Coyuntura

Desconcentración del Estado central y configuración del poder en los territorios: cambio institucional en Ecuador, 2007-2017

Deconcentration of the central state and configuration of power in the territories: institutional change in Ecuador, 2007-2017

Andrea Madrid Tamayo[1]

Docente en la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas
de la Universidad Central del Ecuador, Ecuador

Correo electrónico: an2amdi@hotmail.com

Orcid: https://orcid.org/0000-0002-8417-4096

Recibido: 23-marzo-2022. Aceptado: 8-agosto-2022. Publicado: 15-enero-2023.

Resumen

Este artículo analiza el impulso brindado a la desconcentración durante el Gobierno de la Revolución Ciudadana en Ecuador en el período 2007-2017 y en el marco del cambio institucional que era uno de los principales elementos de la reforma del Estado. Ese gobierno desarrolló una estrategia de desconcentración de la Administración pública que planteó la posibilidad de acercar el Poder Ejecutivo a los territorios a nivel de servicios, recursos públicos, planificación y toma de decisiones. Esta investigación contiene un análisis cualitativo basado en entrevistas a exautoridades y exfuncionarios de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), entidad nacional encargada de llevar adelante las reformas y cambios, así como, documentos y herramientas técnicas elaboradas por la Senplades. Pese a los esfuerzos, las políticas públicas aplicadas no desconcentraron la toma de decisiones en el Gobierno central.

1 La autora también se desempeña como investigadora social en el Instituto de la Democracia - Consejo Nacional Electoral de Ecuador.

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.° 16, vol. 1, enero-junio 2023, pp. 125-143.
Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.
ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245
https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n16.2023.291

CC BY-NC-SA
https://n9.cl/ollwm

Palabras clave: desconcentración, Poder Ejecutivo, territorios, reforma del Estado, cambio institucional.

Abstract

This article analyzes the impulse given to deconcentration during the Government of the Citizen Revolution in Ecuador (2007-2017) and within the framework of the institutional change that was one of the main elements of the State reform. This government developed a strategy of public administration deconcentration that projected the possibility of bringing the Executive Branch closer to the territories in terms of services, public resources, planning and decision-making. This research contains a qualitative approach based on interviews with former authorities and former officials of the National Secretariat of Planning and Development (SENPLADES), the national entity responsible for implementing State reforms and institutional changes. The study also used SENPLADES' technical tools and documents to collect information. Despite the efforts, the applied public policies failed to deconcentrate decision making processes.

Keywords: deconcentration, Executive Power, territories, State reform, institutional change.

1. Introducción

Rafael Correa, líder del partido político de Alianza PAIS (Patria Altiva y Soberana) asumió la presidencia de Ecuador en 2007. Su régimen inició con una reforma de Estado y la promesa de "[…] la revolución ciudadana para volver a tener Patria" (Torres, 2016, p. 31). Durante diez años, su Gobierno planteó la necesidad de "[…] construir un nuevo Estado" (Senplades, 2011a, p. 3), en el que "lo nuevo" fue una de las características significativas de su gestión: nuevo modelo de desarrollo, nuevo Estado, nueva Constitución, nuevas relaciones con los territorios, entre otros. La propuesta fue transformar al antiguo Estado sumido en la "larga noche neoliberal" y "secuestrado por élites bancarias del neoliberalismo y por los intereses corporativos" (Plan Nacional para el Buen Vivir [PNBV], 2009-2013).

Se planteó, entonces, acercar el Estado a los territorios mediante la desconcentración del Gobierno central (a nivel de la administración burocrática), proceso distinto a la descentralización del poder (en tanto transferencia de competencias a los Gobiernos locales). Se buscó fortalecer, desde el Gobierno central, la administración de los territorios y las localidades más remotas y alejadas de los centros de poder que estaban dentro de la jurisdicción de los Gobiernos autónomos descentralizados (GAD). Los cambios proyectados posibilitaban que el Ejecutivo tomara decisiones sobre las iniciativas, recursos, focalizaciones, incluso, en las ciudades que tenían Gobiernos seccionales pertenecientes a la oposición política (Meléndez y Moncagatta, 2017, p. 439).

En el marco de dicha reforma del Estado, este artículo estudia el cambio institucional como uno de los ejes de la reforma que buscaba racionalizar y descorporativizar la estructura del Ejecutivo, recuperar las facultades de rectoría, regulación y control del Gobierno central y homologar sus estructuras básicas. De manera concreta, se indaga por el funcionamiento de la desconcentración del Estado central en Ecuador entre 2007-2017 como parte del cambio institucional durante el Gobierno de Correa. Además, se busca analizar las estrategias que le dan forma y significado a la relación del Estado central con los territorios. Se sostiene por hipótesis que, bajo la apariencia y divulgación de la desconcentración, el Gobierno de la Revolución Ciudadana terminó concentrando el poder en la Función Ejecutiva.

Desde lo metodológico, se realizaron entrevistas semiestructuradas dirigidas a algunas exautoridades y exfuncionarios públicos que formaron parte del equipo técnico que diseñó el cambio institucional. Las preguntas buscaron recabar información sobre el cambio institucional, la desconcentración y la relación con los territorios. Las personas fueron escogidas de manera aleatoria y expresaron su voluntad de participar de este estudio desde el anonimato. Por ello, sus nombres han sido anonimizados y serán citados utilizando un código de manera confidencial. Por otra parte, se revisó el archivo técnico digital de la Colección de la Dirección de Cambio Institucional (2018) de la Senplades, en la que se logró identificar, recopilar y analizar 159 documentos y herramientas técnicas que incluyen actas de sesiones, presentaciones con lineamientos conceptuales y metodológicos, ayudas memoria, matrices, ente otros, sobre la reforma del Estado y el cambio institucional que dicha entidad llevaba adelante.

Este artículo se estructura en cuatro acápites. En el primero se presenta una breve discusión sobre los conceptos de desconcentración, descentralización y cambio institucional. En la segunda, se retoman algunas propuestas del Gobierno de Correa como la Constitución de 2008 y el nuevo modelo de Estado que incluía su presencia en los territorios. En la siguiente parte se revisa el proyecto del nuevo Estado a partir del cambio institucional enfocado en tres elementos: a) estructura de la Función Ejecutiva; b) recuperación de las facultades de rectoría, regulación y control del Estado central; y c) diferencia funcional de las entidades del Ejecutivo y homologación de sus estructuras básicas. Por último, se presentan las conclusiones.

2. Sobre la concentración del poder

La concentración del poder en el Ejecutivo, como característica de los regímenes populistas, ha sido analizada por diferentes académicos. Pachano y Freidenberg (2016) y De la Torre (2013) calificaron de populista a la forma de liderazgo de Correa quien, pese a que incorporó estrategias de acercamiento y formas de participación ciudadana al Estado, concentró el poder en el Ejecutivo. Mientras que para Thwaites (2014, p. 136) muchas de estas acciones "[...] choca[n] con concepciones y tendencias hacia la centralización y concentración piramidal del poder", Stoessel (2015, p. 136) señala que dicho régimen combinó propuestas de ampliación de la participación ciudadana con mecanismos que concentraron el poder en la presidencia (mediante la toma de decisiones y sucesión presidencial).

Incluso, en el contexto de la descorporativización del Estado y en el intento de alejar los intereses privados que irrumpieron en la gestión estatal durante el ciclo neoliberal (1990-2006), Coronel, Stoessel, Guanche y Cadahia (2019, pp. 167-8) señalaron que este afán dio lugar, de igual manera, a la concentración del poder. En esta línea, algunos autores señalan que las acciones tomadas por el Gobierno contribuyeron a la constitución de un régimen hiperpresidencialista que fortaleció de manera desequilibrada el poder en el Ejecutivo (Meléndez y Moncagatta, 2017, p. 425). Esta tendencia se repitió, incluso, durante los regímenes de Hugo Chávez y Evo Morales en Venezuela y Bolivia, de forma respectiva, en los que la oposición y sectores disidentes fueron tratados como opuestos a la revolución, siendo enfrentados mediante procesos represivos (De la Torre, 2018, p. 25; 2013, p. 5).

En la reestructuración de la relación entre el Gobierno y los territorios en Ecuador se planteó la construcción y reubicación de unidades administrativas y prestadoras de servicios en todo el país, retomándose la idea del fortalecimiento de la nación, que en el discurso oficial era nombrado como "la patria". Así, los eslóganes "La Revolución Ciudadana para volver a tener Patria" y "La Patria es de todos" se constituyeron en las herramientas que potenciaron el proyecto de Estado y estructuraron los discursos respecto a la reconstrucción de la nación y la identidad nacional. En este contexto, es necesario recordar que hasta antes de 2007 el país estuvo marcado por la ausencia de una representación política y democrática estable (en seis años hubo tres presidentes depuestos), una profunda crisis socioeconómica, aniquilación de la política monetaria nacional, dolarización de la economía, movilizaciones populares y debilidad de los movimientos sociales, deterioro de la legitimidad de las instituciones públicas y partidos políticos, y demandas ciudadanas para recuperar la soberanía nacional (De la Torre, 2018, pp. 25-28).

Con el fin de brindar y dotar al Estado de cierta racionalidad en la que la planificación, teorización, reflexión metodológica y análisis comparativos fueran centrales en las reformas y políticas, el Gobierno de Correa incorporó en la Administración pública a intelectuales y académicos de izquierda (Cuvi, 2018, p. 33). De la Torre (2018, p. 9) sostiene que esta élite de expertos y académicos elaboraron políticas públicas que no estaban cimentadas en el debate democrático y la participación ciudadana en la toma de decisiones. Meléndez y Moncagatta se ciñen a esta misma línea (2017, p. 436).

Este fenómeno ha sido descrito bajo el concepto de tecnopopulismo o populismo tecnocrático, en el cual se conjugan elementos tradicionales del populismo (figura del líder carismático) e incorporación de tecnócratas al Gobierno (profesionales especializados para el desempeño de un cargo público) (Ospina, 2008, p. 170). Se trataba de una "[…] tecno-burocracia joven y preparada, conformada por profesionales (incluidas muchas mujeres) que no provenían ni de los viejos partidos ni del empresariado oligárquico" (Codato y Espinoza, 2018, 82) y se transformaron poco a poco en una élite política. La planificación del Estado pasó de ser un proceso sin mayor incidencia a una necesidad en la que la Senplades y su equipo técnico jugaron un rol destacado.

3. Nueva Constitución, nuevo Estado

Desde el discurso oficial el Gobierno manifestaba que para hacer efectivos los cambios planteados en la Constitución de 2008 se requería construir un nuevo Estado (Senplades, 2011a, p. 3). Dicho precepto se incorporó en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2009 y PNBV 2009-2013, en los que lo *nuevo* cobró importancia a partir de un novedoso modelo de desarrollo, orden gubernamental, arquitectura institucional y matriz productiva. Lo *nuevo* fue una característica vital en los cambios emprendidos, entre los que se incluye la reforma del Estado (Ivanovic y Naizot, 2016, p. 80).

Se trataba de un Estado revolucionario del socialismo del siglo XXI que, a diferencia del socialismo del XX (propio de los países de la Unión Soviética, Cuba, Corea del Norte), apuntaba al fortalecimiento del poder estatal sobre la base de una democracia participativa, estatalización de los medios de producción y valoración objetiva del trabajo (Dieterich, 1996). En Ecuador este socialismo no se sostuvo en "[...] la estatalización de los medios de producción, sino en un modelo en donde el Estado tenía un rol fundamental en planificar la economía" (De la Torre, 2018, p. 26), además de que se preservaron prácticas neoliberales, como las concesiones mineras y petroleras a empresas transnacionales privadas, que es una posición antagónica a la ideología socialista.

En la práctica, se enarbolaron los términos de "ciudadanía" –en referencia a personas iguales en el Estado capitalista– y "siglo XXI" –interconectado a la globalización del capital– (Sierra, 2018, p. 18). Los cambios implementados se acercaron a los criterios posliberales que antiliberales y, por tanto, hay continuidad con el modelo neoliberal: se cuestiona más a la fase neoliberal del capitalismo que a este último *per se* (Stoessel, 2015, p. 131). Más allá de la coherencia entre el discurso y las acciones, el Gobierno posicionó la idea de que "la patria ya es de todos" como construcción colectiva que hacía mella al antiguo Estado sumido en la "noche neoliberal" y "secuestrado por las élites bancarias" (PNBV, 2009-2013).

La nación fue representada en los discursos de Correa como "la patria", término que hacía referencia, de igual manera, a los vínculos culturales, históricos, afectivos, entre otros, con el territorio nacional (Connor, 1998, p. 17). Estos elementos dieron forma a la identidad como construcción social que se vive en las prácticas discursivas de la vida cotidiana y que sostiene al Estado (Radcliffe y Westwood, 1998, p. 22). Correa se propuso enfrentar al neoliberalismo y a sus élites y reivindicó la lealtad hacia la patria (tratada como sinónimo de nación). A partir de esto se reestructura el sentido de la identidad nacional, en la cual "[...] todos los sectores sociales tienen la obligación de velar por los intereses conjuntos del Estado" (Gledhill, 2000, p. 41).

Esta identidad se cimentó en el imaginario de una unidad administrativa y territorial apegada al simbolismo que genera una historia, una cultura y la búsqueda común hacia "la patria ya es de todos" y lo relacionado con su recuperación y reconstrucción. En los medios de comunicación, Correa se refirió innumerables

veces a la refundación de la patria, al retorno a la soberanía nacional, a la patria grande impostergable, la patria para siempre, entre otros, como un mecanismo para generar este nuevo sentido de identidad. Sentido que se adquiere mediante el lenguaje, el contacto con las instituciones y discursos estatales, medios de comunicación, la educación, entre otros, que influencian a la población (Radcliffe y Westwood, 1998, pp. 32-33).

Entre las múltiples estrategias, la Revolución Ciudadana se sostuvo mediante sendas campañas publicitarias, propaganda y visualización del logo de Alianza PAIS en los distintos espacios comerciales y bienes muebles de la nación, realización de consultas populares como mecanismos para demostrar la decisión y voluntad del pueblo (entre 2006-2013 se llevaron a cabo once procesos electorales) (De la Torre, 2018, p. 26), entre otros. En torno al nuevo Estado se crearon símbolos que tienen reconocimiento colectivo y que, en palabras de Radcliffe y Westwood (1998, p. 32) hacen parte de la comunidad nacional imaginada que convoca y moviliza a distintos grupos e instituciones, de clase, elitistas o populares.

Estos elementos fueron "[...] la imagen que representaría los intereses de la nación ecuatoriana, a través de la voz autorizada del Gobierno nacional, en distintos espacios institucionales, diplomáticos y comerciales" (Salas, 2020). No obstante, Correa dio un sentido político al rechazo de las políticas neoliberales y a la partidocracia[2] (De la Torre, 2018, p. 26), término último con el que se conoció a las élites contrarias al Gobierno, a "los adversarios políticos por excelencia" (Stoessel, 2015, p. 14). Además, "[...] a la partidocracia, enemigo de origen del campo ideológico de la Revolución Ciudadana, paulatinamente, se fueron juntando las organizaciones indígenas, los campesinos, los ecologistas, la izquierda disidente, los periodistas, las mujeres, los campesinos y los trabajadores" (Sierra, 2018, p. 19), es decir, los sectores que históricamente estaban vinculados con la organización popular.

En este contexto, algo que reavivó la imagen de la nación por parte de los sectores marginados consistió en la visita permanente de Correa al campo, a los territorios, barrios, parroquias y lugares apartados de la geografía nacional, ya sea, para dirigirse a la ciudadanía mediante las transmisiones de las "cadenas sabatinas" o para realizar reuniones del gabinete de Gobierno, constatar la ejecución de obras, entre otras. Así se fueron cimentando las bases de esa nueva manera de administrar el Estado ecuatoriano que dieron cuenta de un cambio institucional que llevaba adelante la desconcentración del Ejecutivo en el territorio. El nuevo sentido de patria tuvo a la desconcentración como una de sus estrategias, mecanismo que permitió el acercamiento del Gobierno central a los territorios y, a su vez, acercar a los territorios al Gobierno central. El objetivo planteado consistía en la reincorporación de los territorios en las dinámicas estatales a partir de la planificación de las necesidades locales lo que garantiza que "la patria ya es de todos".

2 Para Codato & Espinoza (2018) la partidocracia se refiere al desprestigio de los partidos políticos tradicionales que eran percibidos por la ciudadanía como corruptos.

4. Cambio institucional del Ejecutivo y la relación con los territorios

El cambio institucional se planteó como una de las estrategias para concretar los desafíos derivados de la nueva Constitución que apuntaba a "[...] recuperar lo público, entendido como lo que es de todas y todos" y "[...] recuperar el Estado para los ciudadanos" (PNBV, 2009-2013, p. 87). Se buscó reformar el Estado para hacerlo verdaderamente público y, de esta manera, convertir lo público en lo estatal. Pero, desde la perspectiva del Gobierno, lo público no era lo que pertenecía a la ciudadanía (de manera individual, colectiva o corporativista), lo público era el Estado (Ivanovic y Naizot, 2016, pp. 80-82), un Estado construido por la Revolución Ciudadana.

El proceso de reforma del Estado fue liderado por la Senplades, entidad creada en 2004 y fortalecida en 2007 con la dotación de recursos humanos, financieros e institucionales. La misión de la Senplades consistió en administrar la planificación con enfoque nacional, sectorial y territorial, programar la inversión pública, democratizar y territorializar del Estado, así como ofrecer seguimiento y evaluación de las acciones técnicas y administrativas a todas las instituciones del Estado, incluyendo a los GAD (Decretos Ejecutivos 103 de 2007; 1577 de 2009).

De esta manera, la Senplades pasó de ser una oficina más del entramado burocrático a convertirse en un actor clave del Ejecutivo, tanto por el rol y las competencias que se le asignaron –también era la entidad encargada de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo– como por su incidencia en la toma de decisiones del presidente (entrevista 11, funcionaria pública, comunicación personal, 19 de mayo de 2014). Desde el discurso oficial, la reforma requería transformar las bases institucionales y principios de acción del Estado (Senplades, 2009b), por ello, los esfuerzos se encaminaron a la reforma de la arquitectura institucional del Ejecutivo y lógicamente su presencia territorial. Sobre todo, en los territorios en los que se entendió al Estado como el eje articulador entre los centros de poder (en los que se toman las decisiones) y las redes de acción (desde las que se ejecutan, materializan, se da seguimiento a las decisiones, entre otros).

Desde ese escenario se fijaron los puntos estratégicos de la gestión del Ejecutivo y se delinearon los ámbitos en los que era necesario trabajar en acciones a nivel intersectorial (entrevista 6, comunicación personal, 28 de febrero de 2018). El cambio institucional inició con el levantamiento de información de todas las instituciones públicas y vinculadas con el Ejecutivo (dependientes, autónomas, adscritas, semipúblicas, entre otras) para luego analizar sus funciones, competencias y atribuciones. Se les agrupó en ocho sectores (estratégicos, política económica, desarrollo social, producción, empleo y competitividad, seguridad, política y GAD, patrimonio natural y cultural, conocimiento y talento humano) que se articularon bajo la figura de un ministerio coordinador (entrevista 6, comunicación personal, 28 de febrero de 2018).

Autores como Muñoz (2014, p. 144) enfatizaron en que la forma del Estado, es decir, la apariencia de las instituciones y su comportamiento, no generaron

transformaciones en la configuración del poder, la matriz productiva, el poder de las clases, entre otras. Así, el cambio institucional del Estado fue parte del desarrollo de la institucionalidad mediante la cual se representaban "[…] los intereses del pueblo, la ciudadanía y la nación" (*Ibid*.). Este cambio se enfocó en fortalecer la capacidad institucional sin incidir de manera real en la estructura económica o patrón de acumulación pero, desde el que se condiciona al manejo administrativo del Estado, su forma y hegemonía (*Ibid*., p. 147).

Alrededor de este cambio la Senplades realizó: 1) la racionalización de la estructura del Ejecutivo por medio de la desprivatización y descorporativización que dio paso a la reestructuración del Gobierno central; 2) la recuperación de las facultades de rectoría, regulación y control del Gobierno central; y 3) la diferenciación funcional de las entidades del Gobierno central y homologación de sus estructuras básicas. Desde estas acciones estaba implícita la necesidad de fortalecer la presencia institucional en los territorios mediante la desconcentración del Ejecutivo. Esta fue una de las innovaciones del Gobierno: acercarse a los territorios más remotos y alejados del país mediante una nueva institucionalidad. Esta desconcentración operó bajo los siguientes parámetros:

- Mediante la creación de unidades de planificación de los ministerios y secretarías nacionales en los territorios. La Senplades diseñó un mapa nacional de planificación a partir de la conformación de unidades desconcentradas que se denominaron zonas, distritos y circuitos que fueron utilizados de manera uniforme por las instituciones públicas para planificar las intervenciones territoriales. De esta manera las unidades de planificación eran de obligatoria aplicación para todos los ministerios sectoriales según el Acuerdo Ministerial Nro. 557 de la Senplades (Registro Oficial de Ecuador Nro. 290, 28 de mayo del 2012; entrevista 6, comunicación personal, 28 de febrero de 2018).
- Reubicación de algunas dependencias en otras ciudades para no seguir concentrando la institucionalidad en Quito, Guayaquil y Cuenca. Ejemplo de esto fue la Secretaría Nacional del Migrante (Senami), que en 2013 trasladó su sede principal a Azogues para acercar sus servicios, programas y proyectos a la ciudadanía, ya que era una de las ciudades con mayores índices migratorios del país.
- Distribución de servicios y redes administrativas en las localidades. Es decir, el Ejecutivo decidió administrar el territorio, no desde su configuración descentralizada, sino desde las nuevas unidades de planificación que fueron creadas.

La Senplades coordinó la conformación de los distritos y circuitos como unidades desconcentradas en las que el Ejecutivo realizaría sus intervenciones en el territorio. Lo contradictorio de este diseño institucional era que, en el marco del Estado plurinacional e intercultural, se trataba de una decisión que implicaba el reordenamiento de los territorios y centralidades comunales y la reubicación de los servicios públicos básicos que en algunos casos habían sido el resultado de las luchas históricas de los movimientos sociales, como lo fueron las escuelas interculturales bilingües. Por ende, se trataba de una disposición unilateral del Gobierno central que no consistió en reestructurar las instituciones para diversificarlas e incluir perspectivas interculturales y participativas que innovaran el manejo de la

educación, salud, acceso a la justicia, entre otros, coherentes con lo dispuesto en la Constitución (Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos 2013-2017, p. 18).

Si se hubiese considerado al Estado como una unidad de planificación y la necesidad de articular el trabajo con los distintos niveles de gobierno que operaban en los territorios, la organización para la prestación de los servicios seguramente hubiera partido de la división político-administrativa para dar mayores probabilidades de sostenibilidad al proceso. Así, se hubiese evitado la duplicación de esfuerzos e inversión de recursos creando otros niveles de planificación (zonas, distritos y circuitos) adicionales a los GAD (entrevista 10, comunicación personal, 12 de mayo de 2015).

Para entender las diferencias entre la desconcentración y descentralización se debe señalar que el sistema jurídico-organizativo de la Administración pública se estructuró con base a la distribución de competencias y atribuciones y diferentes mecanismos (De la Vallina 1961, p. 80). Las competencias determinan el ámbito de acción de una determinada entidad administrativa, es decir, la función que cada entidad tiene que cumplir (García, 1964, p. 245). La Administración pública, para cumplir con sus funciones en los territorios, no puede recurrir a las dependencias del Ejecutivo para hacerlo, es necesario, como principio constitucional y organizativo, transferir las competencias a las unidades que desarrollan tales actividades en los territorios específicos (De la Vallina, 1961, p. 81).

Estas funciones pueden transferirse a otros organismos jurídica y administrativamente distintos al Gobierno central –como ocurre en la descentralización–, o a entidades de una misma persona jurídica sean centrales o locales –como ocurre con la desconcentración– siempre que se mantenga la diferencia jerárquica (De la Vallina 1961, pp. 81-83). La asignación de funciones a otros niveles tiene por finalidad, en un inicio, mejorar la organización de la Administración pública. No obstante, también se encuentran inmersas todas las dinámicas de centralización-descentralización y concentración-desconcentración del poder estatal en estas relaciones jurídico-administrativas. Así, la desconcentración también implica transferir el poder de decisión en relación con las atribuciones o competencias que se asignan (García, 1964, p. 246).

Es decir, la desconcentración es el traslado de ciertas competencias administrativas y técnicas para la toma de decisiones, de un nivel jerárquico superior hacia un nivel inferior que, por su ubicación en territorio, puede ejercer de mejor manera tales atribuciones (Rebaza *et al.,* 2016, p. 557). De este modo, dicho mecanismo plantea dos objetivos. Por un lado, acercar la prestación de servicios a los territorios y, por el otro, descongestionar el poder del Gobierno central. No obstante, las entidades desconcentradas forman parte de la centralización del Gobierno central, en tanto que las unidades desconcentradas ejercen sus competencias y atribuciones fuera del centro geográfico en el que se localiza el poder central (Alva, 2008, p. 19).

La desconcentración de la institucionalidad del Estado ecuatoriano se centró en la inversión de recursos, sin precedentes, para ampliar las capacidades del Gobierno central, pero esto no implicó la desconcentración del poder. Pasó a segundo plano la búsqueda por fortalecer a los Gobiernos locales mediante la descentralización y distribución del poder en los territorios para evitar su centralización en el Ejecutivo y el autoritarismo. Este último es entendido como la incapacidad de dialogar y aceptar opiniones diferentes o "[...] de ver a los rivales como enemigos que debían ser silenciados, exiliados y privados de sus derechos" (De la Torre, 2018, p. 30).

Este acercamiento del Ejecutivo, que no parte del enfoque participativo e intercultural propio de las realidades locales, no supuso cambio significativo alguno en el manejo de los territorios, ya que el país continuó operando bajo la lógica de la administración gubernamental central (Muñoz, 2014, p. 144) con instituciones homogéneas, sectorizadas y jerárquicas localizadas en los territorios. La búsqueda del Ejecutivo por llevar el Estado al territorio se sustentó en la creación de una red de unidades operativas ministeriales distribuidas a nivel local y diferentes funciones, las cuales acataban las decisiones de la autoridad central: el presidente. Con la propuesta del "Estado en el territorio" la desconcentración se materializó mediante la construcción y readecuación de entidades prestadoras de servicios, oficinas, entre otros, en los territorios. En el corto y largo plazo esta política era insostenible para el gasto corriente del Estado debido a la enorme inversión que significaba (entrevista 1, comunicación personal, 3 de abril de 2015).

Durante el proceso de reorganización del Estado y en relación con el Estado-territorio, se fortaleció la centralización del poder del Gobierno central (entrevista 2, comunicación personal, 6 de abril de 2015; archivo técnico digital de Senplades, Colección de la Dirección de Cambio Institucional, 2018). El cambio institucional implicó ajustes en la estructura ministerial y se fundamentó en la revisión infinita de la nueva institucionalidad, secretarías nacionales e institutos, para lo cual se crearon herramientas y definieron modelos y estructuras homologadas. Para Meléndez y Moncagatta (2017, p. 439) esta concentración del poder tiene su correlato en la "recentralización de las relaciones con los gobiernos subnacionales" cuyas autoridades locales consiguieron hacer frente al Gobierno central. Cabe señalar que, en las elecciones de alcaldes de 2014 el partido Alianza PAIS no fue elegido en ninguna de las diez principales ciudades del país.

4.1. Estructura de la Función Ejecutiva: racionalizar, desprivatizar y descorporativizar

La justificación expuesta por la Senplades para ajustar la estructura del Ejecutivo y acercarlo al territorio parte de los siguientes argumentos. El embate de la agenda neoliberal en América Latina, y en Ecuador, desde mediados de la década de 1980 redujo al Estado a su mínima expresión (en tamaño y facultades) (Senplades, 2009a, p. 29). Poco a poco se produjo la pérdida de las capacidades de rectoría, planificación, regulación y control (el mercado no requería controles) del Estado central, se

generó un caos institucional, debilitamiento de la presencia estatal y la casi eliminación de la planificación en la inversión pública (Senplades, 2009b, p. 29).

Al respecto, Stoessel (2015, p. 124) ha señalado que los procesos de cambio político en América Latina se centraron en enfrentar los postulados del Consenso de Washington y recuperar las capacidades estatales que fueron reducidas durante el auge del neoliberalismo en el marco del retorno del Estado. Como resultado de las políticas neoliberales se generó un deterioro de las empresas públicas (en las que no se invirtió), se duplicaron intervenciones, se malgastaron los recursos públicos y, lejos de reducir su forma burocrática-administrativa, se multiplicó un conjunto de entidades que minaron la rectoría estatal sobre las políticas por la vía de la privatización y desregulación (Thwaites, 2014, p. 23).

Entre 1990-2006 el Estado ecuatoriano fue capturado por las élites económicas, las cuales eliminaron la autonomía de la institucionalidad estatal y esto mermó la posibilidad de generar políticas públicas que respondieran a objetivos nacionales (Thwaites, 2014; Stoessel, 2015). Los grupos de poder que corporativizaron el Estado implementaron políticas económicas liberales, debilitaron la regulación del Estado, eliminaron los subsidios y privatizaron las empresas estatales (Codato y Espinoza, 2018). Estas dinámicas incidieron en la creación de una institucionalidad para-ministerial en la estructura estatal que se evidenciaba para 2007 en la presencia, en al menos, 18 clases de entidades públicas y una extensa institucionalidad conformada por 119 consejos, comisiones, fondos e institutos. Se registraron 16 organismos de desarrollo regional de carácter autónomo que, en su mayoría, recibían financiamientos de agencias de cooperación internacional y del Estado, creados por ley o decreto y cuyo impacto era escueto o nulo (Senplades, 2011b, p. 20; archivo técnico digital de Senplades, Colección de la Dirección de Cambio Institucional, 2018).

Entre estos organismos se encontraban el Programa Regional para el Desarrollo del Sur del Ecuador, la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas, la Corporación Reguladora del Manejo Hídrico de Manabí, el Centro de Desarrollo del Norte de Manabí, Centro de Reconversión Económica, Instituto Nacional Galápagos, los consejos de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, de Desarrollo del Pueblo Montubio, de la Niñez y Adolescencia, de Mujeres, la Corporación para el Desarrollo Afroecuatoriano, la Secretaría de Objetivos del Milenio, el Consejo de Comercio Exterior e Inversiones, entre otros. La mayoría de estos organismos fueron cerrados y otros tantos fueron fusionados. Estas acciones fortalecieron las competencias de los ministerios y secretarías nacionales que, a largo plazo, permitía reorganizar la presencia territorial de estas entidades y avanzar con la desconcentración.

Estos organismos fueron creados por Gobiernos anteriores al de Correa para resolver las problemáticas coyunturales o demandas sociales en relación con la planificación y gestión del desarrollo local, la administración de proyectos hidroeléctricos, vialidad, riego, manejo de cuencas y suministro de agua potable (entrevista 5, comunicación personal, 20 de abril de 2015; archivo técnico digital de Senplades,

Colección de la Dirección de Cambio Institucional, 2018). Coronel *et al.* (2019, p. 156) indican que antes de las reformas de 2007, las instituciones del Ejecutivo estaban cooptadas en un 69 y 67 % por miembros de las cámaras de comercio e industria, de forma respectiva, y por gremios sociales con el 2 %, lo que generaba conflictos de intereses y dependencia entre el Estado y las élites económicas.

La mayoría de estos organismos no se articulaban con las instituciones estatales sectoriales. En otros casos, superponían competencias con organismos del régimen seccional autónomo, duplicación de funciones en la formulación de las políticas públicas, falta de planificación, inversión de presupuestos para acciones esporádicas que no generaban impacto en la calidad de vida de la población y tampoco contaban con anclaje institucional, entre otros (Senplades, 2009a). Para Correa "[...] la participación corporativa de diversos intereses sectoriales y privados impedía a los Estados obtener la suficiente autonomía para motorizar proyectos políticos de orientación universal" (Coronel *et al*., 2019, p. 150).

Este mecanismo fue utilizado durante la historia del país para "capturar el Estado". Las políticas públicas eran diseñadas y gestionadas por actores con intereses particulares, corporativos o gremiales, cuerpos colegiados u organizaciones sociales paraestatales de los diferentes Gobiernos de turno (Coronel *et al*., 2019, p. 154; Codato & Espinoza, 2018, p. 96). Desde 2007 Ecuador llevó adelante lo que para Codato y Espinoza (2018, p. 105) fue una modernización capitalista del Estado que "[...] ya no estaba dominada por unas cuantas familias" o por élites económicas, aunque "[...] algunas fracciones empresariales crecieron durante el gobierno de la Revolución Ciudadana" (Coronel *et al*., 2019, p. 157).

El régimen de Rafael Correa planteó descorporativizar el Estado (Coronel *et al*., 2019, p. 150), lo que suponía que las competencias asumidas por las organizaciones, centros, comisiones y programas debían ser recuperadas por los ministerios responsables de cada sector. Así, se evitaría la superposición de funciones y generación de esfuerzos aislados que no respondían a la planificación nacional. Pero, el nuevo diseño institucional concentró la capacidad de iniciativa, la toma de decisión, la influencia e inclusive las prerrogativas en el Ejecutivo bajo un esquema hiperpresidencialista (Meléndez y Moncagatta, 2017, p. 439). Desde el análisis técnico de la Senplades se justificó la eliminación, fusión o incorporación de estas entidades con la finalidad de "[...] racionalizar, desprivatizar y descorporativizar al Estado [...] para recuperar y fortalecer el rol de planificación [..]" y definir y organizar claramente en dónde quedaría la rectoría de las políticas (Senplades, 2011a, p. 11).

La propuesta de descorporativizar consistía en que el Gobierno asumiría las funciones de los organismos que respondían a intereses económicos o sociales particulares y, de esta manera, garantizar su control desde la institucionalidad (Codato y Espinoza, 2018, p. 96). Una vez reformadas las entidades se determinó la reestructuración de su presencia en el territorio mediante la desconcentración. Hasta 2007 la estructura del Ejecutivo en los territorios carecía de una planificación nacional, lo que generaba caos en la administración local, sumado a la escasa

presencia o incidencia de las entidades del Ejecutivo en el territorio (entrevista 2, comunicación personal, 6 de abril de 2015; archivo técnico digital de Senplades, Colección de la Dirección de Cambio Institucional, 2018).

Desde esta perspectiva, el Estado y sus instituciones fueron vistas como "[...] un espacio vacío donde pueden diseñar instituciones y prácticas nuevas. Todas las instituciones existentes son consideradas como corruptas y [...] deben ser renovadas" (De la Torre, 2013, p. 9). En el caso de los consejos de desarrollo, resultado de conquistas históricas de mujeres, niños y niñas, afrodescendientes, indígenas y población vulnerable, su cambio institucional generó conflictos en algunas organizaciones sociales y el Ejecutivo. Estos consejos se transformaron, posteriormente, y a nivel constitucional, en los Consejos Nacionales para la Igualdad que, conformados de manera paritaria entre la sociedad civil y el Estado, velaban por el cumplimiento de los derechos humanos y cuyos miembros podían realizar sugerencias de política pública en temas de género, étnicos, de movilidad humana, entre otros. Esto significó para los movimientos sociales, al menos, una pérdida de los logros alcanzados (entrevista 12, comunicación personal, 5 de abril de 2015; archivo técnico digital de Senplades, Colección de la Dirección de Cambio Institucional, 2018).

4.2. Recuperación de las facultades de rectoría, regulación y control del Estado central

Con la descorporativización hay un paso directo hacia el incremento en la autonomía del Estado y la toma de decisiones alrededor de las políticas y la agenda pública (rectoría) y el control sobre los fondos y acciones públicas (regulación) (Ramírez, 2012). En este sentido, la Senplades estableció que uno de los elementos centrales de la reforma del Estado consistía en recuperar las facultades, es decir, los roles específicos que deberían ser ejercidos por el Gobierno central por medio de los ministerios y secretarías nacionales (Senplades 2011b, p. 15; archivo técnico digital de Senplades, Colección de la Dirección de Cambio Institucional, 2018).

Desde la Senplades se definió la institucionalidad del Ejecutivo bajo la base de ministerios coordinadores, ministerios sectoriales, secretarías nacionales y, como entidades adscritas, las secretarías técnicas, agencias de regulación y control e institutos. Según su jerarquía, tales instituciones tenían actividades y facultades que cumplir, establecidas en el diseño institucional: agencias de regulación, control y empresa estatal (gestión), secretarías técnicas (control-técnico), superintendencias (regulación y control), institutos (generación de conocimiento e investigación) y consejos de la igualdad (control) (entrevistas 5 y 7, comunicaciones personales, 20 de abril de 2015 y 23 de abril de 2015).

En 2008, artículo 141 de la Constitución, se definió que de manera exclusiva cada ministerio en el ámbito de sus competencias era el único que podía emitir políticas públicas nacionales y generar planes nacionales. De la misma manera, artículo 154, se señala que corresponde a las ministras y ministros de Estado,

entre otras atribuciones, ejercer la rectoría de las políticas públicas del área sectorial a su cargo, correspondiendo a las entidades rectoras de cada sector la responsabilidad de formularlas, ejecutarlas, evaluarlas y controlarlas. Con estas atribuciones se delimitó la emisión exclusiva de la política pública al Estado central, a los ministerios rectores de cada eje temático y se fortaleció su presencia territorial mediante oficinas administrativas y unidades prestadoras de servicios.

Se consideró que las facultades de regulación y control eran parte importante de la rectoría, no obstante, surgió la necesidad de separar las instancias de generación y ejecución de la política pública de las encargadas de la regulación y control de específicos segmentos de la política gubernamental. Así, se crearon instancias especializadas como las agencias de regulación y control que normalizaban a los sectores estratégicos y a empresas estatales que administraban recursos (petróleos, minas) o que prestaban servicios (telecomunicaciones, transporte) (Senplades, 2009b, p. 15; archivo técnico digital de Senplades, Colección de la Dirección de Cambio Institucional, 2018).

Con la reforma del Estado se recupera las facultades de rectoría, regulación y control del Gobierno (Muñoz, 2014, p. 68). La estrategia comunicacional del Gobierno apuntaba hacia "El Estado en el territorio" y la cercanía entre Estado-territorios que es la manera en la que se introdujo la desconcentración del Estado central (como administración burocrática) que no implicaba la descentralización del poder (transferencias de competencias a los GAD) (entrevista 2, comunicación personal, 6 de abril de 2015; archivo técnico digital de la Senplades, Dirección de Cambio Institucional, 2018).

De esta manera, la desconcentración se fue configurando como una prioridad en la agenda del Gobierno. Se difundió "[...] una nueva forma de gestión política que rompía con el bicentralismo heredado del Estado burgués", en la cual los territorios se convirtieron en el eje central de la política pública (Muñoz, 2014, p. 8). De manera contradictoria, mientras el objetivo iba dirigido a las poblaciones de los sectores que históricamente habían sido menos atendidos, las decisiones en torno a esta política nacional eran de exclusiva facultad del Gobierno central y del presidente (entrevista 10, comunicación personal, 12 de mayo de 2015; archivo técnico digital de la Senplades, Dirección de Cambio Institucional, 2018).

4.3. Diferencia funcional de las entidades del Ejecutivo y homologación de sus estructuras básicas

La Senplades transformó el Estado desde la reestructuración del andamiaje institucional en diferentes aristas. El tercer frente revisado fueron las estructuras internas de las instituciones del Estado que develaban una organización desordenada, caótica y de jerarquía discrecional similar a la que existía en el Ejecutivo (Ramírez, 2012). La capacidad de negociación de las carteras de Estado y las urgencias coyunturales se vieron reflejadas en estructuras sectoriales dispersas, poco funcionales que, en la mayoría de los casos, no generaban resultados (Senplades, 2011a, p. 26).

La Senplades homogeneizó las estructuras de las entidades que formaban parte del Ejecutivo (ministerios coordinadores, ministerios sectoriales y secretarías nacionales) tanto a nivel central como desconcentrado. Delimitó su campo de acción, definiendo el *deber ser* de los roles que debían cumplir pero, además, en función de las facultades (rectoría, regulación, control, gestión, coordinación, planificación) a ejercer tanto a nivel central como desconcentrado (Norma Técnica de Desconcentración de Entidades de la Función Ejecutiva [NTDEFE], 2013). Es decir, por un lado, se realizó la diferenciación funcional a nivel operativo entre todas las instituciones y, por el otro, se homologaron las estructuras del nivel operativo (administrativo, jurídico, contable) (Muñoz, 2014, p. 76).

Para esto, el equipo técnico diseñó dos herramientas que fueron icónicas para todas las instituciones durante 2007-2017: la Matriz de Competencias y el Modelo de Gestión,[3] en las que se visualizó cada una de las instituciones gubernamentales con sus respectivos roles (entrevistas 2 y 10, comunicaciones personales, 6 de abril de 2015 y 12 de mayo de 2015; archivo técnico digital de la Senplades, Dirección de Cambio Institucional, 2018). Estas herramientas, en apariencia neutras y objetivas, estaban pensadas desde la jerarquía, el poder, el interés político y con fines claros: reformar el Estado para fortalecer y centralizar el poder del Gobierno. El proceso de desconcentración fue regulado con la emisión de una Norma Técnica (2013) en la que se delimitaron los criterios técnicos, administrativos y logísticos para avanzar con la presencia del Ejecutivo en el territorio, y diseñada en función de garantizar la toma de decisiones por parte del Gobierno central. Como han señalado Arze *et al*. (2004) citado por Barrera y Silvia (2020, pp. 53-54):

> Las transformaciones territoriales de "arriba hacia abajo" suceden a partir de un tipo de gestión con mayor protagonismo de los actores y niveles gubernamentales nacionales. Por el contrario, las experiencias de "abajo hacia arriba" suelen responder a demandas desde los actores con pertenencia local y de entidades subnacionales

Las aristas del cambio institucional que se enfocaban en el trabajo con los territorios poco a poco fue consolidándose mediante la desconcentración, incluso, en detrimento de la descentralización (entrevista 2, funcionaria pública, comunicación personal, 6 de abril de 2015; archivo técnico digital de la Senplades, Dirección de Cambio Institucional, 2018). Bajo esta herramienta los territorios se fueron ajustando a las dinámicas del poder central sin mayor incidencia en la participación local, pese a que los elementos de la democracia participativa así lo establecían (De la Torre, 2013).

3 Herramientas técnicas creadas durante la administración de Rafael Correa, como insumos para realizar el cambio institucional. La Matriz de Competencias servía para identificar la razón de ser y las atribuciones de cada institución, según lo establecía la normativa vigente; mientras que en el Modelo de Gestión se determinaba el funcionamiento institucional y de gestión interinstitucional que se realizaría para permitir que el objetivo principal de la existencia de determinada institución se llevase a cabo. Cabe resaltar que este objetivo institucional tenía que ver con el valor agregado que esa entidad representaba para la ciudadanía.

5 Conclusiones

El proyecto político de la Revolución Ciudadana propuso enfrentarse al "antiguo Estado neoliberal" entregado a los intereses de la partidocracia, a partir de un nuevo Estado en el que "la Patria es de todos". El análisis realizado en torno a las propuestas de cambio institucional (proceso que forma parte de la reforma del Estado) planteadas y lideradas por la Senplades, entidad nacional encargada de la planificación y el desarrollo, evidencia un fuerte énfasis en el discurso de acercar el Estado a la ciudadanía.

A nivel técnico y político, la relación con los territorios se fundamentó en la idea de enfrentar al centralismo que concentró a la institucionalidad y planificación en Quito, Cuenca y Guayaquil, dejando al resto de ciudades por fuera de las decisiones y directrices del desarrollo y planificación. Con el objetivo de fortalecer la presencia del Estado en los territorios, el Gobierno de Correa priorizó la política de desconcentración por sobre otras alternativas, entre las que se encontraba el fortalecimiento de los GAD. El cambio planteado por la Senplades fue de corte institucionalista, en el que el Estado y su estructura fueron observados en términos de institucionalidad (en su forma), sin generar transformaciones de fondo en su funcionamiento y manejo, en el patrón de acumulación del capital, la matriz productiva el poder de las clases o la estructura.

Bajo el lenguaje objetivo y técnico-racional se encuentra la naturaleza política de las acciones (sean de políticas públicas, administración estatal, planificación, entre otras) que daban cuenta de una forma específica de gobierno y de los intereses administrativo-estatal para regular el orden interno encaminado hacia un objetivo definido. En el marco de esta reforma, en un Estado hiperpresidencialista, se perdió de vista la propuesta inicial de que desde los territorios se debían tomar decisiones; un direccionamiento desde el Estado central hacia estas unidades desconcentradas. Los significados inmersos tras el proceso de reforma, y, en particular, bajo la desconcentración terminaron fortaleciendo el poder exclusivo de la presidencia en las unidades locales. Más allá de esta noción legal y técnica, presentada de manera oficial, la desconcentración fue un mecanismo que estructuró y dio forma a las relaciones entre el Estado y los territorios/población.

La estructura organizacional que se empezó a generar a partir de la reforma del Estado no dio cuenta de una democratización y desconcentración, sino de todo lo contrario, de una centralización y concentración del Estado en el Ejecutivo. La reforma del Ejecutivo facilitaba la entrega de servicios directos del Estado en el territorio, lo que legitimaba su existencia y acción, pero, también buscaba disciplinar a la población con publicidad y propaganda política sobre la readecuación de las instituciones y servicios públicos a las necesidades territoriales. Estas ideas bien pudieran profundizarse en futuras investigaciones.

La reforma del Estado normalizaba y regulaba a la sociedad mediante la generación de instituciones e instancias de coordinación y centralización, y con la acción y el efecto que los servicios públicos generaban en el territorio. Más allá de

la noción legal y técnica que se presentaba desde la Senplades, la desconcentración se constituyó en un mecanismo que estructuró y dio forma a las relaciones entre el Estado central y los territorios/población y coadyuvó al fortalecimiento del mismo. Se pierde de vista la propuesta inicial que desde los territorios se debían tomar decisiones autónomas y se genera un direccionamiento desde el Estado central hacia estas unidades desconcentradas. Esta reforma del Estado se trataba, más bien, de una centralización y concentración del poder en manos del Gobierno central. La reforma del Ejecutivo facilitaba la entrega de servicios directos del Estado en el territorio, lo que legitimaba su existencia y acción, pero, por otro lado, disciplinaba a la población gracias a la publicidad sobre la presencia de las instituciones en las necesidades territoriales.

6. Referencias bibliográficas

Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos 2013-2017 (2013). Quito: Codae, Codepmoc, Codenpe, con el apoyo técnico de Senplades. Recuperado de https://n9.cl/kk0ns

Alva, M. (2008). La desconcentración y la descentralización: ¿Cómo se aplican dichos criterios en la creación de los SAT al interior de las municipalidades? *Revista Gestión Pública y Desarrollo*, pp. 19-21. Recuperado de https://n9.cl/qseoj

Asamblea Nacional Constituyente (2008). Constitución de la República del Ecuador. Publicado en Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008. Montecristi.

Barrera, A., y Álvarez, S. (2020). La frustrada construcción de la "región" en el Ecuador (2007-2017): Lecciones y perspectivas. *Revista de geografía Norte Grande*, n.° 77, pp. 51-69. https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022020000300051

Codato, A., y Espinoza, F. (comps.) (2018). *Élites en las Américas: diferentes perspectivas*. Editorial UFPR, Los Polvorines, Ediciones UNGS.

Connor, W. (1998). *Etnonacionalismo*. Trama Editorial.

Coronel, V., Stoessel, S., Guanche, J., y Cadahia, M. (2019). Captura y descorporativización estatal de las élites financieras en Ecuador. *Colombia Internacional*, n.° 100, pp. 147-174. https://doi.org/10.7440/colombiaint100.2019.07

Cuvi, J. (2018). La desolación de la izquierda. En N. Sierra y *et al*., *El gran fraude* (pp. 32-37). Montecristi Vive.

De la Vallina, J. (1961). La desconcentración administrativa. *Revista de Administración Pública*, n.° 35, pp. 75-140. Recuperado de https://n9.cl/hepxa

De la Torre, C. (2018). Para que no se repita la seducción populista a la izquierda. En N. Sierra y *et al*., *El gran fraude* (pp. 24-31). Montecristi Vive.

_____ (2013). El populismo latinoamericano, entre la democratización y el autoritarismo. *Nueva Sociedad*, n.° 247, pp. 1-17. Recuperado de https://n9.cl/qu8mw

Dieterich, H. (1996). *El socialismo del siglo XXI.* Recuperado de https://n9.cl/dwyiu

Flor. E. (comp.) (2014). *Construcción de un Estado democrático para el Buen Vivir: análisis de las principales transformaciones del Estado ecuatoriano 2007-2013*. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

García, E. (1964). La desconcentración de funciones y los recursos administrativos ordinarios. *Revista de Administración Pública,* n.° 45, pp. 245-252. Recuperado de https://n9.cl/dd36x

Gledhill, J. (2000). *El poder y sus disfraces. Perspectivas antropológicas de las políticas.* Serie Universitaria 3. Ediciones Bellaterra.

Ivanovic, M., y Naizot, A. (2016). La "reforma democrática del Estado" ecuatoriano: entre centralismo y apertura participativa (2008-2015). *Cadernos PROLAM/USP,* 15(28), pp. 77-96. http://dx.doi.org/10.11606/issn.1676-6288.prolam.2016.110021

Meléndez, C., y Moncagatta, P. (2017). Ecuador: una década de correísmo. *Revista de Ciencia Política*, 37(2), pp. 413-448. Recuperado de https://n9.cl/oijpb

Muñoz, F. (ed.). (2014). *Balance crítico del Gobierno de Rafael Correa.* Universidad Central del Ecuador.

Ospina P. (2018). ¿Cuál es el traje del emperador? Bases y significados sociales de la revolución ciudadana. Ecuador, 2007-2017. En N. Sierra y *et al*., *El gran fraude* (pp. 170-183). Montecristi Vive.

Pachano, S., y Freidenberg, F. (2016). *El sistema político ecuatoriano.* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Presidencia de la República (2009). Decreto Ejecutivo 1577, por el cual se dispone que la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo actúe como Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado. Publicado en Registro Oficial 535 de 26-feb.-2009. Quito

_____ (2007). Decreto Ejecutivo 103. Fusión del Conam y Sodem a la Senplades. Publicado en Registro Oficial Suplemento 26 de 22-feb-2007. Quito.

Salas, J. (2020). Los imaginarios sociales del buen vivir en el discurso publicitario de la nación ecuatoriana: un estudio de caso de la marca país "Ecuador Ama la Vida". Actas del II Congreso de la Red Iberoamericana de Investigadores en Publicidad. Redipub. Recuperado de https://n9.cl/lxi95

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades] (2018). Archivo técnico digital de la Dirección de Cambio Institucional, 159 documentos. Recopilación para la investigación de la información digital localizada en diferentes bases de datos de funcionarios y funcionarias de la institución. Quito.

_____ (2012). Acuerdo Ministerial Nro. 557 de "Conformación de distritos y circuitos para el Ejecutivo". Registro Oficial de Ecuador Nro. 290, 28 de mayo Quito.

_____ (2011a). *El Estado a tu lado: más servicios cerca de ti.* Senplades. Recuperado de https://n9.cl/rlouj

_____ (2011b). *Presentación Alcance del Estado*. Senplades. Documento no publicado.

_____ (2009). Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural. Senplades. Recuperado de https://n9.cl/dtroj

_____ (2009a). *Recuperación del Estado Nacional para Alcanzar el Buen Vivir. Memoria Bienal 2007-2009*. Senplades. Recuperado de https://n9.cl/o2tsz

_____ (2009b). *Hacia la reforma democrática del Estado. El rediseño institucional de la Función Ejecutiva.* Senplades. Recuperado de https://n9.cl/ffk62

Senplades, Ministerio de Relaciones Laborales y Ministerio de Finanzas (2013). Norma Técnica de Desconcentración de Entidades de la Función Ejecutiva. Acuerdo Ministerial 1, publicado en Registro Oficial 19 de 20 de junio de 2013. Quito.

Radcliffe, S., y Westwood, S. (1998). *Rehaciendo la nación: lugar, identidad y política en América Latina*. Ediciones Abya Yala.

Ramírez, F. (2012). Despliegues de la autonomía estatal en el Ecuador de la Revolución Ciudadana. *Debates y Combates*, n.° 4, pp. 115-150.

Rebaza H., Vela M., *et al*. (2016). Desafíos de la desconcentración y participación local en el marco de la protección de los derechos en salud: experiencia de la intendencia macrorregional norte, SUSALUD. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 3(3), pp. 556-605. Recuperado de http://www.scielo.org.pe/pdf/rins/v33n3/a23v33n3.pdf

Sierra, N. (2018). El derrotero ideológico de la revolución ciudadana: una década desperdiciada. En N. Sierra *et al*., *El gran fraude* (pp. 15-24). Montecristi Vive.

Stoessel, S. (2015). El giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI. Revisitando los debates académicos. *Revista Polis*, n.° 39, pp. 123-149. Recuperado de https://n9.cl/jq2y2

Thwaites, M. (2014). Después de la globalización neoliberal: ¿qué Estado en América Latina? *Observatorio Social de América Latina*, n.° 27, pp. 19-43. Recuperado de https://n9.cl/b7c18

Torres, J. (2016). *"El Estado a tu lado" y "la recuperación del Estado para la ciudadanía" en el Ecuador 2007-2015. Una mirada al dispositivo y su discurso* (Tesis de maestría en Estudios Latinoamericanos Mención en Políticas Culturales). Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, Quito.