecciones”, fue la consigna en el gobierno progresista. Con esta potestad política adquirida y en medio de una bonanza petrolera que agrandó la inversión pública, se avanzó en una desconcentración estatal que ensombreció a la descentralización de los gobiernos seccionales.

El triunfo electoral como medida de la acción política, no se aplicó en el nivel local signado por la fragmentación del poder y la dispersión de los gobiernos provinciales y municipales, con lo que el ansiado equilibrio entre la centralidad y la descentralización estatal, efectivamente fue solo una sensación. Lo local no fue indefectible en el proyecto progresista, con lo que la creciente fragmentación política estimulada en las elecciones seccionales, tampoco contribuyó a una atmósfera de patrocinio a la descentralización; contrariamente, junto a la asignación administrativa de competencias sin los suficientes recursos fiscales, y ampliando la dependencia de los gobiernos locales de las transferencias intergubernamentales, provocó inseguridades descentralizadoras al crear más responsabilidades con menos recursos.

Dado que la recentralización de lo público se hizo a costa de una débil descentralización, el futuro de esta pende de calibrar una nueva relación entre el centro y las localidades, reconfigurando sus vínculos, desactivando mesuradamente la recentralización pública, y promoviendo la subsidiariedad a los actores, intereses y procesos locales. Hay que avanzar en democratizar lo público territorial, en simultáneo a escalas nacional y local, replanteando las relaciones entre el Estado, la sociedad y la economía.

En esa dirección y ante una eventual saturación de la dispersión política territorial, podría abrirse un ciclo de gobernanza multinivel (Subirats, 2014), en los gobiernos y actores locales que les permita superar, en la acción pública, muchos de los problemas que les son comunes. Cabe estimular la asunción de modalidades de gobernanza multinivel con competencias integradas en los niveles subnacionales y central, flexibles a la complejidad territorial: en las ciudades metropolitanas les corresponde a los municipios metropolitanos, en las provincias a las prefecturas en condición de gobiernos intermedios, instalando modalidades de gobernanza multinivel orientadas a la ruralidad, a las ciudades intermedias y conurbanos. Las competencias descentralizadas de fomento productivo, cuencas

hidrográficas, vialidad, tránsito y movilidad, y patrimonio cultural, al igual que realidades como las ruralidades estancadas y la expansión urbana, requieren políticas de alcance regional solo posibles bajo formas de gobierno multinivel.

La agregación de intereses territoriales, el apalancamiento de recursos públicos y privados, y las políticas de alcance regional podrían materializarse con acuerdos estratégicos en agendas integradas entre provincias, municipios y parroquias rurales, convirtiendo a la actual cámara provincial en el espacio de la gobernanza multinivel. Sin embargo, junto a los acuerdos intergubernamentales y a los rediseños institucionales que sienten certidumbres de descentralización, sus alcances también están en relación al fortalecimiento de las organizaciones y fuerzas populares que demanden la democratización de los gobiernos locales.

Bibliografía

- Barrera Guarderas, Augusto
2015 *El proceso de descentralización en Ecuador: 8 años después de Montecristi*. CITE-FLACSO, FES, Quito.
- Bastidas Redín, Cristina
2017 "La descentralización en el Ecuador. De la doble transición neoliberal al liderazgo del Estado central". En *Balace de la descentralización en el Ecuador: 1998-2016*, Ortiz Crespo, Santiago (coord.), pp. 83-112 GIZ, Quito.
- Burbano de Lara, Felipe
2017 "Parricidas, leales y traidores. La dramática transición ecuatoriana hacia el poscorreísmo". En *Ecuador Debate*, N° 102, pp. 9-26, Diciembre, CAAP, Quito.
- Burbano de Lara, Felipe
(25 de septiembre 2018) "Lenín chao; Lenín chao...". *El Universo*. Recuperado de: <https://bit.ly/2ldUXrz>.
- Consejo Nacional de Competencias
2018 *Mancomunidades y consorcios*, Quito.
Consejo Nacional Electoral
2018 *Registro de organizaciones políticas*, Quito.
- 2014 *Atlas Electoral del Ecuador*, Consejo Nacional Electoral, Quito.
- 2012 *Estadísticas del Registro Electoral*, Quito.
- Correa Delgado, Rafael
(24 de mayo 2016) "Informe a la Nación. La Década Ganada". Presidencia de la República del Ecuador. Quito.
- De la Torre, Carlos
1993 *La seducción velasquista*. Ediciones Libro Mundi, FLACSO Ecuador. Quito
- Hurtado Arroba, Edison
2017 "Ajuste y desbarajuste: la implosión de Alianza País y el recambio político en Ecuador". En *Ecuador Debate*, N° 101, Agosto, pp. 7-21. CAAP. Quito.
- Iracheta, Alfonso
2002 "Notas sobre desarrollo y planeación regional en México". En *Actualidad de la investigación regional en el México central*, Javier Delgadillo y Alfonso Iracheta (coords.), Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México / El Colegio Mexiquense / El Colegio de Tlaxcala /Plaza y Valdés. Gaudichaud, F. México.
- 2015 "¿Fin de ciclo en América del Sur? Los movimientos populares, la crisis de los «progresismos» gubernamentales y las alternativas ecosocialistas". En *América Latina. Emancipaciones en construcción*. Tiempo Robado Editoras/ América en movimiento. Santiago.
- León Trujillo, Jorge
2004 "Elecciones locales en Ecuador: cambios y constantes". En *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, N° 33

- (2), pp. 385-390. Recuperado de: <https://bit.ly/2KaCYGS>.
- Mencias V., Jamenson, A.
2017 "Dependencia Financiera de los GAD Municipales y la generación de ingresos propios". En *Notas de Reflexión, Política fiscal y tributaria*, N° 42, Abril: Centro de Estudios Fiscales/SRI. Quito.
- Modonesi, Massimo
2015 "Fin de la hegemonía progresista y giro regresivo en América Latina. Una contribución gramsciana al debate sobre el fin de ciclo". En *VIENTO SUR*. N° 140, pp. 23-30, Octubre, España.
- Ortiz Crespo, Santiago y Burbano de Lara, Agustín
2017 *Comicios en Ecuador: victoria electoral de Alianza PAIS, disputa hegemónica en ciernes*. FES, Quito.
- Ospina Peralta, Pablo
2017 "Crónica electoral y recambios de fin de ciclo". En *La Línea de Fuego*, 19 de abril, Recuperado de: <https://bit.ly/2pZ5r7e>.
- Pachano, Simón.
2018 "Ecuador: fin de ciclo y elecciones". En *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo*, Manuel Alcántara, Daniel Buquet y María Laura Tagina (Editores), pp. 187-202, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Paz y Miño Cepeda, Juan
2006 "Las elecciones presidenciales del Ecuador en 2006 y la propuesta de Asamblea Constituyente". En *Historia y Presente*, Quito: PUCE, Taller de Historia Económica (THE). - Octubre-noviembre. Recuperado de: <https://bit.ly/2K5MGur>.
- Polga-Hecimovich, John
2014 "¿Hacia una superación del cleavage regional? La nacionalización de los partidos políticos ecuatorianos desde el retorno a la democracia". En *América Latina Hoy*, N° 67, 91-118, España: Universidad de Salamanca.
- Recalde, Paulina
2007 "Elecciones presidenciales 2006: una aproximación a los actores del proceso". En *Iconos*, N° 27, pp.15-25, FLACSO Ecuador. Quito.
- Subirats, Joan
2016 "Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Prácticas significativas en España". En *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*, Fernando, Carrión y Erazo, Jaime (coords.), pp. 43-72. UNAM, IDRC, CLACSO, ASCDI. México.
- Svampa, Maristella
2018 *Movimientos sociales, matrices socio-políticas y nuevos escenarios en América Latina. (One World Working Papers. Uni Kassel 01/2010)*, Recuperado de: <https://bit.ly/2FJfflC>.
- Torres D., Víctor Hugo
2016 "El desarrollo local en Ecuador: logros y desafíos". En *Memorias IV Congreso Internacional de Desarrollo Local*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Universidad de Huelva, Grupo de Universidades Iberoamericanas La Rábida. Lima.
- Viscarra A., Hernán
2016 "Generación, normalización de ingresos por autogestión y procesos de recaudación en GADP". Recuperado de: <https://bit.ly/2TWvYNO>.
- Zelik, Raul
2012 "De constelaciones y hegemonías. Sobre la necesidad de diferenciar entre gobiernos alternativos y políticas de emancipación". En *¿Otros mundos posibles? Crisis, gobiernos progresistas, alternativas de sociedad*, Luisa López; Martín Molina; Daniel Pardo; Jonathan Piedrahita; Laura Rojas; Natalia Tejada, Raul Zelik (comps.), pp. 73-90. Fundación Rosa Luxemburgo, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, Facultad de Ciencias Humanas y Económicas. Medellín.