

Felipe Burbano de Lara

La revuelta de las periferias
Movimientos regionales y autonomías
políticas en Bolivia y Ecuador



FLACSO
ECUADOR

© 2014 Flacso Ecuador

Cuidado de la edición: Editorial de Flacso Ecuador
Impreso en Ecuador, diciembre de 2014
ISBN: 978-9978-67-431-4

Flacso Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.edu.ec

A mi padre

Índice de contenido

Presentación	XI
Agradecimientos	XIII
Introducción	
Planteamiento del problema	1
Capítulo I	
Un marco teórico para el estudio de los nuevos regionalismos	11
El concepto de clivaje	11
El problema de la nación	15
Las periferias insatisfechas	20
La globalización y la nueva fuerza de lo local	26
Capítulo II	
La configuración de los clivajes regionales en Bolivia y Ecuador.	
Una mirada histórica	37
El caso de Bolivia	39
El caso de Ecuador	102

Capítulo III	
La transformación neoliberal del Estado (1980-2000)	163
Transición desbordada y transición controlada	167
El elogio del mercado y la condena del activismo estatal	174
La descentralización y el elogio de lo local	195
El tercer elogio: lo multicultural	221
Capítulo IV	
Colapso del neoliberalismo, crisis nacional y ascenso de los movimientos autonomistas en Guayaquil y Santa Cruz	239
El caso guayaquileño	240
La movilización regional	255
El caso cruceño	289
Capítulo V	
Desajuste estructural, identidad y discurso autonómico: la fisonomía de los nuevos regionalismos guayaquileño y cruceño	365
Desajuste estructural, grupos empresariales y capital social	368
Capital social y cohesión oligárquica	377
La ingeniería simbólica de lo guayaquileño y lo cruceño	385
Las instancias vertebradoras del movimiento: el Comité Cívico Pro Santa Cruz y el Municipio de Guayaquil	400
Significados políticos y fuerza movilizadora de la autonomía	408
Unidad y diversidad: complejidad de una fórmula sencilla	417
Conclusiones	429
Las distintas trayectorias de los regionalismos cruceño y guayaquileño	430

Transformación neoliberal y salto autonomista de los regionalismos	439
Nación, democracia, Estado y acomodos territoriales	449
Anexo I. Cuadros	461
Anexo II. Entrevistas	473
Anexo III. Siglas y acrónimos	475
Bibliografía	479

Índice de cuadros

Cuadro 1. Bolivia: Desarrollo Humano. Medio por departamentos	461
Cuadro 2. Ecuador: Desarrollo Humano Medio por provincias	462
Cuadro 3. Bolivia: participación departamental en el PIB (1988-2010)	463
Cuadro 4. Bolivia: Producto Interno Bruto per cápita por departamento 1988-2010 (en dólares, a precios de mercado)	463
Cuadro 5. Aportación porcentual de la provincia del Guayas a la producción bruta nacional (2007)	464
Cuadro 6. Ecuador: producción bruta provincial. Estructura porcentual a precios de 2000	465
Cuadro 7. Activos	466
Cuadro 8. Pasivos	466
Cuadro 9. Patrimonio	467
Cuadro 10. Cartera	467
Cuadro 11. Activos	468
Cuadro 12. Pasivos	468
Cuadro 13. Patrimonio	469

Cuadro 14. Cartera	469
Cuadro 15. Ecuador: Porcentaje de votos obtenido por los candidatos ganadores en las elecciones presidenciales (1979-2009)	470
Cuadro 16. Ecuador: Número de diputados de los principales partidos en el Congreso (1996-2009)	470
Cuadro 17. Ecuador: Composición de la Asamblea Constituyente (2007)	470
Cuadro 18. Bolivia: Principales partidos con representación en el Senado y en el Congreso (1993-2009)	471

Presentación

El libro *La Revuelta de las Periferias. Movimientos regionales en Ecuador y Bolivia* constituye un esfuerzo de investigación encaminado a entender, de mejor manera, las conflictivas relaciones que se tejen en las sociedades contemporáneas entre cuatro dimensiones claves: territorio, identidad nacional, soberanía y demandas de autogobierno. El estudio inserta esta problemática en el marco general de los procesos de reforma y transformación estatal originados en movimientos regionales, que se configuran y politizan a partir de nuevas formas de articular las dimensiones señaladas.

La investigación toma como casos de estudio Ecuador y Bolivia y, dentro de ellos, a los movimientos autonomistas de Guayaquil y Santa Cruz de la Sierra, respectivamente. Estos emergieron con fuerza a inicios del nuevo milenio para demandar nuevas formas de organización política del territorio desde la idea de Estados autonomistas. El ejercicio comparativo de los dos casos se realiza bajo una perspectiva histórica de comprensión de las relaciones centro/periferia como eje analítico para rastrear los conflictos en los dos países en torno a la configuración y distribución del poder territorial.

Lo novedoso de este trabajo consiste en estudiar las dinámicas del conflicto territorial en esos dos países con una visión que privilegia el análisis desde periferias caracterizadas por su importancia económica en sus respectivos Estados. Así mismo, por la presencia de elites con capacidad para articular y configurar una idea fuerte de ciudad y/o región, desde

las cuales generan dinámicas poderosas de movilización y conflicto con el centro para reclamar reformas estatales. El análisis de las elites se inserta en una lectura de las complejas articulaciones de las sociedades locales, de sus historias sociales, institucionales y políticas con identidades culturales siempre en tensión, cuando no abiertamente confrontadas, con el centro y los ideales de nación.

Con este nuevo libro, FLACSO Ecuador contribuye al estudio y la discusión de las dinámicas de conflicto territorial e identitario en países cuyos Estados nación se configuraron con un fuerte clivaje centro/periferia. De la misma forma, incorpora el territorio y los reclamos políticos alrededor del gobierno y la soberanía como dimensiones claves para entender los procesos políticos contemporáneos.

Juan Ponce Jarrín
Director
de Flacso Ecuador

Agradecimientos

A Salvador Martí i Puig por el acompañamiento paciente a este trabajo, por sus comentarios, sugerencias y el ánimo que supo darme. ¡Gracias, Salva!

A FLACSO Ecuador por el apoyo institucional, y por ponerme la soga al cuello para no dar marcha atrás.

A los/las profesores/as del doctorado Procesos Políticos Contemporáneos de la Universidad de Salamanca por la acogida que me dieron durante mis estancias, y el conocimiento que vertieron en las aulas.

A Francisco Sánchez, sin su amistad Salamanca no habría sido la misma.

A Teodoro Bustamante, por los momentos entrañables en Salamanca y en Ciudad Rodrigo.

A los compañeros del doctorado Procesos Políticos Contemporáneos de la Universidad de Salamanca: con ellos reviví la maravilla de ser estudiante; juntos nos lanzamos a esta larga aventura académica.

A los profesores del Programa de Estudios Políticos de FLACSO Ecuador con quienes he aprendido a convivir en un saludable pluralismo académico y político, testimonio de la fuerte convicción democrática de todos nosotros.

A mi padre, cuya muerte me sorprendió en medio de la batalla con las ideas y el papel. Sus consejos siempre tranquilos, su apoyo incondicional, su cariño, entre muchas otras cosas, me dieron fuerza para no desmayar. A él va dedicado este libro.

A mis hermosas hijas, María Clara y Emilia. Siempre me esforcé por transmitirles un mensaje de amor, libertad y responsabilidad. Espero que este trabajo, causa de tantas batallas entre nosotros, sea vista como un gesto más del mismo empeño.

A La Marga, por el tiempo compartido, las ilusiones, miedos y sueños juntos. Entre los dos, siempre ganan la comprensión y el amor. Este libro salda una parte de nuestras vidas. Como dicen en Salamanca: ¡enhorabuena!

Quito, abril de 2012

Introducción

Planteamiento del problema

Ecuador y Bolivia son dos países que, en la primera década del nuevo milenio, se vieron sacudidos por intensos conflictos en torno a la distribución territorial del poder y a la reorganización de su modelo estatal. Entre los actores que intervinieron de un modo decisivo en la contienda política se encuentran los movimientos regionales de Guayaquil y Santa Cruz, cuya principal demanda fue la autonomía política y el derecho al autogobierno territorial. Como la mayoría de países de América Latina, en los años noventa Ecuador y Bolivia entraron en procesos de descentralización asociados a la reforma neoliberal del Estado. Pero en estos dos países, a diferencia de lo que ocurrió en el resto de la región, el debate sobre la transformación estatal derivó hacia las autonomías como una vía alternativa, más profunda y política, de acomodos territoriales. Las propuestas autonómicas entraron en las agendas nacionales en medio de agudas crisis económicas y políticas que avivaron largos conflictos regionales incubados en sus respectivas formaciones estatales. Ante esta coyuntura crítica, tanto en Bolivia como en Ecuador, la posibilidad de encontrar acuerdos en torno a los distintos niveles de gobierno se mostró más difícil de alcanzar que en otras sociedades de la región. En el caso boliviano, la polarización regional entre occidente y oriente puso al país al borde de una guerra civil durante el largo conflicto vivido entre 2003 y 2009. En el caso de Ecuador, si bien la polarización regional no llegó a extremos tan graves y profundos, las pugnas entre Costa y Sierra consti-

tuyeron un elemento de permanente tensión y discusión en el escenario político de la última década.

La presente tesis tiene como propósitos analizar los contextos históricos y políticos en que emergieron los nuevos movimientos regionales de Guayaquil y Santa Cruz; comprender su naturaleza social, cultural y política; y explicar el alcance y sentidos de sus demandas de transformación del Estado nacional desde el discurso autonómico. El trabajo asume que los dos movimientos operan desde una fractura territorial –sostendré que se trata de un clivaje centro/periferia– que arrastra el proceso de formación de los Estados nacionales en Ecuador y Bolivia. Esta escisión se expresa a través de dos fenómenos relacionados estructuralmente: por un lado, la debilidad de un centro político con capacidad para organizar el territorio desde la perspectiva de un Estado-nación unitario; y por otro, la presencia de regionalismos –la región constituida como movimiento y expresada como forma de conciencia social y política– con capacidad para diferenciarse, rivalizar y oponerse a las políticas centralizadoras del poder estatal. Como sostendré a lo largo del trabajo, la debilidad de un centro estatal por la fortaleza del o los regionalismos no significa que el centro renuncia a su papel como organizador del poder y de la identidad nacional dentro del territorio. Precisamente, lo que investigo en este trabajo son los viejos y nuevos juegos de tensión y conflicto en el interior del clivaje, sus implicaciones para la política boliviana y ecuatoriana contemporánea, y los intentos de reordenar la estructura territorial a través de una reforma autonómica del Estado unitario.

Si bien la tesis considera que una perspectiva histórica es indispensable para entender la formación y funcionamiento del clivaje, con sus variaciones en el tiempo, su principal interés es explicar el alcance y significado de las tensiones territoriales en los escenarios sociales y políticos del siglo XXI ecuatoriano y boliviano, en buena medida marcados por lo que me gustaría llamar contextos posnacionales. Busco explicar la problemática en torno a las formaciones estatales derivadas de las nuevas maneras de articulación entre identidades, territorio y soberanía política, que aparecen detrás de los regionalismos cruceño y guayaquileño. Intuyo que, de la mano de esas nuevas dinámicas, se dibuja una cuestión de vasto alcance

histórico en torno a la formación del Estado, de cuya solución dependerá el buen funcionamiento de la democracia y su misma consolidación en los dos países. Mi postura parte de un presupuesto establecido por Linz y Stepan (1996) respecto de las consolidaciones democráticas: allí donde las sociedades se enfrentan a problemas de estatalidad –entendidos como la existencia de límites imprecisos de la comunidad política en torno al territorio–, la democracia enfrenta obstáculos para afirmarse.

Parto también de una segunda constatación: la activación de los conflictos territoriales en Bolivia y Ecuador no se produjo solamente desde Guayaquil y Santa Cruz –dos regiones prósperas en sus respectivos países–, sino también desde poderosos movimientos indígenas con reivindicaciones igualmente relacionadas con el Estado, el poder territorial y la nación. En efecto, los movimientos cruceño y guayaquileño rivalizaron con movimientos indígenas con una inédita capacidad de cuestionamiento a las bases de dominación colonial aún presentes en ambos países. A través de los movimientos indígenas, pueblos con una larga memoria de resistencia y lucha anticolonial, autodefinidos desde la década de los noventa como naciones originarias, entraron a la escena política para demandar derechos territoriales, de autogobierno e incluso autodeterminación. Su consigna más significativa fue la construcción de un Estado plurinacional. De este modo, a la conflictividad derivada de la fractura territorial, activada por los movimientos regionales, se sumó aquella proveniente de la fractura étnica en la formación de los Estados nacionales de Ecuador y Bolivia. La convergencia en el tiempo de conflictos políticos alrededor de las fracturas regional y étnica dio un carácter muy particular a los procesos de cambio estatal en los países mencionados, en relación al resto de América del Sur. Habría que agregar que en los dos países los conflictos territoriales se agudizaron en contextos políticos sacudidos por el colapso de los sistemas de partidos que predominaron durante las dos décadas siguientes a las transiciones democráticas, y por la emergencia y posterior consolidación en el gobierno de partidos/movimientos autoproclamados de izquierda –el MAS en Bolivia (2005) y Alianza País en Ecuador (2007). Estos dos actores irrumpieron en la escena política de sus respectivos países como fuerzas refundacionales, anunciaron el fin de las políticas neoliberales de las dos décadas anteriores, proclamaron

el retorno del Estado, y reivindicaron posturas nacionalistas en torno al territorio y la soberanía. Desde allí confrontaron a los grupos autonomistas de Guayaquil y Santa Cruz, bajo acusaciones de separatismo.

Por último, hay que subrayar que las tensiones territoriales estallaron en un escenario nuevo, de interacción de los Estados nacionales con el mundo capitalista a través de la llamada globalización. Tres fenómenos asociados con el proceso globalizador resultan relevantes para la presente investigación: a) la reconstitución y revalorización de los espacios locales y regionales de poder frente a lo nacional; b) la creciente debilidad de la nación como “artefacto cultural” (Anderson, 2000) para organizar los procesos de formación identitaria dentro de los Estados modernos; y c) lo que algunos autores llaman la reorganización de la soberanía estatal (Vallespín, 2003). En el contexto sociopolítico creado por la globalización, las ciudades y las regiones adquieren una inédita importancia como espacios diferenciados de los Estados nacionales, emergen con proyectos propios, identidades colectivas específicas y demandas de gobiernos descentralizados o autonómicos empujados, precisamente, por movimientos regionales. Sostendré que la demanda de los movimientos cruceño y guayaquileño hacia las autonomías se produjo gracias al nuevo contexto –creado por la globalización– de oportunidades para ciudades y regiones mejor posicionadas frente al mercado mundial.

La investigación aborda esta problemática desde un análisis histórico comparado. Este método se caracteriza por tres elementos: a) la explicación causal de los fenómenos significativos en la vida social y política; b) la comprensión de los mismos en el marco de procesos con secuencias y desdoblamientos temporales; y c) una comparación sistemática y contextualizada del objeto de estudio a través de los casos seleccionados por Mahoney y Rueschemeyer (2003)¹. La perspectiva histórica me permite una mejor comprensión de la trayectoria reciente de los dos regionalismos y una explicación de las causas que les llevaron a dar el salto hacia el autonomismo.

¹ Sobre el método comparado, los autores de referencia para este trabajo son Mahoney y Rueschemeyer (2003: 3-38), Katznelson (2003: 70-301), Mahoney (2003: 337-373), Skocpol (2003: 407-428), Rueschemeyer (2003: 305-336); Mahoney y Villegas (2007: 73-89); Collier y Collier (2002: 5-23) y Skocpol (1979: 33-40).

Asumo que la emergencia de movimientos autonomistas revela problemáticas nuevas sobre la configuración del Estado, la nación y el territorio, que condicionan las dinámicas de conflicto y negociación en el campo político. La comparación sistemática y contextual sirve para explicar y entender mejor cada uno de los dos procesos desde sus diferencias y similitudes. He dado prioridad al conocimiento de cada uno de los casos estudiados antes que a la búsqueda de generalizaciones teóricas, aunque los hallazgos, creo yo, contribuyen al debate sobre la configuración territorial del Estado nación en contextos que cierta literatura define hoy como posnacionales. El ejercicio histórico comparado se organiza en la tesis teniendo como marco conceptual el clivaje centro/periferia reforzado, como veremos, desde otras perspectivas teóricas. Señalo un punto de partida histórico para el estudio de los dos casos y, a partir de allí, rastreo trayectorias, momentos claves, hitos podríamos llamarlos, en los cuales la relación centro/periferia se ve envuelta en dinámicas de tensión y conflicto. Mi objeto de estudio me lleva a mirar la trayectoria histórica desde la perspectiva de las periferias, precisamente para entender la configuración de los regionalismos cruceño y guayaquileño, los momentos y modalidades de su rivalidad con el centro, y el salto hacia el autonomismo en plena transición de milenio. El trabajo se apoya en entrevistas semi abiertas realizadas en Guayaquil y Santa Cruz a personas cuyos testimonios, ya sea por estar involucradas directamente en la política o en el campo de la investigación social, ofrecieron claves para la comprensión de aspectos críticos de los procesos más recientes en ambos países. Los testimonios obtenidos en las entrevistas aparecerán a lo largo del texto para reforzar perspectivas analíticas e explicativas de acontecimientos específicos en el marco de los procesos de transformación estatal analizados.

El recorrido del trabajo se organiza en cinco capítulos y las consiguientes conclusiones. En el primero, defino la aproximación teórica para estudiar a los movimientos autonómicos de Santa Cruz y Guayaquil. Ambos serán problematizados como manifestaciones de un conflicto en torno a la distribución del poder territorial en formaciones estatales constituidas a partir de un clivaje centro/periferia. Dicho concepto sirve precisamente para teorizar aquellos procesos de formación del Estado nacional marcados por fuertes resistencias territoriales y tensiones culturales (Lipset y Rokkan,

1967: 40); y, a la vez, funciona como instrumento metodológico para sistematizar el ejercicio de comparación histórica de los procesos estatales boliviano y ecuatoriano. La noción de periferia alude a la existencia de espacios territoriales diferenciados del centro –regiones, provincias, localidades– y a la presencia, en ellos, de actores –movimientos, partidos, elites– con capacidad para movilizar políticamente una identidad colectiva en contra de las estrategias de integración, dominio y control territorial desplegadas desde el centro. A la vez, defino las resistencias de las periferias como una lucha en contra de la nación en tanto dispositivo de poder utilizado por el centro para legitimar y proyectar su dominio territorial, y como recurso simbólico para exigir lealtad y obediencia a una específica forma de comunidad política. Desde esta perspectiva, asumo que los procesos de construcción nacional siempre han visto con sospecha la existencia de regiones dotadas de sus propias identidades culturales –lenguajes, religiones, mitos, símbolos–; mucho más cuando se relacionan con el territorio y con proyectos económicos propios. En cuanto a la especificidad de los movimientos regionales, destaco teóricamente su capacidad para articular identidad y territorio, y actuar en contra del Estado o Gobierno central como su gran oponente. Por último, exploro la literatura sobre globalización para problematizar la compleja existencia del Estado moderno cuando su propia soberanía se ve expuesta a las lógicas contradictorias de afirmación de lo local, debilitamiento de lo nacional y emergencia de lo transnacional.

En el segundo capítulo hago una revisión histórica de los procesos de formación estatal en Bolivia y Ecuador a partir de la transición del siglo XIX al XX. Parto de ese momento histórico porque, en ambos países, el cambio de siglo vino de la mano de dos guerras civiles –la Revolución Liberal en Ecuador (1895) y la Revolución Federal en Bolivia (1899)–, que redefinieron el carácter del Estado nacional, las estructuras del poder territorial y la relación del centro con las regiones. A partir de estos dos hechos políticos, que inauguran el siglo XX –el autoproclamado siglo de la modernidad en Ecuador y Bolivia–, el capítulo rastrea los momentos más importantes de formación y cambio del Estado, con especial atención en la trayectoria de las relaciones de Guayaquil y Santa Cruz con el centro. El análisis histórico sirve, por un lado, para entender las variaciones en el

tiempo de la conflictividad territorial e identitaria alrededor del clivaje –los desplazamientos y cambios en sus líneas de fuerza–; y, por otro, para diferenciar los procesos de configuración de los regionalismos guayaquileño y cruceño. La mirada histórica llega hasta finales de la década de los setenta, cuando los dos países cerraron un ciclo de Gobiernos militares que dejaron como herencia Estados fuertemente centralizados. Si hago un corte en ese momento se debe a que en la década de los ochenta, de manera simultánea a la transición a la democracia, tanto en Bolivia como en Ecuador comenzó el camino tortuoso de la reforma estatal, inspirada en las políticas neoliberales y que marcaría esa década y la siguiente. Sostendré que, a partir de los años setenta, los regionalismos guayaquileño y cruceño muestran una mayor similitud, en la medida en que, ya para entonces, Santa Cruz, como mucho antes Guayaquil, se había convertido en un espacio económico decisivo en el contexto nacional boliviano.

En el tercer capítulo analizo brevemente las transiciones a la democracia en los dos países, para inmediatamente abordar los procesos de cambio estatal seguidos en Bolivia y Ecuador en el marco de las políticas neoliberales. Investigo el proceso de reforma del Estado desde sus tres componentes: a) como privatización e imposición de lógicas de mercado e inserción en la globalización; b) como esfuerzos descentralizadores a partir de una revalorización del poder local en tanto espacio de construcción ciudadana y democrática; y c) como redefinición de las concepciones modernas del pueblo y la nación a partir de la nueva conceptualización de las sociedades y Estados como multiculturales y pluriétnicos. Pondré especial énfasis en el análisis de las identidades reivindicadas por los movimientos indígenas ecuatoriano y boliviano, por considerarlas expresiones de cambios culturales y políticos profundos en torno a las relaciones étnicas y raciales en las dos sociedades andinas. Mi hipótesis es que las reformas neoliberales del Estado crearon las condiciones políticas para la constitución de los movimientos autonómicos cruceños y guayaquileños. Los conflictos territoriales del nuevo milenio fueron el resultado de las tensiones generadas por la reforma neoliberal del Estado en toda su amplia, compleja y rica agenda, hasta ahora insuficientemente tratada desde una perspectiva analítica que considere las tres dimensiones de modo integral.

En el cuarto capítulo abordó las coyunturas en las cuales irrumpieron los movimientos autonómicos de Guayaquil y Santa Cruz, con todo su rico repertorio de acción colectiva. Me centro en la crisis financiera y política de 1999 en Ecuador, que produjo la caída del Gobierno del presidente Jamil Mahuad; y en la crisis de octubre de 2003 en Bolivia, que puso fin al Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada y, con ello, al período de predominio neoliberal. En los dos momentos se distingue el inicio de ciclos de protesta y movilización regional bajo el amplio paraguas abierto por el discurso de las autonomías políticas. Fueron en estas coyunturas de profunda crisis estatal que los regionalismos cruceño y guayaquileño hicieron el salto hacia el autonomismo. Mi hipótesis es que este cambio se produjo por una dislocación del espacio político donde las elites regionales de los dos países encontraban vías de negociación en torno al modelo estatal y nacional. En ambos casos, el autonomismo resultó una respuesta política de los grupos de poder y de las sociedades civiles frente a un momento de profundo desacomodo de su localidad o región en el marco de los conflictivos escenarios nacionales vividos en la transición al nuevo milenio. Las autonomías aparecieron, entonces, como una vía para redefinir las inserciones de Guayaquil y Santa Cruz en sus respectivos Estados nacionales; una expresión contradictoria, como intentaré mostrar, de su fortaleza y debilidad política en los escenarios de los dos países. La autonomía emergió como un camino para lograr un pacto estatal que tuviera como condición un amplio reparto del poder territorial.

En el capítulo cinco planteo la fortaleza mostrada por los nuevos movimientos regionales para sostener la autonomía como su principal demanda durante los ciclos de conflicto que se abrieron en Ecuador y Bolivia cuando las luchas por el poder territorial se convirtieron en uno de los temas de mayor polarización política. Sostengo que esas fortalezas, expresadas en repertorios muy amplios de acción colectiva y prácticas discursivas, se explican por cuatro factores claves: a) la presencia de grupos de poder con capacidad organizativa para articular la región como un espacio con intereses económicos propios; b) unos recursos simbólicos a disposición de las dirigencias de ambos movimientos, fruto de políticas de reconstrucción identitaria llevadas a cabo en Santa Cruz, desde los años ochenta, y

en Guayaquil, desde los noventa; c) la potencia y legitimidad del Comité Cívico Pro Santa Cruz –como institución cívica– y del Municipio de Guayaquil –como institución política– para coordinar y movilizar una vasta red de organizaciones de la sociedad civil en los momentos de conflicto; y d) el propio discurso autonómico, que supo condensar de manera notable viejas aspiraciones regionales en los nuevos contextos de cambio estatal. Al estudiar al Municipio de Guayaquil y al Comité Cívico Pro Santa Cruz como las instituciones vertebradoras de los movimientos guayaquileño y cruceño, respectivamente, analizo la curiosa articulación que hacen de lo local y lo regional para crear un espacio cívico donde convergen las denominadas “fuerzas vivas” de sus respectivas sociedades civiles. En el análisis de la identidad, miro los juegos de oposición y diferencia cultural y étnica que se construyen desde las periferias en relación con sus respectivas capitales –Quito y La Paz–, ambas situadas en el corazón de los Andes. Sostendré que el discurso identitario de lo guayaquileño y lo cruceño es el resultado de una producción simbólica deliberada, consciente, estratégica, que articula, desde una nueva perspectiva histórica y política, las relaciones entre región, territorio, nación y Estado.

Luego de este recorrido, en las conclusiones, me centro en dos aspectos: por un lado, estableceré los nuevos rasgos de los regionalismos guayaquileño y cruceño, y por otro, discutiré las implicaciones políticas del difícil ensamblaje contemporáneo entre nación y Estado en sociedades heterogéneas tanto cultural como territorialmente. Cierro el trabajo con una reflexión general sobre las problemáticas relaciones entre democracia, nación y soberanía territorial, creadas en los dos países estudiados a partir tanto de la emergencia de los nuevos regionalismos como del advenimiento de dos partidos/movimientos centralizadores y nacionalistas como fuerzas mayoritarias. Concluyo que los acomodos territoriales planteados desde los regionalismos autonomistas resultaron frustrados en muchos aspectos, al haber quedado atrapados dentro de los lenguajes, posicionamientos y relaciones de fuerzas propias del clivaje centro/periferia. Tras el ciclo de protestas y movilizaciones autonomistas, ni en Bolivia ni en Ecuador hubo una clara capacidad para negociar las demandas de acomodo territorial con las dos periferias históricas. Esas demandas fueron dejadas de lado en los

recientes procesos constituyentes de Bolivia y Ecuador, dado el predominio de dos fuerzas políticas centralizadoras y nacionalistas, como el MAS y Alianza País. Los vaivenes de la política en los dos países muestran la precariedad y volatilidad de los arreglos territoriales, expresión ellos mismos de las dinámicas de conflicto entre fuerzas regionalistas y centralistas. Hoy predomina un momento de ilusión nacionalista en el marco del proclamado retorno del Estado que inspira a las agendas políticas de las fuerzas hegemónicas de Bolivia y Ecuador.

Capítulo I

Un marco teórico para el estudio de los nuevos regionalismos

El concepto de clivaje

Las demandas autonómicas planteadas por los movimientos cruceño y guayaquileño serán problematizadas como manifestaciones de una situación en torno a la distribución del poder territorial en formaciones estatales constituidas a partir de un clivaje centro/periferia. El concepto de clivaje sirve para explicar la génesis, las características y la persistencia de un determinado conflicto político en el marco de una comunidad nacional (Lipset y Rokkan, 1967; Kriese, 1998; Zuckerman, 1975)¹. Si bien el clivaje se define a partir de una dimensión estructural, constitutiva de una relación de “contrastes y escisiones” entre grupos sociales (Lipset y Rokkan, 1967), incorpora dos dimensiones adicionales: los grupos involucrados tienen alguna forma de identidad colectiva asociada a la relación de conflicto, y orientan sus acciones de manera consistente con esa identidad (Kriese, 1998: 167). “En otras palabras, una división estructural se transforma en clivaje cuando los actores dan coherencia y expresión política organizada a lo que, de otra manera, serían creencias, valores y experiencias incompletas y fragmentarias entre algunos miembros de los grupos sociales” (ibid., 167). Los actores inmersos en el clivaje poseen una capacidad retórica para traducir los contrastes asociados a las estructuras en demandas y

¹ Todas las traducciones del inglés al español han sido realizadas por el autor de este libro.

presiones para la acción (Lipset y Rokkan, 1967)². La traducción de los conflictos sociales como clivaje tiene, pues, una triple mediación: estructural, identitaria (algunos la llaman cultural) y política (Kriese, 1998: 167). Hay dos elementos claves adicionales del concepto. Por un lado, las divisiones sociales solo se convierten en clivajes políticos cuando manifiestan líneas de contraste y escisión de gran alcance (religiosas, territoriales, económicas, ideológicas), en las cuales se ven involucrados amplios grupos sociales, en una determinada dinámica de conflicto (Zuckerman, 1975: 234 y ss.). Por otro lado, se trata de una tensión estructural con una persistencia en el tiempo, de tal manera que define patrones de conducta más o menos constantes, tanto formales como informales, dentro del sistema político. En consecuencia, el clivaje puede provocar severos y periódicos momentos de conflicto social (Dahl citado por Zuckerman, 1975: 235).

De modo específico, el clivaje centro/periferia sirve para problematizar la existencia de un conflicto alrededor del ordenamiento territorial del poder dentro de los Estados-nación. Su alcance conceptual pone énfasis en la importancia del territorio para la formación del Estado moderno. En términos de Weber (1977b), el Estado es una forma compulsiva de asociación con una base territorial. Como sostiene Parekh, “en el Estado moderno el territorio goza de un significado moral, político y ontológico sin precedentes” (Parekh, 2000: 93). Tan decisivo resulta el territorio para el Estado moderno, que alrededor suyo organiza las dinámicas identitarias de los ciudadanos como base de su asociatividad. “El Estado moderno privilegia la identidad territorial. Sus miembros tienen, por supuesto, múltiples identidades, afiliaciones y fidelidades, pero la identidad territorial es dominante y omnicompresiva” (*ibid.*, 95). Sin embargo, el impulso del

2 El concepto de clivaje fue desarrollado por Lipset y Rokkan para explicar la configuración de los sistemas de partidos políticos en los países europeos en el momento de su transición hacia sociedades industrializadas. De acuerdo con su interpretación, los clivajes sociales se expresaban a través del sistema de partidos, donde encontraban un espacio para su institucionalización. Por eso, ellos hablaron de un sistema de clivajes congelado (institucionalizado) a través de la competencia interpartidaria y de las adhesiones electorales de los votantes. Inglehart llamó “polos estables de polarización del conflicto” a las líneas de tensión que describen los clivajes (citado por Freidenberg, 2003: 106).

Estado por prevalecer sobre todo un territorio no siempre se da de manera uniforme. Lipset y Rokkan (1967: 14) ubican el origen del clivaje en las inevitables resistencias territoriales y tensiones culturales provocadas por lo que ellos llaman la revolución nacional; es decir, por la movilización del Estado a favor de una centralización del poder y una homogeneización (estandarización) cultural dentro de un determinado espacio territorial. Se trata de un conflicto provocado por las resistencias de las poblaciones alejadas y/o diferenciadas del centro estatal (*ibid.*). Las tensiones emergen cuando poblaciones asentadas en territorios determinados entran en contacto con las agencias y políticas diseñadas por el Estado para consagrar su dominio. La configuración de un centro político y administrativo puede provocar múltiples líneas de conflicto, “entre potenciales centros de control político, entre la capital y las áreas de crecimiento en las provincias, y entre las áreas económica y culturalmente avanzadas y la periferia atrasada” (*ibid.*, 41). Las oposiciones territoriales fijan un límite tanto a la autoridad del Estado en sus pretensiones centralizadoras como a los procesos de formación de una sola identidad nacional. Empujadas al extremo, estas resistencias pueden conducir a guerras y secesiones (*ibid.*, 13). Desde la perspectiva cultural, el propósito de las agencias estatales es superar los bastiones de lo que los dos autores mencionados llaman “culturas locales primordialistas” (*ibid.*, 13). La superación de los localismos culturales forma parte del proceso de homogenización que persigue el Estado nacional.

La constitución del juego de contrastes y escisiones alrededor del clivaje centro/periferia muestra que los esfuerzos y presiones centralizadores y uniformadores del territorio nacional no siempre encuentran un reconocimiento homogéneo. La comprensión de los conflictos territoriales exige estudiar tanto las estrategias seguidas históricamente por las elites centralizadoras y nacionalistas, como las resistencias a esas estrategias desde espacios periféricos. Rokkan y Urwin (1982) sostienen que las “estructuras territoriales” de los Estados-nación varían de acuerdo con el grado de efectividad desarrollado por el centro para ejercer un control político, un dominio económico y una homogeneización cultural dentro del territorio. A las variaciones estructurales de esa dinámica centralizadora, de las cuales depende la profundidad del eje centro/periferia, las denominan “condicio-

nes de centralidad”. Para la discusión de los casos de Ecuador y Bolivia, utilizaré el concepto de estructura “territorial monocéfala” (Estados unitarios y centralistas) desarrollado por los dos autores. Lo definen como una estructura con una marcada primacía (o intentos de primacía) de un área, región e, incluso, ciudad, sobre la organización territorial del Estado³. Esta modalidad de configuración de la estructura territorial tiene una estrategia específica de centralización: todas las periferias, cualquiera sea su condición cultural y económica, son incorporadas bajo un sistema universal (Rokkan y Urwin, 1982: 6). En su forma más radical, este modelo sigue la lógica de la conquista territorial a partir de un centro colonizador (*ibid.*, 8). Esto puede suponer el uso de la fuerza por parte del centro, allí donde encuentra oposiciones a su voluntad de dominio. “Donde ha encontrado resistencias, [el centro] no ha dudado en usar medidas de fuerza: asimilación, represión, discriminación o deportaciones masivas, e incluso genocidios” (Guibernau, 2001: 258).

Los centros pueden ser definidos mínimamente como lugares privilegiados dentro de un territorio donde generalmente se condensan los recursos militares, administrativos, económicos y culturales (Rokkan y Urwin, 1982). También donde la gente se reúne para celebrar ceremonias y rituales de afirmación de la identidad nacional (*ibid.*, 5). A partir de los aportes de Max Weber a la comprensión del Estado moderno, Guillermo O’Donnell (2004) sistematizó los tres recursos básicos que deben centralizarse en el Estado para que este actúe como eje del ordenamiento territorial: a) los medios de coerción, con el fin de establecer una supremacía en el control sobre el territorio; b) los medios administrativos, con la creación de una burocracia de funcionarios asalariados y jerárquicamente subordinados al

3 A las estructuras “monocéfalas” se contraponen las “policéfalas” (acomodo federalista), cuya característica es una distribución más equilibrada de centros a lo largo del territorio (*ibid.*, 6-8). A fin de ampliar el concepto de Estado monocéfalo retomo la definición formulada por Aja en relación con el Estado unitario: sus características principales son el establecimiento de un solo orden legal para todos los ciudadanos (lo que se alcanzó mediante la supresión de los privilegios y corporativismos medievales); una Constitución, como ley suprema, ordena las instituciones y reconoce los derechos de los ciudadanos; y un parlamento y un Gobierno aprueban, respectivamente, las leyes y las demás normas que regulan la sociedad. La igualdad de los ciudadanos es su principal legitimidad; en todo el territorio del Estado se aplican las mismas normas y los ciudadanos gozan de los mismos derechos y obligaciones (Aja, 2003: 24).

poder central; y c) los medios de legalidad, para anular o absorber progresivamente varios tipos de derechos consuetudinarios –feudal, urbano y religioso– por medio de una legislación emanada desde el nuevo centro (O’Donnell, 2004: 163). A la vez, la proyección territorial de la voluntad política originada en el centro gobernante resulta crucial para homogeneizar a la población en al menos dos sentidos: “uno, en el de arrasar con lealtades y sistemas legales locales, lo cual contribuyó a crear una economía nacional unificada (y capitalista) que ayudaría a los crecientes gastos del centro; y dos, en el de promover una identidad colectiva directamente vinculada con el Estado emergente, y así diferenciar su población frente a otros Estados competidores” (*ibid.*, 164). Las normas y leyes que surgen del centro se vuelven obligatorias para todas aquellas personas que circulan bajo su jurisdicción territorial. “De una u otra forma, el Estado deriva su autoridad de la gente, la transmuta en jurisdicción sobre una unidad territorial y ejerce la autoridad sobre todos aquellos que residen dentro de ella” (Parekh, 2000: 94). Es una autoridad que se ejerce sobre el territorio y sobre las personas, tomadas individual o colectivamente⁴.

El problema de la nación

La eficacia y legitimidad de los procesos de centralización dependen de los recursos disponibles y movilizados por los actores que los asumen como objetivo político, y de su capacidad para imponerse progresivamente en el marco territorial de los Estados en formación (Maiguashca, 1994). La legitimación del nuevo poder estatal, y de su doble lógica de expansión/integración y centralización, requiere de un dispositivo para la homogeneización cultural de las poblaciones inmersas en el territorio, que a la vez sea de lealtad política. El dispositivo desarrollado desde fines del siglo XVIII por el Estado moderno fue el de nación como ideal de una nueva comunidad política (Gellner, 2008; Hobsbawm, 2000; Anderson, 2000).

4 “Control, por un lado, pero por otro garantía y derechos; a la larga, su plena expresión en el constitucionalismo contemporáneo proviene del encuentro de estos convergentes, aunque a veces muy conflictivos, impulsos” (O’Donnell, 2004: 165).

Sin embargo, la centralización del poder estatal y su legitimación en tanto comunidad política gracias a la nación son dos procesos distintos en el tiempo, que no necesariamente coinciden (Linz y Stepan, 1996). La emergencia de cada uno se dio de manera “independiente y contingente” (Gellner, 2008: 20)⁵. No obstante, en términos temporales, el Estado es anterior a la nación, emergió sin ayuda suya (*ibid.*). La fusión se produjo de modo progresivo a lo largo del siglo XIX. “La característica básica de la nación moderna, y de todo lo relacionado con ella, es su modernidad. Esto se comprende bien ahora, pero el supuesto contrario, que la identificación nacional es tan natural, primaria y permanente que precede a la historia, está (aún) generalizado” (Hobsbawm, 2000: 24).

La construcción de la nación, siempre un esfuerzo contingente, pretende ser el fundamento de la comunidad política construida por el Estado. Los intentos de legitimar el Estado en la nación llevan al primero a producir una identidad nacional, a convertirse en un Estado para la nación (O’Donnell, 2004: 166). El discurso de la nación demanda constantemente lealtad y obediencia al Estado. “En el límite, el discurso del Estado demanda que estemos dispuestos a morir en la guerra; en las relaciones diarias demanda nuestra obediencia a su sistema legal y a las decisiones que sus funcionarios toman” (*ibid.*). Si la nación tiene la capacidad para generar emociones fuertes, solidaridades y sentimientos de pertenencia compartidos, se debe a que opera como un “artefacto cultural” (Anderson, 2000: 21). Anderson asocia la nación más con los sistemas de parentesco y la religión que con una ideología determinada. En este sentido, la nación es bastante más que un conjunto de principios ideológicos diferenciables. Se refiere tanto a un fenómeno social, cultural, político y antropológico, como a un sistema de creencias y principios (Norman, 2006). La nación surge como un nuevo tipo de comunidad

5 Si bien la nación no surge en el aire, pues se nutre, como sostiene Hobsbawm, de la movilización de ciertas variantes de sentimientos de pertenencia colectiva ya existentes —él los llama protonacionalismos populares (2000: 24)—, la idea misma de nación surgió como un recurso para cohesionar y legitimar políticamente a los Estados modernos. La literatura especializada distinguió entre nacionalismo cívico y nacionalismo étnico, como dos modalidades históricas contrapuestas de configuración de las naciones modernas. No obstante, el debate contemporáneo subraya la inconveniencia de ese modelo dicotómico. La principal objeción es que no reconoce la combinación de elementos étnicos y cívicos en todo nacionalismo moderno (Máiz, 2003; Máiz y Ferrán, 2005; Brubaker, 1992; Smith, 1993).

imaginada en “el crepúsculo de los modos de pensamiento religioso” (Anderson, 2000: 29). La distinción de Anderson entre comunidades nacionales y comunidades religiosas ayuda a visualizar la dimensión identitaria y de pertenencia asociada a los Estados modernos. Entre las dos formas de comunidad hay continuidades y diferencias. Se asemejan porque ambas son el resultado de los “apegos profundos” que generan los “artefactos culturales” a través de los cuales las comunidades son imaginadas. Sin embargo, a diferencia de las comunidades religiosas, la nación está limitada por fronteras territoriales determinadas, más allá de las cuales aparecen otras naciones, y es soberana en la medida en que tiene como emblema de su libertad de autodeterminación al Estado (Anderson, 2000). A diferencia de las comunidades religiosas, que se imaginan a sí mismas como universales y desde un lenguaje sagrado y absoluto, las naciones afirman el particularismo de su identidad en el hecho de ser limitadas y soberanas; a partir de estas dos características se ven obligadas a “descubrir” su autenticidad, aquello que las diferencia del resto. Una de las paradojas del nacionalismo es su universalidad en el mundo de los Estados modernos —todos se ven empujados a definirse a sí mismos como naciones—, a la vez que su particularidad —cada Estado es una nación (Anderson, 2000).

El hecho de ser un “artefacto cultural” convierte a la nación en el lado oscuro, opaco, de la modernidad, ya que describe el sustento comunitario de la vida política en los Estados modernos (*ibid.*, 2000). Este sentido de oscuridad tiene relación con los presupuestos de la Ilustración y la proclama de la libertad individual como fundamentos de la modernidad, al menos en su versión liberal. Los individuos modernos no son liberados de la cultura para su autoafirmación como seres racionales y autónomos, tal como sostenían el liberalismo y el iluminismo; por el contrario, quedan inmersos, atrapados en las redes de un nuevo artefacto cultural, donde aparece la dimensión comunitaria de su existencia política⁶. Anderson reafirma la existencia de un espacio cultural donde la libertad de los individuos, en tanto proclama

6 Hay un debate filosófico político muy rico sobre la conflictiva relación entre el liberalismo, la cultura y las identidades nacionales a propósito de la emergencia del multiculturalismo como fenómeno de la sociedad contemporánea. Como sostienen algunos autores, el liberalismo guardó un problemático silencio alrededor de las dimensiones culturales y comunitarias de la vida política estatal. Al respecto, se puede consultar los siguientes autores: Kymlicka (1993 y 2002), Taylor (1993), Habermas (1989), Máiz y Requejo (2005), Requejo (1998 y 1999) y Máiz (2003).

emancipatoria de la modernidad, resulta reconducida hacia la formación de una comunidad política mediante discursos, símbolos, rituales y prácticas de integración al Estado. El nacionalismo estatal, de vocación integradora y hegemónica en su territorio, lleva una idea de comunidad a la mente de cada uno de los ciudadanos libres e iguales, para que todos puedan sentirse miembros de una misma comunidad política, más allá de sus diferencias. De acuerdo con Anderson, la nación forja un sentido de comunidad gracias a que hace posible el surgimiento de un “compañerismo profundo, horizontal”, por fuera incluso de las situaciones sociales de explotación y exclusión (*ibid.*, 2000). A través de la nación, los individuos son incorporados a una historia, a un mundo cultural, a símbolos y a rituales donde se recrea, una y otra vez, la vida de la comunidad política de las sociedades modernas (Gurruchaga, 1990; Hobsbawm, 2000; Billig, 1995)⁷.

La nación unifica al mismo tiempo que rompe los particularismos culturales de las poblaciones asentadas en los diversos espacios territoriales donde reivindican su propia soberanía los Estados modernos (Hobsbawm, 2000); une políticamente el territorio en la medida en que homogeneiza culturalmente a la población y opera como referente de pertenencia y lealtad hacia el Estado. La nación obliga a los individuos apartarse de su comunidad orgánica, primordial, romper los vínculos con ella, cambiar su lealtad fundamental, y reconocer la sustancia de su ser en otra comunidad que es, al mismo tiempo, universal y artificial, que no es espontánea, sino mediada por la actividad de sujetos libres e independientes (*ibid.*, 165). Zizek (1998) sostiene que la nación se manifiesta como una forma abstracta, inorgánica, cuando se opone directamente a las formas particulares de la identificación primaria –región, clase, profesión, sexo, religión–, con lo que obliga al sujeto a renunciar a ellas. Y se vuelve concreta cuando integra –esto es muy importante– cualquier identificación primaria con la nación (*ibid.*, 165-166).

7 “En última instancia, es esta fraternidad la que ha permitido, durante los últimos dos siglos, que tantos millones de personas maten y, sobre todo, estén dispuestas a morir por imaginaciones tan limitadas” (Anderson, 2000: 25).

En la era moderna, la forma social predominante del ‘universal concreto’ es el Estado-nación en tanto vehículo de nuestras identidades sociales particulares, esto es, determinada forma de mi vida social (por ejemplo, ser obrero, profesor, político, campesino, abogado) constituye la forma específica en que participo en la vida universal de mi Estado-nación. La transustanciación garantiza la unidad ideológica del Estado-nación (*ibid.*, 166)⁸.

Gellner asegura que las naciones existen cuando “hacen al hombre”, esto es, cuando “son los constructos de (sus) convicciones, fidelidades y solidaridades” (Gellner, 2008: 20). En ese efecto cohesionador, unificador, estriba su enorme importancia para los Estados modernos. “La fuerza del nacionalismo en el período de la modernidad está dada por su capacidad para superar la fragmentación, y crear amplias y cohesionadas unidades dentro de las cuales los ciudadanos podían encontrar seguridad económica, derechos políticos y su comunidad cultural” (Schwarzmantel, 2004: 390).

En la medida en que la nación representa la identidad colectiva que reivindica para sí el Estado –hacia dentro y fuera de sus fronteras– se convierte en la expresión de una voluntad política soberana. En los Estados modernos la dimensión política asociada a la nación se relaciona con la existencia de una identidad colectiva con derecho a la autodeterminación, esto es, al ejercicio pleno de la soberanía política en el marco de unas fronteras territoriales claramente delimitadas. Para un Estado, ser reconocido como nación entraña afirmar un conjunto de derechos a favor de una determinada comunidad política: derecho a un territorio, a una cultura, a una historia compartida y a la autodeterminación (Guibernau, 2005: 13 y ss.). Este último derecho les corresponde a los ciudadanos no en forma individual sino en tanto miembros de un Estado-nación soberano. Los Estados proclaman y defienden su soberanía en nombre de los derechos que le corresponden a la nación que intentan encarnar. En el concepto de soberanía, la nación y el centro se fusionan como expresiones políticas constitutivas de los Estados modernos. “El argumento de la centralización estatal se encuentra íntimamente conectado

8 La nación busca reconvertir la fidelidad a las raíces étnicas hacia algún ser nacional. De acuerdo con Zizek (1998), la reconversión no implica necesariamente dejar las raíces étnicas, pero sí inscribirlas y reinterpretarlas en el marco de un referente identitario como es la pertenencia a la nación.

con la idea de soberanía, entendida como un control completo sobre todos los temas relacionados con la vida social, económica y política de los ciudadanos que viven dentro de sus fronteras” (*ibid.*, 18). Hay una dimensión política de la identidad nacional unida a la idea de soberanía. “Se refiere al deseo de quienes comparten una identidad nacional común a tener el derecho y el poder para decidir sobre el destino político de la nación a la que pertenecen” (Guibernau, 2001: 257).

Las periferias insatisfechas

No es difícil entender por qué la existencia de regiones siempre fue problemática en los procesos de construcción de los Estados nacionales. Estas se constituían como fronteras territoriales a ser vencidas por razones culturales, económicas, sociales o políticas. Cuando se las asociaba a la existencia de una identidad cultural específica, se las consideró obstáculos para la formación del Estado nacional (Keating, 1997: 383). Como se ha insinuado en líneas anteriores, la construcción de una comunidad nacional debía barrer con toda forma de localismo identitario para asegurar la lealtad de las poblaciones inmersas en un territorio –incluido dentro de los límites del Estado– hacia la autoridad de Gobierno emanada desde el centro. La región se presentaba como aquella frontera que debía ser borrada para dar paso a la consolidación del dominio territorial y cultural del Estado nacional a partir de un centro político. En muchos casos, la existencia de regiones se asoció a la presencia de “primordialismos identitarios” –tribales, arcaicos, locales– inaceptables para toda forma de nacionalismo estatal moderno. Desde las visiones modernizadoras y liberales del Estado, la existencia de regiones fue considerada como una fase transitoria hacia una comunidad internacional de Estados nacionales (*ibid.*, 383). En otros casos, se atribuyó a la presencia de grupos tradicionales de poder, anclados en una base local o regional, que resistían a los esfuerzos modernizadores emprendidos por el Estado en su esfuerzo por consolidar procesos de integración territorial; rezagos, por lo tanto, de un mundo precapitalista, señorial, oligárquico, que obstaculizaban la formación de burguesías nacionales

en la inevitable transición al capitalismo. Esta visión ha predominado en América Latina. Se ha asociado la existencia de regiones a la presencia de grupos dominantes locales contrarios a la modernización de las estructuras sociales, económicas y políticas promovida por los Estados nacionales (Quintero y Silva, 1991; Cueva, 1988). Desde esta perspectiva teórica, la región siempre se encuentra en tensión con la nación y el Estado, si es que no los desvirtúa por completo. En el caso de Ecuador y Bolivia, específicamente, la existencia de regiones fue considerada como una clara expresión de fracturas territoriales irresueltas en los procesos de formación de sus respectivos Estados nacionales, como realidades que fragmentaban la sociedad e incluso debilitaban la misma existencia estatal (Quintero y Silva, 1991; Roca, 2007). En términos políticos, esos territorios demarcados por la presencia de grupos de poder local representaban fisuras al principio mismo de la soberanía estatal; eran vistos como espacios territoriales donde la soberanía del Estado, concebida en términos modernos como única e indivisible, quedaba interrumpida, amenazada o suspendida. Las periferias fueron asociadas a espacios donde el Estado se encontraba ausente o con una presencia débil, “sistemas locales de poder que tienden a llegar a extremos de conducción violenta, personalista (patrimonial o incluso sultanística), abierta a toda suerte de prácticas violentas y arbitrarias” (O’Donnell, 1993: 70). Desde esta visión, la intervención centralista del Estado en las regiones y las periferias se justifica como expresión de un proceso democratizador del territorio. De acuerdo con esta misma perspectiva, mientras más alejados se encuentran un espacio y un territorio de la influencia del centro, más expuestos están a formas feudalizadas de poder⁹. La existencia

9 Un ejemplo claro de este punto de vista es el mapa territorial elaborado por O’Donnell para describir la presencia desigual del Estado en el territorio de los países latinoamericanos mediante una distinción entre zonas azules (alta presencia del Estado), verdes (nivel alto de penetración territorial del Estado, pero con presencia significativamente baja desde el punto de vista funcional y de clase) y marrones (nivel bajo o nulo de un conjunto de burocracias razonablemente eficaces y de la eficacia de una legalidad debidamente sancionada) (1993: 71). En ese mismo trabajo, O’Donnell sugiere que en muchas regiones de América Latina los poderes locales funcionan conforme a reglas incompatibles (cuando no antagónicas) con las leyes que supuestamente regulan el territorio nacional. El mismo autor habla de poderes privados o privatizados donde muchos de los derechos y garantías de la legalidad democrática no tienen vigencia (*ibid.*). Se trata de una suerte de regiones neofeudalizadas donde los circuitos de poder funcionan por fuera de la dimensión pública creada por la legalidad estatal.

de regiones traía consigo la idea de procesos incompletos de formación estatal y nacional, de naciones en ciernes (Quintero y Silva, 1991). Esta fue, en gran parte, una visión del siglo XIX, heredada por el XX. El clivaje centro/periferia aparece, justamente, cuando el Estado asume una función modernizadora, democratizadora y civilizadora sobre regiones a las que identifica como desintegradas, rezagos del pasado, focos de resistencia a un proyecto nacional. Cuando se habla de periferias no se habla de espacios territoriales en los extramuros del Estado, sino de espacios territoriales donde se escenifican conflictos entre las pretensiones de dominio y control desde el centro, y las acciones de resistencia y oposición a las estrategias centralizadoras del poder estatal.

Cuando persiste la visión de las regiones como rémoras del engrandecimiento nacional, las movilizaciones y demandas regionales resultan traumáticas para los Estados (Urwin, 1982: 426). Más aún, cuando se asocian, como suele ocurrir en la mayoría de los casos, con un discurso fuerte de diferencia cultural o nacional, despiertan sospechas y acusaciones de propiciar el separatismo y la desintegración nacional. Entonces, la fragmentación nacional y la pérdida de unidad territorial emergen como espectros políticos que se ciernen sobre Estados débiles e ineficaces. De allí también que los movimientos regionales suelen ser denunciados como reacciones conservadoras frente al Estado moderno (Quintero y Silva, 1991). La especificidad del conflicto en torno al clivaje centro/periferia atañe a la propia constitución del Estado en tanto expresión organizada de una determinada fusión de unidad nacional y política (Gellner, 2008). Precisamente porque los conflictos que surgen desde las periferias pueden afectar directamente a la territorialidad, a la identidad nacional y a la soberanía del Estado, despiertan desconfianza y temores. Desde la lógica del centro, como ya se ha dicho, siempre opera una exigencia de integración, control y dominio territorial, legitimada en un discurso de identidad nacional y soberanía estatal.

Ahora bien, lo que interesa en este trabajo es problematizar el clivaje desde la perspectiva de las periferias –regionalismos históricos– hoy movilizadas por demanda de autonomía política. Esto supone explicar el surgimiento del regionalismo –de una región movilizadora como actor político en el marco del Estado– por el tipo de conflicto que plantea alrededor de

la distribución del poder territorial y de la identidad nacional. Si bien el concepto de clivaje alude a un conflicto persistente en el tiempo, el estudio del regionalismo debería abordar los contextos y situaciones políticas en los cuales se reactiva, y las distintas formas de negociación y arreglo que se suceden en el tiempo. Las identidades regionales pueden ser muy maleables según los marcos contextuales en que se encuentren (Urwin, 1982: 425)¹⁰. Si bien el regionalismo presupone la existencia de una región, no toda región da lugar al surgimiento de movimientos regionalistas (Keating, 1997: 383)¹¹. Recorro a Lipset y Rokkan para definir los movimientos regionales

10 Las tensiones en el interior del clivaje centro/periferia pueden ser mejor comprendidas si se distingue, como sugiere Antony Smith (1993), entre nación, identidad nacional y sentimiento nacional. La nación alude a un tipo ideal de comunidad humana, cuyos integrantes cultivan mitos, símbolos, valores y memorias, residen y están apegados a una tierra originaria, y siguen las mismas leyes y costumbres; la identidad nacional se refiere a la continua producción, reinterpretación y transmisión de un patrón de símbolos, valores, memorias, mitos y tradiciones que componen la herencia de la nación; y el sentimiento nacional implica el hecho de que no todas las personas tienen la misma identificación afectiva, emocional, racional y reflexiva frente a aquello que configura la nación y recrea la identidad nacional. Para evitar explicaciones sustancialistas del nacionalismo, Brubaker (2001) ha sugerido hablar de un nacionalismo sin nación, del nacionalismo como un conjunto de categorías prácticas, contingentes, cuyo objetivo es institucionalizar un sentimiento de nacionalidad. Su dinámica, según Brubaker, no se deriva de la existencia de una nación, sino de las propiedades del campo político. La advertencia del autor resulta muy importante para entender a Estados con problemas de formación nacional, donde el sentimiento nacional encuentra líneas de fuga, de resistencia, puntos de escape; pero quizá esta observación no sea tan relevante en el caso de Estados nacionales plenamente consolidados, donde se puede hablar de una rutinización de la nación (Guibernau, 2001; Billig, 1995), donde esta opera como una suerte de sentido común de la vida social y estatal (Zepeda, 2010). Como dice David Miller, en muchos países las naciones existen, no son realidades ficticias, quien cree que pertenece a una no es víctima de un error (Miller, 1995). La distinción de Billig (1995) entre nacionalismo banal y nacionalismo vociferante me parece una contribución importante para diferenciar prácticas nacionalistas estatales de acuerdo a las contingencias del campo político. Lo que resulta interesante de cualquier investigación es mostrar la manera en que las definiciones mismas de nación se ven reinterpretadas a través de las prácticas de los nacionalismos, lo cual supone entender que las naciones no son entidades objetivas cristalizadas, sino procesos abiertos de construcción política, resultado de conflictos internos y externos (Máiz, 2003).

11 Aquí hay un problema conceptual, ciertamente, al presuponer la existencia de la región para explicar los regionalismos. Asumo las precauciones planteadas por Bourdieu a propósito del regionalismo, es decir, no tomarlo como un hecho natural, geográfico, sino como una categoría práctica, cuyo despliegue, en un campo político específico, produce un tipo de conflictividad en torno al territorio y la identidad dentro de ciertos Estados; también, no tomar las categorías de la práctica como categorías teóricas. Desde esta visión, habría que ver la existencia de la región como la forma institucionalizada de una práctica cultural y política desarrollada por actores regionalistas (Bourdieu, 2006). La relación entre región y regionalismo tiene la misma dimensión problemática que la de nación y nacionalismo en tanto categorías que remiten a formas de comunidad política con

como formas organizadas de resistencia en contra del aparato centralizado que movilizan los Estados nacionales (*ibid.*, 1967: 42). Las periferias se constituyen como movimientos regionales cuando las diferencias territoriales e identitarias pueden articularse políticamente en contra de las estrategias centralizadoras del Estado. Varios de los siguientes factores pueden pesar en el origen de los movimientos regionales:

- a) *Un territorio demarcado.* El territorio, como dice Urwin, constituye una condición sine qua non de los movimientos políticos regionales (Urwin, 1982: 427). Lo regional se constituye a partir de una frontera o demarcación territorial, en el proceso mismo de expansión de las estrategias centralizadoras del Estado; es un espacio que, por diversas razones, entra en conflicto con la lógica de configuración de una estructura centralizada del poder estatal y de la identidad nacional en el territorio.
- b) *Identidad.* Las identidades regionales definen el espacio territorial como ocupado por grupos que se diferencian cultural y políticamente del sentimiento nacional (Keating, 1997; Moreno, 2002; Urwin, 1982; Lipset y Rokkan, 1967). Las fuentes del sentido de identidad pueden ser múltiples: étnicas, lingüísticas, religiosas o culturales. El lenguaje, por ejemplo, ha demostrado ser un poderoso elemento de identidad cultural, al subrayar las dimensiones étnicas de los espacios regionales (Urwin, 1982: 428; Moreno, 2002). La identidad regional se asocia, de modo general, a cuestiones culturales que introducen diferencias dentro de un mismo Estado, y las cuales las políticas de integración nacional buscan eliminar. A estas reivindicaciones identitarias, Lipset y Rokkan las llaman contraculturas dentro de un territorio claramente delimitado (1967: 42).
- c) *Lucha contra el centro.* En los movimientos regionales, la identidad es utilizada políticamente para confrontar al centro en nombre de los territorios y grupos que no coinciden con las delimitaciones del Estado ni de la población nacional (Urwin, 1982: 427). La atención a sus demandas

una base territorial. Lo que las diferencia, por supuesto, es su relación con la soberanía y el Estado. Solo la nación puede reivindicar ser la expresión de toda la soberanía estatal. No obstante, como veremos, cuando los regionalismos se proyectan políticamente con demandas de autogobierno territorial, entonces la asociación de la nación con la soberanía estatal queda en entredicho.

suele exigir cambios estructurales en la forma de distribución del poder territorial y en las dimensiones simbólicas del discurso nacionalista (*ibid.*, 427). “El discurso regionalista es un discurso performativo, con la finalidad de imponer una nueva definición de fronteras y de hacer conocer y reconocer la región así delimitada contra la definición dominante y desconocida como tal” (Bourdieu, 2006: 172). Como todo discurso performativo, su eficacia simbólica depende del poder y autoridad de quien lo enuncia (*ibid.*). La identidad regional moviliza un sentimiento político de opresión y agravio ocasionado por el centro, y se acompaña de un relato que narra esa historia de dominación y resistencia; de allí, también, que adquiere un fuerte tono emancipatorio. Las identidades regionales compiten con las nacionales, cuando demandan algún grado de autonomía política y derecho de autogobierno sobre el territorio.

- d) *Búsqueda de espacios de representación.* La centralización autoritaria del poder, asociada a cierta forma de nacionalismo estatal, crea conflictos con las regiones cuando no ofrece canales adecuados para la representación de los intereses regionales en las políticas estatales (López-Aranguren, 1995; Rokkan y Urwin, 1982). En estos casos, las *diferencias económicas entre regiones* pesan enormemente. Los desarrollos socioeconómicos desiguales, que provocan estructuras y métodos de producción distintos; las dinámicas de modernización contrapuestas, lo cual produce distancias entre regiones (desarrolladas o subdesarrolladas); y las disputas por la redistribución de recursos y las orientaciones de política económica, se encuentran entre los factores más importantes de la movilización regional (López-Aranguren, 1995; Moreno, 2002). Cuando las identidades se articulan con temas económicos, entonces la fuerza movilizadora tiende a crecer (Urwin, 1982; Díez Medrano, 1999).
- e) *Existencia de una sociedad civil.* Los movimientos regionales presuponen también la existencia de una “sociedad civil” movilizable (Keating, 1997: 391). Esta se ha configurado en la misma dinámica de constitución de la región, es decir, como un conjunto de instituciones, asociaciones y organizaciones con un fuerte sentimiento anticentralista y una reafirmación de una distancia cultural del discurso dominante de

la nación. La reivindicación de la autonomía política depende de la existencia de un entramado institucional propio, que opere dentro de la demarcación territorial y a partir del cual se refuerza la idea de un autogobierno.

- f) *Liderazgo*. La movilización política regional requiere algún tipo de estructura organizativa y de liderazgo donde la región se exprese y se configure como actor social y político. En unos casos, esta movilización se produce desde partidos regionales o con una base regional; en otros, desde organizaciones de la sociedad civil; y en otros, desde los grupos que mantienen un control sobre las instituciones políticas locales. La articulación política de las regiones y su conversión en actores colectivos importantes en la esfera política nacional transforman el mapa territorial del Estado-nación. “No se trata de idealizar el territorio, pero sí de constatar que hay unidades territoriales forjadas por la historia y la geografía que tienen una identidad sociocultural, un patrimonio y un signo de identidad de la población” (Borja, 1988: 32).

La globalización y la nueva fuerza de lo local

El estudio del clivaje centro/periferia adquiere especial significación en el mundo contemporáneo dada la mayor presencia de conflictos regionales y nacionales en el interior de los Estados-nación. La proliferación de conflictos desde las periferias, como los llama Urwin, con exigencias que pueden ir desde la descentralización hasta la autonomía política, la separación y la independencia, son el producto de tensiones territoriales acumuladas en los procesos de formación de los Estados nacionales, pero también el resultado de los procesos de cambio en que se encuentran inmersos los Estados modernos, en el contexto de la globalización. Como dice Giddens, “los Estados-nación se están transformando ante nuestros ojos” (2000: 30) y es necesario entender las direcciones en las que lo están haciendo¹². Para

12 En los debates sobre la globalización, suelen identificarse tres posiciones: radical, escéptica y transformacionista (Giddens, 2000; Guibernau, 2005, 2001). Los radicales la ven como una nueva era –una civilización global–, caracterizada por el declive definitivo de los Estados-nación como

este trabajo, me interesa subrayar dos fenómenos políticos asociados con la globalización: por un lado, la reconstitución y revalorización de los espacios y el poder local; y por otro, la creciente debilidad –fruto de múltiples formas de impugnación política– de la nación como “artefacto cultural” para organizar los procesos identitarios dentro de los territorios donde los Estados modernos reclaman soberanía. A partir de las dos dinámicas, o en ellas, el territorio adquiere una nueva significación política. Bien se puede hablar de una territorialización de la política en el marco de la globalización, que redefine las relaciones entre lo local y lo nacional como ámbitos de gobierno y soberanía. Me centraré, primero, en la importancia adquirida por lo local (principalmente las ciudades) y lo regional en el contexto de la globalización, para luego problematizar las dificultades contemporáneas en el ensamblaje entre Estado, nación, territorio y soberanía, donde, a mi juicio, se instalan las luchas autonomistas.

Los procesos de globalización han provocado un renovado interés por lo local y lo regional, conforme disminuye el peso y la importancia de los Estados-nación para regular los flujos económicos, informativos, espaciales y culturales. De acuerdo con Giddens, las sociedades modernas, como sistemas delimitados, contenidos dentro de los límites del propio Estado, están siendo reemplazadas por una nueva interacción entre las formas sociales locales o regionales y acontecimientos que se dan fuera de las fronteras nacionales, a una distancia muchas veces indefinida (Giddens, 2000). En este contexto, las sociedades y culturas locales no se repliegan de los espacios nacionales para afirmarse en un enclaustramiento territo-

actores económicos y políticos de la sociedad mundial. Los escépticos dudan que nos encontremos frente a una economía globalizada, y menos todavía frente a una cultura global; en esta postura, los Estados-nación siguen siendo los actores claves, tanto de la economía mundial como de los organismos supranacionales. En la versión de Giddens, los escépticos dudan que la economía mundial funcione de manera muy diferente a como lo ha hecho durante muchos años. El enfoque “transformacionista”, en lugar de postular el advenimiento de una nueva era o subrayar las continuidades y desigualdades en el orden económico y político internacional entre naciones ricas y pobres, sostiene que los Estados son actores claves del mundo actual, pero dejaron de ser el único centro de gobernanza y autoridad. Esta tesis entiende la globalización como un fenómeno que desanuda la relación entre soberanía, territorialidad y poder estatal (Ruggie, 1993, citado por Guibernau, 2001: 247). De acuerdo con Held (2002), la globalización introduce un nuevo régimen de soberanía que desplaza la tradicional condición estatal (*statehood*) como absoluta e indivisible frente al territorio y como un poder público de suma cero.

rial y político, sino en su contacto con dinámicas globales, de donde nace su creciente diferenciación respecto del espacio nacional. Presenciamos la configuración de comunidades locales que no se encuentran aisladas pero tampoco plenamente integradas a sus Estados nacionales (Hall, 2002: 30); que se ven a sí mismas como espacios abiertos que requieren una suerte de cosmopolitismo vernáculo, esto es, un cosmopolitismo radicalmente consciente de su insuficiencia para gobernar una sociedad más amplia (*ibid.*, 30). De la misma forma, la resignificación de lo local tiene una dimensión identitaria y política en la medida en que se liga al territorio. En todo el mundo se ve el resurgimiento de identidades culturales locales desde donde emergen nuevas presiones para la autonomía local (Giddens, 2000: 24). Hay una dislocación entre actores, identidades, espacios y procesos, en relación con la estructura del Estado nacional, que se muestra incapaz de acogerlas a todas, simplificarlas y unificarlas desde una misma lógica centralizadora y cultural. Como dice Beck, el contorno de la sociedad ya no coincide con el del Estado nacional (Beck, 1998: 43). Lo que la globalización cuestiona, por tanto, son las sociedades como sociedades nacionales (Le Galés, 2004: 403). Para jugar con una idea de Giddens, se podría decir que las sociedades nacionales se encuentran desbocadas ante la globalización; o desarticuladas, en términos de Ernesto Laclau (1985), si con ello se alude a la pérdida de una sola lógica estatal capaz de gobernar los múltiples procesos (culturales, sociales, identitarios) en el interior de las sociedades nacionales. Las instituciones nacionales utilizadas para estructurar las sociedades, organizar las interacciones y proveer vínculos sociales, representaciones, normas y prácticas sociales son cada vez menos capaces de imponer sus objetivos (Le Galés, 2004: 403).

En este nuevo contexto, las ciudades y las regiones adquieren una importancia inédita como espacios diferenciados de los Estados nacionales, capaces de generar e imaginar proyectos propios, identidades colectivas específicas y demandas de gobiernos descentralizados o autonómicos. La incorporación de la ciudad o las regiones a los análisis de la globalización reconceptualiza el proceso económico asociado a ella desde la existencia de componentes subnacionales articulados profundamente a la economía global (Sassen, 1998). Sassen se refiere a estos espacios como “nodos estratégicos” de la globaliza-

ción, cuya característica es ofrecer servicios e infraestructura a cambio de inversiones (*ibid.*, xx)¹³. La articulación de los nodos se orienta en función del mercado global antes que del Estado; por eso, estos operan como redes donde el Estado-nación pierde influencia e incluso soberanía. Sassen sostiene que la globalización toma cuerpo en las ciudades, de tal manera que nos encontramos ante una nueva “geografía política del poder” (*ibid.*, xxv), en la cual se produce un desplazamiento de las centralidades económicas de los Estados nacionales hacia las ciudades o regiones con mayores nexos y posibilidades de inserción en los mercados globales. La globalización, como sostiene la autora, crea nuevas periferias y nuevos centros dentro de los mismos Estados-nación, en función de las posibilidades de inserción al proceso económico mundial. En estas ciudades-nodos aparecen con mayor fuerza actores y categorías subnacionales (*ibid.*, xxx).

La importancia social, económica y cultural de la ciudad –lo que algunos llaman su renacer político (Borja, 2003)– ha provocado, también, un nuevo interés por redimensionar el peso de los poderes locales. Hoy se cuestiona la relación de subordinación tradicional de lo local, la ciudad, la región, respecto del Estado, y se propone un nuevo reparto de competencias y recursos que alcanza una dimensión política (*ibid.*, 2003: 24). El localismo asume la función de ideología en los procesos de reordenamiento territorial de los Estados-nación (Carrión, 2008: 33). La ciudad aparece como un ámbito de formación de proyectos colectivos que reivindican espacios de poder y gestión autónomos frente a los Estados (Borja, 2003: 24). En un contexto de desnacionalización de estos últimos, de reorganización de su soberanía, las ciudades y los gobiernos locales surgen como un espacio alternativo desde el cual se pueden administrar los flujos globales. Borja y Castells (1997) sostienen que lo pueden hacer al menos en tres dimensiones: la de la productividad y competitividad económica, la de la integración sociocultural y la de representación y gestión política (*ibid.*). Las ciudades se muestran más versátiles y flexibles que los Estados nacionales a la hora de enfrentar los desafíos globales. También, desde los espacios locales es posible generar

13 Aun cuando muchos de los conceptos de Sassen se refieren a las ciudades globales, hay aspectos de su reflexión general que sirven para pensar el nuevo lugar que ocupan las ciudades en el marco de la globalización económica y de sus respectivos Estados nacionales.

identidades colectivas que devuelvan al ciudadano un sentido de pertenencia y arraigo, frente a una cultura de valores universalistas asociada a la globalización (*ibid.*, 15). Lo local se reconstituye como un espacio aglutinador, desde un determinado particularismo histórico y territorial (*ibid.*, 16). La ciudad se vuelve memoria, pasado apropiado por el presente, utopía, espacio de reconocimiento ciudadano y lugar de autogobierno (Borja, 2003; Borja y Castells, 1997: 15-16).

En América Latina, la globalización ha provocado mayores tensiones territoriales, en la medida en que ha abierto posibilidades desiguales de inserción al mercado mundial entre ciudades y regiones ricas y pobres. Algunas periferias económicamente más desarrolladas, como son los casos de Guayaquil y Santa Cruz, encuentran, en las opciones dadas por la globalización, nuevos argumentos para confrontar las lógicas centralizadoras del Estado-nación y reivindicar procesos propios de articulación con la economía global. En estos casos, como se verá, también se pone en evidencia la precariedad de los imaginarios de nación como factor de cohesión social e integración política y territorial. En países con fracturas territoriales y débiles sentimientos nacionales compartidos, la globalización tiende a ahondar esas diferencias. No hay que olvidar, por lo demás, que en el caso de América Latina, la incorporación a la globalización vino acompañada de una crítica al llamado modelo “Estadocéntrico” (Cavarozzi, 1997: 96) y de un elogio de los poderes locales. Ambos procesos se fusionaron en las descentralizaciones que siguieron a la democratización de los años ochenta (Carrión, 2003). La descentralización se presentó como una estrategia para democratizar el Estado mediante una redefinición del poder del centro en el interior de las estructuras territoriales (*ibid.*, 16). Frente al debilitamiento de la capacidad integradora del Estado y ante la reivindicación de los poderes y gobiernos locales, las ciudades y las regiones fueron revalorizadas, tanto en sus capacidades políticas como en sus posibilidades de gestión pública. Ligado a la reivindicación de los espacios y gobiernos locales, con su implacable crítica al centralismo y burocratismo, surgió también un persistente cuestionamiento a la nación como un proyecto ideológico asociado al Estado centralizador, culturalmente homogéneo y socialmente jerarquizado (Pallares, 2004). La globalización mostró que, bajo el modelo

unitario y centralista de construcción estatal, las regiones y localidades no habían desaparecido, sino que solamente habían sido suprimidas al imaginario nacional (Pallares, 2004; Radcliff y Westwood, 1996).

La mayoría de teóricos de la globalización coinciden en la creciente dificultad de los Estados modernos para ensamblar un concepto de nación que ofrezca, como en el pasado, cohesión política, unidad económica y uniformidad cultural (Schwarzmantel, 2004: 389). Podríamos recurrir a Gellner (2008) para precisar el alcance del fenómeno: se trataría de un debilitamiento de la unidad nacional como principio político de los Estados modernos. Si retomáramos a Anderson (2000), podríamos plantear el debilitamiento de la nación como “artefacto cultural” para organizar los procesos identitarios en los Estados modernos. Si se vuelve al razonamiento de Žižek (1998), sobre la construcción de las identidades nacionales, podría decir que nos encontramos en un momento en el cual los Estados enfrentan una creciente dificultad para reconvertir las fidelidades locales, primarias, en fidelidades a la nación. Esta última se experimentaría “cada vez más como un marco externo, puramente formal, y no verdaderamente vinculante, de manera tal que cada vez se busca apoyo en formas de identificación ‘primordiales’, generalmente más pequeñas (étnicas y religiosas)” (Žižek, 1998: 168). Las nuevas identidades captan al sujeto de modo más directo, en su forma de vida específica, y menos como integrantes de la universalidad concreta del Estado-nación (*ibid.*, 168). La pregunta que emerge en un contexto de múltiples formas identitarias nuevas es si los Estados-nación modernos son aún posibles y deseables como ideales unificadores (Schwarzmantel, 2004: 386)¹⁴.

En el escenario global ha aparecido una serie de actores y movimientos que golpean el monopolio del Estado sobre la construcción de la identidad nacional (Appadurai, 2001: 165 y ss.). Hoy, los Estados encuentran resistencias culturales y políticas para desplegar los símbolos, rituales, retóricas,

¹⁴ Se trata de un fenómeno que compromete tanto a los Estados donde se formó con éxito una nación, una identidad nacional y un sentimiento nacional, como aquellos donde el proceso de formación nacional fue débil y desarticulado. Allí donde la formación del Estado y la nación no empataron de modo satisfactorio para legitimar a los Estados modernos, como es el caso de aquellos Estados donde se puede registrar la existencia de un clivaje centro/periferia, las consecuencias de la globalización parecen más complejas y desafiantes en términos políticos.

narraciones históricas y sistemas de clasificación a través de los cuales se construyeron como comunidades políticas nacionales en sus respectivos territorios. Entre los fenómenos que concurren para volver problemático y complejo el ensamblaje entre Estado y nación, se pueden mencionar los siguientes: a) los movimientos migratorios hacia los países del Norte (Appadurai, 2001); b) la emergencia y afirmación de lo que algunos autores llaman nacionalismos sin Estado, dentro de los cuales se encuentran antiguos regionalismos que hoy asumen la forma de nuevos nacionalismos (Guibernau, 2001, 2005; Moreno, 2002; Keating, 1997, 2001); c) la emergencia de movimientos regionalistas y nacionalistas en el mundo excomunista (Schwarzmantel, 2004; Armstrong, 2001); y d) el apareamiento de fuertes movimientos indígenas en contextos poscoloniales como el de América Latina (Máiz, 2004; Van Cott, 2000; Martí i Puig, 2010a, 2010b). Todos estos fenómenos han abierto un debate sobre el contenido político de las identidades nacionales en los Estados modernos, la forma en que se configuraron históricamente y los procesos de exclusión –viejos y nuevos– a los que dan lugar. Muchos de estos cuestionamientos culturales a la nación –de allí que Appadurai los defina como movimientos culturalistas– hoy se ligan con reivindicaciones políticas de autogobierno sobre el territorio. De la crítica a la nación se ha pasado a una suerte de apropiación política del territorio, a una territorialización de la política. Este es el caso de los llamados nacionalismos sin Estado o periféricos, de los movimientos indígenas y de los nuevos regionalismos.

Para visualizar el problema, veámoslo desde la perspectiva planteada por los movimientos indígenas boliviano y ecuatoriano. Estos nuevos movimientos sociales cuestionan la nación como parte de los instrumentales utilizados por las elites de origen colonial para configurar un sistema de dominación a través de un nacionalismo étnico en sus respectivos Estados. Desde esta crítica, han abierto espacios de lucha en torno a la cultura, la tradición, el lenguaje, el territorio y la propia historia (Brysk, 2000: 56). La reconfiguración de la identidad indígena entraña la reconstrucción de su propia imagen como personas y pueblos devaluados por una historia de raíces coloniales que los humilló y los condenó a una condición de inferioridad. La identidad conecta el pasado con el presente, su historia de opre-

sión con una promesa de emancipación¹⁵. Asociada a su identidad como pueblos originarios o como nacionalidades, se encuentra la reivindicación de autonomía política para sus comunidades y territorios. En algunos casos, estos nuevos movimientos incorporaron un fuerte lenguaje de autodeterminación como naciones originarias. De cualquier forma, el territorio ha sido redefinido como el contexto natural donde la vida indígena puede desarrollarse libremente (Máiz, 2004: 356). El discurso de base étnica plantea la posibilidad de que los pueblos indígenas puedan autogobernarse en función de sus propias leyes, sistemas de autoridad, instituciones y modelos organizativos (Van Cott, 2004: 149). Se trata, como se puede ver, de una reivindicación que expresa la enorme desconfianza de estos pueblos hacia la autoridad estatal. En los países donde estos movimientos emergieron con fuerza, el centralismo de los poderes estatales fue sinónimo de unidad nacional (Stavenhagen, 2002: 28)¹⁶.

La politización de identidades territoriales, que cuestionan la legitimidad de la nación y el Estado como depositarios de la soberanía, genera muchos recelos. La reacción se explica porque sus demandas territoriales ponen en duda el principio básico del nacionalismo moderno: hacer coincidir la política con la unidad nacional. Al hacerlo, también cuestionan un segundo presupuesto asociado al anterior: la soberanía estatal como única e indivisible. Las reivindicaciones políticas de los movimientos de base territorial plantean la urgencia de pensar un nuevo régimen de soberanía para dar cabida a sus demandas políticas de autogobierno. Cuando los conflictos territoriales bordean o se sumergen abiertamente en el lenguaje de naciones, nacionalidades o pueblos originarios despiertan el

15 Los movimientos indígenas muestran que la cultura opera como un campo político donde se ejerce un tipo específico de dominación en torno a las representaciones, los sentidos de la vida colectiva, la dignidad y autoestima. Como dice Taylor, los sectores dominados reciben una visión humillante de sí mismos; padecen lo que él llama el "dolor de una pobre autoestima" (Taylor, 1993). Para un debate en torno a la política del reconocimiento se puede consultar también Fraser y Honneth (2003), Nicholson y Seidman (1995) y Craig Calhoun (1994).

16 De la asociación entre centralismo estatal y unidad nacional deriva el temor de algunos grupos de las elites blancas a las demandas de autonomía de los pueblos indígenas. Sostienen que esas demandas ponen en riesgo la unidad, aún concebida bajo el prisma del lente monocultural. La reivindicación de autonomía les asusta especialmente cuando va acompañada de un discurso de autodeterminación (Stavenhagen, 2002).

temor de plantear, como objetivo último, la concreción de un principio propio de la modernidad política: considerar que toda movilización nacionalista tiene como fin la estatalidad (Keating, 2001). Del régimen de soberanía prevaleciente en torno a los Estados nacionales modernos surgen las descalificaciones de los movimientos territoriales por considerarlos separatistas o independentistas. Esta mirada agudiza los conflictos y tiende a inscribirlos de modo compulsivo en el clivaje centro/periferia. Uno de los principales obstáculos para lograr la acomodación de las reivindicaciones de autonomía política resulta ser, pues, la doctrina de la soberanía en sí misma (*ibid.*)¹⁷. De lo que se trata de discutir hoy es si estos movimientos que articulan reclamos políticos de autogobierno, a través de una fusión entre identidad y territorio, conciben sus demandas como portadoras de una reivindicación de autodeterminación política (Miller, 1995: 107). En el fondo, el tema más polémico que levantan es la modificación del carácter mismo del nacionalismo y la imperiosa necesidad de desvincularlo del Estado y la soberanía (Young, Zuelow y Sturm, 2007).

En el marco de los debates sobre las potenciales respuestas a las demandas provenientes de los nacionalismos sin Estado, de los movimientos indígenas o de los movimientos regionales, las autonomías políticas emergen como un posible horizonte para dar paso a lo que los españoles llaman nuevos acomodados territoriales. La implantación de autonomías políticas ha llevado la discusión sobre el Estado más allá de la distinción clásica entre Estados unitarios y Estados federales¹⁸. Sin embargo, el concepto mismo

17 Algunos Estados se han negado, por ejemplo, a reconocerse como plurinacionales por temor a una fragmentación de su territorio y a una pérdida de la soberanía estatal. En la década de los noventa, los Estados andinos prefirieron declararse pluriétnicos y pluriculturales antes que plurinacionales, precisamente porque la idea de nación se asocia a un derecho a la autodeterminación. Admitieron un principio de diversidad cultural dentro de sus constituciones, pero se resistieron a vincular la demanda de especificidad cultural con la existencia de naciones con derecho a diferentes formas de autogobierno.

18 Un caso que se ha convertido en referente para el debate conceptual es el español. Allí, el Estado autonómico constituyó una fórmula original para enfrentar el problema de los acomodados territoriales, alejada de los modelos más conocidos (unitario, federal y regional). En sí mismo, planteó una serie de innovaciones conceptuales de enorme interés para la teoría del Estado desde la perspectiva de la organización territorial del poder. Sobre las autonomías españolas se puede consultar Eliseo Aja (2003), Miquel Caminal (2002), Juan Díez Medrano (1999), Luis Moreno (1997), Enric Fossas y Ferran Requejo (1999) y Ramón Máiz (1999).

de autonomía se presta a múltiples interpretaciones y alcances, según los contextos donde se reivindique. Como dice Joan Prats, detrás de la idea de autonomía “se cruzan luchas de poder, proyectos de desarrollo productivo, aspiraciones culturales e identitarias, modelos de Estado y un largo etcétera diversos y hasta contradictorios” (Prats, 2009: 80).

El surgimiento de movimientos con una base territorial e identitaria ha modificado el espectro de la reforma estatal justamente a partir de los conceptos de autonomía y autogobierno reivindicados por ellos. Tanto el regionalismo europeo de los años sesenta y setenta, como la descentralización de los años ochenta y noventa en la mayoría de países de América Latina estuvieron vinculados a una reforma territorial empujada desde el mismo Estado. Si bien se inspiraron en la idea liberal de aproximar la democracia a las comunidades y a las ciudadanías locales, la descentralización respondía, sobre todo, a la necesidad de mejorar la gestión estatal desde una perspectiva administrativa y técnica. El alcance político del proceso de reforma estatal se ha visto alterado al relacionarse con la existencia de movimientos con una base identitaria y territorial desde donde se reivindica la autonomía y el autogobierno. El regionalismo autonómico, como afirma Keating, pone énfasis en la existencia de identidades, sistemas de acción y solidaridades territoriales (Keating, 1997: 386). El territorio ocupa un lugar central en la legitimación de las demandas autonómicas, pues sirve de base, tanto para una política de defensa cultural como para reivindicar potencialidades económicas frente a las oportunidades abiertas por la globalización. En algunos casos, las demandas de autonomía expresan las crecientes disparidades económicas entre territorios, agravadas precisamente por una integración desigual en la globalización. Los movimientos autonómicos se han visto reforzados por la globalización cuando las regiones ricas, prósperas, de un determinado Estado, se diferencian culturalmente del centro y rivalizan políticamente con él. Por el contrario, allí donde las regiones ricas dominan el Estado central, la posibilidad de movimientos autonómicos con bases territoriales resultan escasas (Keating, 1997: 389).

Capítulo II

La configuración de los clivajes regionales en Bolivia y Ecuador. Una mirada histórica

Las configuraciones de Guayaquil y Santa Cruz como espacios regionales siguen trayectorias históricas distintas, determinadas por su importancia económica y política en el marco de los procesos de formación estatal ecuatoriano y boliviano¹. Mientras Guayaquil se convirtió, desde inicios del siglo XX, en la contraparte regional del centro político, Santa Cruz recién emergió como un espacio regional importante en la década de los setenta, cuando empezaron a evidenciarse los esfuerzos de la política de modernización del oriente boliviano emprendida por la Revolución Nacional de 1952. Hasta ese momento, Santa Cruz había sido un referente lejano de la construcción del Estado nacional, cuya existencia saltaba a la escena política cuando se agitaban las banderas del regionalismo oriental para demandar una modalidad diferente de integración territorial del Estado.

En este capítulo, mi interés principal es rastrear la configuración del clivaje centro/periferia en Bolivia y Ecuador durante el siglo XX, con el objetivo de entender las diversas dinámicas de conflicto que genera en torno a la estructura territorial del poder estatal. El propósito es doble: por

1 Solo cabe una advertencia respecto de la perspectiva histórica que se adopta en este trabajo comparativo. El tratamiento del proceso histórico es selectivo (Collier y Collier, 2002; Skocpol, 2003; Amenta, 2003), se focaliza en aquellos momentos y períodos significativos para la comprensión del funcionamiento en el tiempo del clivaje centro/periferia. A través del rastreo histórico, busco argumentos para determinar lo nuevo de los regionalismos cruceño y guayaquileño cuando estos hacen el salto, como lo he llamado, hacia el autonomismo. La pregunta es la siguiente: ¿En qué punto ese salto recoge una experiencia histórica de las relaciones entre región y Estado, pero a la vez, cómo busca dar la vuelta a la historia de esas relaciones?

un lado, busco aproximarme a las dificultades y desafíos del centro político en sus estrategias por consolidarse como instancia integradora del espacio nacional y, por otro, entender las dinámicas y capacidades de las dos periferias estudiadas para resistir, condicionar e incluso revertir las estrategias de centralización. La comparación entre los dos países sirve para entender mejor el funcionamiento del clivaje, sus líneas de tensión –podríamos decir, incluso, su campo de fuerzas interior– y sus desplazamientos en el tiempo. La relación entre el centro y la periferia, como se verá, siempre está sujeta a un juego cambiante de fuerzas asociadas a las dinámicas políticas de cada uno de sus elementos constitutivos. El clivaje describe, por lo tanto, un juego variable de fuerzas en el marco de una misma relación estructural².

El punto de partida para llevar a cabo este ejercicio de comprensión histórica son las transiciones boliviana y ecuatoriana del siglo XIX al XX. Resulta muy interesante constatar que ambos países iniciaron el recorrido del nuevo siglo de la mano de dos revoluciones –la Federal en Bolivia (1899) y la Liberal en Ecuador (1895)– definitivas en la configuración de la estructura territorial del poder. A su modo, ambas resolvieron los problemas de configuración estatal heredados del largo y complejo siglo XIX, y determinaron el camino que seguiría el proceso durante buena parte del siglo siguiente. Mientras Ecuador abrió el nuevo siglo con una estructura regionalizada del poder territorial, con dos ejes antagónicos fuertes –Guayaquil y Quito–, Bolivia, por su parte, lo hizo con la afirmación de La Paz como el centro victorioso del Estado, después de una larga disputa en torno a la capitalidad con Sucre. A partir de estos dos hechos históricos, rastreo las variaciones importantes que se produjeron en los dos países en las relaciones entre centro y periferia. El análisis histórico llega, en los dos casos, hasta fines de los años setenta. Me interesa tener una visión clara del clivaje territorial al momento de las transiciones de Ecuador y Bolivia hacia la democracia –fines de los setenta e inicios de los ochenta, respectivamente– dado que a partir de ese momento empieza un largo y complejo recorrido de reformas estatales que tienen como propósito modificar aspectos claves de la distribución del poder territorial.

2 De este modo, no parto de la idea de un centro plenamente constituido sino de un lugar específico que pueden ocupar ciertas fuerzas en el siempre contingente proceso de luchas políticas en torno a la configuración del Estado.

El caso de Bolivia

La transición del siglo y la afirmación de La Paz como capital

El siglo XIX boliviano se cerró con un hecho político crucial en la definición de la estructura del Estado nacional: la llamada Revolución Federal de 1899, una costosa y extensiva operación militar para dirimir una larga disputa regional en torno a la capitalidad entre el norte y el sur (Klein, 1988; Mesa Gisbert, 1999; Roca, 2007; Zavaleta, 2008 y 1998). El resultado más claro de la revolución fue el triunfo de La Paz sobre Sucre como centro político y militar de Bolivia. A lo largo del siglo XIX, la controversia en torno a la capitalidad expresó las luchas regionales por el control del Estado. Si la tónica del siglo en cuestión fue una capital que transitaba entre La Paz y Sucre, al vaivén de las controversias regionales y los desplazamientos de los caudillos militares, la Revolución Federal introdujo un giro histórico, al consagrar la hegemonía de La Paz como eje de un proyecto de Estado unitario y centralista. Entonces, la lucha por la capitalidad se convirtió en un símbolo político clave desde el cual se podía construir la unidad del Estado (Zavaleta, 2008: 109). Con la revolución, la capital dejó de ser un lugar itinerante, nómada, que se desplazaba continuamente entre el norte y el sur, para radicarse definitivamente en La Paz³.

Haber consagrado a esta ciudad como la capital, para Bolivia significó definir un nuevo horizonte de construcción estatal. El siglo XIX boliviano, como el ecuatoriano, expresa con dramatismo las dificultades que enfrentaron los procesos de formación del Estado en América Latina después de los largos procesos independentistas. Uno de los principales desafíos fue unir un conjunto de regiones dispersas y fragmentadas a lo largo de los espacios territoriales, donde los nuevos Estados republicanos empezaron a reivindicar un principio de soberanía política. Alcanzada la independencia,

3 La primera Constitución de Bolivia (1825) no definió la capital del nuevo Estado, solo declaró como sede transitoria del Gobierno a la ciudad de Chuquisaca (hoy Sucre), antigua capital de la Real Audiencia de Charcas, donde se reunió la primera Asamblea Constituyente. Durante el siglo XIX, el Ejecutivo operó alternativamente en La Paz y Sucre, mientras la legislatura sesionó indistintamente en Sucre (29 veces), La Paz (20 veces), Oruro (siete veces) y Cochabamba (dos veces) (Roca, 2008: 72).

las dinámicas de configuración estatal en las antiguas colonias españolas giraron alrededor de dos ejes conflictivos: la definición de los límites territoriales de los nuevos Estados, y las rivalidades entre grupos regionales. Una vez que la figura aglutinante y cohesionadora del rey estuvo fuera del escenario político—“fue en lo político para sus reinos lo que el sol en la naturaleza para toda la Tierra: centro de su movimiento, luz de sus habitantes, fecundidad en sus campos” (Demelás, 2003: 49)— solo quedó un conjunto de pequeños espacios regionales articulados por el poder de los grupos locales dominantes (Bushnell y MacAulay, 1994: 35)⁴. En los casos de Bolivia y Ecuador, dos aspectos de la formación estatal sobresalen desde el hecho regional. El primero, la disputa por la definición de un centro capaz de organizar políticamente el territorio, bajo un solo principio de gobierno, autoridad y soberanía; y el segundo, derivado del primero, los constantes acomodos territoriales para evitar el colapso de los proyectos estatales en medio de las luchas regionales. En los dos casos, las regiones emergieron como actores permanentes en la construcción de un Estado nacional que sustituiría la vieja superestructura de obediencia colonial a la metrópoli (Stein y Stein, 1970: 159; Maiguashca, 1994; Roca, 2007)⁵. Las independencias lanzaron a las excolonias a la era de las “historias nacionales” (Stein y Stein, 1970: 159). Sin embargo, a diferencia de los países europeos, donde la nación surgió con el soporte de una infraestructura estatal construida por el desarrollo capitalista y el absolutismo monárquico⁶, en

4 El poder de esos grupos se configuró a partir de alianzas con las burocracias coloniales, que terminaron reconociendo la existencia de intereses locales e identidades regionales (Lynch, 2001: 81). Resulta difícil pensar que el aparato estatal colonial podía diferenciarse claramente de las elites locales. Como señala Lynch, la burocracia operaba como una instancia mediadora entre la metrópoli y los intereses de las elites locales. Esa mediación producía el espacio donde pudo surgir lo que el mismo autor llama el “consenso colonial”: un campo de negociación no exento de tensiones y conflictos entre los intereses de la corona, la burocracia colonial y las elites locales (Lynch, 2001: 78).

5 A pesar de que tanto Bolivia como Ecuador optaron por modelos estatales unitarios antes que federales, el sistema de representación política fue territorial. Todos los departamentos que configuraron los dos Estados tenían la misma representación en sus respectivas asambleas nacionales (Barragán, 2008; Ayala, 1990).

6 La literatura sobre formación del Estado nacional pone énfasis en el hecho de que la construcción del Estado y de la nación difiere en términos conceptuales y no siempre llegan a coincidir o empatar en el tiempo. “En Europa, Estado y nación se desarrollaron en distinta época y en procesos independientes. Solo alrededor del XIX, a raíz de factores materiales (vinculados con la industrialización) y filosóficos (la soberanía de la nación como fundamento del Estado), ambas instituciones

América Latina emergieron repúblicas sin Estado y sin nación, aunque ambos eran necesarios (Vergara, 2007: 49). Debían crearse Estados allí donde hubo un aparato burocrático de dominación colonial—luego destruido por los procesos independentistas— y una nación allí donde afloró una multiplicidad de localismos con sus intereses e identidades. Se tenía que levantar un nacionalismo a partir, pero también en contra, de los fragmentos del Estado colonial (Bonilla, 1980: 111).

La Revolución Federal no disolvió el hecho regional de ninguna manera, y menos aún sentó las bases para la construcción de una identidad nacional sólida, pero definió la hegemonía de La Paz como centro político (Roca, 2008: 72). El caso boliviano, al igual que el ecuatoriano, difiere de otros procesos de formación estatal en América del Sur, donde la centralidad de una ciudad o región se consolidó rápidamente con las independencias. Como sostiene la historiadora Roxana Barragán, “nunca fue posible en Bolivia construir la suerte de hegemonía de una sola región o ciudad vista en los ejemplos de Lima en el Perú y de Buenos Aires en Argentina. En lugar de un centro, Bolivia tuvo ejes, dando nacimiento al término ejemonía” (Barragán, 2008: 83). Durante el siglo XIX, los ejes regionales se desplazaron entre el norte y el sur, sin que ninguno de los dos tuviera un dominio completo sobre el otro. Hubo, como dice la misma Barragán, una dominación parcial, que fluctuó entre La Paz y Chuquisaca (*ibid.*, 84). Los desplazamientos de los ejes iban de la mano de cambios importantes en las actividades económicas, en la densidad poblacional de las principales ciudades, y en la capacidad organizativa y política de los grupos locales.

Resulta paradójico que una revolución federal haya terminado en la afirmación de un modelo estatal unitario y centralista. Los historiadores sostienen que el federalismo, como bandera de lucha de los liberales del norte contra los conservadores del sur, fue levantado como respuesta a las pretensiones de la oligarquía de la plata chuquisaqueña de consagrar a Sucre como capital definitiva del país⁷. Aun cuando los liberales se mo-

se acercaron, generando un nuevo producto, el Estado-nación, que luego ha pasado a ser algo casi natural” (Vergara, 2007: 49).

7 El conflicto sobre la capitalidad regresó de manera violenta al escenario político a fines de 1898, cuando el Congreso, reunido en Sucre, aprobó la Ley de Radicatoria, “la cual prohibía que la

vilizaron en contra de semejante pretensión, levantando la bandera del federalismo, una vez alcanzado el triunfo militar y político abandonaron la tesis federal y reafirmaron la vocación unitaria del Estado, consagrada en la Constitución de 1878. Muchos autores consideran que la propuesta de un Estado federal sirvió para inflamar el sentimiento regionalista del poderoso departamento de La Paz y así justificar la revolución y el acceso al poder de los liberales (Mesa Gisbert, 1999: 489). Terminada la guerra, pareció claro que el conflicto “se había producido no para defender un supuesto cambio en el sistema de organización territorial del Estado, sino para alejar el peligro de que Sucre se apropiara para siempre de la capitalidad” (Roca, 2007: 211; Baptista: 1989: 189). El significado histórico del triunfo de los liberales paceños radica, también, en haber zanjado de modo definitivo los debates en Bolivia en torno al modelo unitario o federalista de organización estatal, muy fuertes en el último tercio del siglo XIX⁸. El federalismo fue reivindicado desde dos posiciones: como un antídoto a las tendencias caudillistas y militaristas de la política boliviana, predominantes durante buena parte del siglo XIX, y como un modo diferente de distribución del poder territorial entre regiones con características muy diversas. Se sostuvo que el poder centralizado desataba las ambiciones de los caudillos, que podían alcanzarlo de un solo golpe (Rodríguez, 1993: 62). En la medida en que se sustentaba en un poder centralizado, el caudillismo se veía como fuente de inestabilidad y arbitrariedad política (Rodríguez, 1993). A la vez, el federalismo se planteaba como una respuesta a la heterogeneidad regional de Bolivia. “(Para) los federalistas decimonónicos, la democracia solo

capital se moviera de la ciudad de Sucre (como había sido costumbre a lo largo de los 73 años precedentes) y, si lo hacía, era bajo ciertas condiciones” (Roca, 2005: 203). La iniciativa buscaba contrarrestar el rápido deterioro de Sucre como núcleo rector del país. La respuesta a esta iniciativa del Partido Conservador fue la presentación de una ley, por parte de la representación paceña, para reformar la Constitución y declarar a Bolivia un Estado federal (*ibid.*).

8 Una propuesta de Estado federal fue presentada por la delegación de Cochabamba a la Asamblea Constituyente de 1871, que debía encontrar una salida a la crisis política provocada por la caída del odiado Mariano Melgarejo, el caudillo militar boliviano más controversial del siglo XIX. Él gobernó Bolivia entre 1864 y 1871, con una arbitrariedad absoluta y una supresión extrema de las libertades políticas. Fue durante su Gobierno cuando empezaron las políticas posindependentistas de despojo de las tierras a las comunidades indígenas. Sobre el debate federalista en Bolivia durante el último cuarto del siglo XIX se puede consultar José Luis Roca (2005), Gustavo Rodríguez (1993) y Marta Irurozqui (1992).

podía autodesplegarse eficientemente en escala local, cuando los ciudadanos, más propiamente vecinos, participaran directamente en la resolución y administración de sus problemas” (Rodríguez, 1993: 63). La propuesta se inspiraba en el federalismo norteamericano como una fórmula republicana más conveniente para Bolivia que el unitarismo francés. La defensa de lo local y regional se hacía desde una postura que reivindicaba un derecho a la soberanía territorial de cada departamento, usurpada por un poder central tiránico y caudillista. Sin embargo, las tesis federalistas siempre despertaron temores a una mayor fragmentación en la frágil estructura del Estado boliviano. Para centralistas y unitaristas, las reivindicaciones regionales constituían un obstáculo para consagrar la unidad del Estado.

El triunfo liberal en la Revolución Federal marcó también un relevo de la elite gobernante en Bolivia, al poner fin a veinte años de dominio de los conservadores del sur en el marco de un régimen oligárquico. Tras la dolorosa derrota de Bolivia en la Guerra del Pacífico (1874-1883), los grupos políticos civiles bolivianos establecieron un acuerdo para evitar el predominio del caudillismo militar en la vida política del país⁹. El acuerdo posibilitó una relativa institucionalización de un sistema bipartidista con un fuerte clivaje regional. El eje del sistema fueron el Partido Conservador, con asiento en Sucre y fuerza en el sur, y el Partido Liberal, con enorme influencia en La Paz y el norte. A pesar de los intereses regionales contrapuestos de los dos partidos, y a la controversia frente a la guerra y el futuro de las relaciones con Chile, el acuerdo permitió institucionalizar un mecanismo de lucha política como antídoto para neutralizar al caudillismo militar, al que se responsabilizó por el fracaso bélico y la pérdida territorial. La guerra fue un parteaguas de la historia republicana de Bolivia. “La construcción de una nueva nación requería configurar un mito negativo que la justificara, de manera que los términos caudillismo y militarismo sintetizaron todo

9 La Guerra del Pacífico es uno de los acontecimientos políticos más dramáticos de la historia boliviana. En el conflicto bélico con Chile, Bolivia perdió la provincia litoral de Atacama, rica en salitre y guano, y donde se encontraban sus dos puertos del Pacífico (Cobijas y Mejillones). Para el Perú, aliado de Bolivia en la aventura militar contra Chile, la guerra supuso la pérdida de la provincia de Tarapacá, donde se encontraba el puerto de Arica. Para los bolivianos, la Guerra del Pacífico aparece como una “tragedia griega” (Klein, 1982: 144). El problema del mar se volvió un trauma histórico que afectó la constitución de su identidad y personalidad nacional.

aquello que había impedido al país gozar del progreso y éxito de las naciones vecinas” (Irurozqui y Peralta, 2000: 22). La crítica al caudillismo tenía, además, un componente de naturaleza social: ejercer un mayor control sobre los procesos de movilidad y ascenso. Tanto liberales como conservadores entendieron que el control del sistema político era clave para preservar un sistema social jerarquizado, aunque ese acuerdo no excluyera una violenta competencia para acceder y beneficiarse de las clientelas del poder (Irurozqui, 1997: 682). Se definía al caudillismo como un fenómeno generador de inestabilidad política, en la medida en que alentaba un desorden social en contra de las posiciones de privilegio de la elite y los derechos señoriales del poder (*ibid.*, 683-685)¹⁰. Detrás de la crítica al caudillismo militar se filtraban un temor y una desconfianza de las elites hacia el “populacho”, término con el cual se referían “a las turbas desocupadas de los arrabales de los centros urbanos, que actuaban de clientelas y que habían utilizado las dictaduras como instrumento de matonaje” (*ibid.*, 690). El dominio de los conservadores se extendió desde 1880 hasta su derrota durante la Revolución Federal¹¹. Su fortaleza en todo el período reflejó claramente la potencia económica alcanzada por el sur boliviano gracias a un segundo *boom* minero de la plata, generado por la reactivación de algunas de las minas más importantes en la región de Potosí, y el desarrollo de la provincia del litoral gracias a capitales chilenos e ingleses¹². Durante el último cuarto del siglo

10 Según los críticos civilistas, en el caudillismo se refugiaba la holgazanería de las clases media y baja, y la peligrosa agitación de las turbas urbanas (Irurozqui, 1997: 688). El conservadorismo condenaba la figura del cholo arribista vago, cuya imagen era siempre contrastada con la del laborioso artesano, con su amor al orden, el respeto a la ley y la firmeza hacia el trabajo (*ibid.*, 689-690). El dominio caudillista en Bolivia fue casi total entre 1825 y el fin de la Guerra del Pacífico en 1883 (Dunkerly, 1981; Irurozqui y Peralta, 2000; Irurozqui, 1997).

11 Los presidentes del período conservador fueron Gregorio Pacheco (1884-1888), Aniceto Arce (1888-1892), Mariano Baptista (1892-1896) y Severo Fernández Alonso (1896-1899). Todos ellos estuvieron relacionados directamente con el segundo *boom* de la industria de la plata potosina. Pacheco fue un próspero minero; Aniceto Arce fue el mayor propietario minero individual en Bolivia y principal ideólogo conservador; y Alonso fue un rico abogado de las empresas mineras. Una de las principales líneas de tensión entre liberales y conservadores al momento de la institucionalización del régimen de partidos fue la Guerra del Pacífico (Irurozqui, 1997).

12 En este segundo *boom* minero, una de las prioridades fue la construcción de redes ferroviarias para unir los centros de producción con los puertos del Pacífico. El ferrocarril que conectaba Antofagasta con Uyuni se construyó en 1889 y su ramal hasta Oruro en 1892 (PNUD, 2007: 167). La red ferroviaria siguió expandiéndose en las primeras dos décadas del siglo XX por el altiplano boli-

XIX, el poder económico volvió al sur, a la región histórica de la Audiencia de Charcas, donde, en tiempos coloniales, estuvo concentrada la mayor explotación minera, en los inmensamente ricos yacimientos del cerro de Potosí¹³. El segundo *boom* minero, lejos de provocar una articulación de las economías regionales en el territorio de lo que había sido la Audiencia de Charcas, vinculó la economía boliviana del altiplano con la dinámica del comercio internacional. Este giro resulta clave para entender la configuración del regionalismo cruceño, cuya economía se vería seriamente afectada por la integración altiplánica al comercio capitalista mundial. La dinámica de la actividad minera se tradujo en un aumento de las importaciones antes que en un factor para el desarrollo de otras regiones, como había ocurrido en Potosí (Bonilla, 1980: 136, 137). La riqueza generada por el segundo *boom* dinamizó un comercio de “artículos foráneos destinados al consumo de las ciudades principales y de los centros mineros conectados con el eje central de producción y exportación, dejando de lado el comercio regional interno” (Baptista, 1989: 164). Sin embargo, este florecimiento minero en el sur duró poco menos que un cuarto de siglo. A partir de 1895, el descenso de la producción de plata se dio de un modo tan brusco e irreversible que, al finalizar el siglo, la situación en el sur recordaba mucho a la época oscura de las primeras décadas republicanas.

La derrota política de los conservadores en la Guerra Federal de 1899 trajo consigo un desplazamiento del sur como eje de dominio regional en el campo económico, gracias al casi simultáneo ascenso de la producción de estaño —concentrada dentro de la provincia de La Paz— como nueva fuente generadora de riqueza. Si bien desde mediados del siglo XIX La Paz se había configurado como el espacio de una elite económica regional con diversas fuentes de acumulación —como las actividades comerciales y la expansión de la plantación de hoja de coca, en la rica zona de los Yungas, y de productos agrícolas de tierras cálidas—, con el inicio de la producción

viano, dado que allí se encontraban los centros mineros (*ibid.*, 168). Como veremos más adelante, este fue un tema clave en el regionalismo cruceño durante las tres primeras décadas del siglo XX.

13 A comienzos de los años cincuenta, la producción de plata alcanzaba 1,7 millones de onzas, ligeramente superior a la producción de 1825, año de la independencia. En 1879, la producción alcanzó 7,8 millones de onzas de plata (Bonilla, 1980: 135).

del estaño, su predominio económico se consolidó de manera inobjetable. El tránsito de la economía de la plata a la del estaño fue tan rápido que a comienzos del nuevo siglo ya constituía el principal ingreso del Estado boliviano¹⁴. La enorme riqueza generada por la nueva producción minera sirvió de base para la formación de un poderoso y a la vez reducido grupo económico conocido como los “barones del estaño”, cuyos intereses serían centrales para determinar el funcionamiento del Estado hasta mediados del siglo XX¹⁵. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en el período conservador, cuando los productores de plata eran, al mismo tiempo, los gobernantes de Bolivia, en una fusión sin mediaciones entre el poder económico y el político, los propietarios de las minas de estaño nunca se involucraron de manera directa en la conducción del Gobierno (PNUD, 2007: 150). Si bien el inicio del período liberal (1899-1925) permitió una relativa ampliación del juego político, lo hizo dentro de los límites y condicionamientos impuestos al funcionamiento del Estado por los intereses estanníferos. Los operarios políticos del régimen liberal, junto a los burócratas de alto nivel, configuraron un grupo conocido en la historia boliviana como “la rosca”, el mismo que operó como agente de negocios de la producción del metal. Durante todo el período de su dominio político un entusiasmo delirante alrededor de las potencialidades mineras de Bolivia embargó a los liberales (Baptista, 1989: 237). No obstante, “el control estratégicamente vital de la industria del estaño estaba en manos de una pequeñísima oligarquía cuya influencia en los asuntos fiscales del Estado y su poder político

14 En 1895, el ingreso por exportación de plata fue 17 veces mayor que por el de estaño; en 1902, apenas el 10% mayor. Para 1908, el 66% del ingreso por exportaciones correspondía al estaño, mientras que solo un 17% al rubro de la plata (Dunkerley, 2003: 30). Entre 1900 y 1929, las ventas externas de estaño representaron, en promedio, el 65% de las exportaciones de Bolivia (PNUD, 2007: 149).

15 “El poder de las compañías estanníferas era incuestionable; tres empresas familiares controlaban el 80% de las exportaciones nacionales y proporcionaban al Estado una base impositiva segura y un ingreso garantizado de divisas” (Dunkerley, 2003: 29). La principal figura de los barones, Simón Patiño, llegó a concentrar la mitad de toda la exportación de estaño en 1924 (PNUD, 2007: 149), y fue, a la vez, el principal banquero de Bolivia. El poder económico de Patiño llegó a ser tan grande que sus rentas superaban a las del Estado boliviano (Justo, 2007: 135). La otra mitad de la producción la controlaban las familias Aramayo y Horchschild (Klein, 1982: 166). Estas tres compañías, que pertenecían a capitales bolivianos, controlaban la segunda producción de estaño más importante de todo el mundo (*ibid.*).

era tan enorme que justificaba absolutamente el apelativo de ‘superestado’ minero que se le dio” (Dunkerley, 2003: 28). “Con tan formidables recursos, los barones del estaño mantuvieron un verdadero poder político, aunque nunca desde los altos cargos del gobierno; optaron por ejercer influencias y presión desde sus puestos de embajadores en el extranjero, y dejando que sus abogados y consejeros sirvieran en gabinetes de diverso color político” (*ibid.*, 34). Durante el período liberal, el juego político se mantuvo dentro de los mismos límites impuestos por los conservadores. “Mientras las elecciones parlamentarias continuaron relativamente libres, las presidenciales estarían controladas [...]. Una prensa abierta, libertades civiles para los blancos y mestizos, y una floreciente vida intelectual para la elite fueron mantenidas por los gobiernos liberales” (Klein, 1982: 164).

El inicio del siglo en Bolivia, definido por la Revolución Federal, se caracterizó por el reforzamiento de la dominación étnica en la construcción del Estado nacional, bajo un régimen oligárquico. Este resultado fue un efecto inesperado de un hecho excepcional de la propia guerra civil: la intervención de los indígenas en la disputa de los grupos regionales por el control del poder estatal. Un profundo y violento conflicto étnico apareció para envolverse y enredarse con las luchas provocadas por la fractura regional. Los indígenas entraron a la guerra alentados por el propio líder liberal, el general Juan Manuel Pando, en un típico juego de alianzas entre dirigentes políticos e indígenas (Demelás, 2003: 526)¹⁶. Desde la perspectiva liberal, la alianza tenía, sobre todo, razones militares, aunque estuviera acompañada de compromisos reivindicatorios para los indios (Mesa Gisbert, 1999: 490). Un hecho excepcional fue que los indígenas se movilizaron bajo el comando de Pablo Zárate, conocido como “el temible Wilka”, quien entró en el escenario de la disputa regional con el grado de general de división e investido del rango de comandante en jefe del ejército indígena, títulos reconocidos por el ejército de la Revolución Federal (Roca, 2007)¹⁷. A través de Wilka,

16 Las alianzas con los indígenas resultaban estratégicas en el marco de las luchas intraelitistas, ya que representaban el 70% de una población total de 1,4 millones de habitantes, según datos de 1874 (Thomson y Hylton, 2007: 52).

17 “El mote de ‘temible’ viene de sus enemigos blancos, los chuquisaqueños, que así lo vivieron. Lo de Wilka, entre tanto, habla del carácter hereditario de su rango, que es una típica forma colectiva, un legado que viene de atrás, lo mismo que la guerra que aplica” (Zavaleta, 2008: 112).

el mando se delegaba a los caciques locales, quienes, a su vez, movilizaban a las comunidades (Thomson y Hylton, 2007: 54). Fue la insurgencia más importante en el altiplano boliviano desde el levantamiento liderado por Tupak Katari en 1781, en contra de la dominación colonial española (*ibid.*). La movilización de las comunidades indígenas cubrió un vasto espacio territorial en buena parte de Oruro, el sur de La Paz, el occidente de Cochabamba y el norte de Potosí (*ibid.*, 55). Sin la participación de los indígenas del lado de los insurgentes liberales, la guerra civil no habría tenido la amplitud que tuvo (Demelás, 2003: 526). Tampoco el triunfo del Ejército Federal sobre el Constitucional de los conservadores habría sido posible sin su intervención¹⁸. “El desiderátum del triunfo de La Paz estuvo (pues) basado en su alianza con la insurrección indígena, aymara en lo esencial” (Zavaleta, 2008: 110). Las razones y motivaciones de la participación de los indios en la Revolución Federal son objeto de controversia histórica; se discute si lo hicieron manipulados por los liberales, bajo promesas de recuperar las tierras perdidas durante el período conservador, o con objetivos políticos propios, como la recuperación de las tierras, el sometimiento de las castas dominantes y la constitución de un Gobierno indígena (Irurozqui, 1992: 52-55)¹⁹. De hecho, durante el conflicto, muchas comunidades aymaras empezaron a gobernarse de acuerdo con sus propias leyes (Thomson y Hylton, 2007: 55). Zavaleta llega a afirmar, incluso, que se trató de “un movimiento milenarista actuando en las condiciones específicas de la guerra regional y de clases de la formación boliviana finisecular” (Zavaleta, 2008: 112). Cuando menos, parece bastante claro que su intervención estuvo motivada por un rechazo a la política de expansión de las haciendas llevada a cabo por los conservadores y la posibilidad de sostener formas de gobierno propias en el marco de los vastos espacios territoriales aún controlados por las comunidades²⁰. Hasta comienzos de la década de los

18 “Entre enero y abril de 1899 se desataron acciones en las que los masivos contingentes indígenas fueron decisivos para el triunfo de los federales. En las provincias de Inquisivi, Aroma, Carangas, Chayanta, Tapacarí y Ayopaya, hicieron un cerco de bloques y ataques que diezmaron al ejército [conservador de] Alonso” (Mesa Gisbert, 1999: 490).

19 La tesis federal, desde este punto de vista, lucía seductora hacia los indígenas. Este proyecto siempre argumentó a favor de un ordenamiento político del territorio diferente, dada la existencia de distintas razas y costumbres en Bolivia.

20 Las principales revueltas indígenas se produjeron, justamente, en las regiones donde el crecimen-

setenta, en el siglo XIX, el ordenamiento del campo boliviano había mantenido su carácter colonial, con un relativo equilibrio entre haciendas y comunidades indígenas, la mayoría de estas últimas localizadas en los populosos departamentos de La Paz y Oruro, y muchas de ellas situadas en las ricas tierras alrededor del lago Titicaca (Dunkerley, 2003: 44). La razón principal para sostener el equilibrio entre comunidades y haciendas fue la importancia del tributo indígena para los ingresos fiscales. Como sostiene Platt, para el Estado colonial y el republicano la cuestión de las tierras indígenas era, finalmente, un problema fiscal (Platt, 1990). La expansión de la hacienda desde el último cuarto del siglo XIX fue posible precisamente porque el Estado, gracias a la plata, primero, y al estaño, luego, pudo sustituir fácilmente el ingreso proveniente del tributo indígena²¹. La expansión de la hacienda también estaba envuelta en la necesidad social y política de afirmar un dominio señorial en amplios espacios territoriales de la formación estatal boliviana. Su impulso se sostenía en “la creencia ingénita e irrenunciable de esta casta [...] de su superioridad sobre los indios, creencia en sí no negociable, con el liberalismo o sin él [...]. Ser señor aquí es máximo objeto de la vida (pero no señor en el sentido de amo de sí mismo, sino en la referencia al que se considera inferior en el rango). Ahora bien, no hay señor sin tierra. La relación con el suelo se hace fácilmente dominial en el sentido de que no se pretende de ella sino su ultimidad simbólica y su excedente [...]” (Zavaleta, 2008: 87, 103).

No era la primera vez que los indígenas se movilizaban para resistir una política de expropiación de las tierras comunales. Ya lo habían hecho en la guerra civil de 1871, en contra del odiado Melgarejo, quien lanzó una primera ofensiva de expansión de las haciendas a expensas de las tierras indígenas. A partir de 1880 empezó una política de corte liberal sobre la propiedad de la tierra, consistente en reconocer títulos individuales y no comunitarios, con

to hacendatario de las últimas décadas había sido más agresivo (Irurozqui, 1992; Zavaleta, 2008). La expansión de la hacienda se había dado en las provincias de Omasuyos, Pacajes, Sicasica e Inquisivi, donde se produjeron las revueltas más importantes durante la guerra federal.

21 “[H]asta 1866, cerca del 40% de los ingresos de la república provenía, precisamente, del tributo pagado por los indios” (Bonilla, 1980: 126). La dependencia fiscal del tributo indígena y las luchas comunitarias para oponerse a los intentos de arrebato de las tierras contrarrestaron la idea republicana de considerar al comunitarismo indígena como un arcaísmo (Platt, 1990). Por eso, cuando se pudo reemplazar el tributo por otras fuentes de ingreso, se abrió una política de individualización de títulos de tierras comunitarias.

el propósito de convertirla en un bien mercantil privatizable (Klein, 1982: 152; Thomson y Hylton, 2007: 54). Esta política cuestionaba la condición tributaria de los indígenas, que había sido, desde la colonia, el mecanismo que aseguraba su acceso a la tierra. La condición de tributario simbolizaba una huella de vasallaje, pero también el derecho a la tierra (Demelás, 2003: 546). La sorpresa vino durante la guerra federal cuando los indígenas se sublevaron también en contra del mando liberal para provocar “un gran levantamiento del altiplano y valles” (García Mesa, 1999: 490)²². Con ello quedaba claro que los indios combatían bajo su mismo mando (Zavaleta, 2008: 115). La incursión de los *ayllus* aymaras bajo la conducción militar de Wilka removió la memoria de la resistencia indígena desde tiempos coloniales. “Su contribución a la guerra es grande, pero también hereditaria. Es la práctica técnica, organizativa y sentimental de lo que hicieron los antepasados. El problema de la carga o herencia en esto es decisivo. Wilka no habría sido posible sin los Katari [...] Se podría decir, aun, que los Wilka no habrían sido posibles sin los Katari” (*ibid.*, 114)²³.

Terminada la guerra vino el ajuste de cuentas. Los líderes indígenas fueron asesinados, mientras continuó la política de expansión de las haciendas²⁴. El orden instaurado por los liberales estuvo atravesado por una contradicción entre el impulso de un Gobierno centralizado, el primero en la historia repu-

22 El acontecimiento decisivo fue la matanza ocurrida en el cantón Mohoza, al sur de La Paz, donde los indígenas se levantaron y masacraron a las tropas liberales en protesta por abusos cometidos meses antes. Fue entonces cuando Pando habló de los espíritus diabólicos que había despertado el conflicto y de una guerra de razas propiciada por los indígenas. El violento incidente despertó la memoria del levantamiento de Tupak Katari en 1781 (Thomson y Hylton, 2007: 55).

23 “La tradición oral había preservado el ejemplo de Tupac Katari, quien en 1781 condujo una rebelión de las provincias altiplánicas contra el Gobierno colonial y criollo, lo cual, en conexión con el levantamiento de Tupac Amaru en el Cuzco, había logrado desplazar a la autoridad imperial por unos meses, en un área que se extendía por el sur hasta Salta. El recuerdo popular de Tupac Katari incubó una misión milenaria pero también impulsó una serie de movimientos menos extensos: aquellos de 1866-1871 en defensa de las comunidades, y los de 1898-1900, que estallaron después de una década de desórdenes y en medio de una guerra civil blanca [...]” (Dunkerley, 2003: 48). Sobre la revuelta de Tupac Katari se puede consultar el monumental libro de Sinclair Thomson: *Cuando solo reinasen los indios: la política aymara en la era de la insurgencia* (2006).

24 “Pablo Zárate, el caudillo aymara aliado a los liberales, fue detenido pocos días después de la batalla final en Paria, acusado de instigar el asesinato de las autoridades del Gobierno de Peñas y promover allí la formación de un Gobierno indígena. Permaneció cuatro años en una prisión de Oruro y cuando estuvo a punto de salir por no haberse probado su participación en el caso de Peñas, fue nuevamente enjuiciado por su presunta responsabilidad de los sangrientos sucesos de Mohoza” (Roca, 2005: 254).

blicana de Bolivia, que asumía como desafío la construcción de un proyecto nacional, pero que no eliminaba los espacios señoriales de soberanía ni en las minas ni en el campo –un Estado atado de pies y manos por el poder de los barones del estaño–, y el impulso hacia la afirmación del poder señorial. Los levantamientos liderados por Wilka dejaron como resultado un profundo sentimiento de miedo desde los grupos blancos y mestizos hacia los indígenas. La activa participación de las comunidades y las matanzas de los miembros del Ejército Federal produjeron una reacción en torno al problema indio. Tristan Platt (1990) sostiene que, tras la guerra, se produjo una activación del racismo que acentuó la desconfianza cultural y política entre los grupos bolivianos. El Estado que abrió el siglo XX boliviano tenía, pues, la huella de un centralismo claramente definido a partir de la nueva hegemonía de La Paz, pero también de un nacionalismo étnico teñido por un profundo miedo ante un estado latente de “guerra de razas”. Y es que en el desarrollo de la Revolución Federal se superpusieron dos guerras: una intraelitaria, entre federales y unitarios, por la hegemonía sobre el Estado, pero también una entre razas, bajo el temor de que los indígenas se propusieran organizar un Gobierno propio (Irurozqui, 1992; 1993). “(E)l levantamiento general de los indios en el seno mismo de la guerra civil estuvo a punto de echar por la borda a todos y a todo, Chuquisaca y La Paz, blancos o blancoides, vencedores y vencidos, todas las zonas de la Bolivia oficial” (Zavaleta, 2008: 100). El miedo de los grupos criollos a la participación política indígena constituyó uno de los ejes de articulación del proyecto nacional liberal, incluso frente a su propuesta inicial de un Estado federal. “La retórica del peligro de una guerra de razas fue un poderoso dispositivo que desplazó la demanda federalista de las regiones” (Soruco, 2008: 10). El centralismo estatal se afirmó en un abierto nacionalismo étnico de los blancos y mestizos sobre los indígenas.

Santa Cruz en el marco del Estado unitario

La afirmación de una capital de facto y simbólica del Estado en la ciudad de La Paz como nuevo centro político fijó, a comienzos del siglo, las condiciones para la configuración de nuevas expresiones del regionalis-

mo en Bolivia. A partir de la Revolución Federal se definió, en efecto, la presencia de un centro político, hasta entonces nómada e itinerante, como punto de referencia de la unidad territorial y nacional. El inicio del siglo XX boliviano puede ser visto, por lo tanto, como el desenvolvimiento de un proceso estatal marcado por la tensión entre las inevitables lógicas de centralización política, la interacción con las regiones y la desconfianza mirada hacia el mundo indígena. El nuevo Estado articulaba políticamente un espacio regional configurado por los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Chuquisaca y Cochabamba, todos ellos ubicados en el altiplano boliviano, donde, además, se encontraba el 82% de los habitantes. Frente a ese espacio regional, el oriente boliviano –Santa Cruz y Beni– se convirtió en una zona periférica con apenas el 14% de la población total, a pesar de que ocupaba el 60% del territorio (Barragán, 2008: 25)²⁵.

Para la lejana Santa Cruz –una ciudad para entonces de apenas 25 mil habitantes, cuya economía giraba en torno a un puñado de haciendas separadas del resto del país y en franca decadencia productiva–, la derrota de las posturas federalistas provocada por el triunfo liberal supuso, también, el aniquilamiento histórico de sus tesis federales de organización del Estado. A pesar de su aislamiento, o quizá precisamente por él, Santa Cruz no había sido ajena al debate del último cuarto del siglo XIX entre unitaristas y federalista (Rodríguez, 1993; Roca, 2005). Todo lo contrario, el departamento había levantado las tesis federales con fuerza, a través de dos revueltas locales para demandar una organización estatal que reconociera la existencia del oriente y la diversidad regional del país. Las dos insurrecciones se encuentran registradas en la memoria histórica de los cruceños como hitos dentro del proceso de formación de una identidad política regional. Se trata, por un lado, de la revuelta liderada por Andrés Ibáñez y los Igualitarios entre octubre de 1876 y mayo de 1877 y, por otro, de la llamada Revolución de los Domingos, llevada a cabo en enero de 1891. Una

25 En la transición de siglo XIX al XX, la población de Bolivia alcanzaba 1,6 millones de habitantes (en los años de la independencia había sido de 1,2 millones) (Barragán, 2008: 85). En el momento de la Revolución Federal, La Paz era el departamento más poblado del país, con el 24% del total de sus habitantes.

mirada rápida a los dos acontecimientos ayuda a comprender la conflictiva dinámica de integración de Santa Cruz al Estado boliviano.

La revuelta de Ibáñez²⁶ surgió inicialmente como un movimiento ciudadano, con un amplio apoyo de los artesanos, que levantó un ideario igualitario en el campo social (Rodríguez, 1993: 96; Ferreira, 2006: 19)²⁷. Los ideales igualitarios han sido explicados como una expresión de la relativa homogeneidad social y cultural de la sociedad cruceña, así como de su alto nivel de instrucción en relación con cualquier ciudad del altiplano²⁸. En su profundo sentido social, la revuelta de Ibáñez no recogía los intereses de la clase terrateniente cruceña, centrada hasta entonces en la existencia de un conjunto de haciendas tradicionales localizadas, todas ellas, en un perímetro de cien kilómetros alrededor de Santa Cruz²⁹. Sin embargo, en su propio desarrollo, el movimiento igualitario incorporó la causa federal a sus ideales, mediante la proclamación, en diciembre de 1876, de una Junta Superior del Estado Federativo Oriental (Rodríguez, 1993; Pinto, 2008). El discurso federalista hacía un reconocimiento muy fuerte de la especifici-

26 “Andrés Ibáñez, abogado, había sido concejal del municipio de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra (1868) y diputado por Santa Cruz (en 1874 fue el más votado de Bolivia), y abrazaba la causa federal” (Dabdoub, 2007: 182). “Fundó el Club de los igualitarios, cuyos miembros eran conocidos como ‘igualitarios’ y su órgano de propaganda fue el periódico llamado *El eco de la igualdad*” (Pinto, 2008: 62).

27 Siempre se recuerda un gesto suyo hacia los artesanos cruceños, sus principales seguidores: “Delante de una multitud enardecida, arrojó en la plaza principal del pueblo la levita de doctor y los botines acharolados, para calzarse enseguida la chaqueta de artesano y caminar descalzo por sobre la arena de las calles, haciendo ver que era un igual de sus queridos partidarios” (Hernando Sanabria, citado por Ferreira, 2006: 20).

28 “En 1900, un censo mostró que Santa Cruz ocupaba el primer lugar en instrucción elemental, con el 59% de alfabetos, mientras algunas ciudades [de Bolivia] tenían solo el 8%. La elección de 1872 para representantes a la Convención Nacional registró 1088 votos en Santa Cruz, inferior en votos únicamente a la ciudad de Sucre, con 1243 votos, en un momento en que prevalece el voto censitario que limita los derechos políticos a quienes saben leer y escribir y poseen rentas personales que no provinieran del servicio doméstico en cantidad superior a los 200 bolivianos, para ser elector, y 400, para ser electo diputado” (Carlos Hugo Molina, citado por Ferreira, 2006: 25).

29 Durante la época colonial, el departamento de Santa Cruz se había desarrollado sobre la base de haciendas tradicionales dedicadas a abastecer de productos tropicales al circuito de las minas de plata en el sur del altiplano. Su producción se concentraba en azúcar, hilados y tejidos de algodón, aparte de una industria de cuero muy importante (Soruco, 2008: 15). Esa integración con la economía de los enclaves mineros altiplánicos se rompió a partir del segundo *boom* minero de la plata, cuando todo el desarrollo económico se articuló a los intercambios con el mercado mundial. Los productos cruceños fueron sustituidos por productos importados.

dad regional de Santa Cruz y de la necesidad de darle una forma de organización política propia. La defensa del federalismo vino acompañada de una retórica crítica del unitarismo como una forma centralizada y tiránica de Gobierno, según la proclama de la Junta Superior (Ferreira, 2006: 40)³⁰. El doble contenido del movimiento de Ibáñez –las reivindicaciones sociales por una parte y el federalismo por otra– le valió, a la postre, la enemistad tanto de los grupos tradicionales de poder cruceños como de las elites altiplánicas. Mientras que a la clase terrateniente le asustó el discurso igualitarista, por ir en contra de una sociedad estamental fuertemente jerárquica, con un sentido señorial del orden y el prestigio social; a las elites altiplánicas les atemorizó el planteamiento federalista, con su crítica radical hacia el ideal unitario. La Junta fue derrocada por la División Pacificadora del Oriente, enviada desde La Paz. El primer intento serio, planificado y organizado por proclamar la federalización de Santa Cruz y de toda Bolivia (Pinto, 2008: 64) terminó con el asesinato de los cabecillas del movimiento el 1 de mayo de 1877.

El segundo levantamiento en procura de la federalización se produjo en enero de 1891, cuando en el Occidente se vivía una fuerte controversia entre paceños y chuquisaqueños en torno a la capitalidad. Esta segunda revuelta federalista se conoce como la Revolución de los Domingos³¹ y, aunque fue un movimiento más ambicioso que el de Ibáñez, también fue más efímero. Se proclamó una Junta Gubernativa Federal del Oriente, encargada de organizar el Estado federal del oriente, y sus iniciativas incluyeron no solo la creación de un Banco Federal, con capacidad para emitir su propia moneda de curso forzoso, sino también la formación de un ejército federal y una guardia nacional (*ibid.*, 64). Además, fue una revuelta que intentó proyectarse sobre

30 Las ideas federalistas se habían afirmado en Santa Cruz antes de la revuelta de Ibáñez. En septiembre de 1875, algunos estudiantes cruceños formaron, en Sucre, la Asociación Federal, que proponía el federalismo para todas las tierras del oriente boliviano, “a fin de asumir la gestión de sus negocios realizando el derecho a gobernarse por sí y a trabajar por su mejoramiento local” (Roca: 2005: 181). También los rivales políticos de Ibáñez en Santa Cruz tenían ideas federales, como era el caso, por ejemplo, de Antonio Vaca Díez, quien las defendía como base de la democracia: “Dando a cada pueblo la libertad de gobierno que le corresponde para regir su distrito, conforme a sus hábitos, condiciones y circunstancias, se establece la marcha natural hacia su progreso [...] Esa acción tutelar que los gobiernos centralistas operan sobre los pueblos es propia de las monarquías, no de una democracia pura” (citado por Dabdoub, 2007: 186).

31 “El nombre del levantamiento se debe a que se inició un domingo 2 de enero de 1891 y fue liderado por los coroneles cruceños Domingo Ardaya y José Domingo Ávila” (Pinto, 2008: 64).

todas las provincias del departamento de Santa Cruz, bajo las consignas de “Federación o muerte” y “Viva la Federación” (*ibid.*). La rebelión de los Domingos ha sido definida como una suerte de “golpe de Estado regional” que, en sus proclamas, desconoció al “despótico gobierno [del conservador] Aniceto Arce” (Rodríguez, 1993: 92). Lo que caracteriza a este movimiento, y a la vez lo diferencia del de Ibáñez, es que fue una respuesta radical desde Santa Cruz a los efectos negativos sobre la economía de la región, provocados por las políticas librecambistas asociadas al modelo económico de explotación de la plata. Este modelo, que desde entonces sería duramente criticado por la clase terrateniente tradicional cruceña, “condenaba (a Santa Cruz) a perecer en el aislamiento en virtud de la competencia que debían sufrir sus ricos y variados productos” (*ibid.*, 93). Por esta razón, un objetivo buscado por la Junta fue “estimular la industria, fomentar su desarrollo y defenderla dentro de una línea proteccionista que contrastaba con el liberalismo practicado por el Estado central, conducido por el empresario minero Aniceto Arce” (*ibid.*, 94). La Revolución de los Domingos se inspiraba en las luchas de Ibáñez, a quien, para entonces, ya se consideraba una figura del federalismo cruceño³². A pesar de sus proyecciones departamentales, la revuelta se ahogó en su propio localismo. “No solo que no pudo extender su radio de acción más allá de la capital cruceña, sino que dentro de los límites urbanos no contó con el concurso franco y decidido de todos los sectores de la elite regional” (*ibid.*, 98). A pesar de que en Santa Cruz existían otros grupos federalistas, como la Sociedad de Hijos del Pueblo y la propia facción local del Partido Liberal, estos disientían de los métodos radicales de lucha desplegados por

32 La figura de Ibáñez sigue siendo un referente simbólico e histórico de las luchas cruceñas. Para muestra, dos botones: en 1986 fue inaugurado un monumento en su honor en la ciudad de Santa Cruz; el discurso de orden estuvo a cargo del entonces presidente del Comité Pro Santa Cruz, Jorge Landívar Roca, quien destacó la lucha del caudillo del oriente “por sacar a Santa Cruz de la postración y abandono en que se encontraba, como consecuencia del sistema centralista de gobierno, proponiendo el federalismo como medio para modernizar el anacrónico aparato del Estado boliviano” (citado por Dabdoub, 2007: 193). Y en septiembre de 2006, en plena activación de las luchas autonómicas, los restos de Ibáñez fueron trasladados al cementerio general de Santa Cruz de la Sierra; en la ceremonia intervino Carlos Valverde Bardery, nieto de Ibáñez y uno de los ideólogos del autonomismo cruceño, quien lo homenajeó con las siguientes palabras: “Descanse en paz, camba Ibáñez, que nosotros velaremos tu sueño”. En el mismo discurso, Valverde precisó el alcance del igualitarismo de Ibáñez: “Creía en la necesidad de igualar para arriba y no para abajo, repartir la prosperidad y no la miseria, dignificar al hombre y no denigrarlo” (citado por Dabdoub, 2007: 193).

los Domingos y preferían agotar vías legales y de negociación. “El temor y recuerdo de la plebe ‘igualitaria’ y federalista que acompañara a Ibáñez era motivo suficiente para disuadir a muchos” (*ibid.*, 99). La falta de posiciones negociadoras terminó aislando a los grupos federalistas más radicales. Se los consideraba poco realistas en términos políticos, encerrados en el espacio cruceño y poco interesados en enfrentar el problema regional, teniendo en cuenta las urgencias, ritmos y necesidades de los otros departamentos (*ibid.*, 100). El movimiento de los Domingos tuvo el mismo final trágico que la revuelta de los igualitarios. “Repitiendo el ritual de 1877, una columna armada al mando del general Ramón ‘Pachacha’ González (veterano de la Guerra del Pacífico y hombre fuerte de Arce) fue enviada a Santa Cruz a castigar, más que una insurrección, una revolución ‘de bolsillo’, como también se la llama a las de este tipo” (Roca, 2005: 192).

El triunfo liberal en la Revolución Federal dejó sin espacio a las posturas federalistas de todo el país. Por eso, desde comienzos del siglo XX, los grupos cruceños más activos sustituirían las proclamas federales por una postura con énfasis en la integración de oriente y occidente en tanto expresiones regionales del conjunto de la nacionalidad boliviana. La nueva orientación del regionalismo cruceño quedó definida por el famoso Memorándum de 1904, elaborado por la Sociedad de Estudios Geográficos e Históricos de Santa Cruz. El Memorándum ocupa un lugar muy importante en la historia regional de Santa Cruz, porque define el derrotero de las luchas cruceñas durante las tres primeras décadas del siglo XX. José Luis Roca se refiere al Memorándum como “el esfuerzo más claro para canalizar las aspiraciones regionales desde una perspectiva elitista y partidista” (Roca, 2007: 130). Como también sostiene Rodríguez, los sectores intelectuales vinculados a la clases dominantes, “asumieron firmemente el liderazgo de la protesta regional, dándole un rumbo programático aceptado por todos, incluso por encima de las múltiples y, a menudo, irreconciliables diferencias y contradicciones partidarias” (Rodríguez, 1993: 103)³³.

33 La Sociedad de Estudios Geográficos fue una entidad creada en 1903, alrededor de la cual se juntó la elite intelectual y política de la ciudad (Roca, 2007: 129). El boletín que editó con diversa regularidad entre 1903 y 1945 fue un esfuerzo por influir en el debate nacional de Bolivia desde la perspectiva de oriente [*ibid.*, 130].

Publicado a los pocos años de haberse instaurado el régimen liberal, el Memorándum dejaba en claro que los dilemas de integración nacional del Estado boliviano se desplazaban a un nuevo eje de conflicto regional –occidente y oriente–, una vez resuelta a favor de La Paz, la disputa del siglo XIX entre el sur y el norte en torno a la capitalidad. Salir del aislamiento económico, romper con su marginalidad respecto del Estado y sacar a las elites altiplánicas de su propia indiferencia hacia el oriente fueron los temas principales del documento. El Memorándum transmite un sentimiento de agravio por las desigualdades regionales generadas por la incorporación de Bolivia al mercado capitalista mundial, a través de la producción minera y las políticas económicas seguidas en aquel momento para reforzar esa integración hacia afuera. Desde Santa Cruz, se consideraba que esas políticas dejaban a la economía local al margen de todos los nuevos circuitos comerciales y productivos creados por el segundo *boom* de la plata y, luego, por el auge de la producción de estaño. “Paradójicamente, el desarrollo del capitalismo en Bolivia, supuesta garantía de unidad y engranaje nacional, colocaba a Santa Cruz en una situación de desventaja, estancamiento y aislamiento mucho mayor que aquel que poseía en la era colonial” (Rodríguez, 1993: 89). Las protestas por la situación de aislamiento económico de Santa Cruz se mezclaban con cuestionamientos a la elite paceña por su “pequeñez de miras” para reconocer todos los componentes étnicos de la nación boliviana. La exclusión económica se explicaba por una suerte de prejuicio étnico, racial, hacia el oriente. “¿Por qué no se reúnen y analizan los elementos étnicos de la nación para que todos contribuyan aunados a su engrandecimiento?; ¿por qué no se buscan las fuentes de riqueza del oriente para que contribuyan al desarrollo y progreso de la industria, del comercio y al bienestar general de la república entera?” (Sociedad de Estudios Geográficos e Históricos de Santa Cruz, Memorándum, 1904). El documento cuestionaba la miopía y el egoísmo de lo que llamaba “el centro dirigente de la república”, asociado a los “pueblos andinos” o a “la privilegiada raza del altiplano [...]”. Su crítica las señalaba como elites antinacionales sometidas y subyugadas a los intereses comerciales chilenos. Frente a una política comercial que privilegiaba la relación económica de los enclaves mineros altiplánicos con el Pacífico, a través de los tratados fir-

mados por Bolivia con Chile después de la Guerra del Pacífico, el Memorandum proponía una política de protección a la producción cruceña, para que pudiera seguir siendo competitiva en el mercado de occidente, y, de ese modo, unificara económicamente las dos regiones. “Los pueblos del interior son los mercados obligados y naturales de los productos del oriente, que no tienen allí competidores, sino en los similares extranjeros de Chile y el Perú, a quienes los Gobiernos, por medio de inconsultos pactos internacionales, han concedido privilegios y franquicias tales, que han expatriado de las plazas del interior a los artículos nacionales de Santa Cruz”³⁴. La mayor demanda en favor de la integración planteada por el Memorandum era la construcción del llamado ferrocarril oriental, para unir a Santa Cruz con el altiplano y, a la vez, facilitar una vía comercial hacia el Atlántico, a través del río Paraguay. Desde entonces, la exigencia del ferrocarril se volvería un motivo de movilización regional permanente y, además, de advertencias al resto del país, como ya lo señalaba el Memorandum:

No hacemos una amenaza subversiva, muy lejos estamos de agregar más desgracias a nuestra desgraciada república. Los hechos se encargarán de comprobar nuestras afirmaciones, cuando el mal no tenga remedio. Cuando Bolivia agonice víctima de la política absorcionista de Chile y aun del Perú. No será suficiente la vida de unos cuantos egoístas, para pagar las miserias y desventuras de nuestra pobre patria. No lo deseamos, pero tememos y prevemos que pueden cumplirse nuestros vaticinios.

El tono de la crítica resulta clave porque define la necesidad de un movimiento cívico alrededor de lo regional para defender los intereses del departamento. El Memorandum hace explícita la desconfianza de los intelectuales y de las elites cruceñas hacia los partidos políticos nacionales, ya que sus bases sociales se encuentran en un occidente con mayoría poblacional, desde donde proyectan su visión de la nación sobre Santa Cruz.

34 El documento cuestiona la configuración de un mercado altiplánico integrado al Pacífico gracias a las nuevas vías ferroviarias construidas en el último cuarto de siglo. “La ruina industrial y económica de Santa Cruz comenzó con la llegada de la primera locomotora a Oruro”, dice el Memorandum. La red ferroviaria integró los centros mineros entre sí y a estos con los puertos chilenos en el Pacífico, con lo cual la economía regional altiplánica se desligó de los productos antes abastecidos por Santa Cruz.

Cierto es que tenemos el órgano regular de nuestros representantes que hemos enviado al Congreso para que aboguen por los intereses del oriente y noroeste de Bolivia; pero una larga y dolorosa experiencia de más de setenta años nos ha persuadido de que los pueblos occidentales de la región andina, cuyos intereses son más o menos solidarios entre sí, no toman en cuenta los intereses y el progreso de los pueblos orientales, que bien comprendido son los intereses más importantes para el bienestar general de la nación, [pero] la mayoría parlamentaria del occidente ahoga las opiniones de la minoría del oriente (Memorandum, 1904).

La sensación de asfixia y abandono expresada por el Memorandum a comienzos del nuevo siglo no fue aplacada ni siquiera por la expansión de la producción de goma en el nordeste boliviano (1880-1920), con sus efectos positivos sobre Santa Cruz³⁵. Las zonas caucheras se convirtieron en los principales mercados para la colocación de productos agrícolas provenientes de Santa Cruz. A la vez, la ciudad fue la principal abastecedora de los enclaves caucheros, cuya capacidad para generar dinámicas de integración regional fueron limitadas. No obstante, la actividad cauchera produjo el apareamiento de un vigoroso sector comercial en Santa Cruz, vinculado a capitales europeos, principalmente alemanes. A partir de 1914, las oficinas centrales de las mayores casas comerciales del oriente y sus inversionistas residían en Santa Cruz (Soruco, 2008: 18). Aparte de contar con concesiones gomeras en el noreste, estas casas lograron controlar el comercio en el oriente durante la primera mitad del siglo XX (*ibid.*, 21)³⁶. Sin embargo, el auge duró poco y el período más crítico para Santa Cruz vino con la caída de la goma a partir de los años veinte. Después de la crisis del caucho, la región quedó sumida en una larga depresión económica de la que solo saldría, temporalmente, con la Guerra del Chaco (1932-1935).

El modelo estatal que operaba en Bolivia a partir de la consolidación del estaño como eje de la economía nacional tendió a reforzar una estruc-

35 La explotación del caucho se inició en 1880. Una década después, la producción alcanzó alrededor de 280 toneladas anuales. Sus niveles máximos, con más de tres mil toneladas por año, se lograron entre 1900 y 1910. El material se exportaba por rutas del Amazonas, el río de La Plata y el Pacífico.

36 Soruco (2008) lo define como una forma de acumulación originaria, fuera de las haciendas tradicionales cruceñas, que más tarde se trasladaría al campo a través de nuevas inversiones agropecuarias, sobre todo a partir de 1950.

tura regional del poder cada vez más cerrada en torno a la centralidad política y económica de La Paz. Las expectativas de las elites regionales por participar en los efectos multiplicadores del progreso generado por el *boom* minero, inicialmente argentífero (1870-1900) y posteriormente estannífero (1900-1952), se vieron continuamente frustradas (Rodríguez, 1993: 20). Las expresiones del regionalismo cruceño fueron permanentes a partir de la década del veinte y se manifestaron en revueltas más o menos constantes, que tenían como una de sus principales demandas la construcción del anhelado ferrocarril oriental, la aplicación de políticas proteccionistas y un nuevo modelo de desarrollo capaz de incluir a la industria y la agricultura orientales. En 1921, por ejemplo, estallaron violentas protestas cuando el Gobierno quiso sustituir la construcción del ferrocarril a Cochabamba por un camino carretero; en ese mismo año se formó el Comité de Defensa de los Intereses de Oriente; y en 1923, 1924 y 1927 se repitieron marchas y manifestaciones que exigían nuevamente la construcción del ferrocarril (Rodríguez, 1993; Roca, 2007). De estas luchas nació el Partido Orientalista, primero denominado Partido Regionalista, configurado por facciones locales de los partidos Liberal y Republicano (Ibarnegaray, citada por Dabdoub, 2007: 229-230)³⁷. Su formación expresaba una decepción frente a los partidos nacionales. El Manifiesto del Partido Regionalista de 1923 definía a las principales agrupaciones políticas nacionales “como la primera traba y [por eso, la juventud cruceña] comprendió que era necesario desligarse de ellas y condensar sus aspiraciones en la formación de un grupo político que no tuviera otras finalidades que la defensa de la villa y de los derechos del oriente, y la transformación de sus industrias y su vinculación al resto del país por medio de las líneas férreas”. El Manifiesto del Partido Regionalista, hecho público en diciembre de 1923, sostenía que los partidos habían colocado a Bolivia “al borde del abismo y la ruina”, insistía en que la “zona andina” seguía mirando al “suelo oriental” con una “completa indiferencia”, y volvía sobre el tema de la crisis de la industria

37 En 1924, el Partido Regionalista formó una Junta Revolucionaria que duró apenas dos semanas. “Como en otras oportunidades (1877, 1891), el Gobierno envió prestamente tropas para sofocar la ‘revolución separatista’. El ejército ingresó a Santa Cruz con un lema que reforzaba la presencia de La Paz. Entró con banderas rojas en las puntas de las lanzas y a los gritos de ¡viva La Paz, el que no es paceño es incapaz!” (Dabdoub, 2007: 236). El lema de la Junta fue “Ferrocarril o nada”.

cruceña, “próspera durante el coloniaje” pero que “languidece paulatinamente” por las malas políticas gubernamentales. Bolivia aparece retratada desde su fragmentación territorial y cultural, como “un conjunto de pueblos extraños, donde cada uno vive a su manera, sin orientación eficaz de hombres altruistas y desinteresados y sin las ventajas de las comunicaciones fáciles”. Y luego las quejas de agravio: el pueblo oriental es tratado “como una colonia inútil, como un pueblo esclavo y sin derechos”. “Ha faltado los sentimientos de simpatía hacia nosotros y en su lugar hemos visto la repulsa, la hostilidad de raza, vale decir que no han existido sentimientos patrios, ni siquiera sentimientos de humanidad”. Este discurso regionalista denunciaba un “absorcionismo altiplánico, que ahoga la igualdad política de los departamentos que forman la nación”. Si bien la plataforma del partido recogía las demandas del Memorándum –construcción de ferrocarriles y protección de la industria–, incluía una nueva manera de encontrar salida al problema regional: la descentralización.

Frente al federalismo decimonónico, con todas sus connotaciones políticas y culturales, la descentralización ofrecía a los cruceños una indudable ventaja práctica: podía mantener la matriz del Estado central, finalmente ya en funcionamiento por cerca de un siglo en Bolivia, pero permitiéndoles administrar sus propias rentas y espacios políticos, proporcionándoles, además, un punto de intersección entre su ‘cruceñismo’ y su ‘bolivianismo’. Del mismo modo, resolvía la aparente contradicción entre la demanda integracionista ferrocarrilera y el supuesto ‘divisionismo’ de fortalecer los poderes locales en desmedro del poder central (Dabdoub, 2007: 237).

La descentralización parecía una alternativa para evitar y contrarrestar las violentas afirmaciones del Estado unitario, provocadas por los planteamientos y las revueltas federales del pasado.

La Guerra del Chaco y la incorporación del oriente al imaginario nacional

La vigencia del Estado oligárquico en Bolivia enfrentó un momento de crisis profunda durante la Guerra del Chaco (1932-1935). El prolongado y costoso conflicto militar con Paraguay no solo marcó el fin del largo período

do de Gobiernos civiles y el inicio de un ciclo de Gobiernos militares, sino una renovación profunda de las ideas y representaciones en torno al Estado, la sociedad y la nación. Desde esta perspectiva, la guerra definió, como sostiene René Zavaleta, un momento constitutivo de la formación estatal. “Es, sin duda, un acontecimiento nacionalizador que tendrá o adquirirá consecuencias formidables” (Zavaleta, 2008: 197)³⁸. “Está claro que la guerra hirió de muerte a una visión del país y abrió definitivamente las puertas para otra realidad, que se construiría dramáticamente en los años posteriores y culminaría en la revolución de 1952”. (Mesa Gisbert, 1999: 539)³⁹.

Cuando estalló la guerra, Bolivia contaba con una población cercana a los 2,5 millones de personas, en un territorio de algo menos de 1,5 millones de kilómetros cuadrados. La mayoría de la población era rural (más del 80% del total) y el eje de su vida urbana y económica se encontraba, como a comienzos de siglo, en el área andina. De todas las ciudades bolivianas, La Paz era la única que sobrepasaba los 100 mil habitantes (150 mil aproximadamente), Cochabamba se acercaba a los cincuenta mil y las otras ciudades importantes, Oruro, Sucre y Potosí, fluctuaban entre los 35 mil y 25 mil habitantes. La única ciudad significativa fuera del área andina era Santa Cruz, que también se acercaba a los 30 mil habitantes. La economía giraba en torno a la minería y en particular al estaño, que ya para entonces representaba más del 70% de las exportaciones (Mesa Gisbert, 1999: 539). El régimen oligárquico impuesto desde 1880 operaba bajo condiciones “democráticas restringidas”, con “una nación dándole la espalda a la mayoría de la población” (*ibid.*, 539). El 50% de los bolivianos era indígenas quechuas y aymaras, la mayor parte sometido a un régimen de servilismo señorial en las haciendas y de exclusión racial en todos los espacios públicos. Como afirma Zavaleta, parte de la ideología del Estado oligárquico era el castigo a los indígenas (Zava-

38 La guerra terminó el 14 de junio de 1935, luego de tres años del conflicto más amargo de la historia de Bolivia (Mesa Gisbert, 1999: 239). En la Guerra del Chaco, las pérdidas fueron enormes, con más de 65 mil muertos, desertores o fallecidos en el cautiverio; es decir, aproximadamente un 25% de los combatientes del lado boliviano, sobre una población de alrededor de dos millones (Dunkerley, 2003; Klein, 1988). Además, el país perdió 251 546 kilómetros cuadrados (Mesa Gisbert, 1999: 240; Sandoval, 2003: 13).

39 La historia boliviana está marcada por sucesivas mermas territoriales, desde la derrota en la Guerra del Pacífico. En 1899 perdió una parte de su territorio ante Brasil, en la llamada Guerra del Acre, y luego vendría la dolorosa derrota en la Guerra del Chaco.

leta, 1998: 34-35). Bolivia no tenía resuelto el problema de la integración nacional porque mantenía a la mayoría de la población en condiciones de opresión generalizada (*ibid.*, 36). El problema nacional tenía, al menos, tres rostros: la exclusión de la mayoría de la población indígena, la ausencia de una integración de todas sus regiones y las constantes pérdidas de territorio en guerras con países vecinos.

La Guerra del Chaco fue un encuentro violento, descarnado, de esa república oligárquica con su realidad profunda, el duro rostro de la derrota: un territorio desintegrado, una dirigencia política irresponsable, un Estado que enviaba soldados mal entrenados al campo de batalla, con un débil sentimiento de identidad nacional, la mayoría de los cuales murió de sed o por enfermedades en un territorio inhóspito y desconocido (Dunkerley, 2003: 52).

La Guerra del Chaco fue el encuentro de los bolivianos con su espacio geográfico. Las acciones del conflicto se llevaron a cabo en una tierra que Bolivia reivindicaba como suya pero sobre la cual no tenía conocimiento ni posesión. Más de dos mil kilómetros separaban a La Paz de la línea de fuego, sin ciudades cercanas que sirvieran de punto de apoyo. El hombre del altiplano se encontró con una tierra que le era hostil y desconocida (Sandoval, 2003: 12).

Unos 250 mil hombres fueron enviados al frente de guerra, un elevado porcentaje de la población entre los diecisiete y cincuenta años de edad. Más de 65 mil soldados murieron y otros veinte mil estuvieron capturados hasta cuatro años en campamentos insalubres, alimentando un odio constante contra sus comandantes de mayor rango, así como un vehemente nacionalismo (Dunkerley, 2003: 52). En palabras de Zavaleta, era un ejército de castas. “Una aplastante mayoría de soldados estaba compuesta por campesinos quechuas y aymaras” (1998: 36). Los blancos eran los oficiales, los cholos los suboficiales y los campesinos indios la tropa (Klein, 1988: 240).

Para los jóvenes de clase media reclutados como suboficiales y subalternos, el impacto fue igualmente duro, pues no solo percibieron y soportaron las consecuencias de la incompetencia y actitudes egoístas de sus superiores, sino que también compartieron la situación de las tropas de primera línea

en el frente; se informaron de la vida en el campo y en las minas y tuvieron que reflexionar sobre el sistema político que los condujo a semejante desastre (Dunkerley, 2003: 53).

Cuando regresaron del campo de batalla, la mayoría de ellos, oficiales de los sectores medios pobres, había alimentado un “trepidante nacionalismo” (*ibid.*, 53).

Tras la guerra, un golpe militar dirigido por los oficiales David Toro y Germán Busch echó del poder a José Luis Tejada, un abogado que sustituyó en la presidencia a Daniel Salamanca, el político republicano que llevó a Bolivia al enfrentamiento del Chaco⁴⁰. El Gobierno que se instauró tras el golpe fue una coalición de militares nacionalistas, civiles socialistas y republicanos socialistas (Barragán, 2008: 90). Sus acciones marcaron giros claves, históricos, en la orientación de las políticas del Estado boliviano. La más importante fue la confiscación de la Standard Oil en 1937, un gesto que puso en escena al nuevo nacionalismo boliviano. La decisión fue la respuesta a una serie de sospechas de que la Guerra del Chaco, al menos en su fase final, había sido un combate por el petróleo instigado por las compañías transnacionales⁴¹. Por eso, Roca considera que la recuperación de los campos petroleros de Camiri, gracias a la acción militar de Busch, constituyó un triunfo para Bolivia (Roca, 2007: 151). Todas las posesiones, equipo y material de la compañía norteamericana pasaron automáticamente a la recién creada empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB), lo que, como dice Klein, fue una acción histórica, nacional e internacionalmente. El paso dado por el Gobierno militar “sería el comienzo de una tendencia clara, que en los años cincuenta pondría alrededor de la mitad del producto nacional bruto bajo el control de las

40 El general Germán Busch fue la figura descollante de la guerra, se lo tiene como un héroe del Chaco por haber reconquistado los campos petroleros de los departamentos de Santa Cruz y Tarija, que cayeron en manos paraguayas en 1935 (Klein, 1988: 239)

41 “Una de las interpretaciones más socorridas de la guerra sostiene que fue un conflicto provocado por el imperialismo, que se reflejaba en el enfrentamiento entre la petrolera norteamericana Standard Oil, que operaba en Bolivia, y la anglo-holandesa Royal Dutch Shell, cuya subsidiaria, la Union Oil Co., iba a operar en Chaco Boreal” (Mesa Gisbert, 1999: 544). Se atribuye la causa de la guerra a la Standard Oil, que se veía imposibilitada de exportar petróleo boliviano a través del río Paraguay (*ibid.*).

corporaciones estatales” (Klein, 1988: 250). El Gobierno militar también emprendió una política orientada a conectar el Estado con las demandas sociales, mediante la creación del Ministerio del Trabajo en 1936 y con gestos como la designación de un dirigente de la Federación Obrera del Trabajo como ministro⁴² (Barragán, 2006: 90). Estas decisiones expresaban un cambio general de ideas, representaciones y visiones de la sociedad boliviana en la posguerra, que se plasmaría de modo más profundo en la Convención Nacional de 1938, convocada por Busch después de haber provocado la caída de Toro. La convención, que lo designó como nuevo jefe de Estado, fue una evidencia de que la Guerra del Chaco “arrasó los sistemas tradicionales de creencias e impulsó a repensar radicalmente el carácter de la sociedad boliviana” (Klein, 1988: 232).

“La convención de 1938 es, sin lugar a dudas, uno de esos momentos en los que, de manera nítida, se condensan los tiempos históricos: la mirada al pasado, la acción en el presente y la mirada al futuro marcaron su cotidianeidad, y sus medidas trascienden hasta nuestros días” (Barragán, 2006: 89). La convención colocó a Bolivia frente a un horizonte posoligárquico, de la mano de una serie de corrientes socialistas y obreras que irrumpieron en la escena política para marcar el fin del ciclo histórico del liberalismo (*ibid.*, 95).

Fue crucial, por un lado, porque se dio mayor importancia y rol al Estado y, por otro, debido a que las discusiones que se generaron [...] dieron los lineamientos, el ambiente y las rutas en las que nos embarcaríamos como país los próximos cincuenta años: las semillas de la revolución de 1952, sus futuros líderes, la presencia y voz de obreros, que por primera vez ingresaban al parlamento, la discusión sobre los indígenas y sobre las mujeres y por tanto su propia ausencia, la importancia de las voces orientales, la creación, finalmente, del noveno departamento de Bolivia [...] (*ibid.*, 90).

El trabajo de la convención se orientó por el llamado constitucionalismo social, desarrollado en América Latina a partir de la Constitución mexicana de 1917, producto de la revolución que vivió ese país en 1910 (Mesa Gis-

42 Se trata de Waldo Alvarez, quien se rodeó de intelectuales marxistas y dirigentes obreros (Klein, citado por Barragán, 2006: 90).

bert, 1999: 564). Un marco conceptual posliberal y posoligárquico surgió en la convención para definir un nuevo rol del Estado frente a la sociedad. “El Estado como la entidad máxima y no el individuo. El Estado regulador de la economía, la educación, el trabajo, la incorporación del indio, la familia, la convivencia internacional, la política religiosa, el régimen agrario, la previsión social, el régimen municipal, la universidad” (Barragán, 2006: 98). El fortalecimiento del Estado se entendió como un acercamiento a las necesidades sociales de la población, mediante un rol más activo en los campos de la salud, la educación y el bienestar (Klein, 1988: 253). La nueva preocupación por lo social también redefinió la presencia de los indios en la sociedad. “Esta reinterpretación radical de la realidad boliviana incluía un ataque fundamental al consenso racista de la sociedad [...]” (*ibid.*, 242). El problema del indio, entonces, se presentaba como una cuestión de explotación y de tierra, que llevó a enjuiciar críticamente al régimen hacendatario.

La Guerra del Chaco tuvo múltiples significados para Santa Cruz, muchos de ellos contradictorios. El fortalecimiento de una tendencia nacionalista y estatista golpeó los planteamientos de descentralización reivindicados por el “bloque oriental” en la convención de 1938. La reivindicación del Estado vino acompañada de la reafirmación de un modelo unitario y centralista defendido por las nuevas corrientes socialistas. “El nacionalismo que emergió del Chaco como la fuerza ideológica dominante se expresó, políticamente, en procesos que buscaban fortalecer el poder central” (Roberto Laserna, citado por Dabdoub, 2007: 82). La guerra despertó fuertes sentimientos nacionalistas que clamaron por un poder centralizado y unitario. “La tendencia a concentrar el poder en La Paz se acrecentó cuando terminó la guerra, dado que en el debate que intentó explicar las causas de la derrota se fue imponiendo la tesis de que aquella había sido fruto de la debilidad del Estado-nación, por lo que era necesario afirmar la unidad nacional convirtiendo al Estado en el núcleo integrador” (Dabdoub, 2007: 246). Ese nacionalismo vio con sospecha al regionalismo cruceño, acusado durante la guerra de jugar al separatismo⁴³.

43 Al parecer, desde el Paraguay se intentó efectivamente agitar la bandera del separatismo entre los cruceños, con el fin de crear mayores problemas al Estado boliviano y ponerlos de su lado en la guerra (Dabdoub, 2007; Roca, 2007). La consecuencia fue que durante la posguerra, Santa

Los debates en torno a la distribución territorial del poder que tuvieron lugar en la Convención Nacional de 1938 reflejaron acérrimas disputas entre los defensores del centralismo y sus opositores (Barragán, 2006: 160). Las corrientes socialistas defendieron que el atraso de las regiones solo podía superarse con un Estado fortalecido, capaz de determinar de modo autónomo y soberano sus prioridades de desarrollo (*ibid.*, 160). Uno de los voceros del socialismo en la convención, Walter Guevara Arce, quien más tarde sería una figura del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), resumió el pensamiento centralizador de la posguerra: “Bolivia es un país donde no existe la unidad. En estas condiciones, lo primordial es hacer de esta patria [...] un país unitario, y para llegar a esa finalidad se necesita un poder ejecutivo fuerte, en contraposición al sistema descentralista, que no haría otra cosa que quebrar aún más nuestra desarticulación actual” (citado por Barragán, 2006: 163). “La opción de Guevara consistía, por tanto, en crear una maquinaria estatal fortalecida, unida y vigorosa, porque de lo contrario se estaba frente a las puertas de la [...] desaparición de Bolivia” (*ibid.*, 163). Resulta muy interesante que los argumentos del centralismo se enfilaran en contra del “localismo criollo”, al que se consideraba una posible causa de disolución de la nacionalidad (*ibid.*, 164). El Estado unitario se definió como el guardián de la integridad nacional. Para las corrientes socialistas de aquel momento, el regionalismo era “sinónimo de localismo, distensión interna y fragilidad estatal” (Dabdoub, 2007: 257). Los defensores de la descentralización, mientras tanto, proponían la creación de asambleas departamentales con capacidad para sugerir, entre otras cosas, nóminas de candidatos para la designación de prefectos departamentales por parte del Ejecutivo (Barragán, 2006: 161). La geografía, las razas y las diversidades productivas eran argumentos a favor de la descentralización. Asimismo, sostenían que el centralismo utilizaba recursos nacionales –esto es clave– en beneficio de pocos departamentos. Detrás de la crítica reaparecía el largo reclamo de oriente en contra de las políticas librecambistas y el Estado oligárquico. En la Convención Nacional de 1938 se impuso, no obstante, la tesis centralista. A pesar de ello, la misma

Cruz vivió uno de los momentos más críticos en cuanto a acusaciones de separatismo (Roca, 2007: 147).

convención sirvió para que se configurara un “bloque oriental”, compuesto por parlamentarios de Santa Cruz y Beni, lo que constituyó un “verdadero hito” en la formación de una conciencia regional sólidamente orientalista (Dabdoub, 2007: 256). Por iniciativa del bloque, la asamblea creó el departamento de Pando, en el noroeste, que pasaría a formar parte del oriente de Bolivia. Fue el primer esfuerzo por proyectar el orientalismo más allá de Santa Cruz y encontrar, en sus problemas e historia comunes y en su (supuesta) unidad racial, un piso firme para agrupar el secular descontento de aquellas regiones marginalizadas (Rodríguez, 1993: 143).

Si la derrota de las tesis descentralizadoras fue un golpe para Santa Cruz, fue más que compensada por el Gobierno de Germán Busch, el primer cruceño en alcanzar la presidencia de Bolivia, gracias a la expedición del famoso Decreto del 11% sobre las regalías petroleras. La ley, firmada en 1938, concedía este porcentaje de la producción bruta de petróleo de cada departamento a sus respectivos tesoros⁴⁴. Se trata de una conquista histórica para Santa Cruz, ya que los hidrocarburos estaban fundamentalmente en su territorio. Desde entonces, las regalías petroleras serían el gran caballo de batalla de sus luchas. La decisión de Busch cambió la política seguida hasta entonces por el Estado boliviano en relación con los recursos naturales. “Los impuestos a las minas fueron siempre considerados como ingresos nacionales, y fue ello lo que dio vida al Estado boliviano hacia fines del siglo XIX y durante la primera mitad del siglo XX. Por ser ingresos nacionales, las ganancias de las minas no generaron recursos significativos para los tesoros departamentales o para los departamentos productores” (Barragán, 2006: 101). Los recursos hidrocarburíferos recibieron un tratamiento muy distinto porque pertenecían tanto al Estado como a las regiones donde se encontraban. Para Santa Cruz, las regalías se convirtieron en un componente crucial del presupuesto departamental. Una década después de firmada la ley, el 66% de las regalías petroleras fue a Santa Cruz, lo cual representaba el 78% del ingreso presupuestario departamental; y en 1955, la región recibió el 96% de las regalías (*ibid.*, 102).

44 El artículo 2 del decreto decía textualmente: “Fijase el 11% de la producción bruta de petróleo de cada departamento como renta bruta a favor de los Tesoros de las circunscripciones de dichos hidrocarburos”.

Durante el Gobierno de Busch también se inició la construcción del ferrocarril amazónico Corumba-Santa Cruz (1938) y se dieron los primeros pasos para negociar la línea platense Yacuiba-Santa Cruz (Limpas Ortiz, 2009). La elaboración de las líneas ferroviarias demoró 17 y 14 años, respectivamente. Fueron dos obras de infraestructura estratégicas para Santa Cruz, que entrarían en operación a comienzos de la década de los cincuenta, cuando se inició la “marcha hacia el oriente” con la Revolución Nacional. Todas estas iniciativas redefinieron el lugar del oriente en las perspectivas del desarrollo boliviano, por lo que Busch hoy es considerado la figura que sentó las bases sólidas para el desarrollo cruceño. La visión renovadora de Bolivia propiciada por la Guerra del Chaco “provocó una nueva mirada sobre el valor económico del oriente y un paulatino abandono de la vieja geografía mitológica y el imaginario espacial que sujetaba el destino nacional al altiplano minero y a los valles circundantes, que le proveían, antaño, de alimentos y mano de obra” (Rodríguez, 1993: 133)⁴⁵.

La Revolución Nacional de 1952

La Revolución Nacional de 1952 fue el gran acontecimiento político que marcó el punto final del Estado oligárquico boliviano. Lo que inicialmente fue concebido como un golpe de Estado “se convirtió en una revolución popular por la participación de mineros, obreros, policías, sectores de clase media, que derrotaron a las Fuerzas Armadas en tres [días]” (Romero Ballivián, 2003: 68). La profundidad del cambio generado por la revolución se explica

45 La trágica muerte de Germán Busch en 1939 sacó a flote las distintas tendencias dentro de los militares entre un ala nacionalista y de izquierda y otra aún fuertemente vinculada al Estado oligárquico. Después de su muerte vendrían dos Gobiernos militares, el de Carlos Quintanilla (1939-1940) y el de Enrique Peñaranda (1940-1943) “que reimpusieron el mandato de ‘la rosca’ sin demasiado problema” (Dunkerley, 2003: 55). No obstante, el llamado “socialismo militar” [Toro (1936-1937) y Busch (1937-1939)] mostró la vulnerabilidad política del Estado oligárquico, al que de manera creciente se consideró como la antítesis del nacionalismo, venerado desde la dura experiencia del Chaco (*ibid.*, 54). “Sería de una gran superficialidad pensar en esto como una linealidad; en realidad, cada Gobierno militar representó ya una cosa distinta: a veces como soldados impotentes de un pasado irrescatable, gérmenes a veces de un futuro impenetrable” (Zavaleta, 1998: 40).

por la irrupción victoriosa de lo obrero y lo popular en el campo de la política boliviana (García Linera, 2008: 46). Como sostiene Zavaleta, las condiciones de la transformación estatal fueron establecidas por la presencia de las masas en la escena política (Zavaleta, 1998: 66). La movilización de los mineros, obreros y campesinos definió los temas claves de la transformación estatal: reforma agraria, nacionalización de las minas y concesión del sufragio universal. La primera destruyó el poder de los grandes latifundistas y la segunda el de la gran minería del estaño. Golpeada la estructura del poder de los grupos dominantes oligárquicos y señoriales, el voto universal permitió la incorporación activa y militante de nuevos actores a la vida estatal (Sandoval, 2003: 26).

A la cabeza política del proceso se encontró el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), considerado como la expresión boliviana de los movimientos populares antioligárquicos que emergieron en América Latina a partir de la década del treinta (Dunkerley, 2003; Knight, 2005). Las condiciones históricas de Bolivia hicieron, sin embargo, que la transformación nacionalista tuviera una mayor profundidad que en otros países de la región. La presencia simultánea del proletariado minero organizado y politizado, de los campesinos e indígenas y de una clase media radicalizada, todos ellos en busca de un cambio en las estructuras del poder y en la forma del Estado, convirtió a la revolución en el gran acontecimiento político de Bolivia del siglo XX. En términos ideológicos, esa diversidad multclasista se vertebró en un discurso nacionalista que configuró el campo político como una lucha permanente entre la nación y sus enemigos. El MNR fue fundado en 1941 por un grupo de intelectuales de clase media marcados por la dramática experiencia de la Guerra del Chaco⁴⁶. En los inicios, su nacionalismo se caracterizó por el ataque a

46 Los años treinta y cuarenta en Bolivia están marcados por el apareamiento de un conjunto de partidos y organizaciones sociales con fuerte orientación marxista, en lo que algunos autores llaman el surgimiento de una política de masas (Dunkerley, 2003: 50-64). Entre los más relevantes cabe mencionar al Partido Obrero Revolucionario (POR-1934), el Partido de Izquierda Revolucionario (PIR-1940). El PIR fue un partido promoscovita creado bajo la influencia del Partido Comunista Chileno. Su tesis general era la formación de un frente popular en alianza con los partidos democráticos de la burguesía (*ibid.*, 57). El Partido Obrero Revolucionario (POR), mientras tanto, era una organización de orientación trotskista. También nació un partido de masas de ultraderecha: la Falange Socialista Bolivia (FSB-1937). Mientras que la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia, base de la Central Obrera Boliviana (COB), surgió en 1944.

todos los grupos con orientaciones internacionales (masones, judíos, marxistas). El principal blanco fue el Estado vasallo y dependiente, producto de un modelo de desarrollo capitalista liberal y oligárquico. Para el MNR, el problema de Bolivia no radicaba en la explotación de una clase por otra, sino en la opresión de la nación como tal. “El tema no es clase contra clase sino nación contra antinación” (Malloy, 1971: 115). La trilogía clave del partido combinaba Estado, desarrollo y nación (*ibid.*).

Fueron las sucesivas experiencias de fracaso como movimiento electoral y parlamentario las que produjeron, tras la caída del Gobierno de Villaroel⁴⁷, un cambio en la orientación del movimiento hacia la búsqueda de una base de apoyo más sólida, mediante nuevas alianzas de clase y una agenda más radical contra los barones del estaño (Malloy, 1971: 116). A comienzos de los años cincuenta, la conexión del partido al ya bastante bien organizado movimiento obrero –mineros, ferroviarios y fabriles– fue, precisamente, lo que transformó el golpe de Estado de abril en una insurrección popular⁴⁸. El Gobierno revolucionario se caracterizó por ser una alianza conflictiva entre grupos políticos de clase media, con sus orientaciones nacionalistas, antioligárquicas y populistas, y el movimiento obrero, representado por la poderosa Central Obrera Boliviana (COB), con sus propios intereses y perspectivas frente a la revolución (*ibid.*, 112-117)⁴⁹. Desde su fundación en 1952, la COB se convirtió en una federación con una extraordinaria militancia sindical. Si bien su base fue la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB), creada en junio de 1944, al momento de su constitución la COB agrupaba a, por lo menos, diez organizaciones sindicales de distintos sectores (García Linera, 2008: 38)⁵⁰. Pese a su reducido tamaño, al menos

47 El general Gualberto Villaroel fue el último de los llamados militares socialistas (los otros dos fueron David Toro [1936-1937] y Germán Busch [1937-1939]) y gobernó Bolivia entre 1943 y 1946 (Thomson y Hylton, 2007: 70).

48 La figura clave para conectar al partido con las organizaciones sindicales mineras fue Juan Lechín, quien lideró uno de los sectores más importantes del MNR. Los otros sectores tuvieron a Hernán Siles y a Víctor Paz Estenssoro como sus figuras.

49 Alrededor de la COB, además, se encontraban los sectores de izquierda del MNR, el PIR, el POR y los comunistas (Malloy, 1971: 123).

50 La FSTMB estuvo relacionada con el MNR a través de Juan Lechín, quien era secretario ejecutivo de la federación y, a la vez, militante del partido (Dunkerley, 2003: 41). Las orientaciones de la FSTMB fueron definidas en un Congreso Extraordinario de 1946, a través de la conocida Tesis

en relación con la población campesina, el proletariado minero fue el eje del protagonismo social y político de la COB⁵¹. Juan Lechín actuó como el secretario de la organización desde 1952 hasta 1986. Su papel histórico radicó en haber sido el punto de mediación entre el nacionalismo de la clase media, con sus posturas más o menos radicales, y las posiciones anticapitalistas del movimiento obrero⁵². Durante el Gobierno revolucionario, el poder de la COB se sustentó tanto en las organizaciones sindicales como en un sistema de milicias bajo su control, que se consolidó rápidamente después de los acontecimientos de abril (Malloy, 1971: 122, 123). Entre sus demandas se encontraban: cambiar la estructura económica capitalista, ejercer un monopolio estatal sobre el comercio exterior, ocupar fábricas y minas por los trabajadores, nacionalizar las minas sin indemnización y bajo control obrero, entre otros temas; una agenda que apuntaba a generar un Gobierno obrero y campesino (Dunkerley, 2003: 76). La capacidad de la organización para unificar a los sindicatos obreros y profesionales la convirtió en una estructura de movilización de dimensión nacional, con un amplísimo repertorio de prácticas organizativas y deliberativas, de donde nace una experiencia de democracia asambleística que siempre se proyecta sobre la escena política (García Linera, 2008: 47). No obstante, la COB inscribió su horizonte político dentro de “los marcos de significación y modernización propalados por el Estado nacionalista” (*ibid.*, 48). En términos de Zavaleta, Lechín llevó al movimiento obrero a su necesidad de diálogo con la pequeña burguesía, cuyo paladín era Víctor Paz Estenssoro (Zavaleta, 1998: 71). Lechín, dice Zavaleta, aspiraba a triunfar entre los pequeños burgueses y no a que la clase obrera, como clase para sí misma, triunfara en la revolución (*ibid.*).

de Pulacayo. En ella, la organización definía a Bolivia como un país capitalista subdesarrollado, y al proletariado como la única clase verdaderamente revolucionaria. Su visión política planteaba la formación de una alianza, bajo su liderazgo, de campesinos, artesanos y clase media. Sus críticas a “la rosca” llevaban a proponer la ocupación de las minas y la creación de una confederación sindical centralizada, desde la cual lanzar una ofensiva obrera en contra del capitalismo (*ibid.*).

51 En su mejor época, la COB llegaría a tener alrededor de 53 mil personas afiliadas (Dunkerley, 2003: 37).

52 “Caudillo indiscutible de la clase obrera” (Zavaleta, 1998: 72), Lechín nunca fue un militante revolucionario de izquierda. Provenía de una familia de clase media y carecía de una experiencia laboral como minero en los socavones, a pesar de lo cual fue un héroe popular con una estimación general (Dunkerley, 2003: 73).

Los temas de mayor controversia, una vez alcanzado el triunfo de la revolución, fueron principalmente cuatro: el sufragio universal, la nacionalización de las minas, la reforma agraria y la reconstrucción del Ejército. En todos hubo de encontrarse fórmulas de conciliación. Las Fuerzas Armadas fueron reorganizadas, con la reducción de su peso e importancia dentro de la estructura política del nuevo Estado y la redefinición de su rol como una institución de producción con capacidad para movilizar recursos y conocimientos hacia el desarrollo (Malloy, 1971: 122). Detrás del debate sobre la reestructuración de las Fuerzas Armadas, virtualmente destruidas por la revolución, se encontraba el complejo tema de las milicias obreras y campesinas, estas últimas surgidas después del conflicto para exigir la reforma agraria (Dunkerley, 2003; Lavaud, 1998; Malloy, 1971). Las milicias fueron un tema mayor porque constituyeron la fuerza de la revolución:

Nacen bajo el fuego de la batalla, obtienen sus primeras armas de la Policía, poco antes del enfrentamiento, y ganan las restantes en los combates. Luego, desarman a ciertas unidades del Ejército y hasta saquean varios cuarteles. El Gobierno mismo arma a algunas de estas milicias, sobre todo en la zona rural; otras se constituyen y fortalecen adquiriendo sus armas en el mercado negro. Es así como se crean 15 regimientos de milicias campesinas, ocho de mineros, cinco de ferroviarios y tres de fabriles. En 1956, en el apogeo de su poder, las milicias agrupan entre cincuenta mil y setenta mil hombres; una masa impresionante ante unas Fuerzas Armadas reducidas a ocho mil hombres (Lavaud, 1998: 42).

Las milicias respondían unas a la COB, otras al MNR y otras a las organizaciones campesinas; estas últimas, relativamente autónomas (*ibid.*, 42-43). “[L]a imagen que podemos retener es la de una pluralidad de milicias, fuertemente armadas, poco coordinadas entre ellas, pero, en su conjunto, fieles al régimen y a su presidente” (*ibid.*, 43). Incluso las reorganizadas Fuerzas Armadas se convirtieron en una milicia del partido gobernante, en la medida en que “todos los oficiales del ejército tuvieron que jurar lealtad al MNR y muchos de los más prevenidos asumieron seriamente su personalidad partidaria organizando células en sus unidades como protección contra la organización paralela y el debate público” (Dunkerley, 2003: 113).

Si la revolución pudo consolidarse y definir el horizonte político de Bolivia por más de dos décadas, fue gracias a su capacidad para responder a las demandas de los obreros y campesinos a través de decisiones que cambiaron las estructuras del poder en Bolivia. Fue un conjunto de decisiones muy seguidas lo que marcó la dinámica del proceso de cambio desde el inicio de la revolución. En julio de 1952 se anunció el sufragio universal, en octubre del mismo año se nacionalizaron las minas, y en agosto de 1953 se puso en marcha la reforma agraria. De los cuatro temas cruciales, la nacionalización de las grandes compañías mineras ocupó el primer lugar de la agenda revolucionaria, pues allí se dirimía el carácter de la revolución frente al Estado oligárquico, simbolizado en el poder de los barones del estaño y su “rosca”. El debate no giró tanto en torno a la nacionalización, sobre la cual el MNR tenía una posición definida, sino frente a las indemnizaciones de los propietarios y al futuro control obrero de las minas. Para el MNR, la nacionalización no se hacía en función de una transformación socialista de la sociedad y el Estado, sino desde la perspectiva de fortalecer al último como *locus* y expresión de la nación y el desarrollo (Malloy, 1971: 121). Con la firma del decreto de la nacionalización, la recién creada Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) tomó posesión de todas las propiedades controladas por las principales empresas. En total, fueron nacionalizadas 163 minas, operadas por 13 compañías, con una producción de 27 mil toneladas métricas y una fuerza de trabajo de 29 mil hombres (Dunkerley, 2003: 189). La puesta en vigencia del decreto reflejó el poder de los sindicatos y la izquierda. Las minas estatizadas estuvieron bajo control obrero gracias al derecho de veto sobre su gestión (Malloy, 1971: 121)⁵³. A pesar de las ineficiencias y de la caída de los precios internacionales entre 1952 y 1961 –recién en 1964 se recuperaron los niveles de 1952⁵⁴– la COMIBOL fue un sustento clave de las políticas desarrollistas

53 La contraparte del virtual control obrero sobre las minas fue el pago de una indemnización a sus propietarios por una suma total de 27 millones de dólares (cifra que, en aquel momento, correspondía a dos tercios de las reservas de divisas del país) (Dunkerley, 2003: 89).

54 La caída de los precios provocó una crisis inflacionaria y severos desajustes fiscales durante todo el primer período de la Revolución Nacional, que llevaría a una política rígida de estabilización. En esos años, la inflación alcanzó niveles superiores al 100%.

del Gobierno⁵⁵. Parte de los ingresos de la empresa se canalizaron en créditos a través de la Corporación Boliviana de Fomento (CBF), eje de la creación de un enorme sector estatal, y cuantiosas sumas fueron a financiar las operaciones de YPFB.

La reforma agraria fue la segunda gran transformación provocada por la revolución. Esta fue una respuesta a las movilizaciones generalizadas de campesinos e indígenas en contra del orden rural (Malloy, 1971: 124). El debate sobre la reforma agraria se abrió en un contexto de violencia indígena y campesina en las zonas rurales. Se ponía en juego, nada más y nada menos, que la terminación del sistema de propiedad agraria generado por los regímenes oligárquicos conservadores y liberales. Alrededor de la hacienda se vertebraba, como hemos visto, el poder señorial de la aristocracia criolla boliviana, basado en la propiedad de la tierra y la explotación y exclusión de los indígenas. El campo boliviano en el altiplano entró progresivamente en un proceso de movilización, con tomas de haciendas y hostigamientos que pronto generaron una sensación de pánico entre los propietarios (Dunkerley, 2003: 96-107). Las movilizaciones comenzaron en Cochabamba pero se extendieron por el resto del país, y contaban con el apoyo de la COB y el Partido Obrero Revolucionario (POR) (Malloy, 1971: 126). “Los disturbios se concentraron en los departamentos de Cochabamba, La Paz y Oruro, también fueron evidentes en el norte de Potosí y en algunas zonas de Chuquisaca, pero prácticamente no existieron en el resto del país. A lo largo de las playas del Titicaca y en el valle de Cochabamba, casas de hacienda eran semanalmente objeto de asaltos (...)” (*ibid.*, 99). En este contexto, la expedición de la ley tuvo como objetivos básicos la expropiación de los latifundios para entregar tierras a los campesinos, reponer las tierras usurpadas a las comunidades, apoyar su modernización con respeto a sus tradiciones colectivistas, asegurar la abolición del pongueaje y promover la migración hacia el oriente (Carter, 1971):

55 Las minas nacionalizadas se volvieron una importante fuente de empleo. El número de empleos aumentó de 28 973 en 1952 a 36 558 en 1956 (Lavaud, 1998: 46; Dunkerley, 2003: 91). A la burocratización y falta de eficiencia se sumaron las disputas políticas alrededor de la COMIBOL. “Desde un principio, la Corporación –parte vital de la economía boliviana– resultó ser una entidad ineficiente, escenario de interminables conflictos políticos, objeto de constantes malos manejos y de una progresiva burocratización” (*ibid.*, 90).

El decreto permite la expropiación de los latifundios [...] y la consolidación de los derechos de propiedad para los pequeños y medianos productores, o las empresas agrícolas. Desde ya, también se reconoce la propiedad comunitaria. Así, los colonos de las haciendas pueden convertirse en propietarios de las parcelas en las que habían trabajado y las comunidades ven confirmados sus tradicionales derechos (Lavaud, 1998: 32).

A pesar de limitaciones y dificultades en la aplicación de la ley, “la antigua estructura social agraria fue mutilada” (Dunkerley, 2003: 106)⁵⁶.

La agitación provocada en torno a la reforma agraria transformó las revueltas indígenas del pasado en protestas sociales bajo la forma y el discurso campesinos. La clave fue un proceso de organización de los campesinos en sindicatos sin precedentes. “La gran habilidad del MNR consistió, entonces, en ligar todas las demandas de títulos con la pertenencia sindical, logrando, así, que los sindicatos sean intermediarios obligatorios” (Lavaud, 1998: 32). En julio de 1953, antes de la expedición de la ley de reforma agraria, se organizó la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CNTCB). Entre 1952 y 1956, alrededor de 600 mil campesinos se organizaron en sindicatos. Si bien hubo intentos constantes de sujetarlos a la dirección política del partido, fue un movimiento sin el control de ninguna organización nacional (Malloy, 1971: 126-127). Estas organizaciones campesinas surgieron en un vacío del control por parte del MNR y la COB (*ibid.*, 127). “El sindicato se volvió la nueva unidad básica de la Bolivia rural, y junto a él una bien armada milicia campesina” (*ibid.*). Bajo ese régimen, las organizaciones sindicales reemplazaron al patrón o latifundista como intermediario entre las comunidades y el Estado. Se promovió un sistema de organización que iba de lo local a lo provincial y a lo nacional, donde finalmente se encontraba con el MNR. Resulta muy revelador que el modelo organizativo de los campesinos haya seguido la lógica sindical de representación de intereses. Se trata de un esquema que deja de lado a las instituciones comunitarias tradicionales indígenas por considerarlas obstáculos para el desarrollo (Máiz, 2004: 331).

56 “Después de dos años, el 51% de los latifundios en La Paz, 49% en Chuquisaca y 76% en Oruro habían sido afectados; pero en Tarija la cifra es de 33%, en Santa Cruz de 36% y en Cochabamba solo del 16%, sumando un total nacional de solamente 28,5%” (Kohl, citado por Dunkerley, 2003: 105).

El proceso de sindicalización de Bolivia durante la revolución definió el carácter del Estado nacionalista y el modelo de ciudadanía creado por esta. En 1956, la mitad de la población activa de Bolivia se encontraba sindicalizada (García Linera, citado por Lavaud, 1998).

El sindicalismo emergerá en el escenario como creación autónoma, pero también como iniciativa tolerada por el propio Estado. Esta doble naturaleza del sindicato, generadora de tensamientos permanentes, contradicciones y desgarramientos, que inclinan la balanza hacia la autonomía obrera en unos casos o hacia su cooptación estatal en otros, atravesará su comportamiento en las décadas posteriores (García Linera, 2008: 43).

El sindicato asume la forma del espacio desde donde se produce una “ciudadanía legítima”. “Desde entonces, ser ciudadano es ser miembro de un sindicato. Ya sea en el campo, la mina, la fábrica, el comercio o la actividad artesanal, la manera de adquirir identidad palpable ante el resto de las personas y de ser reconocido como interlocutor válido por las autoridades gubernamentales es por medio del sindicato” (*ibid.*). Se trata de una ciudadanía que acompaña el reclamo de sus derechos con la movilización colectiva, “reclama su validación en las calles, en la actividad tumultuosa de la fuerza de la masa, que es, en definitiva, desde la insurrección de abril de 1952, el lenguaje de la consagración ciudadana en y por el Estado” (*ibid.*).

El cuarto cambio fundamental de la revolución fue el reconocimiento de los derechos políticos a una amplísima población mediante la concesión del sufragio universal, lo cual redefinió el carácter del Estado, la nación y la comunidad política. “Con la supresión de los requisitos tradicionales de ser varón y saber leer y escribir para ser miembro de la nación política formal –tal condición supuso que el MNR ganara las elecciones de 1951 con el 2,6% de la población– el MNR aumentó el número de votantes a su favor de cien mil a cerca de un millón, de golpe [...]” (Dunkerley, 2003: 80). En las elecciones de 1956, las primeras bajo la vigencia del sufragio universal, el candidato del MNR, Hernán Siles Suazo, ganó la presidencia con el 82% de la votación. Después, el movimiento

no tendría problemas para ganar con facilidad las elecciones de 1960 (Paz Estenssoro) y 1964 (Paz Estenssoro) (Romero Ballivián, 2003: 69).

Santa Cruz en la revolución: la marcha al oriente

Cuando la Revolución Nacional se mira desde sus implicaciones para Santa Cruz, el proyecto del MNR aparece en su faceta desarrollista y modernizante más que nacionalista y revolucionaria. Uno de los ideólogos del movimiento, Walter Guevara Arce, sostenía que esa orientación del proceso era la que correspondía una vez producidos los cambios que dejaban atrás las estructuras económicas y sociales del pasado⁵⁷. Santa Cruz interactuó con el proceso nacionalista y revolucionario desde su propia visión de lo que había sido el Estado minero. Desde esa perspectiva, entre las elites cruceñas y la revolución podían existir puntos de encuentro en torno a la necesidad de modificar el modelo económico sustentado en los enclaves mineros de la plata y el estaño. La modernización y el desarrollo constituían un posible lugar de encuentro donde podían empalmar perfectamente las luchas cruceñas por lograr la integración del oriente al espacio nacional mediante una redefinición del modelo económico, tal como se proponía la revolución.

La orientación desarrollista del proceso revolucionario hacia Santa Cruz se puso de manifiesto casi de inmediato cuando el MNR hizo suyo el programa económico sugerido para el oriente por la misión Bohan, enviada a Bolivia por el presidente Roosevelt a comienzos de los años cuarenta⁵⁸. El plan formó parte de la política norteamericana de apoyo a Bolivia que se extendió, por lo menos, hasta mediados de los años sesenta (Dunkerley, 2003: 117)⁵⁹. La principal recomendación de la misión Bohan fue diver-

57 La afirmación de Guevara Arce aparece en el volumen dedicado a su trayectoria política, dentro de la colección de documentales de Bolivia en el siglo XX producidos por Carlos Mesa Gisbert.

58 “La misión, compuesta por dos expertos en agricultura, dos en minas, otros dos en administración de caminos, así como numerosos representantes de la Oficina Coordinadora de Asuntos Interamericanos y el Departamento de Estado, permaneció en Bolivia desde el 17 de diciembre de 1941 hasta el 21 de mayo de 1942” (Rodríguez, 1993: 134).

59 La revolución no afectó al programa de cooperación de Estados Unidos hacia Bolivia, como lo

sificar las exportaciones bolivianas mediante un plan para la explotación de los recursos naturales en el oriente y el desarrollo de una agricultura de productos tropicales, teniendo como eje a Santa Cruz (Sandóval, 1983: 162; Peña y Jordán, 2006: 186). La misión abrió los ojos a Bolivia sobre el potencial productivo cruceño. El plan propugnaba un desarrollo agrario “hacia adentro”, mediante una audaz sustitución de importaciones de los productos alimenticios (ganado, arroz, azúcar) y de materias primas (algodón), para lo cual Santa Cruz tenía excelentes condiciones agroecológicas (Rodríguez, 1993: 135); y, además, sugería la construcción de una carretera asfaltada que uniera Santa Cruz con Cochabamba –oriente con occidente– y de una red ferroviaria que interconectara entre sí a la región oriental (*ibid.*). Todas las recomendaciones de la misión Bohan coincidían plenamente con lo que habían venido exigiendo los grupos cruceños al Estado, desde comienzos de siglo. Uno de los primeros efectos de la misión fue la creación de la Corporación Boliviana de Fomento, a través de la cual se canalizaron hacia Santa Cruz recursos para modernizar y desarrollar las producciones de arroz y azúcar, especialmente, y generar cierta expansión industrial (Rodríguez, 1993; Sandóval, 1983)⁶⁰.

A pesar de los esfuerzos realizados en la década del cuarenta para impulsar el desarrollo del oriente, para inicios de los años cincuenta Santa Cruz seguía siendo un departamento aislado, pobremente poblado, con una capital descrita por Lavaud como “un pueblo grande adormecido bajo el sol (42 746 habitantes en 1950)” (Lavaud, 1998: 274). Sandoval la define como la ciudad más cerrada y aislada de Bolivia. Se encontraba tan aislada del resto del país que “un camión necesitaba seis días para recorrer los 500 kilómetros que [la] separaban de Cochabamba” (Sivak, 2007: 62). En términos económicos tampoco tenía peso alguno, ya que el 97,14%

muestran las siguientes cifras: “Entre 1946 y 1964, el compromiso financiero de Estados Unidos con Bolivia alcanzó la suma de 327,7 millones de dólares, frente a los 64,4 millones de la década anterior” (Dunkerley, 2003: 117). En 1957, los aportes del Gobierno de Estados Unidos (25 millones de dólares) representaron el 32% del ingreso estatal boliviano” (*ibid.*, 117).

60 Inicialmente, el plan contó con un financiamiento de 88 millones de dólares, de los cuales 26 millones sirvieron para la construcción de la carretera asfaltada Santa Cruz-Cochabamba, y para el estudio y construcción del camino carretero Santa Cruz-Camiri (la zona petrolera de oriente) y Santa Cruz-Montero (Sandóval, 1983: 162).

de las exportaciones provenía de los minerales. Bolivia, además, importaba azúcar, ganado, algodón y maderas, todos productos que podían ser obtenidos en el departamento (Sandoval, 2003: 28). Santa Cruz tampoco era importante en términos de la estructura hacendaria del país, el censo de 1950 había establecido que apenas tenía el 11% del total de haciendas en Bolivia, siendo Cochabamba, La Paz y Chuquisaca los departamentos donde se concentraban las grandes propiedades. Las haciendas cruceñas representaban el 13% del total de la superficie ocupada por las haciendas en Bolivia, y el 8% de la superficie cultivada por esas mismas unidades (Soruco, 2008: 46). La conclusión evidente fue que “Santa Cruz no tenía una estructura agraria hacendal importante” (*ibid.*, 46). Y tampoco la hacienda era la forma predominante de la estructura agraria cruceña, esta era más diversificada, con un predominio de la pequeña producción en cuanto superficie cultivada y poseída (*ibid.*, 53)⁶¹.

Alejada de la densidad social, cultural y política del mundo altiplánico, la Revolución Nacional quiso mostrar los beneficios de una agricultura moderna en Santa Cruz. Fue en el marco de ese objetivo que el programa revolucionario hizo suyos muchos de los planteamientos y sugerencias de la misión Bohan. Al haber optado por una estrategia modernizante, la voluntad auténtica de redistribución de la tierra en Santa Cruz desapareció (Lavaud, 1998: 279). Las haciendas tradicionales no se vieron afectadas ni sus formas de producción completamente destruidas, sino que fueron desplazadas en términos de su importancia productiva, o ellas mismas transformadas en empresas agrícolas capitalistas, con mano de obra asalariada (Sandoval, 2003: 40-41). En el arranque de la modernización agraria cruceña, las haciendas tradicionales fueron consideradas como el puntal de la transformación capitalista (Soruco, 2008: 59). La Ley de Reforma Agraria incentivaba un desarrollo del campo a partir de empresas agrícolas a las que se definía por tres factores: capital, relaciones salariales y tecnología (*ibid.*, 40). Tanto las nuevas concesiones de tierras como las haciendas tradiciona-

61 De acuerdo a datos del censo de 1950, citados por Soruco, los pequeños propietarios reunían el 49% de la superficie agrícola ocupada, un total de 1,8 millones de hectáreas divididas en 6.320 propiedades. El mismo censo registró 907 haciendas, con una tierra ocupada total de 1,6 millones de hectáreas, equivalentes al 43% de la superficie agrícola ocupada total (Soruco, 2008: 54).

les debían enfocar su actividad en tanto empresas agrícolas. La orientación del modelo también se vio facilitada por la ausencia de un campesinado con capacidad para presionar por la reforma agraria. A diferencia del altiplano, el campesinado cruceño se encontraba muy disperso y poco o nada organizado (Soruco, 2008; Sandoval, 2003; Lavaud, 1998). Además, la tierra abundaba en las llanuras, de tal manera que las demandas podían ser atendidas mediante proyectos de colonización, como de hecho ocurrió. En este contexto, la revolución presentó un rostro muy distinto al que había exhibido en el altiplano: “confirma el derecho de propiedad a la mayoría de los finqueros (únicamente algunas haciendas, en torno a la capital, sobre todo, fueron intervenidas) mientras que las familias emparentadas con los miembros del nuevo Gobierno aprovecharon la ley para tener tierras fiscales de reserva, lo que les permitió constituir nuevos latifundios” (Lavaud, 1998: 279). La base de la modernización fue la gran propiedad agrícola, con extensiones que podían superar fácilmente las 20 000 ha. De esta manera, la revolución se convirtió en la generadora de una suerte de burguesía agraria sustentada en el dominio de grandes extensiones territoriales. En una primera fase, desde 1954 hasta mediados de los sesenta, la producción agropecuaria tenía como destino principalmente el mercado interno (azúcar, grasas, aceite, cueros, alcohol). En una segunda fase, entre fines de la década de los sesenta y principios de los setenta, el modelo se volcó hacia la exportación de algodón, azúcar y madera, fundamentalmente (Sandoval, 2003: 41). “El Estado se convirtió en un instrumento de desarrollo capitalista mediante inversiones en infraestructura (con la carretera Cochabamba-Santa Cruz) y mediante la concesión de créditos y programas de colonización [...]” (Soruco, 2008: 59). El plan se financió desde varias fuentes: transferencias de una parte de los excedentes generados por la nacionalización de las minas, fondos provenientes de la cooperación norteamericana, y los ingresos generados por el Decreto del 11%, expedido en 1938.

El surgimiento de nuevos propietarios de tierras, vinculados a producciones extensivas, no produjo una diferenciación social y política en términos de clases en Santa Cruz. Al contrario, se dio un desarrollo capitalista del agro que no tuvo como punto de partida la destrucción de la gran propiedad agrí-

cola, sino, más bien, su consolidación y ampliación. Más que de una burguesía agraria, me gustaría hablar de una oligarquía regional. Se trata de un grupo cuyos orígenes se encuentran en la elite terrateniente de raíces coloniales, pero también en los anhelos de modernización capitalista del agro de nuevos propietarios. En la oligarquía convergen elementos modernos y tradicionales, en un juego de alteración y dislocación permanente entre lo moderno y lo tradicional, y viceversa (Touraine, 1978). En Santa Cruz, viejos y nuevos propietarios de la tierra fueron capaces de articular sus intereses y generar una cohesión como clase a partir del cruceñismo y la defensa regional. El discurso nacionalista de la revolución estaba demasiado ligado a la inclusión de los grupos subalternos del altiplano en el Estado nacional como para que pudiera alterar el sentimiento de identidad local de las elites cruceñas; estas siguieron representándose a sí mismas como un grupo distante y lejano de la problemática altiplánica, con rasgos étnicos propios, tradiciones culturales distintas y, desde la revolución, como portadoras de una promesa de modernización para Bolivia. Al no haberse producido una ruptura entre la vieja clase terrateniente y la neo-oligarquía, surgida después de la revolución (Peña y Jordán, 2006: 44), lo que se produjo en Santa Cruz fue una ampliación y diversificación de las actividades económicas y de las fuentes de acumulación a través de las incursiones hacia la agroexportación, el comercio y las finanzas. La banca fue el punto de encuentro de todos los grupos económicos cruceños, pues allí se fusionaban y articulaban sus intereses. El otro mecanismo constitutivo de esta oligarquía fueron las alianzas matrimoniales, gracias a las cuales tanto los extranjeros como aquellos provenientes del interior fueron integrados a la tradición familiar de la alta sociedad (*ibid.*, 45). También los paceños llegados a Santa Cruz debían adoptar la identidad cruceña, lo que suponía transmutarse social y culturalmente. Como dice Lavaud, “los descendientes de los migrantes y los nuevos ricos se legitiman, legal y formalmente, ante la oligarquía local, por medio de alianzas matrimoniales con miembros de la aristocracia cruceña e, ideológicamente, interiorizando su adhesión al cruceñismo” (Lavaud: 1998: 281). En términos de la configuración regional del Estado boliviano, la Revolución Nacional produjo una gran paradoja: generó un bloque oligárquico en Santa Cruz al mismo tiempo que destruía las bases oligárquicas y señoriales del poder en el mundo altiplánico.

Los conflictos en Santa Cruz y el nacimiento del Comité Cívico

La “marcha hacia el oriente” promovida por el MNR estuvo lejos de haber articulado y movilizado el espacio político cruceño alrededor del nacionalismo revolucionario. La relación de Santa Cruz con el MNR fue compleja, con claros puntos de identificación, pero también con muchos de fricción. Los temas más conflictivos entre los grupos de poder local y la revolución fueron tres: el modelo de organización territorial del Estado, la propia concepción del nacionalismo y las disputas por el control y dominio del espacio político local. Mientras el MNR defendía un centralismo estatal como base de su proyecto de integración nacional, los grupos cruceños insistían en un modelo sensible a las demandas regionales. Mientras el nacionalismo revolucionario quería integrar las masas al Estado como base de la nueva nación, la elite cruceña concebía el nacionalismo en términos de una integración regional de oriente y occidente. Las tensiones pusieron a las relaciones entre región, Estado y nación en el centro del debate. Alrededor de estos temas, más que sobre el modelo de modernización agraria, Santa Cruz vivió la década de los cincuenta como “una prolongada, aguda y violenta crisis de autoridad” (Whitehead, 1973: 160)⁶².

Santa Cruz, en efecto, se convirtió en un campo de batalla entre las facciones locales más radicales del MNR, dispuestas a implantar las transformaciones de la revolución y controlar el espacio político local, los grupos de poder local, dispuestos a conservar sus privilegios alrededor de la tierra y su influencia sobre la sociedad local, y la violenta oposición al Gobierno revolucionario por parte de grupos ultraderechistas –la Falange Socialista Boliviana (FSB)⁶³–, con fuerza en el departamento. El

62 Parte de la crisis de autoridad se reflejó en la inestabilidad de la prefectura provincial: entre 1954 y 1962 Santa Cruz tuvo 32 prefectos (Whitehead, 1973: 27). Este número tan alto, en realidad, muestra un desquiciamiento de la política local cruceña como consecuencia de la agitación generada por la revolución.

63 La Falange Socialista Boliviana (FSB) fue fundada en 1936. FSB resistió *tout court* al MNR, acusando al régimen tanto de comunista como de venderse a los yanquis; exigía respeto a la propiedad. “Con todo, el falangismo era la única esfera accesible a las fuerzas desplazadas del poder por la revolución y, por lo tanto, halló bastantes adeptos entre aquellos que tenían cuentas por saldar con el MNR para montar una serie de mal organizadas acciones armadas durante la década” (Dunkerley, 2003: 130).

escenario cruceño se politizó en la doble lógica de lo local y lo nacional, con múltiples líneas de conflicto entrecruzadas: acciones desestabilizadoras del Gobierno nacional, luchas encarnizadas por el control de la política local, movilización de las demandas regionales en defensa de los intereses cruceños, e intervenciones militares desde el Gobierno central para imponer el orden⁶⁴.

Las tensiones con los grupos de poder local surgieron apenas la facción local del MNR, encabezada inicialmente por la polémica personalidad de Luis Sandóval Morón, impulsó procesos de reforma agraria y urbana. Las acciones de Sandóval se sostenían en un control del aparato partidario local, su expansión clientelar, y la influencia y presión desde instituciones como la prefectura, la municipalidad y diversas organizaciones sociales. Sandóval capitaneó “una banda guerrillera autónoma y semi-ilegal que hizo diversas incursiones al más puro estilo caudillista del siglo XIX” (Dunkerley, 2003: 128). Whitehead lo describe como un despótico cacique local (1973: 27). La expropiación de haciendas en los alrededores de Santa Cruz y la reforma urbana fueron factores que movilizaron el clientelismo distribucionista entre las facciones movimientistas (Dunkerley, 2003: 128); también fueron determinantes para que los grupos de poder reaccionaran y se enfrentaran al Gobierno (Sandoval, 2003: 85). El instrumento de contestación de los grupos locales fue el Comité Cívico Pro Santa Cruz, fundado el 30 de octubre de 1951⁶⁵. Este nació como una entidad cívica ligada a la tradición regionalista

⁶⁴ Durante los años cuarenta, Santa Cruz fue un espacio abierto al MNR. Grupos políticos y universitarios de la sociedad cruceña habían mostrado una apertura y receptividad al MNR antes de la revolución de 1952. Las clases medias urbanas y el artesanado, sobre todo, estuvieron dispuestos a movilizarse detrás de fuerzas distintas a las tradiciones liberales y republicanas, como reacción, precisamente, a las difíciles condiciones sociales de la ciudad y el departamento (Roca, 2007: 154). Después de la Guerra del Chaco, en Santa Cruz surgió una serie de organizaciones obreras con una agenda de reivindicaciones sociales frente al Estado, que se movían entre el socialismo revolucionario y el nacionalismo del MNR. Tan importante llegó a ser el MNR en Santa Cruz que ganó las elecciones municipales de 1947 y 1948, anuladas por el Gobierno en las dos ocasiones (*ibid.*, 155). Durante la guerra civil de 1949, Santa Cruz se convirtió en su cuartel general del MNR, pues fue allí donde proclamaron una Junta Revolucionaria de Gobierno que durante dos semanas no obedeció órdenes de La Paz (*ibid.*, 155-156). Con estos antecedentes, al momento de la victoria de la revolución, en 1952, en Santa Cruz hubo una rendición pacífica e instantánea de quienes representaban al Gobierno derrocado, lo que le permitió al MNR asumir el mando sin dificultad (*ibid.*, 156).

⁶⁵ Hay varios antecedentes de la formación del comité, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes: el Centro de Propaganda Oriental (1935), el Centro Amigos de la Ciudad (1937), y el

de Santa Cruz, pero con objetivos muy específicos, como vigilar el cumplimiento de algunas ofertas gubernamentales —entre ellas la asignación de recursos y la ejecución de obras de servicio urbano—, la creación de infraestructura y políticas de estímulo al desarrollo (*ibid.*, 84). Detrás de la creación del comité estuvieron las más importantes organizaciones cruceñas: cámaras de comercio e industria, transportistas, clubes sociales, organizaciones de profesionales, artesanos, intelectuales y grupos universitarios (Sandóval, 1983: 165; Roca, 2007; Lavaud, 1998); y fue en el contexto del enfrentamiento con las facciones locales del MNR, donde este emergió como una instancia de articulación del interés regional. Durante los agitados años de 1957, 1958 y 1959 las acciones del comité se confundieron con la violenta oposición al Gobierno desplegada desde Santa Cruz por parte de la FSB, un partido de extrema derecha con gran acogida en el departamento. En el plano local, las dos organizaciones se unieron para combatir a las facciones del MNR instaladas en Santa Cruz e interesadas en consolidar la presencia del partido mediante una movilización de las masas.

Si en el ámbito local el MNR adoptó una forma caudillista y matonil, en el ámbito estatal nacional el partido se caracterizó por su férreo centralismo. Para este nacionalismo, la unidad nacional tenía como condición un Estado central fuerte. El MNR “no concebía su poder como una sumatoria de poderes con capacidad de autogobierno. En su lectura, las regiones periféricas no sufrían precisamente del peso del Estado sino exactamente lo contrario: de su ausencia prolongada y su reticencia a cumplir su papel como tal” (Rodríguez, 1993: 145). Su concepción de Estado era reacia a la delegación de funciones. Sobre este tema, la revolución fue heredera de las tendencias centralistas que se impusieron en Bolivia después de la Guerra del Chaco.

Durante los años de la Revolución Nacional prevaleció un fuerte Estado centralista que no hizo nada para asumir los particularismos regionales. El gobierno era conducido de arriba hacia abajo, desde la Plaza Murillo, sede del Palacio Presidencial, y desde la legislatura. Todos los alcaldes y prefec-

Comité de Coordinación de los Intereses Cruceños ante la CBF (1945) (Dabdoub, 2007). Roca sitúa los orígenes del Comité en la Sociedad de Estudios Geográficos e Históricos (Roca, 2007: 177).

tos eran designados por el presidente [...] Aun cuando la autonomía municipal fue consagrada en la Constitución de 1938, solo fue en 1983 que los alcaldes fueron nuevamente electos por voto popular (Roca, 2008: 75).

Los municipios se transformaron en apéndice de un vasto aparato del Estado que clausuraba el juego político de las sociedades locales. La única voz regional durante la revolución fue la de Santa Cruz (*ibid.*, 75).

El conflicto que desató todas las tensiones concentradas en el departamento surgió a partir de 1957 como una disputa por las rentas petroleras. En efecto, en medio de una gravísima crisis económica nacional, el Gobierno de Siles Suazo retuvo la entrega del 11% de las regalías. “El presidente Siles Suazo nunca modificó su posición con respecto a las rentas departamentales propias. Mantuvo su rechazo a que el país se manejara de manera distinta a la sujeción y obediencia al poder central” (Roca, 2007: 180). Las regalías petroleras se habían convertido en la fuente más importante de ingresos al tesoro departamental, gracias a las políticas de estímulo a la inversión extranjera aplicadas por la propia revolución desde 1955, con la expedición del llamado Código Petrolero (Código Davenport)⁶⁶. La decisión del Gobierno de retener el pago de las regalías abrió un proceso de movilización regional conducido por el Comité Pro Santa Cruz. A partir de 1957, la lucha por las regalías petroleras se volvió una causa de vida o muerte para los cruceños (Roca, 2007: 163). Las movilizaciones fueron convocadas por el comité para reclamar lo que se consideraba un derecho legítimo. Esta entidad, que en ese momento iniciaba un proceso de reestructuración bajo el liderazgo de un prestigioso médico (Melchor Pinto Parada), invitó a “la unión de todo el pueblo cruceño [...] para demostrar lo que somos: es decir, ¡cruceños!” (citado por Dabdoub, 2007: 279). La lucha por las regalías apeló al sentimiento regional en contra del centralismo, en un momento de gran conflictividad política local. Una de las formas de acción utilizadas por el comité fue la convocatoria a cabildos

⁶⁶ “Al amparo de esas políticas llegaron a Bolivia varias empresas extranjeras, pero la suerte solo favoreció a una de ellas, la Gulf Oil Company, que encontró petróleo en unos campos cercanos a Santa Cruz” (Roca, 2007: 159). Sin embargo, el Código Petrolero creó una confusión en torno al destino del 11% de las regalías, tal como había quedado establecido por la Ley Busch.

abiertos en la plaza central, en nombre del interés regional (Whitehead, 1973: 38). La lucha por las regalías se mezcló con las divisiones locales del MNR y los enfrentamientos de este partido con la FSB. En 1957, también se constituyó la Unión Juvenil Cruceñista (UJC), considerada como un grupo de choque del comité, o bien su brazo armado, “que se enfrentó a las milicias del MNR en apoyo a las demandas cívicas” (Roca, 2007: 179). La respuesta del Gobierno a las movilizaciones convocadas por el comité fue la declaratoria de un estado de sitio en Santa Cruz, para detener lo que calificó como “una peligrosa reacción de carácter regionalista que pone en peligro la soberanía y la seguridad nacional” (citado por Dabdoub, 2007: 282). El conflicto se agravó en mayo de 1958, con un intento de golpe de Estado protagonizado por los falangistas, el cual fue duramente reprimido por milicias del Comando Departamental y por milicias campesinas movilizadas por el Gobierno desde Cochabamba⁶⁷. Santa Cruz fue ocupada por las milicias gubernamentales durante diez días, mientras los dirigentes del comité debieron exiliarse. Las luchas por las regalías continuaron hasta provocar un segundo envío de tropas en junio de 1959 —milicias campesinas, mineras y efectivos del Ejército—, para capturar y desmovilizar a los integrantes de la UJC (Lavaud, 1998: 287). En esta segunda incursión, las instalaciones del comité fueron destruidas por efectivos del Ejército. En esta coyuntura, de acuerdo con la interpretación de Lavaud, la Falange actuó como la instancia política que unificó a las elites locales, gracias a la apropiación de la batalla regionalista (Lavaud, 1998: 294). El problema se resolvió cuando el Gobierno de Siles dio marcha atrás en su intransigente política nacionalista de no ceder a los regionalismos y restableció el pago del 11% (Roca, 2007: 180). “El conflicto concluyó dejando una profunda

⁶⁷ Uno de los acontecimientos que ocupa un lugar especial en la memoria de los cruceños es la llamada “matanza de Terebinto”, ocurrida en un pequeño poblado a 25 kilómetros de Santa Cruz. En ese lugar, el 19 de mayo de 1958, milicianos movilizadas por el Gobierno desde Ucuereña (Cochabamba) para enfrentar el intento de golpe, mataron a un grupo de pobladores del lugar. Todos los años, se recuerda esta fecha trágica de la historia política de Santa Cruz. Aunque no se menciona con precisión el número de muertos, los cruceños hablan de Terebinto como de un “holocausto” (Carlos Dabdoub: <http://cubanosusa.com/mundo/america-latina/75226-bolivia-el-holocausto-de-terebinto---por-carlos-dabdoub-arrien.html>) o como un “Baluarte de la libertad” (Carlos Tito Gallardo Lavadenz: <http://porunabolivamejor.wordpress.com/2006/05/18/terebinto-%E2%80%99Cbaluarte-de-la-libertad%E2%80%99D/>).

huella en la conciencia de la sociedad civil (cruceña) sobre la difícil tarea que le tocó realizar para lograr sus derechos regionales. En el transcurso de estas luchas cívicas, el Gobierno dispuso dos veces ocupaciones armadas sobre Santa Cruz lo que, junto con las arbitrariedades de los caudillos del partido en cuanto a represión, y las permanentes sindicaciones del gobierno de separatismo, contribuyeron a conformar una conciencia regional contraria al centralismo” (Sandoval, 2003: 91).

El fin de la revolución

La Revolución Nacional terminó con un golpe de Estado protagonizado por el coronel René Barrientos en noviembre de 1964. La acción militar marcó el retorno de las Fuerzas Armadas al primer plano de la política nacional, pues con ello se abrió un largo período de Gobiernos militares que se extendió hasta 1982, cuando Bolivia recuperó la democracia, luego de un tortuoso proceso de transición. El golpe de Barrientos fue la consecuencia de las profundas divisiones generadas en el MNR por el segundo Gobierno de Paz Estenssoro (1960-1964). En el camino, el partido había sufrido múltiples fracturas entre sus distintos liderazgos: “en 1960 [Walter] Guevara [Arce] presentó su propia candidatura [presidencial], en 1963 Lechín se separó (del partido), en 1964 Siles rompió con Paz. Esas divisiones y la pérdida del impulso revolucionario permitieron, en 1964, el derrocamiento de Paz Estenssoro por su vicepresidente, el general René Barrientos, alentado inicialmente por otros líderes del MNR” (Romero Ballivián, 2003: 69).

Las fricciones surgieron por un cambio en la política gubernamental llevada a cabo por Paz Estenssoro entre 1956 y 1960. Esta política tuvo dos ejes: el primero fue ampliamente favorable a los intereses de Estados Unidos, con el propósito de conseguir inversión para la industria minera y ayuda para el Gobierno; el segundo fueron las crecientes tensiones sociales generadas por el intento gubernamental de terminar con el control obrero de la industria minera y de la COMIBOL⁶⁸. Al mismo tiempo, el Gobierno de Paz

68 Al parecer, el hecho que provocó la ruptura final fue el intento del Gobierno de Paz Estenssoro por firmar un acuerdo con Estados Unidos –el Plan Triangular (Dunkerley, 2003: 146)– para

Estenssoro había emprendido una política de fortalecimiento institucional de las Fuerzas Armadas con apoyo financiero y entrenamiento de Estados Unidos, cuyo objetivo fue reestablecer la autoridad de estas fuerzas del orden por encima de las milicias campesinas y obreras. Entre 1958 y 1964, el número de efectivos militares subió de cinco mil a 15 mil. Las Fuerzas Armadas recuperaron su espíritu corporativo y una estabilidad organizativa con suficientes recursos para contener a las milicias (Dunkerley, 2003: 149).

Las confrontaciones entre el Gobierno y los mineros produjeron la ruptura definitiva del MNR, controlado por su fracción más derechista, con la COB y la FSTMB⁶⁹. Las organizaciones mineras llegaron a considerar al Gobierno de Paz Estenssoro como “traidor a los objetivos de la revolución”; de este modo, el MNR perdió de manera definitiva sus lazos con la clase obrera organizada y, con esto, sus últimas credenciales radicales (Dunkerley, 2003: 146). La ruptura con los mineros se extendió al seno del partido, donde se produjo la salida de Lechín y Siles Suazo, quienes se unieron temporalmente para oponerse a una nueva candidatura presidencial de Paz Estenssoro en las elecciones de 1964⁷⁰. Pese a la fuerte oposición de los sindicatos mineros y de los partidos de izquierda, el presidente ganó la elección de 1964, con una alianza con el general René Barrientos como candidato a la vicepresidencia. Sin embargo, poco antes de posesionarse, y en el marco de un clima de polarización ideológica entre una derecha radicalizada (FSB) y la izquierda que creaba un ambiente general de desorden y confrontación política, Barrientos decidió dar un golpe de Estado con el apoyo del coronel Alfredo Ovando, comandante del Ejército y defensor de la profesionalización de las fuerzas armadas. Se trataba de un golpe encabezado por dos militares íntimamente vinculados al MNR desde la revolución. Carismático, temerario, con gran acogida popular, con un dominio del quechua que le permitía comunicarse con los indígenas, y

poner fin al cogobierno obrero en las minas como una condición para recibir apoyo de capitales alemanes y norteamericanos para la COMIBOL (Klein, 1988: 296).

69 Esta última organización había realizado una de las más largas huelgas mineras a nivel nacional desde agosto hasta septiembre de 1963.

70 Lechín y Suazo agruparon a las alas disidentes del MNR para oponerse a la candidatura de Paz Estenssoro. Este frente de oposición estuvo integrado, además, por la Falange, que seguía activa en Santa Cruz (Dunkerley, 2003: 153).

una gran ambición política (Dunkerley, 2003: 151), Barrientos convirtió rápidamente al Gobierno en un régimen caudillista, sostenido en el poder institucional de las Fuerzas Armadas. Desde el inicio, el nuevo Gobierno mostró una hostilidad implacable en contra de los sindicatos mineros, la COB, la FSTMB y los dirigentes de izquierda (Dunkerley, 2003: 157; Klein, 1988; Sandoval, 2003).

La ofensiva contra la COB se inició a mediados de 1965. Uno de los blancos del ataque fue Lechín, detenido y exiliado al Paraguay⁷¹. Todos los campamentos mineros fueron declarados zonas militares para aplastar a las milicias obreras y recuperar el control de las minas. La FSTMB, la COB y la mayoría de sus organizaciones afiliadas fueron proscritas, mientras los dirigentes se vieron forzados al exilio (Dunkerley, 2003: 160-161). Las acciones militares del Gobierno en las minas fueron sangrientas⁷². Llegaron hasta la COMIBOL con una limpieza de todos los dirigentes sindicales y una reducción y congelamiento general de sueldos, con el propósito de volverla una empresa estatal rentable (Klein, 1988: 300; Mesa Gisbert, 1999: 642). El lado antiobrero del régimen militar contrastó, sin embargo, con la alianza establecida con los sindicatos campesinos, en lo que se ha denominado el Pacto Militar Campesino. “El resultado fue un régimen militar urbano antiobrero y conservador, aliado al campesino indio” (Klein, 1988: 300). El apoyo de los sindicatos campesinos fue crucial para que el Gobierno militar pudiera consolidarse en el poder y enfrentar a los sectores populares urbanos y mineros (Mesa Gisbert, 1999: 645). “En la dimensión del mundo rural, Barrientos fue un neto heredero del MNR y, con más encanto personal que su predecesor, logró seducir a la mayoría de quechuas y aymaras” (*ibid.*, 645). El pacto se fundamentaba en “la necesidad de los campesinos de asegurarse de que la caída del MNR no iba a ocasionar que ellos perdieran sus tierras y que los latifundistas recuperaran las suyas. Para ello necesitaban a los militares. Y a estos les era forzoso acudir a los

71 Lechín se había convertido en el enemigo número uno de Estados Unidos, que se sentía incómodo con la presencia del sector de izquierda dentro del Gobierno revolucionario (Klein, 1988: 295-296).

72 Dos acciones violentas contra las minas Siglo XX y Catavi, llevadas a cabo en 1965 y 1967, dejaron, en conjunto, más de cien muertos, casi 300 heridos, 140 exiliados y 400 despedidos (Lavaud, 1998: 135).

campesinos para dar contenido popular a su gobierno” (Roca, 2007: 173).

El otro sector que apoyó el golpe de Barrientos fue la elite cruceña, a través del Comité Pro Santa Cruz y la UJC. En 1965, en pleno Gobierno de Barrientos, el comité fue reorganizado después de un letargo de casi cinco años que siguieron a sus enfrentamientos con el Gobierno de Siles Suazo. El reestructurado comité consideró el golpe militar como una “revolución restauradora”. La misma reorganización del comité fue presentada como una acción posible gracias al ambiente de “libertad y democracia” creado por el Gobierno. A la vez, volvió a proclamar su compromiso para actuar “siempre al margen de intereses partidistas o de grupo”, como declaró el presidente de la entidad en 1965 (citado por Sandoval, 2003: 97). La política de Barrientos que más cerca estuvo de los intereses y visiones de los grupos cruceños fue la apertura al capital extranjero en la minería y el gas; para 1967, las compañías extranjeras tenían el 24% de la producción minera del país (Dunkerley, 2003: 165). También prosperó una producción minera de mediana escala, “que a fines de los años sesenta totalizaba alrededor de un tercio de la producción global estannífera” (Klein, 1988: 301). Todo ello redundó en una importante recuperación de la COMIBOL, que se convirtió en una fuente generadora de ingresos estatales (*ibid.*). Los bancos extranjeros que entraron a Bolivia durante esos años llegaron a controlar el 58% de los depósitos nacionales para 1969 (Dunkerley, 2003: 165).

El fin del régimen de Barrientos se produjo de manera inesperada, tras su muerte en un accidente aéreo. Su deceso abrió una crisis de dos años en Bolivia, durante la cual se sucedieron cortos Gobiernos militares. Barrientos fue reemplazado en el poder por el general Ovando, mediante un mandato revolucionario de las FF. AA., quien permaneció en el Gobierno durante 11 meses, hasta que fue sustituido por el coronel Juan José Torres, el más radical de los gobernantes que haya tenido Bolivia. En estos dos años se evidencian las diferencias dentro de las Fuerzas Armadas, entre un sector más institucionalista, cercano a Estados Unidos, claramente alineado con una agenda modernizadora en el campo y un capitalismo privado en la industria; y un sector radical, formado en el marco ideológico del nacionalismo revolucionario. Pero a pesar de los contrastes, tuvieron muchos elementos en común: “basaban

su estrategia en una centralización de la producción a través de empresas estatales en los sectores productivos. Se concebía que ese era el camino para superar el problema de la dependencia centro-periferia” (Sandoval, 2003: 32). Como señaló alguna vez Torres, ese papel asignado al Estado y a las Fuerzas Armadas expresaba la ausencia de alguna clase social capaz de establecer una hegemonía nacional en Bolivia y defenderla de su explotación imperialista. “En estos países, solo los ejércitos disponen de la organicidad de la fuerza” (citado por Lavaud, 1998: 134). En su corto Gobierno, Ovando volvió sobre las políticas nacionalistas de los hidrocarburos, buscó un *modus vivendi* con la izquierda y los sindicatos mineros, permitió el regreso de Lechín del exilio y legalizó nuevamente la COB y la FSTMB. Su medida más importante y trascendental fue la nacionalización de la Gulf Petroleum Company, en un momento en que la empresa controlaba el 90% de la producción de gas y el 80% del petróleo (Tahbub, 2008: 54)⁷³. La nacionalización se explica por el enorme crecimiento de la producción petrolera y gasífera durante los años sesenta y los pocos ingresos que esta reportaba al Estado.

La producción petrolera en el período 1964-1969 experimentó una subida espectacular. Pasó de ocho mil barriles al día a casi cuarenta mil, fue el segundo nivel más alto de la historia. La producción de gas trepó de 25 millones de pies cúbicos al día en 1965 a más de 75 millones en 1969. Era el antecedente de una etapa de bonanza que tuvo su pico más importante en los años setenta (Mesa Gisbert, 1999: 653).

Después, Ovando fue sustituido en el Gobierno por el general Juan José Torre, quien se impuso, con el apoyo de grupos de izquierda y obreros, en una disputa con sectores derechistas de las Fuerzas Armadas (*ibid.*, 654). “Así se inició uno de los gobiernos más extraordinarios de la historia boliviana, pues desde octubre de 1970 hasta agosto de 1971, cuando fue derrocado, Torres demostraría ser el general más radical y más adherido a la izquierda que jamás haya gobernado Bolivia” (Klein, 1988: 304). Torres extendió la

⁷³ La compañía solo fue indemnizada después de un boicot a las exportaciones de petróleo boliviano a través del puerto de Arica.

nacionalización hacia la industria azucarera, dominada por empresas privadas nacionales, pero cuya comercialización estaba controlada por una empresa norteamericana. El general abrió la cooperación del sector minero a inversiones rusas, con lo cual marcó un viraje importante en las relaciones de Bolivia con Estados Unidos; expulsó al Cuerpo de Paz y suprimió otras agencias de cooperación norteamericanas. Este Gobierno también intentó crear un sistema bancario unificado y una empresa nacional de comercio exterior encargada del conjunto de las operaciones de las empresas nacionalizadas (Lavaud, 1998: 297). En una de sus acciones más radicales, en 1971 reemplazó al Congreso por una Asamblea Popular, con representación directa obrera y popular (Sivak, 2007: 20), que pretendía ser un “órgano de poder popular”, conectado con la base obrera y alternativo a un “parlamento burgués” (Dunkerley, 2003: 229). Fue una instancia ampliamente dominada por representantes de los reconstituidos sindicatos mineros agrupados en una poderosa coalición con organizaciones de izquierda. La asamblea fue un intento consciente y práctico de la izquierda por construir algo a partir de la experiencia de 1952 (*ibid.*), y aunque apenas pudo sesionar en diez ocasiones, fue tiempo suficiente para aterrorizar a la derecha (*ibid.*).

Golpe de Bánzer y auge de Santa Cruz

El fin del corto y radical Gobierno de Torres llegó con un sangriento golpe de Estado encabezado por el general Hugo Bánzer, con el apoyo de un sector derechista de los militares, el MNR de Paz Estenssoro, la Falange Socialista y los grupos de poder cruceños. El MNR y la FSB, enemigos acérrimos durante los años cincuenta, se unieron en el denominado Frente Popular Nacionalista para apoyar al movimiento golpista (Sandoval, 2003: 101). Para los grupos cruceños, el Gobierno banerista coincidía ampliamente con sus posturas ideológicas, en ese momento de la historia boliviana: eran hostiles a la movilización partidaria de las masas, defensoras de las empresas privadas —opuestas, por lo tanto, a las nacionalizaciones y estatizaciones—, y estaban convencidas de que el esfuerzo individual constituía la base de la prosperidad económica de la ciudad (Whitehead, 1973: 39-40).

Para los grupos cruceños, las tendencias opuestas a esa ideología, presentes en la política boliviana, expresaban las problemáticas del occidente boliviano y no del oriente, a pesar de lo cual se proyectaban sobre el conjunto del país para definir los lineamientos generales de un proyecto estatal nacional. En los años cincuenta y sesenta, temas como la reforma agraria y la nacionalización de las minas eran, hasta cierto punto, indiferentes para los cruceños. A la distancia ideológica que establecían con la problemática derivada del contexto histórico, cultural, social y económico de occidente, se unía su distancia étnica:

Los cruceños se sienten a sí mismos racialmente superiores a los incivilizados semi-indios que habitan el altiplano y monopolizan las instancias políticas. Todos los cruceños se consideran descendientes de los colonizadores españoles, y el único idioma hablado en la ciudad es el español, en contraste con la Bolivia del altiplano [...] No había ni las fronteras raciales ni lingüísticas que hacían a las clases altas altiplánicas tan vulnerables a las movilizaciones desde abajo (Whitehead, 1973: 37).

Al momento del golpe –agosto de 1971– ni Bánzer ni los militares en su conjunto se sintieron capaces de avanzar sin el apoyo de los dos partidos tradicionales más poderosos e históricamente antagónicos: el MNR y la FSB. “Cada uno de estos partidos tuvo cuatro puestos en el nuevo gabinete, el cual contaba con siete cruceños entre quince miembros” (Dunkerley, 2003: 253). La promesa de Bánzer fue orden, paz, trabajo y represión a los comunistas y subversivos. La fase inicial del régimen fue particularmente violenta: cerró universidades, reinstauró la pena de muerte, censuró la prensa, clausuró radios y no hizo nada por contener el radicalismo de los nacionalistas de derecha que apoyaban al Gobierno. La COB y la FSTMB fueron puestas nuevamente fuera de la ley. También se negó la existencia legal a todos los partidos situados a la izquierda del MNR tradicional (*ibid.*). La tortura y el asesinato marcaron la trayectoria represiva del Gobierno banquerista, cuyo principal soporte fueron unas vigorizadas Fuerzas Armadas. “La nueva ideología militar sostenía que la participación política de las fuerzas populares en los gobiernos democráticos ponía en peligro

el crecimiento adecuado de una economía capitalista moderna” (Klein, 1988: 310). Al mismo tiempo, consideraba la presencia de los militares en el Gobierno como una alternativa de largo plazo y no como un mero asunto temporal (*ibid.*). A partir de 1974, tras el denominado “autogolpe”, el régimen se volvió eminentemente militar, con la separación del Gobierno de los partidos aliados. Ello le llevó a endurecer sus posiciones y a cerrar completamente los espacios de participación política. El autogolpe le “permitió gobernar con más comodidad, sin la presión de los grupos civiles representados en los partidos que lo apoyaron hasta entonces” (Mesa Gisbert, 1999: 668). Así, el Gobierno militar prohibió la actividad de los partidos, fueran estos de centro o derecha, con lo cual dejó en claro que mandaría sin ningún tipo de veleidades democráticas (Klein, 1988: 312). El autogolpe fue parte de la inserción del Gobierno militar boliviano en el modelo autoritario que se impuso en el Cono Sur –Brasil, Chile, Argentina y Uruguay– con sus brutales violaciones a los derechos humanos y las desapariciones de militantes e intelectuales de izquierda. El nexo de Bolivia con las dictaduras de los países vecinos del Sur fue llamado Plan Cóndor. Este no fue solo un plan de inteligencia, “sino que actuó en la detención, tortura y aun muerte de ciudadanos de la región que actuaban en grupos insurgentes y clandestinos con el propósito de derrocar a los militares” (Mesa Gisbert, 1999: 668). Entre 1971 y 1977 se registraron 200 asesinatos y casi veinte mil personas se vieron forzadas al exilio (Dunkerley, 2003: 259).

La identificación de la elite cruceña con el banquerismo fue ideológica y regional. Los grupos cruceños apoyaron abiertamente el golpe, “preocupados por las amenazas (del gobierno de Torres) de ampliar la reforma agraria a las nuevas zonas de agricultura comercial” (Klein, 1988: 307). Durante el Gobierno de Torres, Santa Cruz se convirtió en un punto de resistencia a las veleidades izquierdistas del régimen. El departamento se agitó por las acciones de organizaciones campesinas lideradas por el Partido Comunista Maoísta sobre haciendas para reemplazarlas por cooperativas agrícolas y emprender tomas de tierras urbanas al calor de la Asamblea Popular. La visión del Gobierno de Torres en el campo incluía la formación de estructuras comunales de producción agrícola, mixtas y estatales, como opción a un modelo sustentado en la empresa agrícola capitalista criticado por considerarlo generador

de desempleo y marginalidad (Sandoval, 2003: 31). Ambas acciones provocaron la reacción de la elite cruceña (*ibid.*, 98). También les inquietaba la nacionalización del petróleo y de la industria azucarera, dos sectores de los cuales dependía la economía regional.

El golpe en Santa Cruz fue una acción violenta en contra de los partidarios del Gobierno de Torres por parte de milicias falangistas y sectores militares (*ibid.*, 101). El sector económico cruceño que apoyó con mayor entusiasmo el golpe fue aquel de origen alemán y vinculado con la industria del azúcar y el algodón.

Las ‘amenazas’ que los empresarios cruceños percibían contra los intereses regionales fueron decisivas para su participación en el golpe de Estado. La idea de nacionalizar la industria azucarera cruceña, además de crear un sistema bancario unificado y una empresa nacional de comercio exterior, en el marco de una política en la que el Estado asumiría el control de la economía y la redistribución de excedentes, contrastaba con la concepción de las elites cruceñas, más bien privatista y liberal (Sandoval, 2003: 104).

El origen de Bánzer lo situaba muy cerca de las elites de Santa Cruz. El general era cruceño de nacimiento y se definía orgullosamente como tal, dispuesto a llevar a la región al nivel que le correspondía en el marco de la nación (citado por Lavaud, 1998: 298). Su política propendió a la creación de un Estado dirigido desde las Fuerzas Armadas e íntimamente articulado con los intereses de los empresarios agrícolas e industriales de Santa Cruz, con libre circulación de capitales y garantías a las empresas transnacionales (Sandoval, 2003: 34). El modelo de Bánzer incluyó la creación de empresas productivas del Estado en Santa Cruz, para satisfacer las necesidades del mercado interno. La iniciativa más importante fue la creación de la Confederación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional (COFADENA). A fines de los años setenta, la COFADENA llegaría a tener empresas manejadas por las Fuerzas Armadas en casi todos los sectores de la economía (Roca, 2007: 174). Parte del crecimiento del sector estatal se debió a la ampliación de las llamadas áreas estratégicas de la economía, reservadas al Estado (*ibid.*, 174). El férreo control de los militares sobre la economía dio fortalezas a esta dic-

tadura. “Uno de los bastiones más sólidos de la dictadura banquerista fue el monopolio en el control de la economía. Ello le permitió [...] estar por encima de empresarios, sindicalistas, campesinos o tecnócratas, supeditándolas a las decisiones del mando castrense” (*ibid.*, 175).

La política de Bánzer fue muy favorable hacia el desarrollo de la agricultura empresarial en Santa Cruz, con el propósito de volcarla hacia la exportación de azúcar, algodón y madera. Esta política incluyó una importante devaluación monetaria al inicio del Gobierno, y siguió durante los años siguientes con apoyos crediticios, ajustes de precios a los productos cruceños y amplias concesiones de tierra a través de una nueva etapa de la reforma agraria (Lavaud, 1998; Soruco, 2008). “Es a partir de los gobiernos militares donde se reparte tierras en este departamento, especialmente con Bánzer, cuando se procesa el 48% de los expedientes de grandes propiedades y el 51% de la superficie dotada entre 1953 y 1994” (Soruco, 2008: 68). En total, durante el Gobierno de Bánzer se entregaron 225 751 títulos, con una superficie total de 17,9 millones de hectáreas, equivalentes al 41% del área total distribuida en el período 1952-1993 (*ibid.*, 66). Bánzer también impulsó el financiamiento de los cultivos de azúcar, algodón, oleaginosas y ganadería (Lavaud, 1998: 282). La mayoría de las ayudas se canalizaron hacia los empresarios agrícolas antes que a los pequeños propietarios (*ibid.*). Entre 1971 y 1978, el 64% de los créditos concedidos por el Banco Agrícola Boliviano fueron hacia Santa Cruz, teniendo en cuenta que entre 1955 y 1970, ese porcentaje fue el 46% (Soruco, 2008: 69).

La década de los setenta representa la consolidación del posicionamiento de Santa Cruz como nuevo polo de desarrollo dentro de la economía nacional, proceso iniciado con la revolución de 1952. “Bolivia se hace autosuficiente en carne en 1958, en arroz en 1963, en azúcar en 1964 y en algodón en 1969. El PIB de la región se cuadruplicó entre 1952 y 1964, al pasar de diez millones a cuarenta millones (del 2,6% del PIB al 9,1%)” (Lavaud, 1998: 275). A inicios de los años setenta, la participación del departamento en el PIB nacional alcanzó el 16,3%; llegó a su nivel más alto en 1977, con el 19,2%; para cerrar la década con una participación del 18,7% (datos tomados de Sandoval, 2003: 117). El *boom* de Santa Cruz se inscribió dentro de una década de prosperidad económica para Bolivia,

tanto por los niveles de crecimiento alcanzados como por los ingresos generados por las exportaciones privadas y estatales. Entre 1970 y 1977, en el momento de mayor auge, la economía boliviana creció a una tasa promedio anual de 6%; el ritmo bajó en los últimos tres años hasta llegar a un preocupante 0,8% en 1980. A pesar de ello, la tasa de crecimiento promedio anual para la década fue de 4,9% (datos tomados de Sandoval, 2003: 116). Las exportaciones, que a inicios de la década alcanzaban apenas 191 millones de dólares, llegaron a 857,2 en 1979. El incremento se explica por el inicio, en 1972, de las exportaciones de gas, los buenos precios del estaño y el petróleo, y un crecimiento de las exportaciones agrícola de azúcar y algodón, estas últimas provenientes de Santa Cruz. Las exportaciones de petróleo pasaron de 31 millones de dólares en 1972 a 163 millones en 1974, gracias a los buenos precios internacionales; pero luego descendieron a 42 millones en 1978, por una brusca caída de la producción. El gas, en cambio, se convirtió en el producto estrella, al superar, a fines de la década, el monto de las exportaciones petroleras. Las ventas externas de gas empezaron en 1972, con 9,8 millones de dólares, y alcanzaron 78,5 millones de dólares en 1978, luego de un crecimiento sostenido durante toda la década (datos tomados de Dunkerley, 2003: 277).

Esta fue la época de oro del capitalismo de Estado en Bolivia. La dictadura banzerista asumió un discurso desarrollista y, tomando los recursos del financiamiento externo, emprendió todo tipo de obras y empresas. Muchas de ellas nacieron del capricho político, del cálculo prebendal o, siendo inversiones viables, se iniciaron en el espíritu de la desmesura de la época, con la creencia de que las ilusiones conforman el futuro de los pueblos (Sandoval, 2003: 121).

El crecimiento del sector estatal fue impresionante. En 1974, por ejemplo, se crearon 122 empresas industriales públicas y solo 39 empresas privadas. Las primeras generaron 105 925 empleos, mientras que las segundas, apenas 2 401 (Sandoval, 2003: 122). Un número importante de esas empresas (29 de 122) se crearon en Santa Cruz y generaron alrededor de 48 208 puestos (*ibid.*).

Para el departamento cruceño, la década de los setenta fue extraordinaria. Su tasa de crecimiento promedio anual fue del 5,9%, casi dos puntos por encima de la tasa nacional. El gran crecimiento se registró entre 1971 y 1977 con un tasa promedio anual de 8,0%. Los años finales de la década fueron de estancamiento, con tasas menores al 1% en dos períodos anuales consecutivos. Si bien el sector agropecuario fue la base del auge económico regional, desde los años setenta su importancia decreció dada la expansión de otros sectores. A mediados del período en cuestión, el PIB agropecuario representaba el 29,8% del PIB departamental, esa participación bajó al 20,3% en 1970, y de allí en adelante se mantuvo alrededor de ese nivel, con pequeñas variaciones hacia arriba y hacia abajo. En los setenta, también, la economía cruceña se vio empujada por la explotación de hidrocarburos, al menos durante los primeros cinco años, y por un sostenido crecimiento del comercio (datos tomados de Sandoval, 2003: 118-120). Las exportaciones agrícolas que más progresaron fueron las de azúcar, que de apenas 400 mil dólares a inicios de la década alcanzaron la impresionante cifra de 39,7 millones en 1976, para luego descender rápidamente a 14,2 millones en 1978. Algo similar ocurrió con el algodón, que arrancó la década con exportaciones de 7,6 millones de dólares, para llegar rápidamente a 22 millones en 1974, y cerrar el año 1978 con ventas por 14,8 millones. Se trata de cultivos cruceños con un *boom* efímero, pero, de todos modos, en conjunto, las exportaciones agrícolas bolivianas tuvieron un crecimiento muy importante a lo largo de la década, al pasar de 28,4 millones de dólares en 1972 a 86,6 millones en 1978, con un pico de 93,1 millones de dólares en 1977. La mayor parte de las exportaciones agrícolas provenían del departamento de Santa Cruz, lo que muestra la importante riqueza generada en este período bajo el banzerato.

Algunos autores sostienen que la dictadura no consolidó una burguesía agroindustrial sino un sector comercial y financiero en Santa Cruz (Soruco, 2008: 71). Sería más preciso, sin embargo, señalar que se produjo una diversificación de actividades empresariales alrededor del capital agrícola, comercial y financiero, siendo este último el punto de encuentro y articulación de los diversos intereses. Buena parte de los ingresos que generaron, especialmente el azúcar y el algodón, se transfirieron, sobre todo, al sector financiero (*ibid.*, 72). Lavaud sostiene que es allí donde se fusiona lo que él lla-

ma la neoligarquía: grupos cruceños tradicionales, alemanes, árabes, judíos, yugoeslavos y paceños. Se trata de una clase muy homogénea en la medida en que las actividades económicas locales están muy conectadas entre sí y ha logrado desarrollar una visión empresarial de conjunto (Lavaud, 1998: 285). Su cohesión como clase le permitió alcanzar una nueva presencia dentro del Estado. Desde esta perspectiva, la dictadura de Bánzer cambió la articulación regional de Santa Cruz en la estructura del poder estatal nacional.

Antes de 1971, la política local reflejaba los avatares de la política nacional; a partir de 1971 es la política nacional la que refleja las presiones locales: la sucesión de los presidentes del país se hace dependiente de las relaciones con una neoligarquía cruceña lo suficientemente aguerrida y respaldada por la población local como para intentar imponer candidatos o, al contrario, para oponerse a aquellos que considera sus adversarios (Lavaud, 1998: 295).

“La expansión de Santa Cruz dio lugar a un cambio profundo en los grupos nacionales y regionales de poder [...] Por primera vez en la historia boliviana ahora había una importante fuente de poder económico y político fuera de las regiones tradicionales montañosa y valluna, el viejo asentamiento de las poblaciones precolombinas y coloniales” (Klein, 1988: 309).

En la medida en que la dictadura de Bánzer cuestionó las mediaciones partidarias y sindicales de articulación de intereses en el Estado, propias del modelo nacional popular de la revolución de 1952, dio paso a lo que Romero Pittari llama un nuevo regionalismo, sustentado en la generalización de comités cívicos. El proyecto de Bánzer buscó articular un modelo estatal ligado directamente a las regiones mediante la creación de organismos para el desarrollo departamental, en perjuicio de los mecanismos propiamente políticos de articulación de intereses (Romero Pittari, 1989: 10). El nuevo regionalismo de los años setenta encontró en los comités cívicos, departamentales y provinciales su instrumento de organización y expresión (*ibid.*). Con el regreso a la democracia, los comités serían las instancias desde las cuales se demandaría la descentralización política y administrativa del Estado, un planteamiento de reforma política que levantó, como tema central, el poder de los departamentos en el ámbito del Estado (*ibid.*, 10).

Para concluir este caso, conviene citar la síntesis de largo alcance de Salvador Romero Ballivián sobre la configuración espacial de Bolivia en dos grandes conjuntos, occidente y oriente, a lo largo del siglo XX:

Por un lado, se sitúan las provincias que, cuando llegaron los españoles, tenían una fuerte presencia indígena, donde las lenguas aymara y quechua aún tienen relevancia social y la identificación con un pueblo indígena es elevada, donde las condiciones de vida suelen ser mediocres, la estructura agraria se concentra en la propiedad agrícola pequeña y mediana, y la minería constituyó un pilar de la economía regional, con una fuerte densidad de población y activos movimientos sociales. Allí prospera la izquierda y los partidos de protesta. Por otro lado, aparecen las provincias que tenían poca población indígena en el momento de la colonización española, donde la lengua castellana domina, existe poca identificación con los pueblos originarios, el nivel de vida es alto, la estructura agraria se funda en las grandes propiedades agrícolas, ganaderas o forestales, hubo pocos movimientos sociales contestatarios y las elites encabezaron el sentimiento regional. En esos lugares se asentaron los partidos de la derecha y del orden (Romero Ballivián, 2003: 450-451).

El caso de Ecuador

Guayaquil como núcleo regional

Como en Bolivia, también el siglo XX ecuatoriano arrancó con los vientos frescos de la Revolución Liberal de 1895, considerada el acontecimiento político más importante de la historia republicana del país. A diferencia de la Revolución Federal boliviana, la Revolución Liberal no consagró ninguna capitalidad –puesto que nunca se cuestionó a Quito como el centro del Estado republicano–, pero sí redefinió la configuración estatal de Ecuador a partir de una estructura fuertemente regionalizada entre la Costa y la Sierra, cada una con un núcleo articulador de poder: Guayaquil y Quito, respectivamente. Ambas ciudades rivalizaron por el predominio estatal de modo más o menos constante a lo largo de todo el siglo XX. La Revolución Liberal

fue un proceso de acomodo del Estado ecuatoriano a la presencia vigorosa de Guayaquil y la Costa, cuyo resultado fue la territorialización del poder entre dos regiones con dinámicas económicas, sociales y culturales antagónicas. A la vez, la estructura regionalizada del poder estatal planteó serias dificultades para la configuración de un centro político como eje ordenador del territorio, de sus estructuras de Gobierno y administración, y de los procesos de formación identitaria a través de la nación. A diferencia de Bolivia, donde el centralismo se impuso desde comienzos del siglo con la Revolución Federal, y se reforzó de modo constante con la Guerra del Chaco, la Revolución Nacional y los Gobiernos militares que la siguieron, en Ecuador el centro se vio obstruido permanentemente por la potencia de Guayaquil y la Costa como una región claramente diferenciada de aquella otra, la andina, donde se encontraba alojada la sede del Gobierno central: Quito. Durante la mayor parte del siglo XX, los centralismos de Ecuador y Bolivia compartieron las mismas debilidades estructurales para dominar claramente el territorio —falta de recursos, infraestructura de comunicación interna precaria, inestabilidad política, sucesivas crisis económicas, debilidad burocrática y administrativa— pero en el caso ecuatoriano, a esas falencias se sumó la capacidad de resistencia de Guayaquil a las políticas de concentración y centralización del poder estatal. La territorialización del poder del Estado, en el caso del Ecuador, determinó tres dinámicas de funcionamiento del clivaje centro/periferia a lo largo del siglo XX: a) momentos de equilibrio entre grupos económicos y elites políticas regionales gracias a un juego de reparto y negociación del poder, cuya condición fue un centro débil y un discurso muy ligero de la nación; b) momentos de fortalecimiento de las dinámicas centralizadoras del Estado a través, sobre todo, de las Fuerzas Armadas como actor político/institucional que reivindica de tiempo en tiempo la modernización y nacionalización de las estructuras del poder; y c) momentos de pura y simple inestabilidad política, con períodos muy prolongados de crisis gubernamentales, durante los cuales ninguna de las dos regiones encuentra espacios de negociación, y se enfrentan de modo permanente, sin que una se pueda imponer sobre la otra. Estos apuntes iniciales, esquemáticos, sobre el proceso de formación del Estado ecuatoriano desde comienzos del siglo hasta, al menos, el inicio de la democracia, en los años ochenta, bastan para subrayar las diferencias

entre Guayaquil y Santa Cruz como espacios regionales dentro de sus respectivos Estados; y, en consecuencia, también la naturaleza distinta de sus regionalismos. Mientras, a lo largo del siglo XX, Guayaquil fue un contrapeso del centralismo estatal, gracias a la importancia decisiva de su economía de agroexportación en el contexto nacional, Santa Cruz fue, hasta mediados del siglo pasado, una región muy periférica a la formación del Estado, precisamente por su poca significación económica frente a los enclaves mineros de los departamentos altiplánicos. De esa diferente configuración de los regionalismos guayaquileño y cruceño, y por ende también de sus centralismos, se derivaron clivajes territoriales muy distintos en los dos países, al menos hasta la década de los setenta, cuando los procesos adquirieron una mayor similitud. Los contrastes entre los dos casos ayudan a profundizar la comprensión del fenómeno regionalista en el marco de las formaciones estatales andinas. Analicemos el siglo XX ecuatoriano.

La Revolución Liberal

La Revolución Liberal, como la Federal, en Bolivia, resolvió a su modo los problemas de configuración del Estado heredados del siglo XIX. Lo hizo, como ya anticipé, a través de la configuración de una estructura regionalizada del poder estatal entre Costa y Sierra. La principal característica de la formación del Estado republicano en Ecuador fue haber sido el resultado de un pacto precario entre los departamentos de Cuenca, Guayaquil y Quito, luego de su separación de la Gran Colombia⁷⁴. El tema de mayor conflictividad a lo largo del siglo XIX fue la definición del poder de Quito como centro político en relación con las otras dos regiones, porque cada uno de los tres departamentos se veía a sí mismo como la expresión de un pueblo poseedor de su propia soberanía, identidad e incluso su propio sistema de administración de poblaciones (Demelás, 2003: 327 y ss.; King-

⁷⁴ Quito fue la capital colonial de la Real Audiencia de Quito (1563-1822) conformada, además, por los departamentos de Guayaquil y Cuenca. Las tres regiones siguieron sus propios procesos independentistas entre 1809 y 1820. En 1822, Bolívar las incorporó al proyecto de la Gran Colombia, como el Departamento del Sur. Tras el fracaso de la Gran Colombia, Quito, Guayaquil y Cuenca configuraron la República del Ecuador en 1830 (Demelás, 2003).

man, 2006; León, 2001). Como en Bolivia, el proceso independentista ecuatoriano produjo el fortalecimiento de las identidades y los poderes locales, una vez desaparecidos los aparatos centralizados de la administración colonial (Kingman, 2006: 83). Durante el siglo XIX, lo que se puso en juego no fue tanto la eliminación de dichos poderes locales cuanto el establecimiento de un sistema de mediación entre ellos y un nuevo aparato central (*ibid.*, 85). Este hecho explica las dificultades que experimentó el nuevo Estado a lo largo del siglo XIX para consolidarse como depositario único de la soberanía y la nación. Demelás sostiene que en Ecuador, como en ningún otro país andino, la formación del Estado republicano alcanzó las dimensiones de un pacto fundacional entre varios pueblos, cada cual dueño de un sentimiento profundo de soberanía. Las diversas rupturas del pacto durante el siglo XIX pueden ser interpretadas, precisamente, como ejercicios políticos para reasumir los derechos soberanos de los pueblos con el fin de redefinir los acuerdos estatales (Demelás, 2003: 331). En distintos momentos de ese siglo, la defensa de esas soberanías estuvo a punto de provocar el fracaso de la formación del Estado ecuatoriano⁷⁵. Con razón, Maiguashca (1994) sostiene que el principal problema de la formación estatal en Ecuador fue la fractura territorial. “Los agentes históricos no fueron clases sociales sino, más bien, fuerzas que se enfrentaron a nivel espacial, es decir, ‘el poder central’, los ‘poderes regionales’ y los ‘poderes locales’” (Maiguashca, 1994: 359; Ayala, 1990; Rodríguez, 1986; Henderson, 2009).

Pese a ser un Estado que se formó a partir de una suerte de “federalismo de facto” entre tres departamentos, cada uno con múltiples funciones de Gobierno, entre ellas las militares –de allí tanta inestabilidad derivada del caudillismo regional (Rodríguez, 1986)– la adopción de una fórmula unitaria prevaleció rápidamente sobre cualquier opción federal (Maiguashca,

75 Las pugnas entre los poderes locales en torno a la configuración territorial del Estado ecuatoriano produjeron graves crisis en 1835, 1845, 1859, 1876 y 1883. La más grave de todas ocurrió en 1859, cuando se formaron cuatro Gobiernos diferentes. El hecho fue una reacción de las elites locales a un programa de democratización del poder local planteado por la llamada Revolución Marcista (1845-1859). La agenda marcista se propuso dismantelar el unitarismo vertical que había sido impuesto durante el último período floreano (1843), y planteaba abrir los espacios locales a la participación popular mediante elecciones directas, y la eliminación de la esclavitud y el tributo indígena (Maiguashca, 1994: 363).

1994). En el debate del siglo XIX, las posiciones enfrentadas fueron las “unitaristas fuertes, centralistas” *versus* las “unitaristas débiles, descentralistas” (*ibid.*). De acuerdo con Maiguashca, solo cuando Ecuador encontró una fórmula intermedia entre el unitarismo difuso y el unitarismo vertical y rígido del período garciano (1861-1875), el Estado ecuatoriano empezó a afianzarse⁷⁶. En medio de la fragmentación regional del poder, Ecuador se afirmó como Estado a partir de un férreo proyecto conservador que se impuso de modo hegemónico entre 1861 y 1875, bajo la figura imponente de Gabriel García Moreno. Ese primer momento claro de afianzamiento del Estado republicano tuvo como soporte una constelación regional del poder serrano, configurada por una clase terrateniente de origen colonial –asentada en los ricos valles interandinos–, la Iglesia católica y una ideología muy conservadora y tradicionalista⁷⁷. Ese proyecto estatal tuvo como objetivo convertir a Ecuador en una “nación auténticamente católica” (Williams, 2007: 319). Sus alcances fueron múltiples. La sociedad civil y la cultura política fueron modeladas bajo los marcos del catolicismo; la Iglesia actuó como conjunto institucional a través del cual se afirmaba el proyecto de un Estado nacional. A la vez, la religión se convirtió en un recurso para legitimar y consolidar el poder central en Ecuador, a través de la institucionalización de lo que Williams llama un “catolicismo nacional” (*ibid.*, 345).

76 Esto supone, como plantea el mismo autor, que durante ciertos momentos de la formación estatal se produjeron fuertes penetraciones del centro en las periferias, siendo particularmente importantes los períodos abiertos por la Constitución de 1845 (floreana) y la de 1869 (garciana).

77 El poder de la clase terrateniente serrana se sustentaba en el dominio señorial sobre la tierra y sobre la población indígena asentada a lo largo del callejón interandino, en su zona centro-norte. El desarrollo de las haciendas serranas se dio de modo progresivo desde el siglo XVII; la hacienda fue el modo de distribución y organización del poder territorial en la región andina. Junto a esta poderosa clase terrateniente, que entre sus fuentes de poder contó con la acumulación de títulos nobiliarios para consagrarse como una aristocracia criolla, se encontraba la Iglesia católica, como un poder civilizador de las nuevas tierras y de sus habitantes a través de la misión evangelizadora. La Iglesia católica llegó a ser la mayor propietaria de tierras en la zona andina, ejercía un virtual monopolio sobre la cultura, y solo de modo eventual mediaba entre la población indígena y la aristocracia criolla. A diferencia de Bolivia, donde el poder de la Iglesia se vio afectado por el proceso de independencia y la fundación de la nueva república, en Ecuador la Iglesia conservó todo el poder concentrado desde la época de la colonia. Esto explica por qué la lucha entre liberales y conservadores marcó la disputa política desde mediados del siglo XIX hasta bien entrado el siglo XX. En Bolivia, después del proceso independentista, el tema religioso no fue un factor decisivo en la configuración del Estado.

El proyecto conservador unía de modo contradictorio el ideal republicano de la soberanía popular como sustento legítimo de la autoridad, con una ciudadanía católica⁷⁸. Mientras la soberanía del pueblo era reconocida como parte de un horizonte republicano, ese mismo pueblo debía, por otro lado, someter disciplinadamente su vida cultural, social, moral y política a un ordenamiento que venía desde el Estado y la Iglesia. Frente a estas dos instancias de poder, la soberanía popular quedaba restringida. La fórmula de una “república católica” como fundamento del Estado nacional resultaba ciertamente paradójica. Asumía que todo poder venía de Dios, a través del pueblo (Demelás y Saint-Geours, 1988: 169); pero una vez que el poder se delegaba al presidente, este se convertía en el intérprete de una voluntad que se originaba más allá y por encima de quienes constituían ese mismo pueblo. El elemento central del proyecto de la “república católica” consistía en poner en armonía las instituciones políticas con las creencias religiosas. En este diseño estatal, el catolicismo cumplía la función de generar una “unidad de creencias” en el marco de unas instituciones políticas republicanas asumidas de manera problemática desde la independencia. Maiguashca (1994) define este ideal cultural y político como una “modernidad católica” (*ibid.*, 388). En el modelo conservador, la nación solo aparecería con el triunfo de la moral católica como un código de la conducta privada y pública. El mismo horizonte de libertad personal quedaba inscrito en el marco del absolutismo moral proclamado por la Iglesia católica. La moral constituía, en realidad, un dispositivo cultural y político a través del cual se gobernaban y disciplinaban las almas de los individuos. La posibilidad misma de la nación derivaba del triunfo de la moral católica como fundamento tanto de la vida individual como de la comunidad política. Por consiguiente, más que una realidad, la nación católica constituía un horizonte del Estado ecuatoriano; se vislumbraba como aquello que salvaría a la república del caos, dándole unidad moral. Pero mientras se formaban los “ciudadanos del mañana”, “el gobierno y sus aliados eclesiásticos se dispusieron a ‘restablecer el imperio de la moral’” (Williams, 2007: 336). En la época garciana, el Estado emprendió una campaña moralizadora de vigilancia y control de las

78 De hecho, en la Constitución de 1869, uno de los requisitos de la ciudadanía era ser católico, y esta religión era la oficial del Estado.

costumbres y comportamientos “de todos los ecuatorianos, de los sectores plebeyos y de la clase alta, de los indios y de quienes no lo eran, de mujeres y varones” (*ibid.*, 342). Este proyecto fue más exitoso y severo, si aceptamos la interpretación de Williams, entre aquellos grupos que aspiraban al poder e intervenían en la “esfera pública” —maestros, curas, burócratas, elites políticas— a quienes se les medía con una vara más rigurosa de religiosidad y moralidad (*ibid.*, 342).

La posibilidad de enfrentar a esa constelación conservadora, terrateniente, aristocrática y católica de poder regional, cuyo eje era la ciudad de Quito, solo emergió de modo definitivo cuando Guayaquil se convirtió en la base de un proceso dinámico y activo de incorporación de la economía costeña al mercado capitalista mundial, gracias a la producción cacaotera⁷⁹. Guayaquil y la Costa pueden ser ubicados como parte de aquellas regiones de América Latina periféricas respecto al corazón de las estructuras coloniales (Knight, 2005). Con la independencia, estas zonas se definieron por su vinculación al comercio mundial, su apertura a ideas liberales, la ausencia relativa de una población indígena densa —lo que disminuyó las barreras étnicas y de casta— y la relativa debilidad, también, de la Iglesia católica (*ibid.*)⁸⁰. El progreso de

79 El desarrollo de la producción cacaotera en la Costa fue el factor que modificó de modo progresivo el profundo desequilibrio demográfico que caracterizaba a Ecuador hasta mediados del siglo XIX. En 1850, la población total de Ecuador era de 816 mil habitantes, de los cuales alrededor de 89 mil vivían en la Costa (Deler, 2007: 232). Cabe señalar que en esa época la población indígena, asentada en la Sierra centro-norte, era mayoritaria en el país, con 400 mil personas, frente a 192 mil blancos y 221 mil mestizos (datos de Joaquín de Avendaño citados por Saint-Geours, 1990: 50). Entre inicios y mediados del siglo XIX, la población de la Costa no superó el 10% del total nacional. De igual manera, mientras Quito era el eje de un conjunto de ciudades repartidas a lo largo de la Sierra centro-norte (siendo las más importantes Ambato, Latacunga, Ibarra, Otavalo, Riobamba y Guaranda), en la Costa el único núcleo social urbano importante era Guayaquil (Deler, 2007: 240). Fue el *boom* del cacao el que revirtió de modo progresivo esta desigual ocupación del espacio geográfico de Ecuador. Entre 1870 y 1920 la población de Guayaquil pasó de 12 mil a noventa mil habitantes; y para 1880 ya se había convertido en la ciudad más poblada de Ecuador (*ibid.*, 241).

80 A pesar del proyecto garciano de construcción de una nación católica, la Iglesia siguió siendo una institución instalada en la zona andina. “La Iglesia estaba fuertemente centrada en la sierra, donde la mayoría de la población del país había vivido desde tiempos precoloniales. La relativa presencia de la Iglesia en la sierra *versus* la Costa se revela en asuntos tales como el número de conventos en cada zona [...] (En Guayaquil) ningún convento se formó hasta 1858. Hacia fines del siglo XIX había 485 iglesias en Ecuador, de las cuales solamente 53 estaban localizadas en la Costa; de manera similar, solo seis de los 47 conventos y monasterios de Ecuador se hallaban en esa región. Un resultado fue que el mismo clero fue principalmente recluido en la sierra, donde tenía conexiones

Guayaquil fue un proceso sostenido desde la segunda mitad del siglo XIX hasta alcanzar su esplendor en la primera década del nuevo siglo, cuando Ecuador se convirtió en el principal exportador de cacao en el mundo⁸¹. El desarrollo de la producción cacaotera transformó a Guayaquil en un impresionante centro de prosperidad y bonanza económica. La base de la producción se centró en las grandes haciendas ubicadas a lo largo de la rica cuenca del río Guayas⁸², y que pertenecían solamente a pocas familias (Chiriboga, 1988; Guerrero, 1980). Las tierras fueron cultivadas bajo modalidades de trabajo no capitalistas, basadas en la sujeción del jornalero o sembrador y su familia a la gran propiedad territorial, y la consiguiente apropiación de una renta en productos o en trabajo (Guerrero, 1980). La fuente de mano de obra provino principalmente de migrantes indígenas serranos, que llegaban a las zonas productoras como trabajadores temporarios para luego convertirse en permanentes. Les atraían los salarios más altos que podían ganar como jornaleros y una relativa mayor libertad, frente al régimen hacendatario de la Sierra (Pineo, 1994: 259). La importancia de la producción cacaotera en la configuración de la estructura social de Guayaquil y la Costa se evidencia por el hecho de que 25 mil personas llegaron a trabajar en las plantaciones en el momento de auge de la producción (1910-1920). Este número de personas equivalía a toda la población de la ciudad de Guayaquil y a la cuarta parte de la población de la provincia del Guayas en 1890.

La inmensa riqueza generada por la producción cacaotera produjo el nacimiento de un grupo de poder oligárquico en Guayaquil, compuesto no solo por los propietarios de las haciendas, sino por prósperos comerciantes y banqueros, todos ellos relacionados a través de redes familiares (Guerrero, 1980; Pineo, 1994). El conglomerado oligárquico se constituyó

cercanas con las familias de elite. Adicionalmente, las propiedades rurales de las comunidades religiosas llegaban a 86 en ocho provincias serranas” (Clark, 2004: 67-68).

81 A comienzos de siglo, Ecuador llegó a ser el principal exportador de cacao en el mundo. Las cifras de crecimiento de la producción revelan el *boom* cacaotero vivido por el país. La producción anual creció, en promedio, de 171 952 quintales entre 1861 y 1870, a 817 707 quintales entre 1911 y 1920 (Chiriboga, 1988: 59).

82 La producción cacaotera cubrió una parte importante de las provincias costeñas. Las zonas donde se ubicaron las haciendas más importantes fueron Los Ríos, con 1594 extensas plantaciones, y Guayas, con 546. Otras terrenos de menor tamaño surgieron en El Oro, Manabí y Esmeraldas (Pineo, 1994: 257).

por “la elite de grandes propietarios, exportadores y banqueros que controlan las mejores y el mayor número de propiedades cacaoteras, el Banco Comercial y Agrícola, las compañías de exportación, los ingenios azucareros y diversos establecimientos industriales y de servicios” (Pineo, 1994: 92)⁸³. Se trataba de un grupo de familias cuyos apellidos se repetían en varias instituciones financieras, empresas, fábricas y también en las más diversas instituciones locales, como la Cámara de Comercio, la Junta de Beneficencia Municipal, la Sociedad Filantrópica del Guayas o el Ayuntamiento de Guayaquil (Guerrero, 1980: 83)⁸⁴. De todas las actividades económicas, el grupo vinculado con el comercio de importación era el más grande dentro de la elite (Pineo, 1994: 249). Ello se explica por qué Guayaquil dominó, entre 1890 y 1920, no solo las exportaciones sino también el negocio de las importaciones. “La participación de la ciudad en el total de las importaciones del país nunca cayó del 91% y, a veces, alcanzaba el 95% del total” (*ibid.*, 255). La importancia del comercio exterior para la economía ecuatoriana se refleja en el peso de las rentas aduaneras en el presupuesto nacional. “Entre 1895 y 1925 los impuestos de aduana oscilaron entre 53% y 81% de los ingresos estatales. La mayor parte de ese dinero provino de la provincia de Guayas (de 84% a 97%), y el resto, de las otras provincias costeñas” (*ibid.*, 277). El control de las rentas aduaneras siempre fue un tema de conflicto entre los grupos económicos guayaquileños y el Estado central en Quito. Ya desde esa época, entre los guayaquileños existe la percepción de que el Estado central se apropiaba de las rentas generadas por la ciudad y la región, en perjuicio de los intereses locales (*ibid.*, 1994). Esta oligarquía, como grupo de poder, se distinguió de la aristocracia terrateniente serrana, tanto por las fuentes de acumulación de riqueza que la nutrieron como por sus concepciones del Estado y sus orígenes socia-

83 Chiriboga sostiene que la renta cacaotera también se invirtió en producción azucarera y en industrias de calzado, fósforo y cerveza (Chiriboga, 1988: 87).

84 De acuerdo con Guerrero, la articulación de los tres sectores económicos define claramente la existencia de una “burguesía local” (Guerrero, 1980) con capacidad para sustentar un nuevo proyecto nacional centrado en la plena incorporación de Ecuador al mercado mundial. Este grupo de poder local estuvo detrás de la Revolución Liberal de 1895, que redefinió la estructura del Estado ecuatoriano, y fue el que dominó políticamente Ecuador durante el llamado “período plutocrático” (1912-1925). De hecho, todos los presidentes de Ecuador de ese período estuvieron ligados directamente al núcleo oligárquico.

les. Hay dos características importantes de la oligarquía guayaquileña que conviene subrayar: por un lado, se trata de una elite que no se dividió en fracciones ni tampoco se mezcló con la aristocracia serrana (*ibid.*, 1994); y por otro lado, sus orígenes no se remontan a la colonia, con los reconocimientos de títulos nobiliarios que marcaron a la aristocracia serrana, sino al primer momento del desarrollo capitalista gracias a la vinculación de las economías nacionales con el mercado mundial. Al encontrarse a mitad de camino entre las clases dominantes de origen colonial y una burguesía industrial capitalista, en la oligarquía convergieron elementos modernos y tradicionales, en un juego de alteración y dislocación permanente de lo moderno en lo tradicional y viceversa⁸⁵.

A fines del siglo XIX, de la mano de esta próspera oligarquía, Guayaquil encarnaba los vientos de modernidad y progreso, además de ser un polo de permanente atracción para diversas corrientes migratorias de la Sierra y el exterior. El dinamismo mercantil de Guayaquil, la ciudad puerto, era siempre contrastado con el aislamiento y el silencio de Quito y el resto de las ciudades andinas. Los contrastes regionales fueron subrayados para mostrar los abismos que separaban la Sierra de la Costa. Un documento publicado en 1926 por el Banco de Descuento, con sede en Guayaquil, contraponía así ambas regiones: “El turista y el comerciante que la visitan (Guayaquil) admiran su febril actividad mercantil e industrial y se sienten extrañados del contraste cuando regresa de su gira por las ciudades del interior, evocadoras, con su silencio, del antiguo colonialismo español” (citado por Paredes, 2003: 131). Las descripciones de la ciudad en la transición de siglo la presentan como bulliciosa, inquieta, abierta a los intercambios económicos con el mundo, mucho más cosmopolita que las ciudades serranas, enclavadas en los Andes (Kingman, 2006). Fruto de este aire de modernidad y progreso, pero también de su distancia frente al denso orden andino de origen colonial, desde las últimas décadas del siglo XIX se desarrolló en Guayaquil una sociedad civil no controlada por la Iglesia, laica, donde floreció otra forma de vida social, política y cultural, con una explosión de mutualidades obreras, clubes civiles y asociaciones artísticas (Quintero y

85 Veremos la característica de este grupo de poder en la parte final de este capítulo.

Silva, 1991). Guayaquil expresaba el progreso de la modernidad capitalista. La gran obra emblemática de ese espíritu sería el ferrocarril, que unió Quito y Guayaquil en 1906, llevada a cabo con enorme esfuerzo por los primeros Gobiernos liberales. El espíritu del progreso predominante en la transición de siglo –para usar una expresión de Carlos Arcos (1986)– la definió como la obra redentora del tradicionalismo serrano (Clark, 2004). El ferrocarril integraría al país y modernizaría a Quito y a la Sierra, sacándolas de su atraso, encierro, arcaísmo y conservadurismo; estaba llamado a ser la piedra angular de un proyecto de renovación nacional, símbolo de la modernidad y la nación, un medio para redimir a los individuos de la inercia y el estancamiento (Clark, 2004: 50, 58).

El auge e impulso de la economía regional guayaquileña convirtió al liberalismo en un proyecto hegemónico durante las primeras dos décadas del siglo XX, tras el triunfo de la revolución en junio de 1895. El liberalismo fue un movimiento político que articuló una diversidad de sectores sociales, desde campesinos, jornaleros y sembradores en las montoneras alfaristas, hasta artesanos, intelectuales y políticos con diversos grados de radicalidad en sus posturas críticas frente al clericalismo serrano⁸⁶. La Revolución Liberal fue un conjunto de campañas militares desarrolladas desde 1892 hasta 1895 (Ayala, 1994) por las montoneras alfaristas en las provincias costeras de Manabí y Esmeraldas, que más tarde se proyectó hacia Guayaquil, y luego sobre la Sierra y Quito, donde triunfó sobre el ejército serrano el 5 de junio de 1895. El paraguas ideológico que cubrió a la revolución fueron los ideales políticos de la modernidad enfilados en contra de un Estado terrateniente y una cultura subordinada al poder omnímodo de

86 La figura del liberalismo radical ecuatoriano fue Eloy Alfaro. Sus luchas comenzaron en los años sesenta del siglo XIX, en contra del Gobierno ultraconservador de García Moreno. A inicios de los ochenta dirigió varias revueltas en contra del Gobierno de Ignacio de Veintemilla (1878-1882). Entre 1882 y 1883 fue proclamado Jefe Supremo de las provincias de Manabí y Esmeraldas (en la Costa ecuatoriana) (Ayala, 1988: 121-122). Las montoneras dirigidas por Alfaro encarnaban “un proyecto político propio democrático radical, cuyas bases fundamentales eran la reivindicación de la propiedad de la tierra y la supresión de las instituciones serviles como el concertaje” (*ibid.*, 122). La lucha de Alfaro duró más de diez años, con momentos de receso por estar exiliado y sucesivas derrotas militares. La situación política cambió en 1895 por un escándalo que sacudió al Gobierno de turno. Sin embargo, los enfrentamientos con las milicias conservadoras se extendieron hasta 1912. De acuerdo con datos del historiador Enrique Ayala, a lo largo de ese período de luchas revolucionarias se produjeron 4 627 muertes en distintas batallas (*ibid.*, 123).

la Iglesia católica. El radicalismo liberal solo se entiende en un país ultraconservador como el Ecuador de fines del siglo XIX. La revolución abrió el campo de la política ecuatoriana a un nuevo horizonte cultural y discursivo, en el que fue posible repensar las relaciones entre el individuo, la sociedad y el Estado fuera de los marcos religiosos del catolicismo y en un renovado proyecto republicano. En un país donde la religión católica había sido el elemento ideológico y cultural más importante de la integración estatal en buena parte de la segunda mitad del siglo XIX, el radicalismo liberal rompió una larga tradición cultural de dominio conservador y clerical en el ámbito estatal. Para el liberalismo, la centralidad de la Iglesia y de la religión en la formación del Estado y la nación constituían una herencia colonial inadmisibles, a la vez que un signo de dominación y atraso. En este contexto histórico, el proyecto liberal reivindicó la autonomía de los individuos, las libertades de expresión, culto y pensamiento, y la soberanía del pueblo como sustento del Estado y la nación. La lucha de los individuos y el pueblo se situó, a fines del siglo XIX, en el corazón de una dramática contienda entre la oscuridad y la luz, la barbarie y la civilización, la esclavitud y la libertad. Todos estos ideales provocaron una transformación profunda del campo político con la revolución. “Simplificando lo que fueron complejos y disputados procesos, durante los 15 años posteriores a 1895, el Estado liberal secularizó la educación, declaró la libertad de cultos, promulgó leyes sobre el matrimonio civil y el divorcio, estableció el registro civil de nacimientos, matrimonios y muertos, secularizó cementerios, nacionalizó las propiedades de las órdenes religiosas y expulsó a miembros extranjeros de las [mismas]” (Clark, 2004: 68).

Sin embargo, la propia visión de la Revolución Liberal como proyecto nacional de refundación estatal se detuvo a la hora de enfrentar la estructura del poder de la clase terrateniente serrana⁸⁷. Tanto el régimen hacendatario como el dominio étnico sobre las poblaciones indígenas se mantuvieron a pesar de los cambios producidos por la revolución en el campo político. Los desafíos abiertos por el liberalismo para imaginar una nación moder-

87 La revolución se limitó a expropiar una parte de las tierras en manos de la Iglesia a través de la aplicación de la llamada Ley de Manos Muertas. Sin embargo, estas tierras no fueron repartidas entre las comunidades indígenas sino entre nuevos grupos ligados a las elites serranas.

na, cívica, sustentada en la voluntad de los ciudadanos libres, iguales, racionales, se enfrentó al obstáculo insalvable de la presencia mayoritaria de la población indígena y de los abismos culturales entre esta raza oprimida y las nuevas elites ilustradas. El liberalismo consideraba a los indios como una raza cultural y socialmente degradada, incapaz de hacer suyos los ideales de la modernidad política: autonomía, individualidad y razón (Burbanco de Lara, 1996). A pesar de todas las denuncias del liberalismo radical en contra del oprobioso sistema de dominación hacendatario, los cambios en este ámbito quedaron circunscritos a la eliminación del llamado concertaje en 1912. Sin embargo, las haciendas encontraron rápidamente un relevo al concertaje, bajo la figura del *huasipungo*, que prevaleció por lo menos hasta fines de la década de los cincuenta⁸⁸. El liberalismo expresaba la misma desconfianza de las clases altas, blancas y mestizas hacia la presencia indígena; de allí que la renovación de la cultura política propiciada por la revolución haya estado marcada por lo que Mercedes Prieto ha llamado el “liberalismo del temor”. Ese miedo se sustentaba en distancias raciales insalvables y en el temor a una latente guerra de razas (Prieto, 2004: 30). A diferencia de Bolivia, la desconfianza no se originaba en la experiencia del conflicto étnico vivido durante la Guerra Federal, con la insurrección de las comunas aymaras bajo la conducción militar del temible Wilka, sino en una distancia cultural insalvable alimentada por la mala conciencia como grupo y clase explotadora y abusiva. No obstante, el liberalismo se vio obligado a una constante negociación y adaptación de sus principios universales a las condiciones de existencia de los indígenas tal como eran imaginados por las elites dominantes (*ibid.*, 2004). Esta negociación, que operaba sobre una tensión constitutiva entre la proclama de la igualdad política de los ciudadanos libres e iguales y una protección basada en consideraciones raciales, llevó al liberalismo a construir un “complejo de gobernabilidad”

88 Mientras el concertaje era una relación de subordinación de las familias indígenas a las haciendas a través de un sistema hereditario de endeudamiento, que castigaba con la prisión en caso de que los conciertos huyeran de la hacienda; el *huasipungo* era una forma de explotación del trabajo basada en la entrega, por parte del patrón al indígena y su familia, de un lote de tierra para su usufructo, a cambio del cual debía trabajar varios días a la semana en la hacienda (Guerrero, 1976). La eliminación de la relación latifundio-*huasipungo* fue, como veremos, el principal objetivo de la primera Ley de Reforma Agraria expedida en 1963 por una dictadura militar.

de los indígenas sobre la base de tres rasgos distintivos: su rebeldía y deseo de revancha, su condición nómada y su habilidad para encubrir su individualidad detrás de una identidad colectiva y comunitaria (*ibid.*, 30). Los indígenas fueron sometidos a un nuevo régimen de gobernabilidad a partir de un dispositivo de “indigenidad” (*ibid.*, 2004)⁸⁹. Al estar incapacitados para ejercer de modo autónomo las libertades políticas de la modernidad, fueron sujetos a un régimen de tutelaje paternal, por las elites autodefinidas como modernas e ilustradas (Burbano de Lara, 1996). Los liberales condenaban radicalmente al clericalismo y al tradicionalismo hacendatario desde la utopía de la emancipación moderna –la razón por encima de la fe, la libertad por encima del tutelaje religioso y moral– pero compartían ampliamente la visión conservadora y terrateniente del mundo indígena como degradado. La comprensión que tenían de los indígenas contaminó la visión general de los grupos liberales respecto de las clases populares en Ecuador. El pueblo, los artesanos, los proletarios, tan exaltados en la retórica, eran considerados, igualmente, grupos embrutecidos, supersticiosos, temerosos, por el largo dominio del oscurantismo clerical. Frente a estos grupos, los liberales establecieron una distancia de clase, racial y cultural, que condicionó la modernidad política de Ecuador (*ibid.*).

Como forma hegemónica estatal, el dominio liberal se extendió desde 1895 hasta 1925, período que corresponde a lo que Bustamante y Varas llaman la “República liberal”⁹⁰. “En este período, los sectores agrarios se-

89 Mercedes Prieto habla de un nuevo dispositivo de indigenidad a partir del cual el liberalismo estableció estrategias de gobernabilidad de los indígenas. Ese dispositivo le permitiría, entre otras cosas, clasificarlos como trabajadores conciertos (sometidos al poder hacendatario), indios comunales e indios evolucionados vinculados a la ciudad (*ibid.*, 31).

90 Sin embargo, hay que distinguir dos momentos del período liberal: el primero se inició en 1895 y se extendió hasta 1912, cuando se produjo el asesinato y arrastre de Alfaro en Quito, un acontecimiento dramático y bárbaro de violencia política; tras la muerte de Alfaro, quien expresaba un liberalismo monotonero, se inició el período del liberalismo oligárquico, dominado ampliamente por los grupos de poder guayaquileño. Este segundo momento, que se alargó hasta 1925, puede ser visto como el equivalente ecuatoriano del dominio conservador de la oligarquía de la plata chuquisaqueña entre 1880 y 1899. Ambos regímenes oligárquicos se caracterizaron por una fusión absoluta entre el poder económico –los mineros de la plata y los oligarcas del cacao– y el manejo del Estado, dentro de un régimen limitado de derechos políticos. Todos los presidentes de Ecuador entre 1912 y 1924 pertenecían a la clase alta guayaquileña: Emilio Estrada Carmona (1911-1915), Alfredo Baquerizo Moreno (1916-1920) y José Luis Tamayo (1920-1924).

rros deben aceptar la dirección de Guayaquil por el impacto combinado del triunfo de las tropas alfaristas –progresivamente hegemónicas desde Guayaquil– sobre el ejército regular de Quito, y la prosperidad y empuje de la economía de plantaciones costeras, lo que da la base material a la hegemonía de la costa” (Bustamante y Varas, 1978: 30). La orientación básica de la conducción estatal durante este período se rigió por un anticlericalismo radical, el fomento a una cultura laica y una política económica librecambista orientada a fortalecer los vínculos de la economía costeña con el mercado mundial. En el plano político, al producir la separación entre Iglesia y Estado, la revolución permitió la configuración de una esfera política independiente de la moral católica y de los intereses y compromisos privados de los señores de la tierra (Ayala, 1994: 224). “Todo ello representó, sin duda, una modernización de las estructuras políticas y sociales, así como el apareamiento de nuevas formas de expresión ideológica, de nuevos actores sociales y nuevos conflictos” (*ibid.*). La ampliación de la esfera política fue el resultado del reconocimiento que hizo la revolución de reivindicaciones liberales básicas como la libertad de conciencia, culto y expresión. Si bien la revolución liberal trajo consigo una inédita movilización social en todo el país y una ampliación de la participación política, todo ello no significó la consolidación de un sistema electoral que asegurara la institucionalización de una forma democrática (*ibid.*, 226). Al contrario, los liberales instituyeron el fraude electoral como mecanismo para conservar el poder. La continuidad del régimen liberal se debió a su capacidad para convertir las milicias revolucionarias en la base de la oficialidad y los cuadros del nuevo ejército (Bustamante y Varas, 1978: 43).

Si se comparan los regímenes liberales que se instauraron a comienzos de siglo en Ecuador y Bolivia se pueden establecer algunas similitudes y diferencias. Los dos establecieron un Estado que tenía como base una estructura de clase oligárquica (minera en el caso de Bolivia y agraria, comercial y financiera en el caso de Ecuador) y señorial hacendataria; pero se diferencian en que la estructuras de clases, en el caso de Ecuador, coincidió con una diferenciación regional, mientras que en Bolivia las dos clases fundamentales se encontraban instaladas en el mismo espacio regional del altiplano boliviano. Los dos Estados se levantaron sobre un nacionalismo

étnico que condenaba a los indígenas a una posición subordinada, paternal y violenta a la vez, dentro de la comunidad política, que se convirtió, así, en un espacio privilegiado de los grupos blancos y mestizos. El nacionalismo étnico de los Estados boliviano y ecuatoriano se levantó sobre el mismo miedo a lo que en los dos países se llamó la guerra de razas. Ambos proyectos operaban sobre un conjunto de libertades políticas y ciudadanas restringido a los grupos blancos y mestizos propietarios e ilustrados, y orientaron su gestión económica mediante políticas librecambistas cuyo objetivo era favorecer la integración de las producciones de exportación al mercado capitalista internacional, y alentar el comercio de importación.

La Revolución Juliana y la incursión de los militares como actores políticos

La “república liberal” llegó a su fin en 1925, tras un golpe de Estado de un grupo de oficiales jóvenes del Ejército, insubordinados en contra de los mandos superiores, en la llamada Revolución Juliana. Los jóvenes oficiales lanzaron su acción política para “salvar los sagrados intereses de la patria”, frente a un régimen de Gobierno que no representaba más la voluntad nacional⁹¹. De este modo llegó a su fin el llamado período de la “paz bancaria” (1916-1925) (Fitch, 1977: 48), con sus cuatro relevos presidenciales continuos, aunque siempre bajo la sospecha de un fraude electoral. La Revolución Juliana inauguró en el país un tipo de intervención política de los militares mediante golpes de Estado institucionales, no caudillistas, legitimados desde un discurso de unidad nacional. Este movimiento fue, en efecto, el primero de varios momentos a lo largo del siglo, en los cuales los militares emergieron como un actor político/institucional para llevar a cabo programas de corte nacionalista, modernizador y centralizador del poder estatal. En todos estos momentos, como veremos, un blanco de las críticas de los militares fue el poder de los grupos oligárquicos guayaquileños, con los cuales se enfrentaron ya fuera para sujetar algunas de sus actividades al control del Estado, para

91 Las citas entre comillas corresponden a Bustamante y Varas [1978] citados por Paz y Miño, 2002: 15-16.

ampliar el poder público o para poner en marcha políticas económicas que dieran a Ecuador un modelo de acumulación de capital distinto al agroexportador. Sería a partir de la Revolución Juliana que los militares actuarían como la principal fuerza política centralizadora del poder estatal en el Ecuador del siglo XX⁹². Asimismo, frente a ese primer momento de un poder centralizador, se configuró un regionalismo sustentado en el activismo de grupos muy influyentes y poderosos de la elite bancaria y comercial guayaquileña.

La Revolución Juliana llegó en un momento de crisis económica y social general provocado por una caída drástica de las exportaciones de cacao desde inicios de los años veinte⁹³, por un desorden monetario y cambiario general –atribuido a un manejo prebendalista de las finanzas públicas por parte de los bancos emisores guayaquileños, sobre todo del poderoso Banco Comercial y Agrícola– y por la represión estatal para contener las protestas de las primeras organizaciones artesanales y obreras frente al carácter fuertemente excluyente del régimen oligárquico⁹⁴. El programa vino acompañado por un fuerte discurso en contra del “desenfreno plutocrático”, abiertamente crítico de los bancos como un “formidable enemigo de la nación”, a los que se responsabilizaba de ser los causantes de la anarquía económica reinante ese momento en Ecuador (Paz y Miño, 2002: 74; Dillon, 1985 [1927]: 57). Si bien el golpe fue llevado a cabo por iniciativa

92 Algunos autores llegan, incluso, a sostener que el programa juliano inauguró el modelo de Estado-nación en Ecuador, el mismo que habría sido enriquecido y complementado por los intervencionistas Gobiernos militares posteriores, mediante programas desarrollistas. De esa manera, los militares habrían sido los artífices de un modelo estatal-nacional-desarrollista (Paz y Miño, 2002). Se trata, sin embargo, de un modelo sin un componente popular fuerte, definido de modo autoritario y tecnocrático por los militares como contrapeso de los grupos regionales de poder. De todas formas, al inclinar la balanza hacia el centralismo, los Gobiernos militares siempre fueron vistos desde Guayaquil como aliados de las elites quiteñas.

93 El sistema cacaotero entró en crisis por una fuerte caída de los precios internacionales, por la pérdida parcial de los mercados tradicionales europeos –provocada por la I Guerra Mundial– y por las enfermedades que arruinaron una parte de las plantaciones (Deler, 2007: 288). Debido a estos factores, las exportaciones del país cayeron de 19,6 millones de dólares en 1919 a 7,5 millones en 1923 (*ibid.*, 324).

94 El incidente más grave se produjo el 15 de noviembre de 1922 en Guayaquil, cuando las protestas de varios sindicatos obreros en contra del costo de la vida y la pérdida de valor adquisitivo de los salarios fueron reprimidas en una “espantosa carnicería en las calles, las plazas y dentro de casas y almacenes. Cuantos grupos pudieron, se salvaron solamente gracias a una fuga veloz. Luego, en la noche, numerosos camiones y carretas se dedicaron a recoger los cadáveres y echarlos a la ría” (Oscar Efraín Reyes, citado por Cueva, 1988: 27).

de los oficiales jóvenes del Ejército, agrupados desde 1924 en la llamada Liga Militar, contó con el respaldo de la incipiente clase obrera urbana, de las clases medias y de grupos de la elite serrana (North, 2004: 189). De allí que el programa juliano incluyera entre sus objetivos tímidas promesas de compromiso social frente a los obreros y la raza indígena (Paz y Miño, 2002). No fue, en ningún caso, una acción que contara con una participación decidida de grupos y organizaciones sociales. Detrás del golpe de Estado aparecía una suerte de coalición heterogénea, contradictoria incluso, entre los propios oficiales del Ejército, grupos vinculados a la clase terrateniente serrana y una fracción modernizante de la elite quiteña, partidaria de llevar adelante un programa de modernización sustentado en el desarrollo de la industria y la expansión del mercado interno (Marchán, 1991; Paz y Miño, 2002; Paredes, 2003). Los objetivos básicos del Gobierno juliano fueron tres: fortalecer el poder y la autoridad central del Estado en el campo tributario y financiero, someter a los bancos a una vigilancia estatal, y transferir al Estado la facultad exclusiva de la emisión monetaria, mediante la creación del Banco Central⁹⁵. En conjunto, las acciones planteaban un fortalecimiento muy amplio del poder público en el campo económico. Detrás de ese objetivo, o quizá incluso como expresión suya, emergía también la urgencia de contar con un Ejército modernizado y profesionalizado, al que se empezó a ver como “espina dorsal de la nacionalidad” (Junta Suprema Militar de Ecuador, 1925). En lo más inmediato, el Gobierno debía enfrentar una gigantesca crisis monetaria y cambiaria ocasionada por una desmedida emisión de los bancos guayaquileños, los más grandes del país, y por un sobreendeudamiento del Estado con esas mismas entidades (Paz y Miño, 2002)⁹⁶. Desde una perspectiva más histórica, la revolución

95 Los ideólogos de la revolución consideraron que la facultad de los bancos privados para operar como emisores constituía una concesión graciosa del Estado que impedía, en el contexto de la crisis, un adecuado manejo del crédito y del medio circulante. El estado de anarquía financiera prevaleciente en Ecuador fue descrita por el Ministro de Hacienda de la Revolución Juliana en los siguientes términos: “Cada banco hace lo que le da la gana en materia de crédito [...] Las cierra, las abre, las vuelve a cerrar, según el estado bilioso del gerente y los negocitos en perspectiva” (Dillon, 1985 [1927]: 57-58).

96 Aunque todos los bancos emisores se habían excedido en sus límites, el caso más escandaloso resultó, sin duda, el del Banco Comercial y Agrícola, ligado a los intereses de los grupos exportadores guayaquileños (Paz y Miño, 2002). Los privilegios de lo que Dillon llamaba la “bancocracia

fue un intento por transitar de un capitalismo liberal sin restricciones y controles a un capitalismo regulado por el Estado (Conaghan, 1988: 41)⁹⁷.

Las principales confrontaciones del Gobierno juliano con Guayaquil giraron en torno a la creación del Banco Central, a la centralización de las rentas estatales –absurdamente manejadas por intereses localistas– y a la suerte que debía correr el Banco Comercial y Agrícola, convertido en el blanco de las críticas del programa gubernamental. Todos los temas fueron motivo de violenta controversia entre el Gobierno y los grupos de poder guayaquileños, que consideraban las medidas como una amenaza a sus intereses regionales. La creación del Banco Central, por ejemplo, fue resistida por los dos bancos guayaquileños más importantes de la época, el Comercial y Agrícola y el Banco del Ecuador, que habían actuado como principales prestamistas del Estado durante todo el período oligárquico (Miño, 2008). La centralización de las rentas se interpretaba como una desviación de recursos hacia la Sierra, para ampliar el Gobierno central, inflar los salarios de los empleados públicos y construir infraestructura en esa región del país (Drake, 1995). El clima de tensión regional se agravó cuando el gerente del Banco Comercial y Agrícola de Guayaquil, Francisco Urvina Jado, fue detenido por la revolución. Se decía, entonces, que todas las decisiones políticas de los Gobiernos liberales, así como los nombres de los presidentes de Ecuador, se decidían en las oficinas de Urvina Jado. Junto con la prisión del poderoso banquero, el Gobierno planteó la disolución del Banco Comercial y Agrícola, por haberse excedido en forma abismal en sus facultades como emisor. Las tensiones regionales provocadas por las iniciativas de la Revolución Juliana fueron descritas en una crónica del diario *El Comercio* de Quito del 18 de noviembre de 1925 en los siguientes términos:

porteña” se atribuían a sus vínculos con “gobiernos ineptos, inmorales, que estuvieron siempre de rodillas ante los ídolos de barro de la bancocracia porteña (...)” (Dillon, 1985 [1927]: 59).

97 El período juliano se extiende desde 1925 hasta 1931. Desde el día del golpe hasta el 3 de abril, el Gobierno estuvo dirigido por dos Juntas militares. A partir de esta última fecha, con el soporte de los militares, se nombró jefe de Estado al médico Isidro Ayora, quien convocó, recién en octubre de 1929, a una Asamblea Nacional Constituyente que lo declaró presidente interino hasta la fecha de su renuncia, el 24 de agosto de 1931.

Hemos tenido ocasión de leer algunas de las muchísimas hojas sueltas que sin firma de responsabilidad ni pie de imprenta se están publicando en Guayaquil en contra del Banco Central y en defensa de lo que llaman los intereses económicos de la provincia del Guayas (...) Esas publicaciones, unidas a las cartas particulares que también hemos recibido de Guayaquil (...) nos ponen de manifiesto que ahora se ha agudizado como en ninguna otra época de nuestra historia ese sentimiento odioso y bárbaro llamado “regionalismo”. El regionalismo está, pues, íntimamente ligado en esta vez con la tendencia separatista bajo el pretexto de la fundación del Banco Central (Corral *et al.*, 2006: 127).

Como parte de la reacción regionalista vinieron proclamas panfletarias a favor de la autonomía e incluso insinuaciones de posturas federalistas (Paz y Miño, 2002: 38). El momento más grave de la confrontación se produjo cuando se crearon en Guayaquil unas milicias llamadas “guardias cívicas”, formadas por las autoridades militares locales, con el propósito de proteger las reservas de oro de los bancos guayaquileños que, según se decía, serían llevadas por el Gobierno a Quito para respaldar la creación del Banco Central (Paz y Miño, 2002: 54-55; Dillon, 1985 (1927): 267). “Esos improvisados militares, en sus desfiles, con armas proporcionadas por el mismo Estado, lanzaban mueras al Gobierno y especialmente al ministro de Hacienda en presencia de las autoridades y casi con su consentimiento” (*ibid.*, 267). Fue una intervención del Ministro de Guerra la que impidió, en el testimonio de Dillon, que el país cayera en una guerra civil (*ibid.*, 268). El discurso regionalista combina, al menos, tres dimensiones: la defensa de los intereses económicos de la región, la resistencia a los esfuerzos de ampliación de las capacidades regulatorias del poder central, y la confrontación con las elites quiteñas como el poder encubierto detrás de las estrategias centralizadoras.

Como será la tónica en el futuro, de ese momento de crisis se salió mediante estrategias de enfrentamiento, bloqueo y, finalmente, negociación. Algunas de las acciones económicas propuestas por el primer Gobierno de la Revolución Juliana, como la propia creación del Banco Central, solo pudieron llevarse a cabo unos años más tarde como recomendaciones de una misión técnica norteamericana –la famosa misión Kemmerer–, con-

tratada por el Gobierno de Ayora en 1926 para que asesorara las reformas del sistema bancario. Fue una instancia técnica externa la que generó las condiciones para una aplicación negociada del programa juliano entre las elites regionales. La misión Kemmerer permitió un acuerdo general entre las clases altas de las dos regiones sobre la necesidad de un Estado que regulara eficazmente y estimulara la economía privada (Drake, 1995: 228-229)⁹⁸. Se trató, sin embargo, de acuerdos políticos muy transitorios, porque la visión de los grupos regionales seguiría siendo muy distinta respecto del rol del Estado en la economía, de las políticas de modernización económica y del mejor modelo de acumulación para Ecuador. La propia Revolución Juliana puso de manifiesto los desacuerdos. Los grupos de la Sierra proponían enfrentar la crisis cacaotera con una estrategia económica centrada en la exportación de manufacturas textiles y ampliación del mercado interno, y no en la agricultura (Marchán, 1991). En consecuencia, concebían al Banco Central no solo como un ente regulador de la política monetaria y cambiaria, y como único banco emisor, sino como instrumento de apoyo a la promoción de un modelo de exportación sustentado en las manufacturas. Desde Guayaquil, en cambio, se defendía un Banco Central como instrumento exclusivamente monetario y cambiario (Estrada, citado por Marchán, 1991: 59). “Los empresarios guayaquileños entendían que la creación de un Banco Central, bajo control estatal, en medio del espíritu y la ideología de la Revolución Juliana, y en las condiciones en que se manifestaban las tensiones regionales, permitiría que los sectores empresariales de Quito se beneficiaran de ello” (Paredes, 2003: 64). Desde fines de los años veinte, “las políticas económicas a implementarse por el aparato estatal serán materia de disputa entre las elites de ambos lados del callejón interandino; mientras las connotadas familias del litoral se inclinan por políticas de apertura al comercio exterior, las grandes familias de

98 En el diseño final del Banco Central fue clave la intervención de cinco importantes banqueros guayaquileños: Víctor Emilio Estrada, Carlos Julio Arosemena Tola, Luis Adriano Dillon, Pablo Arosemena Merino y Luis Alberto Carbo (Paredes, 2003: 65). De hecho, en Guayaquil existían sectores de la elite económica que consideraban imprescindible la creación del Banco Central como parte de un esfuerzo de ordenamiento de la política monetaria y cambiaria a nivel nacional. El propio Estrada, desde una postura muy crítica hacia los bancos, había escrito ampliamente a favor de un sistema centralizado de emisión monetaria (Paredes, 2003).

la Sierra abogarán por medidas proteccionistas y de estímulo al mercado interno” (Marchán, 1991: 60). La modernización económica propuesta por los grupos serranos dejaba de lado la estructura hacendaria y el sometimiento de la población indígena. De allí que fuera, efectivamente, un modelo de “modernización conservadora” (Paredes, 2003: 19). Como bien sostiene el historiador Willington Paredes, para ser realmente modernos y reemplazar en la economía a los guayaquileños, la aristocracia serrana tenía que liquidar el latifundio y la estructura de servidumbre feudal sobre la que se levantaba su poder (*ibid.*). Desde esta visión, los militares aparecían como un actor político que inclinaba el poder a favor de los grupos serranos: dejaba intacta la estructura de un poder feudalizado (las haciendas), diseñaba políticas para estimular el desarrollo manufacturero de la región, y generaba una ampliación del poder central.

A pesar de todas las disputas regionales, el período juliano dejó como resultado un significativo fortalecimiento del poder público estatal. Piezas claves del nuevo poder centralizado fueron el Banco Central del Ecuador, el Banco Hipotecario, la Caja de Pensiones y Jubilaciones, la Procuraduría de la Nación, la Contraloría General del Estado y la Superintendencia de Bancos (Corral *et al.*, 2006: 178). En cambio, la estrategia por modificar las bases de una economía agroexportadora mediante el desarrollo de un sector industrial se enfrentó, desde el inicio, a la ausencia de fuentes para financiarlo. En contraste, la economía guayaquileña y costeña mostraba una gran capacidad para responder rápidamente a los estímulos que se generaban desde el mercado mundial. Sus prontas recuperaciones reafirmaban la poderosa presencia de los grupos exportadores, importadores y bancarios de Guayaquil en el ámbito económico nacional. Con más fuerza que en Bolivia, las tensiones territoriales en Ecuador se explican porque el dinamismo de la economía nacional se encontraba en la periferia regional y no en el espacio del centro político. De allí que una imagen poderosa del siglo XX ecuatoriano, reveladora de la fractura territorial del Estado nacional, sea la de Guayaquil como capital económica enfrentada a Quito como capital política. Y es que en los momentos de auge económico, el papel rector de Guayaquil sobre el Estado resulta claro (Bustamante y Varas, 1978: 27).

Ascenso populista, velasquismo y crisis del liberalismo oligárquico

El período que va desde el fin de la Revolución Juliana (1931) hasta 1948 para Ecuador representa una etapa de enorme inestabilidad política, con 27 gobiernos en casi veinte años. De todos los gobiernos que se alternaron en el poder, solo tres provinieron de elecciones populares directas, aunque fraudulentas; 12 estuvieron formados por personas a las que se les encargó el poder; ocho fueron dictaduras; y cuatro, elegidos por asambleas constituyentes (Hurtado, 1983: 127-128). La inestabilidad muestra la fractura del escenario político nacional, donde convivieron en permanente conflicto los tradicionales partidos liberal y conservador, los nuevos partidos de izquierda (socialista y comunista, cuya formación coincidió con la Revolución Juliana), el reformismo militar, y el populismo velasquista, este último en pleno ascenso en Guayaquil y la Costa (Cueva, 1988). Se trata, claramente, de una etapa de conflicto por la hegemonía política en el ámbito estatal, acompañada por un prolongado deterioro de la economía nacional. Después de la crisis del cacao, que produjo dramáticas dislocaciones sociales en Guayaquil y la Costa, la economía guayaquileña encontraría nuevos rubros de expansión productiva y exportadora recién a fines de los años treinta, por los efectos de la II Guerra Mundial. Entre 1939 y 1944 creció de manera significativa la demanda de los nuevos productos ecuatorianos —arroz, balsa, caucho y cascarilla, principalmente— y de los productos tradicionales —cacao, café y sombreros de paja toquilla—. El desarrollo de estas producciones siguió un patrón distinto al de las grandes haciendas cacaoteras. “Vastas expansiones de tierra, hasta entonces no cultivadas debido a la posición monopólica de los propietarios (cacaoteros), ahora podían ser tomadas por los campesinos [...] Hubo abundancia de tierras para desmonte y los rendimientos de esas tierras vírgenes fueron generalmente altos” (Uggen, citado por Maiguashca, 1994: 86). La crisis del cacao modificó parcialmente las dinámicas de acumulación de la oligarquía guayaquileña en la medida en que rompió su vinculación originaria con la propiedad hacendaria. Desde entonces, sus fortalezas económicas se concentrarían en las actividades bancarias y en el comercio de importación, ambas alimentadas por el dinamismo económico de la región, con sus sucesivos auges exportadores.

Ser un centro de desarrollo económico regional con momentos de auge y crisis convirtió a Guayaquil en un punto de atracción de miles de migrantes, que determinaron rápidos crecimientos poblacionales con repercusiones sociales, culturales y políticas nuevas. Entre 1880 y 1930, la población de Guayaquil pasó de 45 mil habitantes a 116 mil, un crecimiento del 160% (Menéndez Carrión, 1986: 47). Para 1934, esta cifra era de 170 mil, aumentó a 230 mil en 1946 y llegó a 267 mil en 1950 (Rodríguez y Villavicencio, 1987: 245). El violento y sostenido crecimiento urbano tuvo como modalidad los asentamientos espontáneos en áreas periféricas de la ciudad, donde miles de familias vivían sin servicios, en condiciones de pobreza, empleo informal y segregación residencial. Las áreas suburbanas de Guayaquil fueron ocupadas, principalmente, por campesinos costeños y serranos desplazados por la crisis del cacao, por habitantes del tugurio central que se desplazaron a las zonas periféricas, y por trabajadores de la economía agroexportadora que hicieron de Guayaquil una ciudad dormitorio, sobre todo a raíz del auge de las exportaciones bananeras en la década de los cincuenta (Menéndez Carrión, 1986; North y Maiguashca, 1991; Rodríguez y Villavicencio, 1987). El apareamiento de este nuevo grupo social dio paso a la emergencia de una nueva dinámica política local y regional, ligada a los movimientos y partidos populistas, que se constituyeron históricamente como la contraparte política del liberalismo oligárquico y los grupos de poder local guayaquileño.

El fenómeno populista de mayor significación en Ecuador durante el siglo XX fue el velasquismo⁹⁹. José María Velasco Ibarra fue la figura dominante de la política ecuatoriana desde mediados de los años treinta hasta comienzos de la década de los setenta. Imbatible en el campo electoral, apenas pudo terminar uno de los cinco períodos de Gobierno para los que fue designado, y en dos ellos (1946 y 1970) se autoproclamó dictador. Los bastiones electorales de este intrigante fenómeno de la política ecuatoriana fueron Guayaquil y la Costa (Menéndez Carrión, 1986, 1991)¹⁰⁰.

99 Velasco Ibarra fue presidente en varios períodos: 1934-1935, 1945-1947, 1952-1960, 1960-1961 y 1968-1972.

100 Existe una amplia literatura sobre el fenómeno velasquista. Remito al lector a los trabajos de Agustín Cueva (1988), Rafael Quintero (1997), Amparo Menéndez Carrión (1986), Carlos de

El velasquismo expresa todas las transformaciones económicas y sociales vividas por la región costeña durante las primeras décadas del siglo, las limitaciones y el desprestigio del liberalismo oligárquico para responder a las nuevas demandas sociales, y la irrupción de las masas urbano-marginales en la escena política local y nacional. Aunque nunca llegó a encarnar un proyecto de Estado alternativo al de los grupos de poder regional de Costa y Sierra, la importancia de Velasco radicó en haber transformado la política de salones de las elites en una política de masas –dirigida a votantes y no votantes–, a las que otorgó el derecho a utilizar los lugares públicos antes restringidos a una minoría (De la Torre, 1993: 228). La política de masas de Velasco resultó mucho más atractiva y seductora para los grupos excluidos que las retóricas clasistas y sindicales de la izquierdista socialista o comunista. Desde el inicio de su carrera política, en 1934, las campañas electorales de Velasco consistieron en grandes concentraciones populares, donde desplegaba una poderosa retórica de inclusión. Su incidencia profunda se instaló en el campo de las representaciones simbólicas de la política y en la reconfiguración de los espacios públicos. Su llegada a los sectores populares venía de su fuerza carismática, de su poderosa capacidad retórica, de la exaltación constante de la dignidad de los grupos a los que se dirigía, y de la sistemática descalificación de las elites partidarias. “Este nuevo estilo generó entre sus partidarios la sensación de que los espacios públicos les pertenecían, e hicieron uso de ellos organizando fiestas para recibirlo, manifestaciones contra sus oponentes e insurrecciones cuando advirtieron que las elecciones habían sido una farsa” (*ibid.*, 200). En la retórica velasquista, el pueblo emergió como un sujeto político en confrontación permanente con los partidos Liberal, Conservador y Socialista. El pueblo era movilizado por Velasco como la “única fuerza pura”, el “único elemento vigoroso y noble” de la nación ecuatoriana (*ibid.*, 47). North y Maiguashca sostienen que su fortaleza en el espacio regional de la Costa se explica por una crisis de “autoridad paternal” que acompaña a los procesos de transición al capitalismo. Su discurso expresaba el agravio y la protesta de los sectores urbano-marginales en términos tradicionales, y no en los

la Torre y Felipe Burbano de Lara (1989), Carlos de la Torre (1993, 2000), y Liisa North y Juan Maiguashca (1991).

de una sociedad moderna de clases (North y Maiguashca, 1991: 109). El velasquismo ofrecía oportunidades justas, recompensas, escuelas, puentes, carreteras y castigar a los malos patronos, sin amenazar el sistema ni la estructura de privilegios de clase sobre la cual se levantó el Estado (*ibid.*, 1991). El líder jamás impugnó al régimen hacendatario de la Sierra, ni a las formas de dominación étnica, o a las fuertes tradiciones católicas de los grupos de poder, y menos todavía imaginó una modernización del Estado a partir de cambios en las estructuras regionales de poder. Fue un defensor de las conquistas de la Revolución Liberal –sobre todo de la separación de la Iglesia y el Estado– pero, a la vez, un firme defensor de la religión católica como la forma más alta de moralidad. Desde ese pedestal, Velasco convirtió la política en un juego eminentemente moral y de confrontación constante con las elites partidarias, sobre todo con las liberales, a las que acusaba de haber instituido el fraude electoral en el país. La capacidad de Velasco para arrastrar y seducir a las masas, pero a la vez su incapacidad para sostenerse en el Gobierno, lo convirtieron en un fenómeno generador de constantes vacíos políticos en la configuración del Estado ecuatoriano. Con él, el proceso de formación estatal se redefinía desde la inclusión de los sectores populares, pero se estancaba en el anacronismo de las estructuras tradicionales de poder. Todo el juego político pasaba por las manos del caudillo en la medida en que era imbatible en la escena electoral, pero a la vez se diluía en él por su personalismo, su confrontación interminable con las elites partidarias, por las crisis de Gobierno permanentes en las que se desenvolvía su gestión, y, finalmente, en las conspiraciones civiles y militares en su contra. Un ejemplo histórico nítido de esta doble capacidad del velasquismo para incluir a los sectores populares pero anular los procesos de cambio estatal fue lo ocurrido en Ecuador a raíz del movimiento social y político en contra del último Gobierno presidido por un representante del liberalismo oligárquico, Carlos Alberto Arroyo del Río, en la llamada “La Gloriosa” (1944)¹⁰¹. Me detengo en este acontecimiento porque retrata a la

101 Arroyo del Río fue la figura más destacada del liberalismo oligárquico después de la Revolución Juliana. Entre fines de los años veinte y durante los treinta fue propuesto varias veces como candidato a la presidencia por el Partido Liberal; en 1935 fue nombrado director supremo del Partido Liberal; y en 1939 fue nominado candidato por el partido a la presidencia. Arroyo del Río no provenía de las familias oligárquicas guayaquileñas (su padre era de origen colombiano), pero se

perfección los avatares de la política ecuatoriana de mediados del siglo XX entre los deseos populares de cambio estatal, los devaneos caudillistas del populismo conservador velasquista y las fortalezas de la oligarquía guayaquileña a pesar de sus debilidades políticas en la escena nacional.

La Gloriosa fue el resultado de un conjunto de revueltas ocurridas entre el 28 y 29 de mayo de 1944, en varias ciudades del país –pero sobre todo en Guayaquil–, protagonizadas por guarniciones militares con apoyo de milicias civiles (De la Torre, 1993)¹⁰². Una inédita alianza de partidos políticos de signos ideológicos diversos –conservadores, socialistas, comunistas, liberales independientes y velasquistas– proclamó como presidente de la república a Velasco Ibarra, quien se encontraba autoexiliado en Colombia. El retorno del líder al país constituyó un momento de gran euforia social y de movilización popular a favor de un cambio político profundo; la indignación popular y nacional se volcó, precisamente, en contra del Gobierno liberal de Arroyo del Río. Los casi cuatro años de su administración representan uno de los más trágicos períodos de la historia política ecuatoriana, no solo porque se originó en un nuevo fraude liberal en contra del propio Velasco, sino porque se lo responsabilizó de la humillante derrota militar en la guerra de 1941 con el Perú, y de una política represiva en contra de los sectores populares (*ibid.*)¹⁰³. La Gloriosa puede ser interpretada como el

destacó como un jurista notable, vinculado a compañías extranjeras, y como rector de la Universidad de Guayaquil (Avilés, 2004).

102 El número de muertos provocado por la revuelta en Guayaquil fluctúa entre sesenta y docientas, de acuerdo con las fuentes revisadas por Carlos de la Torre en su estudio sobre Velasco y La Gloriosa (1993: 49).

103 La Guerra de 1941 representa una aplastante derrota militar de Ecuador debido a su pobre capacidad de combate. Se estima que mientras el Perú movilizó treinta mil hombres a través de tierra, mar y aire, Ecuador apenas pudo contar con 1 700 efectivos, sin apoyo logístico, con una marina incipiente y sin aviación militar (Moncayo, 2010: 464). Las tropas peruanas ocuparon la provincia sureña de El Oro, una parte de la provincia de Loja, y en algún momento se encontraron en condiciones de tomar Guayaquil (*ibid.*, 463). Como todo conflicto bélico, sus orígenes son discutidos, pero el problema de fondo fue la falta de límites claros entre los dos países en la Amazonía. En enero de 1942, en condiciones humillantes, Ecuador debió firmar el Protocolo de Río de Janeiro, que fue ratificado por los congresos de los dos países en febrero de ese año (*ibid.*, 472). Con el tratado, Ecuador perdió la mitad de su territorio en la región amazónica. La Guerra de 1941 significó para Ecuador un episodio funesto en el campo militar, una afronta a la soberanía nacional y una pérdida territorial gigantesca; además de un sentimiento de humillación nacional. La derrota ante el Perú dio origen a un áspero nacionalismo en contra del vecino del sur. Ecuador alimentó durante muchas décadas la tesis de la nulidad del protocolo (1961) y más tarde se habló de una “herida abierta”, que debía cerrarse sola-

mayor fracaso social y político de Ecuador por reconfigurar el proyecto de Estado nacional en un momento de profunda crisis de representación de la oligarquía guayaquileña, desprestigiada por el colapso de su última figura política. Todo el proceso constituyente que siguió a la revuelta fracasó por las veleidades caudillistas de Velasco y su propia visión conservadora de la política y el Estado¹⁰⁴. Las diferencias insalvables en torno a la democracia, la ciudadanía y el régimen presidencial entre Velasco y las fuerzas progresistas de la asamblea, que habían apoyado su retorno al país para que liderara la transformación, llevaron el proceso a un callejón sin salida. El caudillismo de Velasco resultaba incompatible con cualquier proyecto estatal de carácter social y popular que no estuviera sometido a su dominio personalista. Uno de los mayores temas de fricción entre Velasco y la asamblea, por ejemplo, fue la imposición de controles al Ejecutivo en la nueva Constitución, precisamente como respuesta al poder despótico ejercido por Arroyo del Río durante buena parte de su Gobierno, amparado en los poderes especiales reconocidos al presidente (Moncayo, 2010). Sin embargo, y dado su enorme arraigo popular, el caudillo fue insensible a las demandas provenientes de los partidos progresistas. “Velasco abogaba por un Ejecutivo que no tuviera que responder por sus actos. El jefe de gobierno debía tener la libertad para actuar, al margen de organismos que estuvieran por encima de él. El único capaz de pedirle cuentas al gobierno era el pueblo” (Moncayo, 2010: 111). Velasco acompañó la defensa de sus posturas frente a la asamblea con la movilización de sus huestes y con ataques a los adversarios (De la Torre, 1993).

Las insalvables diferencias políticas de una revuelta que había juntado, como declaró Velasco, al cura y al comunista llevaron al caudillo a proclamarse dictador, con el apoyo de los grupos más conservadores, y a convocar a una nueva Asamblea Constituyente, de la cual se abstuvieron de participar

mente con un acto de reivindicación del orgullo nacional. Este se produjo con una aclamada victoria militar ecuatoriana en la llamada Guerra del Cenepa, en 1995, que dio inicio a un largo proceso de negociación hasta llegar a la firma de un acuerdo de paz en 1999. Sobre la Guerra del Cenepa, se puede consultar el libro colectivo *Victoria del Cenepa* (2011), publicado por el Ejército Ecuatoriano.

104 La Asamblea estuvo dominada por una coalición formada por el Partido Socialista, el Partido Comunista, Vanguardia Socialista Revolucionaria y liberales independientes. En conjunto, controlaban 67 de los 92 puestos. El bloque socialista contaba con 31 de los 92 asientos y el comunista con nueve (De la Torre, 1993; Becker, 2007).

los grupos de izquierda, desde entonces duramente reprimidos por el Gobierno. La nueva asamblea, dominada esta vez por los conservadores, expidió una nueva Constitución, que tornó insubsistentes los avances alcanzados en la de 1945. De este modo, la crisis abierta por La Gloriosa en contra de un Gobierno oligárquico adoptaba la forma de un Gobierno conservador antidemocrático encabezado por el caudillismo de Velasco. Sin embargo, no duró mucho tiempo en el poder. Al poco tiempo de proclamarse dictador fue destituido por un golpe militar dirigido por su Ministro de Defensa, Carlos Mancheno, quien organizó de inmediato un nuevo proceso constituyente, el tercero en menos de tres años, para volver a un régimen constitucional.

El gran vacío político provocado por La Gloriosa, tanto partidario como caudillista, generó las condiciones para un acuerdo entre los grupos económicos de la Sierra y la Costa en torno a un nuevo modelo económico. En 1947, bajo la presidencia interina de Carlos Julio Arosemena Tola, un presante banquero guayaquileño ligado a las familias tradicionales de la ciudad, se acordó un nuevo esquema de manejo económico que sirvió como base sólida a un inédito período de estabilidad democrática en Ecuador, que se prolongó desde 1948 hasta 1962¹⁰⁵. La clave de la estabilidad política fue un acuerdo interregional de grupos económicos, respetado por las elites partidarias de distintos signos políticos, sobre los alcances del poder central y un auge económico en la Costa provocado por un segundo *boom* exportador. No es fácil explicar cómo fue que un hombre de bajo perfil político, banquero de prestigio, muy respetado en los círculos sociales de la clase alta guayaquileña, como Arosemena Tola, fuera designado presidente interino por la Asamblea Constituyente de 1947. Resultaba ciertamente paradójico que el vacío político creado por La Gloriosa, un movimiento de unidad nacional en contra del liberalismo oligárquico, terminara devolviendo el manejo de las decisiones políticas a una figura de la clase alta guayaquileña.

El tema clave que resolvió Arosemena Tola durante su corto interinazgo fue la larga controversia regional en torno al rol del Banco Central como

105 Este período de estabilidad democrática permitió la sucesión constitucional de cuatro Gobiernos encabezados por líderes políticos de agrupaciones serranas: Galo Plaza (liberal independiente, 1948-1952), el propio Velasco (1952-1956), Camilo Ponce (conservador, 1956-1960) y nuevamente Velasco, quien, sin embargo, no pudo concluir su período de Gobierno (1960-1962).

rector de la política monetaria, cambiaria y crediticia de Ecuador; el instrumento clave del acuerdo fue la nueva Ley de Régimen Monetario, expedida en marzo de 1948. Esta reorientó las funciones del Banco Central del Ecuador a partir de las recomendaciones realizadas por una misión del Fondo Monetario Internacional encabezada por el prestigioso economista Robert Triffin (Miño, 2008: 130). La importancia de la nueva ley se explica tanto por sus alcances y contenidos económicos como por haber sido acordada en un amplio consenso de los grupos económicos de la Sierra y la Costa con técnicos prestigiosos del Banco Central, ligados a elites quiteñas¹⁰⁶. La nueva legislación se inspiró en un marco conceptual keynesiano que promovía una mayor intervención del Estado de acuerdo a la dinámica de los ciclos de expansión y depresión económicos (*ibid.*, 132). Las nuevas funciones reconocidas al Banco Central correspondían a una concepción según la cual el Estado debía convertirse en un agente activo de orientación económica anticíclica y promotor de las condiciones necesarias para el desarrollo del país (López, 2008: 68). Tema clave de la reforma, aquello que dio tranquilidad a los grupos guayaquileños, fue la creación de la Junta Monetaria como organismo autónomo rector de la política monetaria, cambiaria y crediticia (Miño, 2008: 133). La independencia de la Junta Monetaria limitaba las discrecionalidades del poder Ejecutivo en el manejo de la economía –gastos, fijación de tasas de interés, encaje bancario, etc.– transfiriendo esas decisiones a una instancia de coordinación entre las instituciones políticas del Estado –Ejecutivo y Legislativo– y los grupos de poder económico bancario, productivo y comercial (*ibid.*, 140)¹⁰⁷. La Junta fue un organismo de representación corporativa de los grupos empresariales de Quito y Guayaquil.

106 No hay que olvidar que la política monetaria y crediticia del Banco Central se había convertido en un elemento de controversia permanente entre el Gobierno central y los bancos guayaquileños desde 1927. A fines de 1939, en uno de los momentos más álgidos del conflicto, se produjo una agitación federalista en Guayaquil como reacción, precisamente, a la política crediticia del Banco Central respecto a los bancos guayaquileños (Quintero y Silva, 1991). Los grupos financieros guayaquileños consideraban al instituto emisor como la expresión más peligrosa del centralismo estatal.

107 La continuidad institucional se reflejó en el hecho de que Guillermo Pérez Chiriboga, un técnico de mucho prestigio vinculado a las elites quiteñas, ocupó la gerencia del Banco Central durante casi veinte años. “Se mantuvo todo ese tiempo en un puesto de alta inestabilidad, cuando la máxima duración de un gerente general era de cuatro años, pero en promedio la estadía no llegaba a dos” (Miño, 2008: 139).

De ese modo, el manejo de la política monetaria y cambiaria, clave para la economía costeña, alcanzó un alto grado de independencia respecto de los avatares políticos de los Gobiernos de turno.

Tras el acuerdo sobre la arquitectura financiera y el nuevo rol del Banco Central se inició un período de inédita continuidad constitucional, con la elección como presidente de Galo Plaza Lasso, un liberal independiente, ligado a las familias terratenientes serranas, hijo de una de las figuras más notables del liberalismo de comienzos de siglo¹⁰⁸. A Plaza le correspondió el honor de ser el primer presidente electo por votación popular que terminaba su mandato desde 1924. Él no solo mantuvo el acuerdo sobre la política monetaria sino que la complementó con una agenda más ambiciosa, enmarcada en las concepciones desarrollistas de los años cincuenta en América Latina. El desarrollismo fue una suerte de marco ideológico general de orientación de las políticas estatales durante el período de estabilidad. Los ejes de la nueva política fueron tres: construcción de una infraestructura vial, modernización del aparato gubernamental y fomento de una primera etapa de industrialización (Salgado, 1995: 45-46). Sin embargo, en el Gobierno de Plaza, el énfasis se puso en la modernización de la agricultura a través del fomento al cultivo y la exportación de banano, que se convirtió en el motor de la economía ecuatoriana durante toda la década. El desarrollismo ofreció una alternativa al país y a los grupos económicos de la Costa frente a la ausencia de un modelo económico coherente desde la crisis del cacao a finales de los veinte. La nueva propuesta reinsertó a la economía costeña en el mercado mundial, a la vez que asignaba al Estado un rol técnico de regulación e intervención en el desarrollo.

Para los grupos económicos guayaquileños, la década de los cincuenta representó un momento de gran consolidación de su presencia en el Estado, gracias al segundo gran auge exportador de la Costa. Ecuador

108 Plaza era hijo del general Leonidas Plaza, uno de los dos dirigentes históricos de la Revolución Liberal. El general Plaza, nacido en la provincia de Manabí, se ligó a la aristocracia terrateniente serrana a través de su matrimonio con Avelina Lasso, cuya familia poseía grandes propiedades en la provincia de Cotopaxi. Con Plaza, el liberalismo tendió un puente clave entre los intereses de los grupos guayaquileños y la modernización serrana, al unificar ambas clases desde una visión desarrollista. Bustamante y Varas definen al proyecto puesto en marcha por Plaza como un “liberalismo desarrollista agrario”. El placismo condujo al liberalismo entre 1948 y 1970 (1978: 32-33).

incursionó en la producción de banano en una coyuntura internacional favorable por la destrucción de las plantaciones de Centroamérica y por el consiguiente interés de las empresas transnacionales comercializadoras de banano (Standard Fruit y United Fruit Company) por encontrar productores alternativos. La expansión del cultivo se dio rápidamente entre 1949 y 1952 (Salgado, 1995: 31). En este último año, las exportaciones totales ecuatorianas alcanzaron los 79 millones de dólares, y dos años más tarde llegaron a 125 millones. Para dimensionar la importancia del *boom* exportador de Ecuador, bastará con señalar que en 1940 las ventas externas del país habían alcanzado apenas 10,3 millones de dólares. A diferencia de la producción cacaotera, la bananera se desarrolló principalmente en medianas propiedades, controladas por tres mil productores nacionales (Larrea, 1987: 47). Las plantaciones de menos de 25 hectáreas representaban el 48% de las unidades productivas (Conaghan, 1988: 39). “Los productores agrícolas tradicionales fueron, en consecuencia, desplazados por un nuevo grupo social, los pequeños y medianos productores, quienes incorporaron a la producción vastas áreas de la costa interna” (Ayala y Quintero, 1990: 368). Sin embargo, y también a diferencia de lo ocurrido con el cacao, la comercialización externa de banano estuvo controlada por dos empresas transnacionales (United Fruit y Standard Fruit) y una nacional (la exportadora Noboa). De todo el excedente exportador generado por el banano, al menos el 30% se quedaba en Ecuador —a través del grupo Noboa— y se reinvertía en el país (Larrea, 1987: 53). Gracias al auge bananero, en la primera mitad de la década de los cincuenta, la economía ecuatoriana creció más rápidamente que en cualquier otro período de la historia nacional. El PIB aumentó a un promedio del 5,1% anual, la inversión total lo hizo al 16% anual y la inversión pública, al 22,5%, todas cifras envidiables (Salgado, 1995: 31-32). “Nunca se había dado una recuperación socioeconómica tan profunda en un período tan corto” (Larrea, 1987: 37). Entre 1954 y 1965 la tasa anual de crecimiento promedio del PIB fue del 4,8% (*ibid.*).

El *boom* bananero encontró a los grupos guayaquileños muy consolidados gracias a un sistema financiero fuerte y en auge. Dos entidades guayaquileñas dominaban ampliamente el sector bancario del país. La Previsora era, para entonces, el banco más grande de Ecuador, y el Banco de Descuento, el

tercero más importante (Miño, 2008)¹⁰⁹. Su expansión venía desde la década anterior, cuando comenzó una recuperación de la economía costeña gracias a la demanda de sus productos generada por la II Guerra Mundial¹¹⁰. Para apreciar el impacto provocado por el auge económico de los cincuenta sobre los dos bancos guayaquileños basta señalar que, al final de esa década, los activos de las dos entidades financieras representaban más del 70% de los activos totales del sistema (*ibid.*, 145). El crecimiento de la actividad bancaria se explica por un vertiginoso aumento de sus operaciones crediticias durante todo el período del auge bananero¹¹¹. Como ratifican North y Maiguashca, “la clase dominante costeña estaba bien establecida en las actividades rurales y urbanas cuando sobrevino el auge bananero” (1991: 126, 127). De allí que estos dos autores sostengan que el *boom* de exportaciones fortaleció el poder socioeconómico y político de la elite cerrada financiera comercial de la región, sin que por ello se produjera una transformación cualitativa de su naturaleza (*ibid.*, 130).

La transformación política de la Costa en los años cincuenta y sesenta

Las tensiones regionales en Ecuador durante los años cincuenta no desaparecieron de la escena nacional, aunque cambiaron de carácter social y político. La agitación de la bandera del regionalismo, generalmente levantada por los grupos de poder para oponerse a las estrategias centralizadoras del poder estatal, vino de un partido populista de fuerte raigambre local y regional — Concentración de Fuerzas Populares. Partido del Pueblo Ecuatoriano—, que logró desplazar al Partido Liberal del control político de Guayaquil. Visto

109 Estos bancos se constituyeron en los ejes del sistema financiero guayaquileño y nacional después de la liquidación del Banco Comercial y Agrícola y del Banco del Ecuador, a fines de los años treinta.

110 Entre 1940 y 1943, por ejemplo, el capital de La Previsora había crecido en 247,7%, al pasar de 6 millones de sucres a 21 millones. En el mismo período, el capital del Banco de Descuento creció de 3,9 a 8,3 millones (*ibid.*, 106).

111 Junto a La Previsora y el Banco de Descuento funcionaban dos bancos con sede en Quito, el Pichincha y el de Préstamos. Los activos de estas dos entidades alcanzaban poco menos del 30% del total a fines de la década del cincuenta (Miño, 2008: 145).

en perspectiva histórica, este hecho tiene gran significación porque inclina la balanza del poder político local guayaquileño a favor de un partido populista que haría de la lucha contra el centralismo y la denuncia de los grupos oligárquicos sus ejes de agitación y movilización popular.

A partir de los años cincuenta, en efecto, la escena política costeña se vio sacudida por la irrupción del Concentración de Fuerzas Populares (CFP) que dominaría la escena local durante tres décadas. La presencia de CFP desafió el prestigio y la influencia de la oligarquía guayaquileña en el ámbito local, regional y nacional, a la vez que provocó una agitación política en contra del centralismo estatal, desde una interpretación populista del sentimiento regional. Las confrontaciones de CFP con el poder central se volvieron permanentes durante las décadas de los cincuenta y sesenta, además fueron causa de una constante inestabilidad en el Gobierno municipal. Cuando se mira la década de los cincuenta desde Guayaquil, período de estabilidad de los Gobiernos civiles a nivel nacional y de auge económico de la Costa, se tiene una imagen completamente diferente: inestabilidad crónica, lucha permanente con el poder central, intervenciones del poder central en el municipio local, y conflicto constante y sistemático entre CFP y las fuerzas políticas que se alternaron en el Gobierno durante toda la década. La irrupción de CFP en la escena política marcó el inicio de un regionalismo de raíces populistas que desplegó un doble antagonismo: hacia las oligarquías locales, desplazándolas del poder y apropiándose del municipio y el Gobierno provincial; y hacia los Gobiernos de turno, en tanto expresión de un poder de clase y un centralismo estatal. Me detengo en la historia de CFP para mostrar de qué manera su presencia durante tres décadas determinó una nueva dinámica de conflicto en el interior del clivaje centro/periferia.

La historia cefepista tiene dos momentos diferenciados: uno, desde su fundación en 1949 hasta comienzos de los años sesenta, marcado por el estilo personal de su fundador y director supremo, Carlos Guevara Moreno, conocido como el “capitán del pueblo”; y otro caracterizado por el liderazgo de Assad Bucaram, “el patán de noble corazón”, quien se mantuvo como director supremo desde 1962 hasta su muerte, en 1982. La importancia de CFP en la política guayaquileña se visualiza en los sucesivos triunfos que

logró en las elecciones de alcalde de la ciudad desde comienzos de los años cincuenta. CFP, en efecto, ganó las elecciones municipales en 1952 (con Guevara Moreno), 1957 (con Luis Robles Plaza), 1962 (con Assad Bucaram) y 1967 (con Assad Bucaram). Durante todo este período, solo hubo dos elecciones municipales –las de 1955 y 1959– en las que el candidato cefepista perdió frente a un candidato proveniente de las “familias distinguidas” de Guayaquil (Menéndez Carrión, 1986: 309). A pesar de su fortaleza a nivel local y regional, ni Guevara Moreno ni Assad Bucaram llegaron a la Presidencia de la República. El liderazgo de Guevara Moreno surgió, creció y murió en Guayaquil; y con Assad Bucaram el partido alcanzó una proyección nacional muy importante, pero su acceso a la presidencia se vio impedido en dos ocasiones por intervenciones de los militares.

La irrupción de CFP en la escena guayaquileña representa la emergencia de una nueva elite política, de extracción social heterogénea, con un estilo de retórica y práctica volcadas hacia la incorporación del “pueblo bajo” a la vida política local, regional y nacional. CFP surgió por iniciativa de un grupo compuesto por exdirigentes comunistas, jóvenes liberales y simpatizantes del velasquismo, como había sido el propio Guevara Moreno¹¹². Las imágenes que se tiene de ellos en Guayaquil les definen como personas de la clase media sin mayores vínculos sociales y familiares con la oligarquía (entrevista # 6). Su irrupción agudizó la división dentro de las elites políticas guayaquileñas entre liberales tradicionales, velasquistas y ahora cefepistas. Un denominador común del grupo fundador de CFP fue su voluntad decidida de ruptura con los círculos liberales tradicionales (entrevista # 3), en el marco de una sociedad “marcada fuertemente por una serie de discriminaciones fundadas en el dinero y en el apellido” (entrevista # 10); y en un contexto de gran polarización social entre los grupos tradicionales de poder y una masa marginal asentada en la periferia de la

112 La figura descolante de CFP fue Guevara Moreno, quien provenía de una familia de “modestos recursos” (Martz, 1989: 332). Se destacó durante su juventud como líder estudiantil de izquierda; años más tarde integró las Brigadas Internacionales en la Guerra Civil española (*ibid.*, 332, 333); adquirió notoriedad política como Ministro de Gobierno en la segunda presidencia de Velasco Ibarra (1944-1947); y se le atribuye ser uno de los organizadores del autogolpe de Velasco en 1946, que puso fin a las veleidades izquierdistas del Gobierno surgido de La Gloriosa. Su figura carismática, su capacidad organizadora y su vocación de lucha son subrayadas como cualidades políticas de este personaje.

ciudad. El éxito de CFP se debió al despliegue de una nueva retórica de apelación a los mismos sectores suburbanos a los que seducía Velasco. “La genialidad de Guevara Moreno fue haberse dado cuenta de que aquí no había clase trabajadora. Pensó que había que hacer una réplica del peronismo y del gaitanismo, trabajar con los grupos urbano-marginales frente a su reivindicación de tierra y servicios en la ciudad” (entrevista # 6). El discurso cefepista rompió con la tradición discursiva de la política ecuatoriana mediante la condena y rechazo a todas las ideologías foráneas. Mientras Velasco condenaba a los grupos liberales y conservadores por no ser fieles a sus principios doctrinarios, CFP rechazó toda ideología construida fuera de las experiencias del “bajo pueblo” y de sus anhelos de una “patria redimida”. “La médula del movimiento consiste en el repudio de todas las doctrinas o ideologías extrañas al medio [...]”, decían los Diez Puntos Doctrinarios del partido (CFP, s/f). “La ideología no es conservadora, ni totalitaria, ni liberal, ni socialista, ni comunista; es decir, no se funda en una colección de principios filosóficos abstractos e importados, desvinculados de nuestra realidad: la ideología de CFP es popular porque mira al pueblo como conjunto y fenómeno nacional e histórico” (CFP, s/f: Diez Puntos Doctrinarios). El sujeto político que construye el discurso cefepista es el de “bajo pueblo”, aunque en determinados momentos pueda aparecer indistintamente como los “explotados”, “clases desposeídas”, “multitud humilde”, “desheredados” o “plebe”, todos términos que describen no solo una condición económica sino también moral, emocional, afectiva, social y cultural, unida a su situación de exclusión. Desde esa apelación a lo popular, la importancia histórica de CFP fue haber escindido a los grupos marginales de las organizaciones obreras urbanas, con lo cual desplazó a los partidos clasistas de izquierda (Bustamante y Varas, 1978: 88). CFP siempre se opuso a la izquierda obrera y la combatió donde podía (*ibid.*).

Desde esos postulados políticos, CFP estableció una relación antagónica con los grupos de poder regional tanto serranos como costeños. En la crítica a los terratenientes serranos como señores feudales, CFP utilizaba un lenguaje similar al de los socialistas y comunistas, que consideraban el problema agrario como central para la modernización capitalista de Ecuador (De la Torre, 2008). La denuncia de los grupos de poder emergió

como una condición para tener una nación auténtica e igualitaria. “Es básico para el país, en el juego de la encrucijada histórica por la que atravesamos, romper las oligarquías (llamadas popularmente trincas) de tipo caciquista que impiden el imperio igualitario de la nacionalidad. De estas trincas, las más retardatarias son las estructuras feudales, que se asientan en el feudo latifundista semicolonial, y las plutocráticas de tipo comercial y usurario [...]” (CFP s/f: Diez Puntos Doctrinarios). Desde sus inicios, CFP se caracterizó por la virulencia de su lenguaje y por su modo de confrontar y generar conflicto. Los términos morales con los cuales describía la situación del bajo pueblo encontraron su contraparte en los utilizados para denunciar a las trincas oligárquicas por “explotadoras”, “miserables”, “inmorales” e “insaciables”. “[El] partido combinaba ataques radicales, muchas veces desenfrenados, en contra del sistema existente, con un programa de reformas estatales dirigido a fortalecer más que a suplantarlo el sistema” (Martz, 1989: 340). Su compromiso por la incorporación de la “plebe” al campo político lo colocaba en oposición “con la avaricia, el salvaje egoísmo de unos pocos y su forma de expresión criolla en nuestro país: las trincas (...)” (CFP, s/f: Diez Puntos Doctrinarios). La noción de trincas sirvió a CFP para construir simbólicamente la imagen de unas elites cerradas, corruptas, preocupadas exclusivamente por su bienestar.

Aparte de su encendida retórica, la otra gran innovación política introducida por CFP, y que lo diferenció claramente del populismo velasquista y de los partidos tradicionales, fue su compleja estructura de organización a través de “comités de barrio”, los mismos que funcionaban como células partidarias. La estructura organizativa servía para atender las demandas de los barrios marginales pero también para movilizarse en la lucha contra las trincas oligárquicas. La organización fue el instrumento de una “férrea disciplina social y política” y el mecanismo con el cual el partido pudo funcionar como “máquina electoral” (Menéndez Carrión, 1986). CFP cambió radicalmente la relación del municipio de la ciudad con los sectores marginales. Su modo de operar consistió en movilizar fondos públicos para atender demandas puntuales de los barrios. Los recursos municipales se utilizaban en relleno, pavimentación, agua potable, desayunos escolares, provisión de servicios legales, reconocimiento de posesiones de facto en tierras municipales

o estatales (*ibid.*, 324). El municipio también se convirtió en una agencia de contratación de allegados del partido: decenas de militantes ingresaban al rol de pagos del municipio sin cumplir una función específica (*ibid.*). Todo este proceso de apertura del espacio local produjo un quiebre del cerrado mundo social y político guayaquileño (entrevista # 5). “La ruptura se dio totalmente; los concejales llegaron a tener apellidos populares, inclusive de origen autóctono, y esto debió contrariar grandemente a las elites” (entrevista # 5). A la vez que se atendían las demandas sociales del bajo pueblo se ampliaba el espacio del servicio público. “Permite que la gente de extracción popular acceda a la función pública, a través del municipio. Todos los organismos donde CFP llega, allí ya no hay discriminación, democratiza esos espacios; ya no se necesita ser socio del Club de La Unión, del Club Rotario o del Club de Leones para llegar a ser concejal o director departamental” (entrevista # 5).

Si en un nivel del discurso el “bajo pueblo” aparecía movilizado en contra de los grupos de poder, en otro, ese mismo “bajo pueblo” se constituyó como sujeto político regional en contra del centralismo estatal. Guayaquil se veía como “la capital de las rebeldías de nuestra nacionalidad”, enfrentada al poder del centralismo quiteño; como un espacio habitado por sujetos productivos y rebeldes, en contraste con Quito –la “otra” capital–, identificada como el lugar/espacio de los serranos, burócratas y conservadores (Guerrero, 1994). Un rasgo específico en la interpelación de lo regional lo constituye la identificación de lo popular con lo costeño. Hernán Ibarra (1994) ha hecho notar esta particularidad de la postura cefepista: al vincular lo popular con lo costeño, CFP producía una doble disociación, entre lo regional/costeño y lo nacional, puesto que esto último quedaba identificado con lo serrano; y entre lo nacional y lo popular, ya que lo segundo se identificaba con las clases bajas de la Costa. Lo nacional era leído como el espacio dominado esencialmente por gamonales y latifundistas serranos, y, por lo tanto, como extraño a la Costa y a lo popular costeño. De allí que lo costeño/popular/rebelde no pueda reconocerse en la configuración histórica de lo nacional, cuya expresión era el Estado centralista. “Esto significa que el discurso cefepista recuperó e integró en su propia estructura las interpelaciones regionalistas del discurso político costeño, cuyos orígenes se remontan a la formación de Ecuador como Estado independiente” (Gue-

rrero, 1994: 43). La convergencia de nuevos intereses sociales en torno a lo regional –de los sectores populares y de los grupos medios– se tradujo, con CFP, en un nuevo regionalismo, “en el cual la demanda de descentralización del Estado está conjugada con la demanda de distribución de la riqueza social. La ideología cefepista permite vislumbrar un regionalismo diferente, un regionalismo no oligárquico” (*ibid.*, 52). Le diferencia del regionalismo oligárquico la demanda de un Estado social que proteja al “bajo pueblo”, frente a la demanda histórica, por parte de los grupos de poder guayaquileños, de un Estado liberal, no intervencionista (*ibid.*).

La compleja dinámica de articulaciones políticas entre lo regional y lo nacional estatal se expresó, en la práctica cefepista, en una relación conflictiva de sus líderes, el partido y el municipio de Guayaquil con los Gobiernos centrales a lo largo de las décadas de los cincuenta y sesenta. Como dice John Martz, CFP se ubicó en la “tradición histórica de la ciudad de agitación continua, rebelión y resistencia a la autoridad central” (Martz, 1989: 346). Esto lo confirma la serie de conflictos tanto de Guevara Moreno como de Assad Bucaram con los Gobiernos centrales, y la inestabilidad del municipio de Guayaquil durante dos décadas¹¹³. Es conocida, en primera instancia, la lucha encarnizada de Guevara Moreno en contra del presidente liberal Galo Plaza (1948-1952). CFP enfrentó a Plaza acusándolo de ser el representante de un poder gamonal enquistado en el Estado central. Las luchas contra el presidente incluyeron marchas y movilizaciones en las que las trincas gubernamentales y los señorones eran despiadadamente atacados. La lucha contra Plaza incluyó un intento de golpe de Estado en julio de 1950, que concluyó con el encarcelamiento de Guevara Moreno durante 14 meses. En todo ese tiempo, Guayaquil vivió una permanente agitación social, marcada por asambleas callejeras y marchas en contra del Gobierno nacional. En 1952, como alcalde electo de Guayaquil, Guevara Moreno se enfrentó a Velasco Ibarra, su antiguo socio político. El resultado de la confrontación fue su abrupta salida del municipio y un exilio de tres años. Velasco suprimió las siguientes elecciones de alcalde e impuso en el cargo a un allegado suyo, Pedro Menéndez Gilbert. La alcaldía del

¹¹³ Entre 1952 y 1970, al menos 11 alcaldes pasaron por el municipio de Guayaquil, con un promedio de permanencia de cada uno menor a dos años.

cefepista Luis Robles Plaza (1957-1959) también se caracterizó por la confrontación con el Gobierno conservador de Camilo Ponce (1956-1960). El Gobierno asfixió económicamente al ayuntamiento, con lo cual se produjo una severa crisis municipal y un caos urbano en la ciudad (Villavicencio, 2002: 36). Los problemas económicos llevaron a prolongadas huelgas y paralizaciones de los empleados municipales para exigir el pago de sus sueldos. “En los momentos de mayores necesidades económicas, el gobierno les cerró la llave” (entrevista # 6). El malestar social en Guayaquil llegó a ser tan grave que causó un serísimo conflicto –conocido como los Tres Días de Guayaquil– entre los sectores populares y el Gobierno de Ponce, en junio de 1959. Violentas protestas seguidas por saqueos e incendios de instituciones públicas estallaron en la ciudad. Para confrontar las protestas, Ponce impuso la ley marcial en todo el país y ordenó una operación militar con el fin de frenar los desórdenes¹¹⁴. Tres meses más tarde, en la fiesta de Independencia de Guayaquil, se dieron nuevos incidentes, que provocaron la muerte de cuatro personas. El rechazo a Ponce llegó a ser tan grande en Guayaquil que en la inauguración del Estadio Capwell, a la que asistió, la silbatina le impidió pronunciar su discurso de orden. Alguien que estuvo presente en el Estadio relató que “la pifia fue ensordecedora, fue tremenda” (entrevista # 12). “Ese día el doctor Camilo Ponce Enríquez recibió la más larga y sonora silbatina que mandatario alguno haya recibido jamás en la historia política de nuestro país” (Hoyos y Avilés, 2008: 92).

Aun cuando Assad Bucaram tenía un estilo de liderazgo menos fogoso e ideológico que Guevara Moreno, sus relaciones con los Gobiernos centrales fueron igualmente conflictivas¹¹⁵. En 1962 fue electo alcalde de la ciudad,

114 Los datos sobre el número de muertos provocados por los incidentes discrepan enormemente. Samuel Fitch habla de cuarenta muertos y 150 personas hospitalizadas (Fitch, 1977: 46), Agustín Cueva habla de centenares de muertos (Cueva, 1988) y Quintero y Ayala aseguran que hubo, por lo menos, mil decesos (Ayala y Quintero, 1990: 372).

115 Bucaram asumió el liderazgo del partido una vez que decayó la figura de Guevara Moreno, luego del fracaso de la gestión municipal de Robles Plaza. El papel de Bucaram en la organización había sido el de enlace entre la dirigencia barrial y los profesionales del partido (Menéndez Carrión, 1986: 321). En su primera postulación como candidato a la alcaldía (1962), Bucaram encontró un gran apoyo en los distritos del suburbio y del tugurio (*ibid.*, 1986). Tenía fama de excelente administrador, a pesar de ser un “salvaje y un patán”. También se lo consideraba muy honesto y leal con sus seguidores (*ibid.*, 316). “Conducía la alcaldía como un gran mayordomo, en el sentido de que al alba estaba supervisando cómo se estaban pavimentando las calles, pateando a los trabajadores que no

pero fue destituido por la dictadura militar que derrocó de la presidencia al guayaquileño Carlos Julio Arosemena. Bucaram combatió a la dictadura en las calles. En 1967 fue nuevamente electo alcalde de Guayaquil y en 1970, con una votación impresionante, fue designado prefecto de la provincia del Guayas. A los cuatro meses de haber sido posesionado como prefecto, fue removido del cargo por oponerse al autogolpe de Velasco Ibarra, en 1970. El líder cefepista, entonces, fue detenido y deportado a Panamá; meses después volvió clandestinamente al país, pero fue nuevamente apresado y deportado a Paraguay. A diferencia de Guevara Moreno, Assad Bucaram llegó a dar al CFP una estructura organizativa más nacional. A comienzos de los setenta era, por mucho, el partido mejor organizado y fuerte del país, con un dominio completo sobre Guayaquil y la Costa. Cuando se acercaban las elecciones de 1972, un golpe militar –del nacionalismo revolucionario– impuso una dictadura que se extendió hasta 1979; uno de los objetivos de este acontecimiento fue evitar la llegada de Bucaram al poder. Una década más tarde, ya en pleno proceso de retorno a la democracia, la dictadura se inventó una disposición legal –la obligación de haber nacido en Ecuador para poder ser candidato a la presidencia– que dejó a Bucaram fuera de la contienda electoral.

Los episodios relatados sirven para mostrar la tensión política desatada por CFP alrededor del clivaje centro/periferia. La década de los cincuenta resulta inédita en Ecuador porque muestra dos facetas distintas del fenómeno regional: por un lado, la plena integración de los grupos oligárquicos al proyecto nacional estatal iniciado por Plaza a fines de los cuarenta; y por otro, la activación del regionalismo desde un discurso popular regional. La constatación sirve para mostrar que el regionalismo guayaquileño,

estaban haciendo las cosas correctamente”. (*ibid.*, 316) Bucaram logró una proyección como político nacional más importante que Guevara Moreno. Su paso por la alcaldía, su actuación como diputado nacional y sus luchas contra la dictadura militar en 1963 y 1966 le convirtieron en una figura nacional (Negrete, 1990; Roldós, 1990). Los atributos de Bucaram eran una “moralidad pública sin tacha y un incansable trabajo que superaba todo límite de jornada (...) La figura de ‘don Buca’ promueve una fuerte adhesión humana, sin descuidar jamás la organización barrial (...)” (Negrete, 1990: 345). Assad Bucaram “tiene imagen de honestidad, al extremo que era conocida su exigencia de donaciones especiales a la municipalidad, que se manejaban abiertamente, que no se cuestionaban, porque se sabía que se usaban en beneficio de la ciudad” (Roldós, 1990: 353). Pero nunca pudo intervenir en una elección presidencial. En las tres ocasiones en que apareció como el candidato más opcionado (1962, 1972 y 1978), las elecciones se suspendieron por golpes militares (1963 y 1972) o fue descalificado, también por una maniobra de los militares (1978).

a partir de los años cincuenta, no se restringió a los grupos de poder, sino que incorporó una dimensión popular de enfrentamiento con el poder central desde una perspectiva ideológica y social distinta. La larga vigencia y dominio del populismo en Guayaquil y la Costa, como veremos, fue un factor que alimentó y activó constantemente las tensiones alrededor del clivaje centro/periferia. Las elites políticas quiteñas, sus grupos de poder económico con un rancio sentido aristocrático, y los militares han visto en el populismo guayaquileño la expresión de una suerte de barbarie social y política regional, nefasta para la construcción de un proyecto nacional. De allí que no hayan dudado en utilizar todos los recursos a su alcance ya sea para debilitarlo, cuando estuvo en el gobierno local, para evitar sus triunfos nacionales, o para echarlo del poder cuando se impuso de manera inobjetable en las elecciones locales. Todo el sentido civilizador del centro, como núcleo organizador e integrador del territorio nacional, se ha descargado con virulencia en contra del populismo guayaquileño (Burbano de Lara, 2010).

*Las dictaduras de los años sesenta y setenta:
modernización estatal y lucha antipopulista*

La continuidad constitucional del período iniciado en 1948 se interrumpió con un golpe militar en contra del cuarto Gobierno de Velasco Ibarra¹¹⁶. No debe sorprender que el fin del denominado “paréntesis democrático” se hubiera producido por el eslabón más inestable, débil y conflictivo de la cadena política ecuatoriana: el populismo velasquista. En medio de la nueva racionalidad estatal establecida por el consenso desarrollista de la década del cincuenta, el cuarto triunfo de Velasco Ibarra en una elección presidencial (1960) resultó una suerte de retorno a la irracionalidad carismática del caudillo y a la ausencia de una visión estatal donde los distintos actores políticos, sociales y económicos pudieran encontrar un horizonte

¹¹⁶ Velasco se posesionó en su cuarta presidencia en agosto de 1960. Después de un fallido intento de autogolpe, en noviembre de 1961 fue reemplazado por su vicepresidente, Carlos Julio Arosemena Monroy, quien, a su vez, fue destituido por un golpe militar, en julio de 1963.

modernizador renovado. A pesar de la fuerte base popular del velasquismo en los sectores del subproletariado urbano, su Gobierno fue, quizás, el peor preparado para enfrentar la nueva situación de Ecuador (Fitch, 1977: 153). El apoyo a Velasco en las urnas se evaporó rápidamente, mientras el país quedaba atrapado en una ola de violentos desórdenes sociales y huelgas a nivel nacional (*ibid.*, 154). Como contraparte del amplio malestar social, a comienzos de los años sesenta, el poder de los grupos regionales de Quito y Guayaquil se encontraba virtualmente intacto. Mientras la estructura hacendaria serrana apenas había sido tocada por las políticas modernizadoras de los años cincuenta, el poder de los grupos oligárquicos guayaquileños se había fortalecido en el ámbito estatal, gracias al auge bananero, aunque había retrocedido fuertemente en su capacidad de control social y político de Guayaquil y la Costa, dada la creciente debilidad del liberalismo frente a la robusta presencia del populismo velasquista y cefepista.

Los desafíos de reforma y modernización social y económica que emergieron en los primeros años de la década fueron asumidos por los militares (1963-1966), tras destituir de la presidencia a Carlos Julio Arosemena, quien había reemplazado en el poder a Velasco en 1961, después de servir como su vicepresidente, también con apoyo militar¹¹⁷. Las Fuerzas Armadas emergieron como el actor que salvaría a la nación frente al vacío de liderazgo político provocado por Velasco, pero también frente a un clima de agitación social generado por el triunfo de la Revolución Cubana en toda América Latina. Los militares que dieron el golpe en 1963 no eran los mismos de dos décadas atrás, cuando el país sufrió la humillante derrota en la guerra con el Perú. Durante todo el período de continuidad constitucional, los militares ecuatorianos desarrollaron un fuerte sentido de identidad corporativa para protegerse de las múltiples influencias y presiones provenientes del mundo civil (Ficht, 1977: 20). Después de la derrota con el Perú (1941) y la experiencia amarga de La Gloriosa (1944) las fuerzas

¹¹⁷ Si bien Arosemena provenía de las familias más tradicionales de Guayaquil –era hijo de un banquero muy respetado quien, además, fue Presidente de la República–, durante su Gobierno adoptó posturas nacionalistas y reformistas que incomodaron a Estados Unidos, dado el ambiente de agitación social prevaleciente en América Latina como consecuencia de la Revolución Cubana. Arosemena siempre denunció que el golpe en su contra se cumplió por presiones del Gobierno norteamericano.

castrenses llegaron a la conclusión de que el fracaso militar se debió a una larga historia de interferencias, de los militares en la política y de la política en los militares, que debía cambiar (*ibid.*, 19). Las constantes interferencias del mundo civil provocaban divisiones y fragmentaciones ideológicas e institucionales, que a la postre debilitaban a las Fuerzas Armadas como institución del Estado. En los años cincuenta, los militares se alejaron de los avatares de la política partidista en Ecuador para concentrar sus esfuerzos en programas de modernización institucional, profesionalización y formación de los oficiales (*ibid.*, 19). A partir de ese momento, la instrucción puso énfasis en aspectos cruciales como la defensa de la soberanía y la integridad territorial, la disciplina personal y el patriotismo (*ibid.*, 20). Frente al siempre turbulento e inestable mundo de la política civil, los militares empezaron a mirarse a sí mismos como la base del Estado y la nación. La condición para ello era darse un fuerte sentido de identidad corporativa que les blindara frente a las constantes instrumentalizaciones políticas por parte de los actores civiles. “La preocupación por mantener la nación se convirtió [...] en una necesidad que empezó a ser compartida por todas las ramas y en la mayoría de los diversos niveles de mando” (Bustamante y Varas, 1978: 141). En el contexto de los debates ideológicos de fines de los años cincuenta en Ecuador y América Latina, la imagen corporativa de los militares como base del Estado y la nación se unió a un segundo objetivo estratégico: la ineludible tarea de modernizar y desarrollar a Ecuador (*ibid.*, 140). La modernización económica y social del país significaba transformar las estructuras del poder tradicional, desarrollar las capacidades del Estado y proyectar su presencia por todo el territorio mediante la ampliación de las competencias de las propias fuerzas armadas como una palanca eficaz para el desarrollo nacional (*ibid.*, 141). Finalmente, el alineamiento militar con el desarrollismo lanzó a las Fuerzas Armadas a una aventura golpista, después de un largo período de reclusión en los cuarteles (Fitch, 1977: 161)¹¹⁸.

118 Los estudios realizados sobre las fuerzas armadas (Bustamante y Varas, 1978; Fitch, 1977) subrayan que el reclutamiento de los oficiales se concentraba en las provincias andinas, principalmente Pichincha, siendo su proveniencia social sobre todo de clase media y media alta. Este dato es muy importante porque el sesgo serrano de las Fuerzas Armadas define aspectos importantes de su visión del país.

A inicios de la década de los sesenta, esta renovada visión de los militares entró en tensión con el propio caos político generado por el populismo de Velasco en su última administración, pero también con las estructuras tradicionales del poder. Si bien había razones coyunturales muy fuertes para intervenir nuevamente en la política —el país vivía un clima de agitación social por las movilizaciones de los estudiantes, obreros y partidos de izquierda, y por las demandas campesinas a favor de la reforma agraria—, el golpe obedecía a la impostergable necesidad de modernizar el país y atender la cuestión social. Para ese momento, las grandes tensiones en Ecuador se condensaban entre las exigencias de modernización, la continuidad de las viejas estructuras regionales del poder y la vigorosa presencia del populismo —en sus dos versiones— como fenómeno político predominante a nivel nacional. En ese cuadro de alternativas, los militares optaron claramente por la modernización. La dictadura puso en marcha un programa reformista a través de un Plan Decenal de Desarrollo preparado por la Junta Nacional de Planificación (Abad, 1970: 122). No se trataba de una intervención política solo para arbitrar el conflicto entre los civiles, sino también para llevar adelante un ambicioso programa de transformaciones estructurales que dotaran al Estado de la capacidad para representar los intereses generales. El plan estuvo diseñado para ejecutarse en una década. Los militares combinaron una política de reformas estructurales y fortalecimiento del Estado desde una orientación ideológica conservadora de lucha contra los devaneos revolucionarios de las organizaciones estudiantiles y obreras, y de los partidos de izquierda. Su política se enmarcaba claramente en los lineamientos de la política norteamericana para América Latina a través de la llamada Alianza para el Progreso, que se trataba de una modernización alejada de una retórica nacionalista, pero con una clara vocación estatalista¹¹⁹.

119 La misma decisión de dar el golpe se produjo frente a los arranques nacionalistas, antinorteamericanos, del exvicepresidente de Velasco, Carlos Julio Arosemena, quien lo reemplazó en el poder. Entre los gestos nacionalistas de Arosemena están su negativa a romper relaciones con Cuba y sus acercamientos a la Unión Soviética y a los grupos de izquierda. Apenas llegó al poder, la Junta Militar puso fuera de la ley al Partido Comunista, encarceló a sus dirigentes, combatió a la izquierda, reorganizó las universidades, proscribió a la más importante organización de estudiantes (FEUE) y abandonó todo atisbo nacionalista en su política exterior (Abad, 1970; Cueva, 1988; Fitch, 1977).

Los pilares del programa de la dictadura fueron la reforma agraria, el fomento a una industrialización sustitutiva de importaciones, un mayor protagonismo del Estado en el desarrollo y una política de centralización de rentas y aumento de impuestos para superar los crónicos déficits fiscales y la consiguiente debilidad del Gobierno central. Las reformas estructurales buscaban articularse entre sí. Con la reforma agraria se pretendía superar la anacrónica estructura de poder de la clase terrateniente serrana¹²⁰. La política de los militares fue, en gran medida, una respuesta a una creciente movilización de los huasipungueros en las zonas andinas por alcanzar ya sea mejoras salariales, acceso a las tierras controladas por las haciendas o la posesión de las parcelas asignadas a ellos dentro de las grandes propiedades (Velasco, 1979; Guerrero, 1994). Frente a la reforma de la estructura de la tenencia de la tierra, las elites serranas se dividieron: mientras un sector modernizante, con Galo Plaza a la cabeza, la respaldó, el sector más conservador y tradicionalista, encabezado por Camilo Ponce, la rechazó (Abad, 1970: 134-135). La transformación de la hacienda tenía un significado histórico profundo al que Velasco Ibarra nunca daría paso. Se trataba, nada más y nada menos, de quebrar los cimientos tradicionales de la clase terrateniente serrana, enraizados desde la época colonial (Guerrero, 1994: 10). Mientras tanto, con la política de industrialización se buscaba generar un modelo de acumulación alternativo al agroexportador, que pusiera fin al subdesarrollo ocasionado por la dependencia de las periferias hacia los centros industrializados¹²¹. Finalmente, con la centralización de rentas en una caja única, para su distribución a través de un presupuesto también único, se pretendía fortalecer la capacidad del Gobierno central como coordinador de las políticas nacionales. Esta medida se argumentó en contra de las entidades estatales autónomas, sobre todo guayaquileñas, por satisfacer intereses localistas y provinciales en perjuicio del interés nacional (Abad, 1970: 149). A este conjunto de políticas de largo

120 Los dos principales problemas del agro serrano seguían siendo la concentración de la tierra y la subsistencia de formas no capitalistas, serviles, de sujeción de las comunidades huasipungueros a la hacienda tradicional.

121 La Ley de Fomento Industrial se expidió por primera vez en 1957, y fue reformada en 1962, 1964 y 1967, con nuevos beneficios tributarios para el sector industrial. La dictadura creó, además, una serie de instituciones gubernamentales para impulsar la industrialización por sustitución de importaciones (Ojeda, 2000).

aliento se unió una reforma tributaria para enfrentar la crisis fiscal y presupuestaria del Estado, provocada por la disminución de las exportaciones bananeras en los últimos dos años de la década.

Mientras la reforma agraria finalmente se aplicó para liquidar las relaciones de *huasipungo* dentro de las haciendas, y con ello dar paso a un proceso de desarrollo capitalista del agro serrano, la modernización del Estado frente al poder regional guayaquileño enfrentó severos obstáculos¹²². El programa de los militares encontró más resistencia en los grupos empresariales guayaquileños, especialmente en los poderosos comerciantes. Los mayores enfrentamientos se produjeron como reacción a una reforma tributaria y al incremento de las tasas arancelarias a los productos de importación. El aumento de los impuestos buscaba generar mayores ingresos al Estado, para cubrir sus necesidades fiscales; el alza de los aranceles, en cambio, formaba parte de la política de protección al mercado interno para alentar el desarrollo de la industria por sustitución de importaciones, un tema que enfrentaba a las elites regionales de Quito y Guayaquil desde los tiempos de la Revolución Juliana. La respuesta de la Cámara de Comercio de Guayaquil al aumento de los aranceles fue la convocatoria, en abril de 1965, a una huelga general, que paralizó las actividades en la ciudad. Tras una crisis de gabinete, el Gobierno accedió a una serie de concesiones planteadas por los comerciantes (Fitch, 1977: 69); no obstante, el conflicto se reanudó en marzo de 1966, frente a un nuevo intento del Gobierno de elevar los aranceles para enfrentar la crisis fiscal que lo agobiaba. Desde Guayaquil, las medidas tributarias y arancelarias fueron denunciadas como expresión del centralismo absorbente y del sesgo serrano del Gobierno (*ibid.*, 68). Esta vez, la respuesta fue la “rebeldía tributaria”, expresada en que los afiliados al gremio debían abstenerse de retirar las mercaderías de la aduana. En respuesta, los militares detuvieron a Luis Orrantía, el presidente de los comerciantes guayaquileños, miembro distinguido de la oligarquía local, con lo cual el conflicto se agravó. La consecuencia fue una huelga general

122 La dictadura tampoco se enfrentó abiertamente a los terratenientes serranos. En la elaboración de la ley participaron muchas entidades como las propias cámaras de agricultura, la Junta de Planificación, la Comisión Ecuatoriana para la Alianza para el Progreso, la AID y hasta el Arzobispo de Quito (Abad, 1970: 139).

de actividades que contó con el apoyo de los otros gremios productivos de Guayaquil (*ibid.*, 70). Entre julio y agosto de 1966 se produjo una serie de movilizaciones, esta vez convocadas por organizaciones cívicas de la ciudad –las llamadas fuerzas vivas– para oponerse a los intentos de la dictadura por eliminar algunas entidades autónomas –la Comisión del Tránsito del Guayas y el Comité Ejecutivo de Vialidad–, centralizar las rentas de la Sociedad de Lucha contra el Cáncer (SOLCA) y sujetar a la poderosa Junta de Beneficencia de Guayaquil al Ministerio de Previsión Social. Las acciones del Gobierno estuvieron acompañadas por la detención temporal de algunos líderes de esas instituciones. “Las entidades autónomas más poderosas eran guayaquileñas y estaban en manos de patricios del puerto, los representantes más connotados de la clase dominante guayaquileña” (*ibid.*). La centralización de los presupuestos de las entidades autónomas se consideraba un atraco de la burocracia serrana, ya que su financiamiento se hacía con impuestos de la propia ciudad, que luego retornaban a esas entidades. Todo ello provocó la convocatoria a varias marchas de protesta –una de ellas organizada por un grupo de mujeres que desfiló por las calles todas ellas vestidas de negro– con la consigna de frenar el ataque centralista de las instituciones guayaquileñas (Sánchez Varas, 2008: 244-255). Luego de las acciones, el Gobierno tuvo que retroceder en sus esfuerzos centralizadores. Todas estas acciones de protesta en Guayaquil mostraron la gran capacidad de las elites para desplegar una impresionante fuerza organizativa y financiera en contra de los militares. Habría que agregar que el clima de movilización regional en oposición a la dictadura vino también de Concentración de Fuerzas Populares (CFP), cuyo líder, Assad Bucaram, fue destituido de la alcaldía tras el golpe. Todos los gobiernos locales fueron subordinados a la Junta militar, con la designación de oficiales de alto rango en los consejos provinciales y municipales. Tanto el municipio de Guayaquil como el de Quito se reconstituyeron por decreto (Fitch, 1977: 66). A raíz del golpe, Bucaram combatió a la dictadura desde las calles, mediante la movilización de los barrios populares. Sin embargo, más tarde quiso aliarse a la dictadura para que radicalizara su lucha contra los grupos oligárquicos. Incluso, CFP llegó a ofrecer al Gobierno la movilización de sus organizaciones de choque, para enfrentar el paro de los comerciantes (*ibid.*, 157).

La dictadura se sostuvo hasta marzo de 1967; desprestigiada, sin respaldos sociales por su línea derechista y conservadora en lo ideológico, y combatida por los grupos de poder y las fuerzas vivas de Guayaquil, se vio forzada a designar un nuevo Gobierno interino para que convocara a una Asamblea Constituyente y esta, a su vez, a nuevas elecciones. El plan decenal de reformas estructurales pudo realizarse solo parcialmente. El cambio más importante que produjo fue, sin duda, la reforma agraria, con la eliminación de las formas serviles de dominación hacendaria, aunque con menores resultados en cuanto a la distribución de la tierra. Las nuevas elecciones se realizaron en 1968. El triunfador, por quinta ocasión, fue Velasco Ibarra, quien para entonces tenía 73 años. Para no alterar la tradición de inestabilidad democrática generada por su liderazgo caudillista, el quinto velasquismo terminó con un nuevo golpe de Estado y con la instauración de un Gobierno militar, el del llamado nacionalismo revolucionario, dispuesto a radicalizar las reformas estructurales iniciadas por la Junta Militar de los años sesenta. El golpe de 1972 expresó las mismas tensiones de diez años atrás entre las necesidades de modernización estatal, la fortaleza de los grupos oligárquicos guayaquileños y la continua vigencia y renovación del populismo. A inicios de la década, la amenaza ya no venía tanto del desgastado y anacrónico velasquismo, ni tampoco de los grupos de izquierda, sino de CFP, para entonces convertido en el partido más importante dentro de la escena nacional. El golpe militar tuvo, entre otras motivaciones, evitar por segunda vez que Bucaram pudiera convertirse en presidente de Ecuador en las elecciones de 1972. De ese modo, los militares volvían a la escena política para salvar al país del eventual triunfo de un hijo de migrantes libaneses y de un partido al que se consideraba como la expresión del desorden civil, el caos y la desorganización social¹²³. El Gobierno retomó, desde una perspectiva ideológica más progresista y radical, la agenda de transformaciones estructurales planteada inicialmente por la Junta Militar de los años sesenta¹²⁴.

123 Bustamante y Varas consideran que el factor desencadenante del golpe de 1972 fue la necesidad de parar la elección de Bucaram en los comicios de ese año. Hubo unanimidad entre civiles y militares, y entre empresarios y clases medias (*ibid.*, 90).

124 La importancia del Gobierno militar de los setenta en la formación del Estado ecuatoriano queda fuera de dudas. Para algunos autores (García, 1991) se trata de un período de ruptura histórica de las relaciones oligárquicas, mediante la participación activa de los militares. Otros lo definen como

El escenario del golpe, que a la vez servía como su justificativo, fue descrito por los militares como el de una “sociedad fisurada” por la presencia de “grupos sociales cada vez más distanciados y antagónicos, ubicados en una escala que va desde la opulencia hasta niveles infrahumanos, que han imposibilitado la unidad nacional y han menoscabado los valores y las nobles virtudes del pueblo ecuatoriano” (Filosofía del Nuevo Gobierno Ecuatoriano, 1972: 1). Nuevamente, los militares se retrataban como la única institución capaz de salvar al país de su propia desintegración.

Frente a esta situación, las Fuerzas Armadas, responsables de la supervivencia del Estado ecuatoriano, al haber asumido el poder sin líderes ni caudillos, sino como institución, lo hacen dispuestas a implantar una nueva doctrina política ideológica nacional que permita llevar a cabo las transformaciones sustanciales en el ordenamiento socioeconómico y jurídico que exige la república (*ibid.*, 2).

La dictadura buscaba la modernización del país bajo la tutela de un poder militar autodefinido como nacionalista, revolucionario y antioligárquico. Su agenda de acción política se enfilaba nuevamente en contra de los grupos tradicionales de poder –la oligarquía guayaquileña y los terratenientes serranos–, denunciados como “minorías opresoras”, como pilares de una “estructura despótica de explotación, indiferente a las necesidades más elementales de las mayorías ecuatorianas” (*ibid.*, 1). En contra del poder feudal de la clase terrateniente serrana, se volvió a plantear una “reforma agraria real y efectiva, de manera que desaparezca la tenencia injusta de la tierra, el inadecuado aprovechamiento de lo que ella produce, la degradante relación humana que ahora tiene, y el escaso rendimiento de sistemas atrasados de producción”. Lo oligárquico, en cambio, se retrataba como el poder concentrado de unas pocas familias: “El gobierno revolucionario impedirá que unas pocas personas o familias privilegiadas usufructúen de los esfuerzos y recursos nacionales y pondrá estos al servicio de las mayorías populares” (*ibid.*). Las críticas de los militares apuntaban, de modo general, al caudillismo, al prebendalismo

un momento de transición de un Estado oligárquico hacia uno autónomo (Mills, 1991a), o bien como un proceso de transformación antioligárquica desde el Estado (Argones, 1984).

mo corporativo de los grupos económicos y al patrimonialismo familístico oligárquico (Bustamante, 1988). Los partidos políticos tradicionales también fueron cuestionados, la dictadura los denunció como obstáculos de los cambios estructurales. Los populismos fueron criticados por su “demagogia irresponsable”. La revolución, decían los militares en su plan de acción gubernamental, “creará una nueva imagen de la nación, impulsando, en todos los campos de la actividad ecuatoriana, un sano nacionalismo, capaz de exaltar los valores propios, defender los intereses nacionales y aceptar la cooperación extranjera únicamente cuando convenga al país” (Filosofía del Nuevo Gobierno Ecuatoriano, 1972: 5)¹²⁵. De allí se desprende una política de soberanía nacional para “eliminar la dependencia económica, política, social, cultural, militar e ideológica de los grandes centros internacionales de decisión” (*ibid.*, 3). Frente a la imagen de una sociedad fragmentada por sus cortes regionales, de clase y políticos, los militares se vieron a sí mismos como los únicos capaces de encarnar una representación auténtica de la unidad nacional. En este terreno, su objetivo se definió así: “Reagrupar los valores creadores de la nación, en la que preponderarán el planeamiento, el concepto de la unidad nacional, la eficacia administrativa, el desarrollo integral [...] la defensa valerosa y firme de los recursos naturales del suelo ecuatoriano [...]” (Filosofía del Nuevo Gobierno Ecuatoriano, 1972: 17).

La acción estratégica más importante del Gobierno militar fue la nacionalización del petróleo, como parte de una política de soberanía frente a los recursos naturales, y de un manejo estratégico, reservado al Estado, de los sectores de energía, electricidad y telecomunicaciones¹²⁶. El petróleo cambió la fisonomía del Estado y de la sociedad en la medida en que permitió un acelerado proceso de modernización. A la vez, con la nacionalización, la dictadura provocó un giro histórico en las relaciones del Estado

125 Es un documento redactado por el gobierno militar presidido por el general Guillermo Rodríguez Lara.

126 Desde 1972, Ecuador se convirtió en un país exportador de petróleo. Los ingresos que generó la venta externa de este recurso transformaron la economía nacional. Gracias a este producto, las exportaciones totales pasaron de 963 millones de dólares en 1974 a 2 173 en 1979. Si en 1973 las exportaciones petroleras representaban el 32,8% del total de las ventas externas de Ecuador, en 1977 alcanzaban el 46,5%. El año de mayor auge, gracias a los altos precios en el mercado internacional, fue 1976, con el 60,9% del total de las exportaciones (datos tomados de Isaacs, 1993: 43). Las cifras revelan por sí mismas la autonomía alcanzada por el Estado en relación con la actividad exportadora del sector privado.

y los grupos de poder tradicional. Por primera vez desde la Revolución Liberal, el Estado lograba un grado importante de autonomía con respecto a los grupos de poder económico guayaquileños.

La era petrolera aportó dos dimensiones decisivas al proceso evolutivo del Estado ecuatoriano. En primer lugar, el Estado, como dueño exclusivo de los recursos petroleros, gozó de una hegemonía virtualmente total sobre la singular actividad económica que mayores ingresos producían y que de repente se había convertido en eje dinamizador de la economía nacional. En segundo lugar, los recursos provenientes de la exportación petrolera, gracias a una coyuntura sumamente favorable en el mercado mundial, llegaron a niveles deslumbrantes y contribuyeron a que el Estado dispusiera de un poder económico jamás visto en la historia del país (Mills, 1984: 14).

Al ser uno de los objetivos propiciar un proceso de concentración del poder frente a los grupos regionales, el modelo estatal debía ser fuertemente centralista (Bustamante, 1988). La ideología nacionalista del Gobierno se sustentaba en dos premisas: la minimización de la identidad regional y la presunción de que la nación necesita del Estado centralista para sobrevivir (*ibid.*, 23). De este modo, se produjo una fuerte identificación entre nación y Estado. El segundo se presentaba como el instrumento y soporte de la primera. “Esto quiere decir que, en ausencia de un proyecto nacional que haya logrado penetrar a gran parte [del territorio], es el Estado el que, a la vez, simboliza y legitima a la nación” (*ibid.*, 24). En perspectiva histórica, se trataba de alterar la subordinación del Estado a los grupos tradicionales de poder, modificar las estructuras regionales sobre las cuales habían sostenido sus privilegios y poner en marcha un proyecto de nación que permitiera generar sistemas de solidaridad entre los ecuatorianos. Los ejes de acción propuestos fueron la reforma agraria, un activo papel del Estado en el desarrollo, el fomento de la industrialización y un conjunto de políticas sociales a favor de la educación, la salud y el desarrollo rural¹²⁷. Si en los años sesenta

127 El Gobierno militar empujó activamente la industrialización por sustitución de importaciones: reguló el funcionamiento de los mercados internos, fortaleció los sistemas de planificación para racionalizar las inversiones privadas y públicas, y amplió algunos criterios de justicia social en materia de protección laboral (CORDES, 1999: 328). El petróleo, mientras tanto, potenció las

el objetivo de la reforma agraria fue eliminar las formas de dominación servil dentro de la hacienda, ahora el propósito era redistribuir la tierra en favor de los campesinos. Mientras tanto, la industrialización aparecía como una alternativa al modelo de “desarrollo hacia afuera”, criticado por los militares no solo porque beneficiaba a una sola región, sino porque, además, generaba una dependencia de la economía hacia los mercados externos (Argones, 1984: 33-34). El desarrollo industrial debía coadyuvar a una mayor integración nacional mediante una cooperación del capital privado, estatal y fórmulas mixtas. Los dos objetivos exigían un Estado central con capacidad suficiente como para imponerse sobre los grupos de poder y, a la vez, proyectarse sobre el conjunto del territorio. Por eso, el Estado nacionalista de los años setenta representó la mayor expansión y penetración del poder central sobre el territorio (Pallares, 2004). En el horizonte del proyecto “nacionalista y revolucionario” no aparecía, ni en el corto ni en el mediano plazo, la idea de reinstaurar un sistema democrático. La democracia quedaba suspendida en el tiempo hasta que se llevaran a cabo las reformas estructurales que le dieran sustento y viabilidad. El cambio, el desarrollo y la modernización se concebían como condiciones previas para hacer posible cualquier proyecto democrático. El argumento era bastante preciso: las condiciones sociales y económicas requeridas por la democracia no podían ser generadas por los Gobiernos oligárquicos y menos todavía por los populismos y los partidos tradicionales. Frente a esos actores, los militares reivindicaban la nación como base y condición de un Gobierno democrático. Había que construir la nación para pensar en la democracia.

La visión militar de la modernización de Ecuador no era exclusivamente de ese grupo: la compartían las elites políticas de clase media, fueran estas de tendencia progresista o de izquierda. También encontraba eco en las centrales sindicales y en las organizaciones campesinas, aunque nunca participaron de modo activo como base del proyecto nacionalista. La intervención estatal para propiciar un cambio modernizador a través de la reforma agraria y la industrialización fue asumida por los sectores medios ilustrados desde una postura antioligárquica, como parte de una estrategia

cuatro dimensiones del Estado desarrollista: intervencionista, tecnocrático, redistribucionista y empresario/empleador (*ibid.*).

para propiciar la formación de una burguesía nacional capaz de sostener el modelo de desarrollo en el mediano y largo plazos (Burbano de Lara, 1997; Hurtado, 1983). El surgimiento de una clase claramente diferenciada de la oligarquía y de la vieja clase terrateniente serrana demandaba la creación de una dinámica de acumulación distinta de aquella sobre la cual se levantó el poder de los grupos tradicionales (comercio exterior y propiedad de la tierra) (Boco, 1987). Se creía que la democracia no era viable en el largo plazo sin el apareamiento de un sector capitalista moderno (Cueva, 1988). El fracaso constante de la democracia se atribuyó, justamente, a un entrecruzamiento de los intereses de los “nuevos ricos” con los de la “aristocracia empobrecida” (Hurtado, 1983). La conclusión más importante fue que mientras en Ecuador no apareciera una burguesía capaz de diferenciarse claramente de la oligarquía y de convertirse en la fracción hegemónica de la clase dominante (*ibid.*, 196), la tarea de transformar estructuralmente el país y modernizarlo le correspondería al Estado.

Como en la dictadura de los años sesenta, también el nacionalismo revolucionario encontró una férrea oposición en los gremios empresariales guayaquileños. La experiencia de la Junta Militar, y de la Revolución Juliana antes, ponía a los grupos guayaquileños en alerta permanente frente a los Gobiernos militares (Bustamante y Varas, 1978: 40). “Desde la experiencia juliana en adelante, toda intervención militar en la escena política es a priori sospechosa y se vincula a un inminente pacto de los mandos militares con los personeros políticos de las fracciones rivales” (*ibid.*). La lucha de Guayaquil en contra de un proyecto estatista y centralista, legitimado en el discurso de una nación antioligárquica definida por los militares, se desplegó desde las cámaras empresariales. Si bien al inicio de la dictadura las cámaras tuvieron posturas distintas, derivadas del cálculo de sus propios intereses frente a las ventajas que podía ofrecer el modelo industrializador propuesto, hacia 1975 emergió una oposición más compacta y homogénea (Issacs, 1993)¹²⁸. Ante la ausencia de partidos y actividad política, las

128 Los más afectados por la reforma agraria fueron los terratenientes serranos, y por las políticas de protección arancelaria al mercado interno establecidas para estimular el desarrollo industrial, los importadores. Los industriales, sin embargo, se diferenciaron por líneas regionales: desde la Costa se pensaba en una industria exportadora, mientras desde la Sierra se creía en una producción volcada al mercado interno.

cámaras empresariales asumieron directamente la representación y defensa de sus intereses frente al Gobierno militar. Los grupos costeños, en particular, percibieron mucha hostilidad del Gobierno hacia sus intereses¹²⁹. Sin duda, la oligarquía nunca había enfrentado un desafío político tan importante como el lanzado por el nacionalismo revolucionario.

La beligerante oposición de las cámaras de Guayaquil –lideradas por León Febres Cordero como presidente de la Cámara de Industriales– se articuló desde un abierto antiestatismo. La acción de los gremios se planteó como defensa de la libertad de empresa y la propiedad privada. El tono fuertemente ideológico de las críticas llevó a las cámaras de Guayaquil a oponer, de forma maniquea, un Estado de libre empresa frente a un Estado comunista (García, 1991: 181). Para los empresarios guayaquileños, el proyecto nacionalista y revolucionario escondía una ideología marxista. “Los industriales costeños se mostraron más interesados en los aspectos económicos del desarrollo que arrancó desde la era petrolera y menos en una política social. En este camino, el Estado era un escollo y debía ser atacado para que no proliferara una forma de ‘estado social’” (*ibid.*, 183). Desde la Costa se defendía los intereses de los grandes comerciantes importadores y se acentuaba el resentimiento regional (*ibid.*, 189); eran críticos, en particular, del intervencionismo del Estado, de la reforma agraria y de las restricciones al capital extranjero impuestas en el marco de la integración subregional andina. Febres Cordero calificaba al modelo de “seudo populista de izquierda”. A su juicio, el plan propiciaba unas frustrantes reformas agraria e impositiva; expandía los poderes y funciones del Estado en el campo económico; ampliaba los beneficios y derechos de los trabajadores; restringía el capital extranjero en todas sus formas; y creaba un sistema más o menos explícito de estrangulamiento de la actividad empresarial (Conaghan, 1988). De todos los temas, quizá el más crítico fue el de la reforma agraria, alrededor del cual se produjeron coincidencias entre los empresarios costeños y la clase terrateniente serrana. Las cámaras lucharon

129 Ello se debió a que una de las figuras más respetadas y destacadas de la oligarquía guayaquileña, Juan X. Marcos, fue detenido por la dictadura. Este empresario es descrito como el “obispo de la oligarquía, un hombre de una cultura francesa, un aristócrata, nunca dijo una mala palabra, muy simpático, muy consciente, despertaba una gran respetabilidad” (entrevista # 7).

agresivamente para impedir la aplicación de los postulados de la ley, entorpecer su ejecución y debilitar políticamente al régimen (Boco, 1987: 31).

La presión y lucha de los gremios tuvo su impacto sobre el Gobierno militar y en particular sobre la unidad de las Fuerzas Armadas. Las críticas empresariales provocaron una división entre los militares que causó una severa crisis del Gobierno en septiembre de 1975, con el intento de conspiración de un grupo de oficiales derechistas encabezado por el jefe del Comando Conjunto. Si bien el golpe fracasó, representó un tropiezo para aquel sector progresista de las Fuerzas Armadas que había concebido el plan de transformaciones. Los nexos entre los grupos empresariales y los militares golpistas se hicieron notorios (García, 1991: 202). Para ese momento, los principales puntos de desacuerdo entre el régimen y las cámaras de la producción giraban en torno a cinco temas: la política petrolera, la política fiscal, la política monetaria y crediticia, la política agraria y la inversión extranjera (Boco, 1987: 32-33). A pesar de los intentos de Rodríguez Lara por negociar el programa económico para, de ese modo, restablecer la unidad de las Fuerzas Armadas, el Comando Conjunto lo destituyó el 10 de enero de 1976. El Gobierno de Rodríguez Lara quedó debilitado por la división de las Fuerzas Armadas, la creciente presión de los grupos de poder al modelo centralista y estatista, y el débil apoyo de las organizaciones sindicales y campesinas. Cuando las tres principales centrales sindicales del país organizaron la primera huelga nacional en la historia de Ecuador —el 13 de noviembre de 1975, pocos días después de la fallida insurrección militar— para exigirle al Gobierno el cumplimiento de sus promesas iniciales, el plan de reformas había sido ya debilitado por la presión de los grupos empresariales y el mencionada fraccionamiento de las Fuerzas Armadas (Isaacs, 1993)¹³⁰. Tampoco el Gobierno estuvo interesado en buscar una

¹³⁰ La huelga fue convocada por el llamado Frente Unitario de los Trabajadores (FUT), que se formó en 1974 gracias a una alianza de las tres centrales sindicales más importantes del país: la Central de Trabajadores del Ecuador (CTE), de orientación comunista; la Central Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL), de orientación socialdemócrata; y la Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas (CEDOC), de orientación socialista. El movimiento reclutaba al reducido número de obreros empleados en el sector moderno de la industria privada ecuatoriana. Más adelante este se fortalecería con la sindicalización de los obreros pertenecientes a los sectores estratégicos de la economía nacional manejados por el Estado (principalmente, telecomunicaciones, energía eléctrica y petróleo).

alianza con los sectores campesinos y con el naciente movimiento obrero (Isaacs, 1993: 84; García, 1991)¹³¹. El relevo de Rodríguez Lara a inicios de 1976 por un triunvirato modificó los planes del Gobierno militar. En esta segunda etapa, los impulsos transformadores fueron sustituidos por un objetivo político distinto: diseñar un camino para lograr el retorno a un régimen constitucional. Una vez alcanzada una presencia significativa en el Estado, a través de una extensión de su propio aparato institucional en todo el país, y de un conjunto de empresas que les permitían controlar una parte de los excedentes petroleros, entre los militares primó un interés corporativo¹³².

Al finalizar la década de los setenta, la estructura regional del poder en Ecuador mostraba una fisonomía nueva, con un centro muy fortalecido frente hasta la entonces poderosa Guayaquil. Con el *boom* petrolero, se dio un crecimiento del Estado, sus agencias, la burocracia, su poder de regulación y su capacidad para distribuir el excedente del recurso y orientarlo hacia el desarrollo de un sector industrial. Sobre todo en Quito, la clase media se expandió, vinculada al crecimiento de la burocracia estatal, y emergió, tanto en Guayaquil como en la capital, un sector capitalista ligado a la industrialización sustitutiva de importaciones. Este nuevo eje —Estado, clases medias y sectores capitalistas emergentes— configuró una nueva estructura del poder regional serrano, en sustitución de aquella estructura tradicional levantada sobre el régimen hacendatario y la dominación de los indígenas. La nueva estructura del poder regional emergió ligada a la expansión del Estado petrolero y con una clara vocación centralista.

En Guayaquil y la Costa, el escenario a finales de la década también era distinto. A pesar de las resistencias de los grupos empresariales al proyecto del nacionalismo revolucionario, su poder dentro de la estructura estatal había perdido fuerza, ya que la economía nacional pudo transitar hacia un modelo de acumulación menos dependiente del dinamismo agroexporta-

¹³¹ A comienzos de los setenta, apenas el 19% de la población económicamente activa estaba empleado en el sector moderno de la economía (Isaacs, 1993: 85).

¹³² Los militares crearon un complejo económico propio a través de la Dirección de Industrias del Ejército (DINE).

dor de la Costa gracias a los recursos del petróleo. A partir de la década de los setenta, el gran objeto de lucha política fue el manejo de la renta petrolera a través del control estatal. Como hemos visto, fueron los sectores empresariales de Guayaquil los que mantuvieron una sostenida disputa con la dictadura. Estos grupos cuestionaron el carácter invasivo del Estado y la pérdida de representación de sus gremios en el manejo estatal. El regionalismo guayaquileño identificó a la dictadura militar de los setenta como un proyecto de fortalecimiento del centralismo estatal desde una ideología nacionalista, incompatible con su declarado liberalismo. En la memoria del regionalismo guayaquileño, esta dictadura aparece como el momento de mayor agresión centralista a Guayaquil, que reforzó en los grupos guayaquileños lo que Bustamante y Varas llaman su apego a un civilismo formal, con un marcado antimilitarismo (Bustamante y Varas, 1978: 39). “Para Guayaquil, las Fuerzas Armadas deben ser cuerpos marginales a la política, preservados de toda inquietud ideológica y ceñidas al más celo constitucionalismo” (*ibid.*, 39).

Lo oligárquico y el manejo del capital social

Cierro este capítulo con un acercamiento a una dimensión del poder oligárquico que considero vital para entender la configuración de la estructura local de la sociedad guayaquileña. Dicha dimensión gira en torno a la capacidad de ciertos grupos para manejar, administrar, recrear y distribuir el prestigio y el honor social en el ámbito local, como una forma de poder que, a la vez, los cohesionan como un grupo con rasgos estamentales. Parte de la distinción establecida por la sociología weberiana entre clase y estamento como dos formas distintas de distribución del poder dentro de una sociedad¹³³. Si bien la sociología weberiana planteó una tensión entre la clase y el estamento, entre el orden económico y el orden social,

¹³³ Weber estableció una importante distinción entre el poder de clase y el poder estamental: mientras la clase obtiene su poder de la posesión de bienes en el mercado, el estamento lo consigue por una estimación social específica –positiva o negativa– del honor, adscrito a alguna cualidad común a determinadas personas (Weber, 1977b: 687).

la sociología latinoamericana sostuvo que, en el mundo de las oligarquías, las dos dimensiones de poder convergen y conviven en una fusión de elementos modernos y tradicionales, de lo viejo y lo nuevo. Junto a la riqueza económica, fruto de una actividad productiva, comercial y financiera volcada al mercado externo, aparecían, también acumulados en ella, el prestigio y el honor social, ligados a redes familiares. “Esa dualidad no lleva a contradicciones sino a complementariedades y asociaciones de elementos ‘modernizadores’, ligados al sistema económico dirigente, y de elementos ‘tradicionales’ definidos por la reproducción y la defensa de una dominación y privilegios sociales internos” (Touraine, 1978: 66)¹³⁴.

En el caso de la oligarquía guayaquileña, la fortaleza estamental, apoyada en una posición de clase, deriva no solo de una red de relaciones sociales y familiares fuertes, de un capital social, sino también de su inclinación hacia la beneficencia y el trabajo social voluntario. La oligarquía ha entendido esa proyección hacia la sociedad como una obligación moral de ayuda y protección de los menesterosos, derivada de un fuerte tradicionalismo cristiano y católico. De ese modo, si en el campo de la economía y la concepción del Estado la oligarquía ha defendido posturas más liberales, en el campo social ha practicado un tradicionalismo católico hacia las clases bajas, a través de la beneficencia. El prestigio pareciera cultivarse mostrando, justamente, una preocupación por los desvalidos. El manejo de la reputación social, por lo tanto, se mueve en dos direcciones: genera un sentimiento de superioridad jerárquica estamental, pero al mismo tiempo produce la obligación moral hacia un trabajo de voluntariado social. Parte de la imagen dura con que el populismo retrata a la oligarquía, se revierte desde la práctica de la beneficencia social. Allí, el rostro de la oligarquía se muestra distinto: aparece bajo el signo de la solidaridad, la generosidad y el compromiso con los menesterosos (entrevista # 5). Se puede sostener que, en el marco de la cultura política guayaquileña, la oligarquía presenta una contradicción: la imagen de

¹³⁴ Touraine encuentra una particularidad de la historia política de América Latina –en relación a la historia europea– en esta modalidad de articulación de los grupos dominantes. “Hemos estado acostumbrados, gracias a la tradición europea, a considerar que la historia económica y la historia social eran las dos caras de la misma realidad” (Touraine, 1978: 66). A partir de esta constatación, Touraine desarrolló su concepto –muy sugestivo– de las sociedades dependientes como sociedades desarticuladas, es decir, sociedades donde las relaciones económicas y sociales no coinciden.

un grupo egoísta, insensible, opresor, insaciable, dominado por la ambición económica, se contraponen a la imagen de un grupo que practica una forma de solidaridad social a través de los valores de la beneficencia.

La institución insignia, la expresión materializada de ese espíritu, ha sido y es la Junta de Beneficencia de Guayaquil (JBG), creada en 1888. Esta entidad surgió originalmente como una institución municipal para atender los hospitales, manicomios y cementerios frente a un vacío de atención estatal (Burbano de Lara, 2010). Desde entonces, ha ido ampliando progresivamente su cobertura al campo de la atención social, hasta llegar, hoy, a compartir esa responsabilidad con el propio Estado¹³⁵. Desde su fundación, la Junta ha sido un espacio de articulación de la elite guayaquileña en torno a los valores de la beneficencia y la ayuda voluntaria y caritativa, practicadas para aliviar el dolor y el sufrimiento de los menesterosos, los dolidos, los que menos tienen, aquellos que configuran lo que se llamaba la miseria pública (Sánchez Varas, 2008); pero también es la institución de donde salieron las principales figuras políticas de la oligarquía. La mayoría de los presidentes del llamado liberalismo plutocrático fueron miembros de la Junta de Beneficencia de Guayaquil: Lizardo García (1905), Emilio Estrada Carmona (1911), Alfredo Baquerizo Moreno (1916-1920) y José Luis Tamayo (1920-1924). En los años siguientes, otros dos miembros de la Junta también ocuparían la Presidencia de la República: Carlos Alberto Arroyo del Río (1940-1944) y Carlos Julio Arosemena Tola (1947-1948). Desde su creación, ha sido un emporio de figuras políticas locales y nacionales. Aparte de presidentes, de entre sus miembros han salido alcaldes, concejales, gobernadores, diputados, ministros de Estado y senadores (De la Torre, 2004: 304). No se tiene la idea, sin embargo, de que la Junta haya sido una organización creada con fines políticos. “Las elites se identificaron con la JBG, pero no es que se la formó con la finalidad de crear un poder político alternativo” (entrevista # 11). De acuerdo con esta visión, hoy día existe una clara diferenciación entre la Junta

¹³⁵ Actualmente “la junta cubre no menos del 40% de los servicios de salud. A través de los hospitales atiende a cerca de dos millones de personas al año. Cerca del 30% de los pacientes proviene de fuera de Guayaquil, y alrededor del 20% de fuera de la provincia. Todas las tarifas son simbólicas: una operación, que incluye todo, puede estar costando 200 dólares. Al año concede alrededor de cinco millones de dólares en descuentos, sobre las tarifas bajas que tiene. Y también concede algo así como dos millones de dólares al año en exoneraciones” (entrevista # 12).

y la política que se ha ido afirmando con el tiempo. “La JBG ha establecido una línea de distinción muy fina entre su tarea de protección social y beneficencia, y la política. Sus miembros han estado en la política, pero la JBG no hace política” (entrevista # 11).

Si no hace política, al menos refuerza el poder social de las elites y alimenta un sentimiento de autonomía local permanente hacia el Estado. Ser incluido en el directorio de la institución constituye un acto de reconocimiento y concesión de un capital social manejado con extremo cuidado y exclusivismo¹³⁶. Se trata de un capital que asegura el éxito en el campo más amplio de las relaciones sociales, gracias al acceso a privilegios, tratos preferenciales, recomendaciones y favores (De la Torre, 2004: 301). Pero así como la Junta sirve para cohesionar a la elite y tender un puente de preocupación paternal entre los ricos y los pobres, también ha servido, a lo largo del siglo XX, para afirmar y defender una cierta noción de autonomía de Guayaquil en relación con el poder central. La defensa de la autonomía de la JBG la ha enfrentado en incontables ocasiones con las pretensiones centralizadoras del Estado respecto de las actividades sociales desplegadas por la entidad y otras instituciones de beneficencia. Muchos de los conflictos se produjeron para defender las fuentes de su financiamiento, las rentas estatales asignadas a ellas y su manejo autónomo y descentralizado. En todos los enfrentamientos, comunes desde su fundación, finalmente se impuso la idea de la autonomía mediante decisiones de los Gobiernos, que la exceptuaron de las disposiciones generales de la política social¹³⁷. Hay que ver a la JBG como parte de un

¹³⁶ El importantísimo trabajo de Patricia de la Torre sobre la JBG muestra que su núcleo más importante lo han constituido cuatro grupos de parentesco, a los que han pertenecido 51 de los 249 notables que han conformado el directorio de la entidad entre 1888 y 1988. “[E]l parentesco es la relación, surgida del grupo original, que une a los actores entre sí y que, en términos temporales, es permanente en la institución” (De la Torre, 2004: 293). El directorio de la Junta, como lo definió el hijo de quien administrara la Lotería durante 25 años, “es un directorio de elite, sin duda” (entrevista # 11).

¹³⁷ Los innumerables conflictos entre la Junta y los diversos Gobiernos centrales se encuentran bien detallados en una extensa memoria publicada por la propia institución al cumplir 120 años de funcionamiento. Los conflictos se producen cuando hay intentos de los Gobiernos centrales, por lo general dictaduras militares, de sujetarla a disposiciones estatales generales en relación con las políticas sociales. En varios de esos conflictos, las reacciones vinieron respaldadas por movilizaciones para defender la autonomía de la institución. En todas las ocasiones, los Gobiernos centrales desistieron de sus intenciones. La Junta ha jugado un papel clave, estratégico, en la protección y construcción de un imaginario autonomista en Guayaquil. Al ser una institución regentada por las familias tradicio-

conjunto de instituciones locales guayaquileñas –algunas de ellas estatales pero descentralizadas y otras propias¹³⁸– donde se configura un espacio institucional local manejado de manera descentralizada y cuya defensa moviliza, de modo más o menos permanente, a las llamadas fuerzas vivas guayaquileñas. Como veremos más adelante, estas fuerzas constituyen un conjunto de organizaciones con gran capacidad de movilización para defender el manejo descentralizado y autónomo de este complejo institucional local, un núcleo social donde se reproduce permanentemente un sentimiento de autonomía. Este complejo institucional, con la JBG a la cabeza, se ha mantenido y reproducido gracias al capital social de la oligarquía y a sus influencias en el ámbito estatal y, por lo tanto, ha sido inmune a los avatares de la política local guayaquileña y a los dominios del populismo¹³⁹.

nales de esta ciudad, la defensa de su autonomía ha dado a estos grupos una visibilidad pública en la esfera política y una militancia en el marco de la fractura territorial del Estado.

138 Entre las instituciones estatales descentralizadas se encuentran la Comisión de Tránsito del Guayas, el Comité de Viabilidad del Guayas, la Corporación Aduanera, los Bomberos, entre otras. Las propias han sido la Cruz Roja, SOLCA y todo el conjunto de instituciones de voluntariado guayaquileñas, articulado por el trabajo de las mujeres, con la JBG a la cabeza. Este voluntariado, a su vez, ha movido a una parte importante del empresariado guayaquileño para sostenerlo económicamente.

139 En su estudio sobre la Junta de Beneficencia, Patricia de la Torre llegó a una conclusión muy sugestiva en términos analíticos: ella sostiene que el poder local de Guayaquil no tiene sus raíces en lo político, sino en lo social, articulado, a su vez, por lazos familiares (De la Torre, 2004: 27). Si bien su aporte ha sido fundamental, creo, sin embargo, que se requiere incorporar de modo más integral las dimensiones económicas y políticas para entender mejor la enorme capacidad de la oligarquía para reproducirse. Esa cualidad solo se entiende en una compleja relación entre lo local –donde el capital social es clave– y lo nacional estatal –donde el poder de clase resulta preponderante para determinar el modelo de acumulación.

Capítulo III

La transformación neoliberal del Estado (1980-2000)

Cuando se comparan los modelos estatales con los cuales Bolivia y Ecuador iniciaron sus procesos de transición a la democracia a finales de la década de los setenta, sobresalen tres aspectos claves: a) un evidente aumento del peso y tamaño del Estado (número de burócratas, empresas estatales, agencias gubernamentales y complejos industriales manejados directamente por los militares)¹; b) las relaciones Estado-sociedad se definieron a partir del activismo estatal, es decir, desde la idea de que el Estado constituía un agente central de modernización y desarrollo en las sociedades atrasadas; y c) que ese rol del Estado suplía, si no de modo definitivo al menos temporal, la ausencia de burguesías nacionales capaces de llevar adelante procesos de industrialización fuera de los circuitos oligárquicos. En el ínterin, debían gobernar los militares. Las dictaduras dejaron como herencia un modelo

1 Algunos datos ayudan a visualizar el peso adquirido por el Estado en los dos países durante la década de los setenta. En el caso de Bolivia, el número de funcionarios públicos pasó de 66 mil en 1970 a 171 mil en 1977 (Malloy y Gamarra, 1988: 112); a finales de la década, el Estado central tenía 120 agencias y cincuenta empresas públicas; tres empresas estatales (COMIBOL, de minería; ENAF, fundidora; y YPFB, de hidrocarburos) concentraban el 75% de las exportaciones (*ibid.*, 100). En el caso de Ecuador, el crecimiento del Estado se reflejó, entre otras cosas, en un aumento del número de sus empresas. A fines de los años sesenta, había 55 empresas del Estado en el país, y una década más tarde estas llegaron a 122 (Mancero, 1998: 15). Una empresa estatal (de petróleo) generaba el 50% de las exportaciones totales del país. Entre 1970 y 1979, las Fuerzas Armadas crearon o adquirieron 15 empresas (Ojeda, 2000: 12). Entre 1972 y 1980, el número de trabajadores estatales creció en más de 140 000 (*ibid.*) A todo lo anterior se suma un conjunto de entidades nacionales de los sectores eléctrico, de riego, comunicación, investigación agropecuaria, estadísticas y censos, planificación, ciencia y tecnología, crédito educativo, patrimonio cultural e información pública.

social y político organizado desde la centralidad del Estado², la misma que se afirmó dejando de lado los sistemas de representación política a través de los partidos, y suprimiendo (Bolivia) o limitando (Ecuador) el espacio de acción desde el ámbito de la sociedad civil³. Tanto en el caso boliviano como en el ecuatoriano primó una orientación desarrollista de los modelos económicos basada en la idea de que las dos sociedades padecían de un “síndrome de atraso estructural”, derivado de su limitado desarrollo industrial (Cavarozzi, 1999). Desde una perspectiva ideológica y discursiva, ambos Gobiernos militares compartían la misma desconfianza hacia la capacidad de los civiles y de los partidos políticos para conducir por sí mismos el destino de la nación (Conaghan y Malloy, 1995; Bustamante y Varas, 1978; Bustamante, 1988). En consecuencia, el desarrollismo tuvo, en los dos países, una orientación nacionalista articulada a una estructura centralizada de poder, desde la cual la modernización se irradiaba al conjunto del territorio nacional. Se puede afirmar que el desarrollo territorial fue concebido desde la perspectiva de la consolidación de un Estado central (Barrera, 2007a). El rol de los gobiernos locales se debilitó frente a la presencia del Estado como símbolo y expresión de la unidad nacional⁴.

Sin embargo, las similitudes no pueden ocultar las diferencias de ambos procesos estatales cuando se los sitúa en una perspectiva histórica

2 Los dos modelos comparten características de lo que, en América Latina, se definió como una matriz “estadocéntrica” de funcionamiento societal y político. Esta implica “radicalizar la centralidad de lo estatal –en su sentido más estricto estatal ejecutivo– configurando un patrón estatista de politización” (Cavarozzi y Medina, s/f: 1). La matriz estadocéntrica careció de una forma de Gobierno específica, pudo ser democrática o autoritaria, y siguió un modelo económico populista o desarrollista (Cavarozzi y Medina, s/f; Cavarozzi, 1999). Tanto en el caso de Ecuador como en el de Bolivia, el modelo fue autoritario y desarrollista, aunque sus orientaciones ideológicas hayan sido distintas.

3 También me apoyo en la noción de matriz sociohistórica desarrollada por Manuel Antonio Garretón (2000, 2002 y 2007). Su concepto rompe con los determinismos estructurales y define modos históricos particulares de articulación entre economía, política, cultura y sociedad. “No existe una determinación o relación universal entre estas dimensiones, sino que tales determinaciones o relaciones son históricas y varían para cada caso nacional y para cada momento histórico [...]” (*ibid.*, 18).

4 El dominio del Gobierno central sobre los órganos políticos subnacionales fue mucho más prolongado y fuerte en Bolivia que en Ecuador. En Bolivia, las elecciones de autoridades locales municipales se suprimieron desde 1949 hasta 1984. En Ecuador, mientras tanto, estuvieron suspendidas durante la dictadura militar de los años setenta.

más amplia. Me gustaría subrayar tres discrepancias. La primera es la ausencia de una tradición nacional popular estatal fuerte en Ecuador, a diferencia de Bolivia, con toda su extraordinaria experiencia del MNR y la Revolución Nacional de 1952; este contraste explica la continuidad de los grupos de poder regionales en Ecuador –tanto la oligarquía guayaquileña como la aristocracia serrana– hasta bien entrado el siglo XX. La segunda diferencia es la debilidad del centralismo estatal ecuatoriano en relación con el boliviano. Nuevamente, esto se explica por la larga vigencia de una estructura regional del poder en Ecuador, que solo pudo ser parcialmente desmantelada en la década de los setenta por un Gobierno militar –el nacionalista revolucionario– apoyado en la riqueza del petróleo. En Bolivia, en cambio, se afirmó un poder fuertemente centralizado desde inicios del siglo XX, que se apuntaló con la Revolución Nacional de 1952, y en la década de los setenta se reforzó a través de una dictadura de extrema derecha que limpió al Estado boliviano de la mayor parte de sus componentes nacional populares (campesinos y mineros). Y la tercera diferencia tiene que ver con la configuración del clivaje centro/periferia visto desde los regionalismos guayaquileño y cruceño. Mientras el primero fue determinante en toda la configuración del Estado ecuatoriano durante el siglo XX, el segundo recién emergió como un regionalismo potente a partir de la década de los setenta, cuando Santa Cruz experimentó un *boom* económico sin precedentes. A partir de ese período, la posición estructural de Guayaquil y Santa Cruz tendió a equiparse en el ámbito de sus respectivos Estados, aunque los dos espacios regionales se encontraban en distintos momentos de su trayectoria histórica. Mientras el guayaquileño había sido golpeado en sus potencialidades económicas por el modelo nacionalista revolucionario, el cruceño venía en ascenso gracias a su auge modernizador en la agricultura durante dos décadas seguidas.

Por último, quiero destacar un aspecto común, crucial, en la formación de los Estados boliviano y ecuatoriano a lo largo del siglo XX: el carácter profundamente étnico de las naciones. En los dos países, la nación siguió operando como un dispositivo de dominación de los grupos blancos y mestizos sobre las poblaciones indígenas. En el marco del nacionalismo

étnico practicado desde el Estado, los indígenas fueron empujados a vivir en la periferia de la comunidad política nacional, y devaluados en sus expresiones culturales, en sus estilos de vida, en su condición social y moral, en el reconocimiento de sus derechos políticos y cívicos, y en sus posibilidades de acceso a la tierra y de emancipación; sujetos, a la vez, a diversas políticas de integración que combinaban mecanismos de protección paternal, conversión cultural y un despliegue más o menos sistemático de violencia física y simbólica. El nacionalismo étnico de los grupos blancos y mestizos tuvo como impronta el miedo y la desconfianza entre razas, que se impuso en los dos países en el tránsito del siglo XIX al XX, de la mano de las revoluciones Federal, en Bolivia, y Liberal, en Ecuador. Si para las elites ilustradas y las clases dominantes la nación se definió a partir de un nacionalismo cívico de ciudadanos libres e iguales, que intentaron construir su destino común a partir de una concepción republicana del Estado, para las poblaciones indígenas esa nación cívica se transmutaba en un nacionalismo étnico, de privilegios y exclusiones raciales. Hasta la década de los setenta, los indígenas bolivianos y ecuatorianos difícilmente encontraron un discurso en el que podían reconocerse en sus especificidades étnico-culturales sin despertar la sospecha del prejuicio y el miedo de los “otros”. La dimensión popular de los nacionalismos ecuatoriano y boliviano, cuya irrupción marcó, en los años cuarenta y cincuenta, el tránsito de una política de elites a una de masas, operó sobre una concepción homogeneizante de la nación, cuyos referentes provinieron, en el mejor de los casos, de los ideales del siempre ambiguo mestizaje urbano. Para ser parte de la nación, los indígenas debieron operar políticamente desde el discurso clasista de campesinos y/o encubrir su propia identidad mediante complejas operaciones de un disimulado mestizaje.

Con estos elementos en mente, doy un salto hacia la década de los ochenta, a los procesos de retorno a la democracia y a la compleja y rica agenda de reforma del Estado nacional puesta en marcha bajo las orientaciones económicas, culturales e ideológicas del llamado neoliberalismo.

Transición desbordada y transición controlada

A fines de la década de los setenta, Bolivia y Ecuador se enfrentaron al desafío de iniciar procesos de transición a la democracia. El tránsito hacia regímenes democráticos siguió caminos muy distintos en los dos países, que reflejaron claramente las complejidades y diferencias de sus respectivas historias políticas y formaciones estatales más recientes. Desde la literatura transitológica, Ecuador sería un caso de transición controlada y Bolivia, uno de transición desbordada (Pachano, 2011; O'Donnell y Schmitter, 1991; Romero Ballivián, 2003; Malloy y Gamarra, 1988). Veamos rápidamente las dos transiciones para entender mejor los escenarios que se configuraron a inicios de la década de los ochenta, cuando ambos países debieron enfrentarse a las agendas de transformación estatal en el marco de las nuevas políticas de inspiración neoliberal.

Bánzer se vio obligado a anunciar su retiro del poder en 1977, forzado por las divisiones que afectaban a los militares, las crecientes movilizaciones de los sindicatos obreros y campesinos que habían resistido a la dictadura y las presiones internacionales del Gobierno norteamericano (Romero Ballivián, 2003: 30; Malloy y Gamarra, 1988; Conaghan y Malloy, 1995). La transición boliviana “resultó complicada, cruenta y polarizada, con alternancia de elecciones, en las cuales la izquierda salía fortalecida, y de golpes de Estado encabezados por la derecha militar” (Romero Ballivián, 2003: 29). El período 1977-1982 constituye el más inestable de la historia republicana de Bolivia, con siete Gobiernos militares y dos civiles sucediéndose en el poder por períodos de tiempo muy cortos (Gamarra, 1992: 23; Romero Ballivián, 2003). El caso boliviano mostró claramente una tensión entre el momento de la liberalización del campo político, con el anuncio de las primeras elecciones en 14 años, y el momento mismo de la democratización, con el establecimiento de un nuevo régimen. Apenas se abrió el campo político para dar inicio a la transición, este se pobló de actores sociales y políticos que empezaron a disputar el proceso a los militares. “El deseo militar de controlar la transición se estrelló ante la resistencia partidaria y sindical que exigía libertades plenas” (Romero Ballivián, 2003: 29). La fuerte presencia de estos actores provocó la reacción de los sectores militares –los “duros” en términos

de O'Donnell y Schmitter (1991)—, que creyeron posible la continuación de su régimen. La apertura del campo político también mostró la fragmentación reinante entre los grupos civiles. “Cuando los militares levantaron las proscripciones, cerca de setenta partidos aparecieron en escena [...] Por lo menos treinta de estos partidos eran fracciones identificables del MNR” (Gamarra, 1992: 23). A esa enorme cantidad de pequeños grupos se sumó la presencia de la COB que, pese a los golpes recibidos por las distintas dictaduras desde 1964, volvió a aparecer como un contrapeso importante a las Fuerzas Armadas (Pachano, 2011).

La transición solo pudo concretarse cuando las distintas facciones militares agotaron sus posibilidades como opciones políticas⁵. Fue la brutalidad del último Gobierno militar, de García Mesa, ligado al narcotráfico, lo que definió el colapso de todos los intentos militares por seguir en el poder. “La brutalidad de su régimen, las malversaciones económicas, los lazos con grupos narcotraficantes y su ‘total falta de coherencia’ intensificaron las resistencias” (Romero Ballivián, 2003: 36). La experiencia dolorosa vivida por Bolivia bajo el Gobierno de García Mesa produjo, finalmente, lo que Romero llama la “desmilitarización de los civiles, es decir, la voluntad de tener alejados a los militares de los conflictos políticos, una condición básica para consolidar la democracia” (*ibid.*, 37). “Diríamos que en ese borrascoso recorrido, el modelo militar se agotó completamente y se cerró su ciclo. En estas condiciones, el establecimiento de la democracia fue más el resultado de la imposición popular a unas fuerzas armadas en proceso de desquiciamiento interno, que consecuencia de un ‘pacto de transición’ (Lazarte, 1992: 68).

5 Hubo tres elecciones durante el período de transición: en 1978, 1979 y 1980. Las primeras abortaron por denuncias de fraude provenientes tanto de la izquierda (UDP) como del candidato oficialista, Juan Pereda, quien entonces encabezó un golpe en contra del saliente Gobierno de Bánzer. En las elecciones de 1979, el candidato de la UDP, Hernán Siles Suazo, se impuso sobre Víctor Paz Estenssoro, del MNR, con un margen de apenas 0,1%. La designación del presidente debió decidirse en el parlamento. Las negociaciones se empantanaron por la imposibilidad de los dos candidatos finalistas por lograr la mayoría. Entonces, el parlamento eligió a Walter Guevara Arce, presidente del Senado, como presidente interino de Bolivia por un año, hasta la realización de nuevas votaciones. En la elección de 1980, el triunfo correspondió nuevamente a Siles Suazo, pero esta vez con una clara ventaja sobre Paz Estenssoro: 34% contra 17% (Romero Ballivián, 2003: 29-37).

A diferencia de Bolivia, el paso ecuatoriano fue controlado y manejado por los militares, quienes definieron las condiciones y los mecanismos del llamado retorno a la democracia⁶. Aun así, fue una transición marcada por las diferencias entre los militares (blandos y duros), el aislamiento del régimen frente a los sectores sociales y empresariales, y los desacuerdos entre los partidos políticos en torno a la modalidad que debía seguir el retorno (Mills, 1991a). La transición ecuatoriana se abrió en junio de 1976 con el anuncio de la ejecución del Plan de Reestructuración Jurídica del Estado. El proceso debía durar dos años, pero las dificultades, amenazas e incertidumbres hicieron que se realizara en tres, hasta cerrarse con las elecciones presidenciales de segunda vuelta en abril de 1979⁷. El anuncio de la transición lo hizo la Junta Militar que asumió el Gobierno tras destituir a Rodríguez Lara como Jefe Supremo; la decisión se tomó para evitar una crisis social y política que dañara el prestigio institucional de las Fuerzas Armadas, y afectara su poder corporativo y su rol estratégico dentro del nuevo ordenamiento económico y estatal, objetivos todos plenamente logrados.

El plan de retorno fue diseñado por los militares luego de una amplia ronda de diálogos y consultas con más de 68 organizaciones políticas, empresariales, laborales y campesinas⁸. La propuesta planteó una salida distinta,

6 El programa de retorno se denominó Plan de Reestructuración Jurídica del Estado. Las fases y actividades contempladas incluyeron: a) la creación de tres comisiones para elaborar dos proyectos de constitución y redactar las leyes de partidos y de elecciones que regirían el proceso de retorno; b) la convocatoria y realización de un referéndum para escoger entre los dos proyectos de constitución elaborados por las comisiones; y c) la convocatoria y realización de elecciones para escoger a los nuevos mandatarios (Mills, 1991a: 332).

7 Las dilaciones del proceso fueron múltiples y revelaron los conflictos detrás del plan diseñado por los militares. Basta con señalar que entre la primera y segunda vueltas presidenciales transcurrieron nueve meses. Durante ese período, el candidato de la derecha, el conservador Sixto Durán Ballén, amenazó con abandonar el proceso bajo denuncias de un supuesto fraude cometido en la primera vuelta presidencial. El país vivió lo que Patricio Moncayo llama una “guerra de incertidumbre” (Moncayo, 1991).

8 Si bien la dictadura de Rodríguez Lara encarceló inicialmente a algunos dirigentes políticos, no desplegó una voluntad sistemática para eliminar a los partidos, algunos de los cuales siguieron haciendo oposición al régimen y reclamaban el retorno al orden civil. El otro blanco de oposición, como ya hemos visto, vino de los gremios empresariales, con sus críticas al manejo económico del Gobierno y sus denuncias sobre agresiones al sector privado. La oposición de empresarios y partidos de derecha al régimen estuvo detrás del fallido intento de golpe en contra de Rodríguez Lara el 31 de agosto de 1975 por parte de un sector de los militares. Si bien Rodríguez Lara logró el apoyo mayoritario de las Fuerzas Armadas para sostenerse en el poder, su legitimidad como

novedosa, a las tradicionales asambleas constituyentes, al proponer la configuración de tres comisiones: una encargada de rediseñar la Constitución de 1945, otra encargada de redactar una nueva Constitución, y una tercera responsable de diseñar un nuevo régimen electoral y un nuevo sistema de partidos como piezas claves del nuevo diseño institucional. Las dos propuestas constitucionales luego serían sometidas a referéndum para entonces convocar a elecciones generales. Fue un proceso sustentado en una amplia dinámica de liberalización del campo político, que permitió instalar en la sociedad un debate nuevo, inédito, en torno al diseño institucional de la democracia, aunque bajo tutela militar. “En las comisiones, cada una conformada por once vocales principales y tres suplentes, estaba representada una amplia gama de los sectores sociales del país, incluidos, además de los partidos políticos reconocidos, las centrales sindicales, las cámaras de la producción, los colegios profesionales, los maestros, los universitarios, los choferes y los periodistas” (Mills, 1991a: 332)⁹. La iniciativa mostraba claramente la intención de “vincular el nuevo sistema de relaciones sociales surgido desde el desarrollo de la nueva economía (petróleo, expansión industrial, modernización agraria, etc.) con un sistema político expresivo de la transformación alcanzada” (Falleto, 1991: 325). Se buscaba dar legitimidad democrática al Estado generado por el nacionalismo revolucionario de los militares. La transición ecuatoriana tuvo una perspectiva política más clara y ordenada que la boliviana, pues intentaba articular el programa desarrollista de los años setenta, teniendo a la democracia como horizonte del nuevo régimen político. De algún modo, se cumplía el programa reformista de esa década: una vez modernizadas las estructuras sociales, definido un nuevo y activo rol para el Estado, debilitados los grupos tradicionales de poder y acabado el populismo velasquista, entonces se podía dar forma democrática a todo el proceso.

Jefe Supremo quedó debilitada y fue forzado a renunciar en enero de 1976. En abril, la junta que asumió el poder anunció la ejecución del llamado Plan de Reestructuración Jurídica del Estado.

9 Los partidos que se embarcaron en el proceso fueron la Democracia Cristiana –surgida en los años sesenta como una fracción progresista del Partido Conservador–, algunos sectores del Partido Conservador, los partidos de izquierda y el CFP (Sánchez, 2008: 28). Sin embargo, fueron los partidos y movimientos tradicionales –el velasquismo, el Partido Nacionalista Revolucionario, el Partido Social Cristiano y sectores del Partido Liberal– los que se opusieron al plan. Estas agrupaciones defendían la tesis de una Asamblea Constituyente como vía de retorno al Estado de Derecho.

“[Se] pretendió vincular estrechamente el tema del desarrollo y el tema de la democracia, además de referir el tema de la democratización a la acción de un Estado moderno y eficiente, (mediante) el desarrollo de estructuras partidarias modernas como formas de expresión de una real participación democrática” (Falleto, 1991: 315). La democracia fue pensada como un proceso de modernización del quehacer político entendido como superación del populismo y de las formas oligárquicas y tradicionales de manejo estatal. La vinculación de la democracia al desarrollo fue un tema central de la clase media surgida gracias al *boom* petrolero¹⁰.

Si tomamos la idea de Manuel Antonio Garretón (2002) respecto de los procesos de transición en América Latina, podríamos decir que tanto en Bolivia como en Ecuador lo que se ponía en juego en ese momento era la articulación del Estado (momento de la unidad, cristalización de la dominación), con un sistema de representación política (régimen de Gobierno y partidos) y la ampliación del espacio social para la acción colectiva. La consolidación de la democracia tiene como elemento clave el fortalecimiento de cada uno de esos niveles y el establecimiento de un vínculo, también fuerte, entre ellas, lo que redefine el carácter de la política y de la matriz estadocéntrica (Garretón, 2002: 202). “Podría afirmarse, además, que el futuro de los regímenes democráticos depende de la consolidación de esta nueva matriz, de este triple reforzamiento y del establecimiento de una relación ya no de fusión o imbricación entre estos tres elementos, sino de tensión complementaria” (*ibid.*, 207)¹¹. Sin embargo, en los dos países,

10 Falleto resalta un aspecto clave del proceso de transición ecuatoriano: este articuló el desarrollo a la democracia, pero lo desligó del discurso nacionalista levantado por los militares durante la década de los setenta. Se construyó una institucionalidad política en ausencia de un debate sobre la nación. “No es de extrañar, entonces, que el gran problema sea el institucional y muchas veces planteado en términos de cómo se concibe un aparato institucional capaz de ser máquina eficiente para los procesos de cambio, transformación y desarrollo” (Falleto, 1991: 318). Esta concepción modernizadora de la política tuvo un fuerte carácter antipopulista y antinacionalista.

11 Linz y Stepan (1996) han desarrollado un marco conceptual igualmente sugestivo para discutir los procesos de consolidación democrática. De acuerdo con estos dos autores, las democracias se consolidan en cinco arenas, siempre y cuando cuenten con una estatalidad sólida. Las cinco arenas son: una sociedad civil activa y libre, una sociedad política relativamente autónoma y valorada, un sistema legal que garantice las libertades ciudadanas y una vida asociativa independiente, una burocracia estatal que puede ser movilizada por el nuevo Gobierno democrático, y una sociedad económica institucionalizada (*ibid.*, 7).

la herencia de los años setenta –dada la preeminencia del Estado sobre los espacios sociales y de representación política– dejó un desbalance muy grande en la configuración del proceso democrático que se hizo evidente, explícito, cuando los dos países se enfrentaron a la crisis económica que afectó a toda América Latina a partir de 1982 y se vieron abocados a poner en marcha las agendas neoliberales de cambio estatal.

Doble transición y cambio estatal

La crisis económica que estalló en la región a partir de 1982 definió el curso de los procesos de transición y consolidación de la democracia en América Latina. Con ritmos y tiempos distintos, los países de la región ligaron la transición política a la adopción de agendas de transformación neoliberal. La coincidencia en el tiempo de los dos procesos de cambio –de régimen político y de modelo económico– se conoce como la doble transición de América Latina, que no hizo sino volver más complejos e inestables los procesos de los años ochenta y noventa. “[L]as acciones propias de la democracia, básicamente las de liberalización y democratización [...] debían realizarse al mismo tiempo que las encaminadas a la reorientación de la economía en su conjunto” (Pachano, 2011: 127).

El diagnóstico y explicación de la crisis económica de inicios de los ochenta encontró en el neoliberalismo –para entonces ya en boga en el mundo capitalista– un marco convincente hacia donde encaminar los procesos de reforma económica de la región. La doble transición implicaba no solamente desplazar la política desde el Estado hacia el nuevo régimen institucional de la democracia, después de más de una década de Gobiernos militares en Bolivia y Ecuador, sino también redefinir el modelo económico a partir del mercado, la apertura de las economías nacionales al exterior, la libre circulación de capitales y la reducción del tamaño del Estado (García Canclini, 1999). Como contrapunto al Estado promotor y vertebrador de los procesos de desarrollo, en América Latina se impuso la tesis de una “modernización sin Estado” –según la sugerente expresión de Carlos Sojo (2008)–, que suponía convertir al mercado y a la globalización en los nuevos escenarios modernizadores.

La agenda de reforma política impulsada por el neoliberalismo fue mucho más amplia que la sola retirada del Estado para permitir el buen funcionamiento de la economía a través del mercado. Incluyó, además procesos de descentralización a partir de los que varios autores han llamado el “elogio de lo local”, con la consiguiente crítica de los Estados centralistas y unitarios. Al elogio de lo local y del mercado se sumó, desde comienzos de los noventa, el elogio de lo multicultural y pluriétnico, tema especialmente fuerte y sensible en aquellas sociedades poscoloniales como Ecuador y Bolivia, con poblaciones indígenas significativas y largamente excluidas¹². Tanto la descentralización como la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas incorporaron temas como el territorio y la identidad, los niveles de autogobierno, la autonomía, la soberanía, la democracia participativa y la ciudadanía en la agenda de la reforma estatal. La descentralización partió de una crítica a la ineficacia de los Estados centrales para gestionar el desarrollo en el territorio nacional por encima de sus componentes subnacionales. El debate abierto por la descentralización llevó, como veremos, a redefinir el espacio de la democracia, la ciudadanía y los niveles de gobierno desde su proximidad a las comunidades locales y puso en juego el conflictivo tema de la distribución del poder territorial entre Gobierno central y gobiernos locales.

Mientras tanto, el elogio de lo multicultural tuvo repercusiones muy fuertes sobre los componentes étnicos de los modelos de construcción nacional en sociedades que empezaron a mirarse como étnicamente diversas. Gracias a la presencia de movimientos indígenas poderosos, saltó a la escena política un complejo juego de conflictividades ligado a las identidades culturales y nacionales, que puso en duda la viabilidad del Estado-nación moderno. Los elogios al mercado, a lo local y a lo multicultural –para decirlo de un modo positivo– configuraron un profundo escenario de transformación estatal en Bolivia y Ecuador, donde se instaló, de modo progresivo, el tema de las autonomías territoriales. Estas tres dimensiones de la transformación del Estado suelen mirarse de manera separada y aislada,

¹² Las estimaciones sobre población indígena en los dos países varían. En Bolivia se calcula que los indígenas alcanzarían entre el 50% y 60% de la población, mientras en Ecuador la cifra estaría entre el 10% y el 15%.

con lo cual se pierde de vista el alcance y la profundidad del cambio estatal en las décadas de los ochenta y noventa. Pero las transiciones, como intentaré mostrar, se conjugaron de manera tan conflictiva que, a inicios del nuevo milenio, configuraron el escenario del siglo XXI, donde emergieron los movimientos regionales de Santa Cruz y Guayaquil en sus versiones contemporáneas.

El elogio del mercado y la condena del activismo estatal

El neoliberalismo definió como uno de sus objetivos desplazar la dinámica de funcionamiento económico desde el Estado hacia las fuerzas del mercado. La orientación general del modelo se sustentó en un postulado básico frente a la crisis económica iniciada en 1982: “el Estado no es parte de la solución; el Estado es el problema” (Blyth, citado por Kohl y Farthing, 2007). El activismo estatal fue considerado un impedimento al buen desempeño del mercado en tanto sistema de autogobierno donde florece la iniciativa de los individuos privados (Habermas, 1975). El elogio del mercado tuvo múltiples dimensiones, una de ellas puramente económica. Asumió que el predominio de la racionalidad del mercado garantizaría una mayor eficiencia económica y un crecimiento más rápido (Kohl y Farthing, 2007: 41). A partir de este supuesto, se limitaron las funciones reguladoras y el arbitrio del Estado, pero sobre todo su papel como participante activo en la economía y el desarrollo.

El elogio del mercado se originó en una interpretación de las crisis fiscales y de crecimiento que afectaron a las economías occidentales desde fines de los años setenta, y que llevó a lo que Habermas (1975) llamó la crisis de legitimación del capitalismo tardío. Ese diagnóstico puso en duda la viabilidad del Estado social desarrollado desde la Segunda Guerra Mundial. El Estado de Bienestar asumió como tarea suya disciplinar al poder económico descontrolado y proteger el mundo vital de los trabajadores de las influencias destructivas de un crecimiento económico plagado de crisis (Habermas, 1975: 123). La agenda reformista del Estado social repolitizó las relaciones económicas y se planteó otra forma de distribución del

producto social dentro de los límites del capitalismo, es decir, dentro de una lógica de apropiación privada de utilidades. Los defensores del Estado social creían lógico que el Estado, además de incidir en el ciclo económico, también interviniera en el ciclo vital de sus ciudadanos, mediante reformas a las condiciones de vida de los trabajadores, para asegurar niveles altos de justicia social (*ibid.*, 123).

Las crisis fiscales y de crecimiento de los años setenta colocaron a los países desarrollados frente a un dilema: el capitalismo tardío no puede vivir sin el Estado social y, al mismo tiempo, tampoco puede hacerlo con él (*ibid.*, 134). El dilema se resolvió políticamente desde una perspectiva neoconservadora¹³, que puso al Estado intervencionista y social en el banquillo de los acusados, por encima de quienes aún defendían un punto de equilibrio entre el desarrollo del Estado social y la modernización por medio del mercado (*ibid.*, 125). “El supuesto básico [de los neoconservadores] fue que la sobrecarga de demandas sobre el Estado hace imposible la gobernabilidad del sistema. La solución, por lo tanto, no puede ser otra que reducir esa presión” (Portantiero, 2002: 159); y esto significaba, ante todo, restablecer una diferenciación clara, una suerte de umbral infranqueable, entre economía y política, ya que las crisis fiscales se atribuían a una exagerada politización de la economía. En sus visiones más liberales y conservadoras, la respuesta a la crisis implicaba restablecer un vínculo entre mercado y democracia, aun cuando ello produjera una gran tensión entre el libre juego del mercado y los derechos sociales atribuidos a un régimen de ciudadanía ligado al Estado de Bienestar. “Lo que resulta ya inmanejable, dada la crisis fiscal del Estado, es su intervención directa en la economía [como productor de bienes y servicios] y su intervención social [como agente redistributivo]” (Portantiero, 2002: 159). La búsqueda de

13 Los impulsores del neoconservadorismo en los países desarrollados fueron Ronald Reagan y Margaret Thatcher (Habermas, 1975: 125). Los objetivos de la concepción neoconservadora fueron, básicamente, cuatro: a) reactivar el proceso de acumulación capitalista mediante mejoras en los procesos de capitalización de las empresas; b) reducir la “inflación de expectativas” y la “ingobernabilidad” generadas por el Estado social; c) apelar al patriotismo de la religión burguesa y de la cultura popular; y d) despolitizar la opinión pública mediante una desacreditación de los intelectuales como capa portadora del modernismo (*ibid.*). La apelación discursiva del neoconservadorismo apuntó a los sectores excluidos y desposeídos del mundo del trabajo no beneficiarios de las políticas del Estado social.

mecanismos redistributivos desde el Estado se descalificó como “exceso de igualitarismo” (*ibid.*, 161). En última instancia, la reivindicación neoliberal llevaba a una desestatización de la vida social en nombre de una ética de la libertad individual expresada a través del mercado (Sojo, 2008).

La primacía del mercado limitó el propio campo de la política. La racionalidad del mercado se proyecta y coloniza, para usar la expresión habermasiana, tanto sobre el campo de las políticas públicas –que se redefinen en función de los equilibrios fiscales y de su eficacia– como en el de la misma política. Como sostuvo Lechner (2002), los “mecanismo de la conducción política” debían también ajustarse a las condiciones de una economía de mercado (*ibid.*, 265). Así, se produce una suerte de limitación de la política a partir del extremo modernizante del racionalismo y de la lógica del mercado, que reemplaza la acción colectiva por una razón tecnocrática (Garretón, 2002: 206). “De hecho”, agrega Lechner, “la sociedad política se encuentra más y más estrictamente acotada por la sociedad económica bajo la forma de ‘imperativos técnicos’. Las decisiones políticas son delimitadas por los equilibrios macroeconómicos que representan, más que un indicador, un verdadero principio normativo que fija límites rigurosos a la intervención política” (Lechner, 2002: 270). Una segunda redefinición de la política vino por la devaluación de lo público como efecto del elogio de lo privado. La privatización planteó como tema de fondo aquello que la sociedad estaba dispuesta a compartir como bienes públicos, y no solamente su eficacia medida en términos de eficiencia y productividad (*ibid.*, 272). “En la medida en que la noción de bien público se diluye, la referencia al orden colectivo deviene vacua” (*ibid.*, 272). La crítica al Estado se proyectó sobre lo público como sinónimo de ineficiencia y corrupción burocráticas.

Por último, hay que señalar que la crítica neoliberal al Estado, con su elogio de las libertades individuales, conducía a un nuevo régimen de ciudadanía (Yashar, 2005)¹⁴. Muchas de las críticas al Estado de Bienestar se hicieron desde la teoría liberal de la ciudadanía. Se sostuvo que el Estado

¹⁴ Utilizo el concepto de régimen de ciudadanía tal como lo ha desarrollado Deborah Yashar en sus estudios sobre los países andinos. Los regímenes de ciudadanía se definen en tres niveles: a) ¿quién tiene acceso a la ciudadanía?; b) ¿cuáles son las formas de intermediación de intereses entre la ciudadanía y el Estado?; y c) ¿cuál es el contenido de la ciudadanía en términos de derechos civiles, políticos y sociales? (Yashar, 2005: 47, 48).

social promovía una actitud pasiva entre los pobres, creando una cultura de dependencia, con lo cual la ciudadanía quedaba reducida a una posición paciente hacia el tutelaje burocrático (Kymlicka, 2002: 304). El mercado, por el contrario, empujaría a los individuos a ser autónomos y creativos con sus libertades. “La Nueva Derecha cree que ser autosuficientes [*self-supporting*] constituye una virtud cívica importante en sí misma, pero a la vez una precondición para ser aceptado como un miembro pleno de la sociedad” (*ibid.*). La Nueva Derecha promovió una ciudadanía activa que debía ir más allá de la concepción marshaliana de reconocimiento de derechos y centrarse en la responsabilidad de los individuos para ganarse la vida (*ibid.*, 304). Como el Estado de Bienestar erosionaba esta responsabilidad, “el mercado fue visto como un promotor de importantes virtudes: autoconfianza, iniciativa y completa pertenencia civil” (*ibid.*, 305). El cuestionamiento del neoliberalismo se lanzó sobre los derechos sociales y el excesivo activismo estatal para regular los mercados, pero reafirmó los derechos políticos y civiles de los ciudadanos, aunque en un espacio político recortado en sus posibilidades por los imperativos del mercado. El régimen neoliberal de ciudadanía privilegiaba al individuo y minimizaba el rol del Estado mediante la concesión de derechos civiles y políticos, pero no sociales; a la vez, celebraba al individuo como el sujeto político de la ciudadanía (Yashar, 2005: 70). Hay una creencia en el individuo como el sujeto primario de la vida política: “El individuo posee ciertos derechos y ciertas responsabilidades y, en gran medida, actúa para maximizar la autonomía, los intereses y las capacidades individuales” (*ibid.*, 66). La concepción predominante en las democracias contemporáneas de corte liberal subraya la capacidad del individuo para actualizar su autonomía personal en un espacio libre de la intervención estatal (*ibid.*).

El colapso estatal boliviano y la Nueva Política Económica

Bolivia fue el país de América del Sur donde el modelo estadocéntrico colapsó de la manera más estrepitosa durante el primer Gobierno de la transición a la democracia, y donde se puso en práctica una política radical de ajuste neoliberal seguida, más adelante, por un esfuerzo igual de radi-

cal de reformas estructurales¹⁵. La economía boliviana entró en una crisis progresiva desde fines de 1978, hasta colapsar en 1984 y 1985. Algunos indicadores económicos de 1984 muestran la profundidad de esta crisis: el PIB cayó 6,6%, la inflación anualizada llegó a 11 749% y el déficit fiscal alcanzó el 37,2% del PIB (Romero Ballivián, 2003: 38; Conaghan y Malloy, 1995: 109). La hiperinflación boliviana fue la punta del iceberg que mostró los grandes desequilibrios macroeconómicos ocasionados por el insostenible gasto público y el servicio de la deuda externa desde inicios de la democracia. Entre 1980 y 1985, el déficit fiscal se mantuvo por encima del 25% en relación con el PIB y alcanzó su nivel más alto en 1984, con el 37,2% (Conaghan y Malloy, 1995: 109). Los desequilibrios expresaban problemas acumulados en el sector externo, el inmanejable peso de la deuda externa, un gasto público descontrolado y la retirada del capital doméstico e internacional (*ibid.*, 106). Los desajustes económicos, atribuidos a un modelo estatal oneroso y artificial creado durante el Gobierno de Bánzer, se agravaron por la inacción gubernamental durante los cuatro años conflictivos de la transición¹⁶. La gravedad de la crisis económica boliviana arrasó con el primer Gobierno del período democrático, encabezado por el exlíder del MNR, Hernán Siles Suazo. Golpeado por la propia debilidad de la coalición de Gobierno, y acosado por las presiones y movilizaciones de la COB y las demandas empresariales por una política de estabilización (Romero Ballivián, 2003: 37; Conaghan y Malloy, 1995), Siles Suazo debió renunciar antes de cumplir los cuatro años de su Gobierno para dar paso a elecciones anticipadas. “En medio del deterioro político, social y económico, la oposición exigió la renuncia de Siles y la convocatoria a elecciones anticipadas. El pedido, aunque inconstitucional, apareció como una salida a la crisis” (Romero Ballivián, 2003: 39).

15 Las políticas neoliberales tienen dos dimensiones que pueden ir juntas o separadas en el tiempo: los programas de estabilización orientados a corregir en el corto plazo graves desequilibrios macro-económicos (fiscales, cambiarios y de balanza de pagos); y los planes de reforma estructural orientados a redefinir de manera amplia las relaciones entre Estado y economía a partir del fortalecimiento del mercado y la apertura al comercio mundial como ejes del modelo.

16 Como ya hemos visto, el modelo estatista de Bánzer se sustentó en los buenos precios de los minerales y el petróleo, en un aumento de las exportaciones de Santa Cruz y en un acelerado endeudamiento externo. Ya en 1978, cuando Bánzer dejó el Gobierno, la economía boliviana mostraba claros síntomas de estancamiento económico.

Las elecciones de 1985 marcaron el viraje político de Bolivia hacia el neoliberalismo y el abandono radical del modelo estadocéntrico de los años setenta, con todas sus herencias nacionalistas, populares, campesinas y obreras. “La elección de 1985, en la cual repuntó la participación, tuvo dos tendencias: el rechazo a los integrantes de la Unión Democrática y Popular (UDP) y a la izquierda en general, y la transferencia masiva de sufragios hacia la derecha, en particular a Acción Democrática Nacionalista (ADN), dirigida por Bánzer. Este partido aventajó al MNR, liderado y reunificado por Paz Estenssoro” (Romero Ballivián, 2003: 39). La transferencia de votos hacia la derecha entrañaba una demanda por un cambio de rumbo en el manejo económico, la afirmación de la autoridad estatal ante los desórdenes sociales y el restablecimiento de unos parámetros de vida socioeconómicos previsibles (*ibid.*, 41). Aun cuando ADN obtuvo la mayor votación presidencial, con una ventaja de menos un punto sobre el MNR, el Congreso eligió como presidente de Bolivia a Víctor Paz Estenssoro, gracias a su mayor capacidad para formar alianzas parlamentarias¹⁷. No obstante, el hecho más significativo, en ese momento político de la historia boliviana, fue el Pacto de la Democracia alcanzado entre el MNR y ADN para dar paso a un Gobierno de coalición que gozara de mayoría parlamentaria. Gracias a esa fortaleza parlamentaria, el Gobierno de Paz Estenssoro, el otro exdirigente histórico del MNR, puso en marcha un programa radical de ajuste económico denominado Nueva Política Económica (NPE). Dicho acuerdo político, a su vez, inauguró el largo ciclo de la llamada democracia pactada en Bolivia¹⁸.

En el comienzo, la NPE fue una política de *shock*, una respuesta de urgencia –como la llama Crabtree (2006: 132)– para enfrentar el agobiante problema de la hiperinflación. Las medidas adoptadas incluyeron

17 El sistema boliviano –presidencialismo parlamentarizado– establece que, de no haber un ganador en la primera vuelta presidencial con la mayoría absoluta de los votos, corresponderá al parlamento designar al presidente entre los dos candidatos que hayan logrado las primeras posiciones. En 1985, la designación de Paz Estenssoro rompió la tradición parlamentaria de elegir como presidente al candidato ganador de la primera vuelta.

18 Más adelante describiré cómo operó la democracia pactada en Bolivia entre 1985 y 2003, cuando colapsó por el ascenso del Movimiento al Socialismo (MAS) como la fuerza política mayoritaria del país.

congelamientos salariales, despidos de trabajadores, flotación de la moneda y cierre de empresas estatales ineficientes (Kohl y Farthing, 2007: 119); pero el cambio más importante y profundo fue el cierre de las grandes minas estatales, símbolo del modelo económico creado por la revolución de 1952. “Los cierres fueron catastróficos, cerca de 23 mil mineros de un total de treinta mil perdieron sus empleos” (*ibid.*, 125). También fueron despedidos cerca de 25 mil profesores rurales y otros 10 mil empleados públicos (*ibid.*). La NPE, cuyo objetivo de largo aliento era la reducción significativa del tamaño del Estado, fue diseñada por tecnócratas bolivianos y desde el inicio tuvo el apoyo del sector empresarial, de los organismos financieros multilaterales y de la cooperación internacional. En buena medida, la crisis hiperinflacionaria de 1982-1985 reavivó una agenda económica antiestatista entre los empresarios bolivianos. La figura política y empresarial que diseñó y comandó la aplicación de la NPE, en su calidad de Ministro de Planificación del Gobierno de Paz Estenssoro, fue Gonzalo Sánchez de Lozada, un empresario minero cuyo compromiso inquebrantable con las concepciones neoliberales estaba fuera de toda duda. La NPE tuvo, también, el asesoramiento de economistas tan reconocidos en el mundo internacional como Jeffrey Sachs y de los organismos financieros internacionales. “A principios de los ochenta, el Banco Mundial y el FMI implementaron agresivamente sus políticas conocidas como programas de ajuste estructural (PAE), para disminuir el papel económico de los Gobiernos nacionales y para la apertura de las economías al capital transnacional” (*ibid.*, 2007: 53)¹⁹. El plan boliviano se apoyó en la cooperación y el financiamiento externo. Desde 1985, la mitad de la inversión pública en Bolivia

19 Esas políticas fueron convertidas en un programa de intervención conocido como el Consenso de Washington, que reunía diez principios: a) disciplina fiscal con déficits menores al 2%; b) cambio en las prioridades del gasto mediante reducciones de los subsidios a intereses particulares; c) reforma impositiva que incluya la reducción de tasas de impuestos, particularmente sobre inversiones en el extranjero; d) liberalización financiera, con tasas de interés establecidas en el mercado o, al menos, la abolición de tasas de interés subsidiadas a favor de intereses particulares; e) tasas de cambio unificadas; f) liberalización del comercio y reemplazo de restricciones comerciales por aranceles, los cuales no deberían exceder el 10% o, en el peor de los casos, el 20%; g) aumento de la inversión extranjera directa mediante la abolición de las barreras a la inversión a fin de “nivelar el campo de juego”; h) privatización de las empresas estatales; i) desregulación y abolición de las barreras normativas al ingreso de todas las industrias; y j) garantías a la seguridad de los derechos de propiedad (Williamson, 1990).

fue apoyada por la cooperación internacional, alcanzando, en promedio, 9% del PIB (*ibid.*, 121).

Como era de suponer, la implantación de la severa política de estabilización vino acompañada de una violenta confrontación del Gobierno con el movimiento obrero y los sectores populares, que se opusieron a los ajustes desde el inicio. Aunque no fuera de modo explícito, la destrucción del poder de la COB y la resistencia popular fueron objetivos de la NPE (*ibid.*, 2007: 131). “Los líderes como Paz Estenssoro consideraban que la reestructuración de la economía requería eliminar la capacidad del movimiento laboral para desarrollar la visión neoliberal del Estado” (*ibid.*, 131). La orientación de la nueva política llevaba inevitablemente a desmontar todo el componente nacional popular del Estado y, en consecuencia, a desligarlo de aquellos intereses y demandas sociales que lo habían configurado en las décadas anteriores. Con el cierre de las minas estatales, el movimiento minero quedó destruido en dos años de violentas e inútiles confrontaciones al nuevo programa económico. “El feroz embate contra el proletariado minero tuvo su justificación en un argumento económico: se estaba produciendo a 14 dólares promedio la libra de estaño que se vendía en el mercado internacional a dos dólares promedio. Un argumento técnico: se obtenía mineral cada vez más pobre; y un argumento político: debía reestablecerse la autoridad gubernamental” (Llobet, 1990: 347).

La ofensiva contra el sindicalismo minero fue completa. En 1985, el Gobierno boliviano exilió en un área remota de la Amazonía a 143 cabezallas laborales en huelga de hambre (Kohl y Farthing, 2007: 133). En 1986, los sindicatos organizaron su última gran marcha por la ciudad de La Paz –llamada “Marcha por la Vida”– como gesto agónico de una época, “de una condición social, de unas prácticas colectivas, de un horizonte de vida y de un proyecto cultural, de una identidad de clases que había alumbrado e intentado unir con osadía las dispersas hilachas de nación que deambulan por la geografía intensa de este país” (García Linera, 2007b: 26). Con la destrucción del sindicalismo minero fue desmontada la ciudadanía corporativa que el Estado había creado con la nacionalización de las minas. La legitimidad de las organizaciones sociales –sindicatos mineros y campesinos– como sujetos portadores de derechos sociales frente al

Estado fue impugnada para privilegiar al individuo como sujeto de una ciudadanía liberal, que debía encontrar los canales de participación en los partidos de la democracia pactada. Con ello, se golpeó la ideología minera de entender los derechos políticos como un derecho a cogobernar (Tapia, 2006). Fue el fin de una forma de reconocimiento estatal a los mineros a través del sindicato como el modelo predominante de ciudadanía (García Linera, 2007b: 43). Los mineros habían producido las cualidades estatales de la vida política y reconfigurado las relaciones de fuerza en el interior del Estado. En “Bolivia, el proletariado era nacionalista –más allá de la retórica seudoesocialista– y con razón, porque fue dentro del programa nacionalista donde produjo su unidad, su identidad de clase, su épica, su ascenso social por vía del sindicato y su pequeño bienestar” (*ibid.*, 44). En la medida en que los partidos políticos predominantes asumieron la agenda neoliberal, como ocurrió en Bolivia, se apoderaron de la crítica a la ciudadanía corporativa dejada por el nacionalismo revolucionario.

Fueron los buenos resultados del programa de ajuste para controlar la inflación y el consenso entre los partidos los que permitieron sostener la NPE durante la década de los ochenta. A partir de 1992, con el Gobierno de Sánchez de Lozada, la modernización económica entró en una segunda etapa, con el proceso de capitalización de las empresas estatales y un amplio programa de reforma político que incluyó una profunda descentralización del poder estatal y la redefinición del Estado boliviano como multicultural y pluriétnico. Kohl y Farthing han llamado a este proyecto un plan para crear un Estado “posmoderno, descentralizado y multicultural en reemplazo del Estado modernizante, centralizado y mestizo de 1952” (Kohl y Farthing, 2007: 147)²⁰. Sánchez de Lozada convirtió la capitalización de las empresas estatales en la base para relanzar la economía boliviana, después del duro ajuste aplicado en los años previos a través de la NPE. Las ambiciosas metas fijadas por el Gobierno establecían un aumento de la tasa de

20 Durante el Gobierno de Sánchez de Lozada se aplicó la privatización parcial de las empresas estatales a través de la Ley de Capitalización de 1994. Si bien las privatizaciones en Bolivia empezaron en el Gobierno de Paz Zamora (1989-1993) (Kohl y Farthing, 2007: 180) fue la Ley de Capitalización la que dio mayor racionalidad y alcance a la política. A través de la capitalización, el Estado retenía el 51% de las acciones y las redistribuía entre los ciudadanos bolivianos mayores de 21 años. El 49% restante se vendió a empresas internacionales (*ibid.*, 181).

crecimiento del PIB al 10% (del 4% al que venía creciendo), un aumento de la inversión privada en el conjunto de la economía hasta representar el 24% del PIB, además de la creación de 287 mil nuevos empleos y la mejora de 212 mil existentes (*ibid.*, 181). El plan contemplaba la venta de diez grandes empresas en los sectores de hidrocarburos, telecomunicaciones, generación eléctrica y ferrocarriles (*ibid.*). La gran pregunta que siguió a las capitalizaciones fue cómo distribuir los ingresos que generarían. La capitalización fue un tema muy conflictivo desde su implantación, a partir de 1994; las denuncias de corrupción y beneficios exagerados a las empresas extranjeras fueron generalizadas; lo más grave, sin embargo, fue que no se alcanzaron las metas propuestas. Se generó un crecimiento del déficit fiscal, con lo cual hubo mayor presión para reducir los servicios públicos (*ibid.*, 203). “En vez de equilibrar las metas contradictorias de preservar un Estado legítimo y crear una economía de mercado estable, la capitalización amenazó la viabilidad de ambos, subrayando la contradicción central de las democracias de mercado” (*ibid.*).

Si el modelo neoliberal y la misma democracia pudieron mantenerse a pesar de la conflictividad que acompañó la aplicación del nuevo programa económico, se debió a la consolidación de un modelo de hegemonía política alrededor del sistema de partidos. Resultó inédito para Bolivia que partidos débiles, poco institucionalizados, se hubieran convertido, desde 1985, en los principales actores políticos del sistema democrático (Barreda, 2006; García, 2001; Mainwaring y Scully, 1997). El sistema de partidos que se consolidó con la transición puede ser definido como un sistema híbrido en el cual un poderoso partido surgido en la mitad del siglo XX cohabita con partidos nuevos formados o bien durante el período autoritario o bien durante el propio proceso de transición. Los tres partidos que predominaron durante los años de la democracia pactada (1985 y 2002) –MNR, ADN y MIR– tienen una trayectoria política muy distinta, con orígenes en momentos y coyunturas históricas diferentes. Mientras el MNR dominó la política boliviana entre 1950 y mediados de 1964, ADN se creó a fines de 1979, bajo el liderazgo del exdictador Hugo Bánzer. El MIR, por su parte, fue una organización de izquierda, originalmente con una ideología marxista, que nació a inicios de los años setenta para combatir a la dictadura de Bánzer (García, 2001). Des-

de el punto de vista ideológico, los tres partidos se definían por orientaciones muy diferentes. El MNR surgió en la política boliviana como un partido nacionalista y antioligárquico, con una ideología *fascistizante* (García, 2001: 69), que se sostuvo en el poder gracias a una prolongada alianza con organizaciones sindicales y campesinas. ADN, por su parte, ha sido definido como un partido tradicionalista, personalista, defensor de los valores cristianos y fuertemente vinculado con los intereses de los empresarios privados y las clases medias (*ibid.*, 41); y el MIR, como un partido de izquierda radical, con posturas propias del marxismo, pero que, de modo paulatino, adoptó posiciones progresistas moderadas (*ibid.*).

El sistema de partidos que predominó en la etapa de la “democracia pactada” se articuló sobre las tres organizaciones señaladas. De las cinco elecciones presidenciales que tuvieron lugar entre 1985 y 2002, el MNR triunfó en tres (1989, 1993 y 2002), y ADN en las otras dos (1985 y 1997). El único partido que no ganó una sola elección presidencial fue el MIR²¹. La votación sumada de los tres partidos en las elecciones presidenciales de 1985, 1989, 1993 y 1997 se movió entre el 73,3% y el 57,2%²². El gran cambio político que se produjo en Bolivia desde 1985 fue el apareamiento de una política de alianzas y concertaciones partidarias sobre la cual operó la democracia con relativa estabilidad hasta 2003²³. La política de alianzas ha sido explicada como el resultado de una combinación de factores institucionales y de cambio en la cultura política de las elites partidarias bolivianas, que les permitió transitar de una cultura marcada por la confrontación y el conflicto a una cultura de compromiso, en la cual la política dejó de verse como un juego de todo o nada entre actores con in-

tereses y posturas irreconciliables. El hecho de que ninguno de los partidos importantes pudiera obtener mayorías absolutas en la elección presidencial los llevó a la inevitable búsqueda de acuerdos parlamentarios para poder formar Gobiernos, en el marco del “presidencialismo parlamentarizado” de Bolivia (García, 2001; Mayorga, R., 2001; Barreda, 2006; Malloy, 1992; Mayorga, F., 2003). A ese condicionamiento derivado de la fragmentación partidaria y el diseño institucional del sistema político boliviano, se sumó la redefinición de las posturas ideológicas de los partidos, con un desplazamiento más o menos general hacia el centro, lejos de los radicalismos de los tiempos pasados (Mayorga, F., 2003)²⁴. Este movimiento ideológico de los partidos hacia el centro pareció ser un gesto de realismo político de las dirigencias para poder dar continuidad a los dramáticos cambios económicos iniciados en 1985, con la traumática crisis de hiperinflación desatada un año antes como telón de fondo. Todos los partidos moderaron sus posturas ideológicas teniendo como horizonte general el mantenimiento del programa neoliberal y una democracia representativa.

21 Sin embargo, Jaime Paz Zamora, candidato del MIR en las elecciones presidenciales de 1989, fue designado presidente de Bolivia gracias a una alianza parlamentaria con ADN. En dichas elecciones, Paz Zamora se ubicó en el tercer lugar.

22 Los tres partidos, en conjunto, concentraron el 76,16% de los escaños de la Cámara de Diputados en 1985; el 85,38% en 1989; el 66,92% en 1993; el 61,95% en 1997; y el 50,77% en 2002.

23 El Gobierno de Víctor Paz Estenssoro (1985-1989) fue el resultado de una alianza entre el MNR y ADN; el Gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993), de la unión entre el MIR y ADN; el Gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997), de un pacto entre el MNR y otros partidos menores; el Gobierno de Hugo Bánzer (1997-2001), de una alianza de ADN y el MIR; y finalmente, el Gobierno de Sánchez de Lozada (2002-2003) fue el resultado de la unión del MNR con el MIR (Mayorga, 2003).

24 Una segunda característica del sistema de partidos postransición fue el constante apareamiento de organizaciones que lograron votaciones importantes en una o dos elecciones, pero que no fueron capaces de sostenerse a lo largo del tiempo y, en consecuencia, desaparecieron rápidamente del escenario político. Su corta presencia amplió el espectro de posibles alianzas dentro del sistema partidario boliviano. Algunos ejemplos claros de lo que se acaba de señalar son Unión Cívica Solidaridad (UCS), Conciencia de Patria (CONDEPA) y el Movimiento Bolivia Libre (MBL). La UCS mostró desempeños electorales importantes en las elecciones de 1993 y 1997, muy pobres en las de 2002, y luego desapareció. En 1993, la UCS logró un nada despreciable 15,38% de los escaños parlamentarios; al año siguiente ese porcentaje subió al 16,15%; bajó a un pobrísimo 3,85% en 2002; y en las elecciones de 2005 perdió toda representación. Lo mismo le ocurrió a CONDEPA, que logró significativos resultados electores en 1989, 1993 y 1997, y luego desapareció. CONDEPA llegó a captar hasta el 14,62% de los escaños en la cámara de diputados en 1997, y en la siguiente elección perdió toda representación. Y el tercer ejemplo claro es el MBL, que adquirió cierta presencia parlamentaria en 1993 y 1997, y luego desapareció. La presencia, sobre todo, de UCS y CONDEPA abrió nuevas posibilidades de alianza política en el ámbito parlamentario. El espacio que alcanzaron les convirtió en actores importantes de las negociaciones para alcanzar la Presidencia de la República en 1993 y 1997. La elección de Sánchez de Lozada como presidente en 1993 contó con el apoyo de UCS en el parlamento. Cuatro años más tarde, UCS y CONDEPA apoyaron la elección de Hugo Bánzer como presidente de Bolivia. Tanto UCS como CONDEPA han sido definidos como partidos neopopulistas, que si bien surgieron con un discurso antipartido y antipolítico con el cual lograron movilizar sectores sociales y populares descontentos con el sistema de partidos, se incorporaron rápidamente a la lógica de pactos y alianzas de las tres principales fuerzas (Mayorga, F., 2003: 12, 13; Mayorga, F., 1998). Se puede encontrar una detallada descripción de los tres partidos mencionados, con sus desempeños electorales, en Salvador Romero Ballivián (2003).

La continua inestabilidad ecuatoriana

A diferencia de Bolivia, Ecuador nunca experimentó una crisis tan profunda de su modelo económico y estatal durante el período que siguió a su transición. No obstante, vivió dos décadas completas de inestabilidad económica y, desde 1996, una prolongada crisis de gobernabilidad política que produjo la caída sucesiva de tres presidentes electos por votación popular. Tras una transición relativamente ordenada, Ecuador se enfrentó casi de inmediato con la crisis económica general que golpeó a América Latina a inicios de los años ochenta. Fue un duro despertar luego de una década de crecimiento y relativa prosperidad gracias a los ingresos petroleros²⁵. Pero a comienzos de la década de los ochenta, la economía sintió los efectos de la crisis de la deuda externa, que empezó a manifestarse en 1981 y se agravó en 1983. Los desequilibrios provocados por la deuda externa en 1982, unidos a la caída de los precios del petróleo, llevaron a las primeras medidas de ajuste para enfrentar las que serían recurrentes crisis fiscales²⁶.

La aplicación de las políticas de ajuste en Ecuador desmontaron de modo lento y progresivo el modelo estatal de los años setenta, más por agotamiento y asfixia que por una política profunda y sostenida de reformas estructurales, como en Bolivia. En el caso de Ecuador, la Constitución que se impuso en el referéndum en 1978, como parte de la transición, consagró el papel central del Estado en la economía y la política social. El modelo se inscribía claramente en el marco del desarrollismo adoptado por la dictadura de Rodríguez Lara. La nueva Constitución se orientó hacia dos objetivos políticos: neutralizar la influencia a largo plazo del populismo, para lo cual el Estado debía comprometerse con el bienestar social de los ecuatorianos mediante políticas redistributivas; y despojar a

25 Entre 1971 y 1978, la economía ecuatoriana creció a una tasa promedio anual de 7,8%, de acuerdo a datos del Banco Central.

26 En mayo de ese mismo año, el Gobierno devaluó la moneda por primera vez en más de una década (la vez anterior había sido en 1970). En octubre se anunció una reforma tributaria, la reducción del subsidio a la gasolina, la suspensión del subsidio al trigo, la renegociación de la deuda externa y un aumento salarial para compensar el costo del ajuste (CORDES, 1999: 380). Fue el primero de los muchos paquetazos que vendrían con los sucesivos Gobiernos, dolorosos en términos sociales y muy costosos en términos políticos.

la oligarquía del manejo de áreas cruciales de la economía (Arcos, 1998: 59). La democracia fue pensada como un compromiso del Estado con un conjunto de políticas de bienestar: salarios mínimos, salud, educación, alimentación, protección social y vivienda. “En materia de derechos sociales, nada quedaba al margen de la responsabilidad y obligación del Estado” (CORDES, 1999: 219). La Constitución también reconoció la existencia de sectores estratégicos –recursos naturales no renovables, energía eléctrica y telecomunicaciones– reservados al Estado y un sector amplio que se denominó “empresas estratégicas definidas por la ley” (Arcos, 1998: 59). El Estado desarrollista fue ratificado por la coalición de Gobierno que ganó las primeras elecciones de la transición²⁷. El nuevo Gobierno mantuvo en líneas generales la sustitución de importaciones, la protección y regulación de los mercados internos, las reformas de las estructuras agrarias, los subsidios, la planificación de las actividades privadas y estatales, el control de las inversiones extranjeras bajo un principio de soberanía nacional, y la redistribución del ingreso (CORDES, 1999: 328). Este programa inaugural de la nueva democracia desató una furiosa oposición al Gobierno desde un frente político de derecha muy asociado a los gremios empresariales de Guayaquil. El frente opositor fue liderado por León Febres Cordero, un destacado dirigente industrial guayaquileño, quien encabezó la lucha en contra de la dictadura durante la década de los setenta. La derecha acusaba al primer Gobierno de la transición de propugnar la liquidación de la empresa privada para sustituirla por la empresa comunitaria. La oposición fue tan radical que la Cámara de Comercio de Guayaquil sostenía que la ideología de la Democracia Popular (DP) tenía una sorprendente similitud con la ideología comunista (Mills, 1991b). Durante la presidencia de Osvaldo Hurtado (1982-1984), en marzo de 1983, los gremios empresariales

27 La elección del llamado retorno a la democracia ganó ampliamente una coalición formada por Concentración de Fuerzas Populares (CFP), el partido populista de larga trayectoria en Guayaquil y la Costa, y la Democracia Popular (DP), un partido progresista, modernizante, surgido a mediados de los años sesenta de una escisión del Partido Conservador. El candidato presidencial fue Jaime Roldós, un joven militante cefepista que sustituía a Bucaram, su tío, quien fue vetado por la dictadura para participar en las elecciones de 1979. Roldós murió trágicamente en un accidente aéreo el 24 de mayo de 1982, con lo cual ascendió a la presidencia Osvaldo Hurtado, compañero de fórmula. Hurtado fue uno de los arquitectos del sistema político con el cual se estrenó la nueva democracia.

realizaron un paro de actividades de 48 horas, en respuesta a las medidas de ajuste adoptadas por el Gobierno para enfrentar los primeros déficits fiscales derivados de la crisis de la deuda y la caída de los precios del petróleo²⁸. Agustín Cueva sostiene que la “guerra sin cuartel” de los gremios empresariales en contra de Hurtado fue una continuación de las disputas de los años setenta generadas por el nacionalismo revolucionario en torno al rol central que el modelo asignaba al Estado y que tanto incomodó a los grupos económicos de Guayaquil. Su crítica al Gobierno se sustentó en las corrientes neoliberales, que para entonces estaban en boga en el mundo y en pleno ascenso en América Latina (Cueva, 1988).

Fue esta nueva derecha, con una probada capacidad de resistencia y oposición a las dictaduras de las dos décadas anteriores, la que asumió progresivamente el neoliberalismo como su proyecto político y su oferta modernizadora para la sociedad ecuatoriana. Gracias al triunfo del Partido Social Cristiano (PSC) en las segundas elecciones de la transición (1984), la agenda neoliberal se puso en el primer plano de la política gubernamental. El PSC, encabezado por Febres Cordero, llegó al poder gracias a una coalición con los partidos tradicionales –Liberal y Conservador– y al amplio respaldo de los grupos empresariales de Guayaquil y Quito²⁹. El debate central planteado por la nueva derecha giró alrededor de la función del Estado en el capitalismo ecuatoriano. Los empresarios levantaron una retórica de corte liberal: defensa de la empresa privada, del mercado, de las libertades individuales y una crítica implacable al sistema de partidos diseñado

durante la transición³⁰. El triunfo de esta coalición política y empresarial en las elecciones de 1984, con el denominado Frente de Reconstrucción Nacional (FRN), produjo un viraje histórico en la política ecuatoriana, con el desplazamiento de la iniciativa modernizadora desde el reformismo militar y el progresismo civil hacia la derecha política guayaquileña (PSC) y a los grupos económicos de la Sierra y la Costa³¹. No había duda sobre el significado histórico y político del triunfo de Febres Cordero. “Era la primera vez que un movimiento de partidos de derecha asumía el Gobierno por medio de elecciones universales desde Camilo Ponce en 1956, con el Movimiento Social Cristiano” (Montúfar, 2000: 55). El triunfo del FRN fue “la culminación de una larga batalla de la derecha por recuperar el control sobre el Estado y sobre el [campo] ideológico” (Conaghan, 1989: 2). A la vez, esto representó un parte-aguas en la historia política reciente de Ecuador, pues marcó el fin de una etapa –la del desarrollismo– y el inicio del conflictivo y contradictorio proceso para implantar un modelo de modernización sustentado en el mercado y la liberalización de la economía. Con el Gobierno de Febres Cordero, el enfoque del ajuste que primó durante los primeros años de la crisis dejó de ser una simple corrección de los desequilibrios macroeconómicos de corto plazo para volverse una herramienta de la transformación estructural bajo inspiración neoliberal. El equipo económico de Febres Cordero explicó la crisis no por factores externos al modelo económico, sino por sus deficiencias estructurales deri-

28 En marzo de ese año se firmó el primer acuerdo de Ecuador con el Fondo Monetario Internacional, en lo que sería el inicio de una larga y poco exitosa política de ajuste. En las décadas de los ochenta y noventa, Ecuador firmó nueve convenios *stand by* con el FMI. En una sola ocasión cumplió con las metas acordadas con el organismo internacional, en todas las demás los programas se abortaron, sobre todo por incumplimientos en las metas de ajuste fiscal (CORDES, 1999). El último acuerdo se firmó el 10 de febrero de 2003, durante el Gobierno de Lucio Gutiérrez. Fue el último programa de ajuste ortodoxo que se implantó en Ecuador (Burbano de Lara, 2003).

29 El PSC surgió a fines de los años cincuenta como una fracción remozada del viejo Partido Conservador. Su líder fundador fue Camilo Ponce Enríquez, miembro de la aristocracia terrateniente quiteña y presidente de la República entre 1956 y 1960. Febres Cordero se afilió al PSC para participar en las elecciones parlamentarias de 1979. Sin embargo, a partir de ese momento se convirtió en la nueva figura del partido. Con el tiempo, el PSC se volvió un partido regional con sus bases electorales concentradas en Guayaquil y la Costa (Pachano, 2007; Freidenberg y Alcántara, 2001a).

30 El nuevo diseño institucional de la democracia estableció un sistema de partidos como instancia mediadora entre la sociedad y el Estado. Fue una de las piezas más importantes del diseño institucional de la nueva democracia ecuatoriana. El sistema concedía el monopolio de la representación política a partidos débiles, poco institucionalizados (Mainwaring y Scully, 1997).

31 El resultado de la elección fue muy sorprendente. En la primera vuelta electoral se impuso el candidato de la Izquierda Democrática, Rodrigo Borja, con el 28,73% de los votos, seguido muy de cerca por León Febres Cordero. La Izquierda Democrática se definía como partido de orientación socialdemócrata, surgió a fines de los años sesenta como resultado de una escisión del Partido Liberal y se lo consideraba el partido más organizado, con definiciones ideológicas claras y una estructura nacional, que se proponía “liquidar la corrupción, el populismo y el caudillismo, la explotación y la opresión [fomentando la] creación de un nuevo Estado, fundamentado en las decisiones y en la participación libre del pueblo ecuatoriano” (Acta de Fundación del Partido [1977], citado por Freidenberg y Alcántara, 2001a: 131). Cuando se pensó que Borja no tendría dificultad en repetir su triunfo en la segunda vuelta presidencial, con lo cual se habría asegurado la continuidad del programa desarrollista, se produjo lo inesperado: el candidato del FRN ganó con una diferencia de apenas el 3%.

vadas del excesivo gasto público, el inaceptable intervencionismo estatal y un arsenal de políticas de regulación del mercado³².

La puesta en marcha de la reforma neoliberal abrió un largo período de enfrentamientos sociales y políticos, que impidió que el modelo se impusiera como en Bolivia. El estilo autoritario de Febres Cordero provocó frecuentes y muy serios conflictos institucionales, polarizó ideológicamente a Ecuador, distanció a los propios sectores empresariales de la Sierra y la Costa, y dejó dividida a la derecha³³. El esfuerzo de ajuste y reforma estructural del Gobierno de Febres Cordero debió enfrentarse a un problema que se volvió recurrente a lo largo de los siguientes años: las bruscas caídas de los precios del petróleo y los consiguientes problemas de déficit fiscal. Ecuador enfrentó violentas caídas del precio del petróleo, su principal fuente de ingresos fiscales, durante períodos prolongados: 1986-1988, 1993-1995 y 1999-2000. Cada derrumbe del precio generaba problemas fiscales que, a su vez, obligaban a nuevos ajustes mediante los célebres y desgastantes paquetazos económicos³⁴. Después del Gobierno de Febres Cordero, el modelo quedó sin el sustento de la coalición de partidos de derecha y grupos empresariales de Costa y Sierra que lo impulsó al inicio³⁵.

32 Entre 1984 y 1985, el Gobierno liberó el mercado cambiario y financiero, eliminó los controles de precios a los productos agrícolas, revisó los subsidios a los combustibles, modificó el sistema de tasas de interés, puso en marcha una reducción gradual de las protecciones arancelarias del mercado interno y eliminó buena parte de las prohibiciones a las importaciones. Las medidas apuntaron no solo a corregir los desajustes de corto plazo sino a redefinir el modelo de acumulación a partir del sector exportador de la economía, precisamente aquel que, para la mirada neoliberal, había sido golpeado y debilitado durante la década del setenta, por un inconsistente modelo de sustitución de importaciones.

33 El estilo del presidente provocó frecuentes y muy serios conflictos institucionales. Uno de ellos se produjo cuando ordenó que la Corte Suprema de Justicia fuera rodeada por tanques militares para evitar la posesión de los magistrados designados por un Congreso opositor. Durante sus cuatro años de Gobierno, el presidente expidió 26 leyes mediante el recurso excepcional de los decretos de emergencia, con lo cual generó un enfrentamiento constante con el Congreso. Un tercer conflicto fue la fallida revuelta militar del general Frank Vargas en marzo de 1986. Sobre el Gobierno de León Febres Cordero, se puede consultar César Montúfar (2000) y Felipe Burbano de Lara (2006).

34 Los paquetazos incluían devaluaciones monetarias, ajustes de precios a los bienes y servicios públicos (combustibles y energía eléctrica), recortes presupuestarios al gasto social y devaluación de la moneda.

35 En 1992, los desacuerdos en la derecha llevaron a la formación del Partido Unidad Republicana (PUR), cuyo candidato, el conservador Sixto Durán Ballén, se impuso en las elecciones presiden-

Luego de ese primer intento de aplicación de un modelo neoliberal, la política económica de Ecuador se movió entre la aplicación incompleta de los programas de ajuste y reforma estructural, recurrentes momentos de crisis fiscal y constantes pugnas políticas en el marco de un sistema de partidos extremadamente fragmentado y polarizado en términos ideológicos y regionales. El segundo intento serio por aplicar un programa consistente de transformación neoliberal se produjo durante el Gobierno conservador de Sixto Durán Ballén (1992-1996). Este aplicó un consistente plan de estabilización cambiario y monetario sustentado en el mercado, produjo una reforma del sistema bancario y financiero, y trató de implementar una política de modernización del sector público con la privatización de algunas empresas estatales. Sin embargo, toda la política de privatización resultó un gran fracaso, por pugnas en el propio ámbito de la derecha. El principal adversario del Gobierno de Sixto Durán Ballén fue León Febres Cordero, su exaliado político. La división de la derecha ecuatoriana fue tan profunda y abierta que el vicepresidente de Durán Ballén, Alberto Dahik, ex Ministro de Finanzas de Febres Cordero y hombre clave en el manejo de la economía, se vio envuelto en un escándalo de corrupción que le llevó a escapar del país.

Después del Gobierno conservador de Durán Ballén, Ecuador entró en una permanente crisis de inestabilidad gubernamental que le impidió dar continuidad a cualquier programa de transformación económica. Entre agosto de 1996 y enero de 2006, Ecuador tuvo seis presidentes, sin contar las pocas horas de un Gobierno de “salvación nacional” conformado tras el golpe de Estado en contra de Jamil Mahuad (1998-2000), ni a una vicepresidenta que ocupó el cargo por algunas horas, hasta dar paso a un relevo pseudoconstitucional³⁶. Los factores que incidieron en las caídas de

ciales de ese mismo año. El vicepresidente de Durán Ballén fue Alberto Dahik, ex Ministro de Finanzas de Febres Cordero, y con quien se había enemistado. Dahik fue uno de los ideólogos más importantes del neoliberalismo en Ecuador. En 1995, Febres Cordero lo acusó de corrupción y fue destituido del cargo de vicepresidente a través de un juicio político. Muchos analistas señalan este hecho como el inicio del largo período de inestabilidad gubernamental que afectaría a Ecuador entre 1996 y 2006.

36 Los presidentes electos democráticamente y que no pudieron concluir sus períodos de Gobierno fueron Abdalá Bucaram (populista, agosto de 1996-enero de 1997); Jamil Mahuad (centro-derecha, agosto de 1998-enero de 2000) y Lucio Gutiérrez (populista, enero de 2003-abril de 2005).

los tres mandatarios permiten visualizar la complejidad de la crisis política vivida por Ecuador desde 1997 hasta 2006, y pueden resumirse del siguiente modo: a) las contradicciones del presidencialismo ecuatoriano³⁷; b) la dinámica de alianzas, rupturas y fragmentación de las elites partidarias³⁸; c) la persistente crisis económica y las duras medidas de ajuste para enfrentarla; d) la activación de la protesta social como expresión del malestar frente a la crisis económica; y e) la intervención de los militares para resolver las pugnas entre los políticos civiles³⁹.

Quizás el factor que más diferencia a Ecuador y Bolivia respecto a su capacidad para llevar adelante las agendas de cambio económico neoliberal es el funcionamiento de sus respectivos sistemas de partidos, a pesar de las características comunes que hayan tenido: poco institucionalizados (Mainwaring y Scully, 1997) y multipartidistas (Barreda, 2006: 68)⁴⁰. La falta de acuerdos entre los partidos ecuatorianos, provocada tanto por las distancias ideológicas entre ellos como por el corte regional de sus repre-

A excepción de Bucaram, quien fue reemplazado por el presidente del Congreso, tanto Mahuad como Gutiérrez fueron sustituidos en el cargo por sus vicepresidentes, tras perder el respaldo de los militares y ser destituidos por el Congreso.

- 37 El principal problema que ha enfrentado el presidencialismo ecuatoriano se deriva de la imposibilidad de los partidos de Gobierno para contar con mayorías en el parlamento. A los presidentes les ha resultado muy difícil formar mayorías para respaldar sus gestiones. En medio de los débiles poderes partidarios de los presidentes en el Congreso, el ejercicio gubernamental transcurrió en medio de pugnas de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo (Burbano de Lara y Rowland, 1998).
- 38 El sistema de partidos ecuatoriano ha sido definido como “multipartidismo extremo” (Conaghan, 2003; Freidenberg, 2003b) o “pluralismo polarizado” (Burbano de Lara y Rowland, 1998), atendiendo tanto al número de partidos como a la distancia simbólico-ideológica entre ellos. Para una caracterización del sistema de partidos ecuatoriano se puede consultar Francisco Sánchez (2008), Simón Pachano (2007), Flavia Freidenberg (2003b), Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara (2001a), y Andrés Mejía (2002).
- 39 Los militares han intervenido en todas las crisis presidenciales como instancia última de resolución del conflicto entre los políticos civiles; se han considerado –y así constaba en la Constitución de 1998– como los garantes del orden constitucional en Ecuador.
- 40 Tanto el sistema de partidos ecuatoriano como el boliviano fueron caracterizados por Mainwaring y Scully (1997) como débilmente institucionalizados e incipientes, teniendo en cuenta cuatro criterios de análisis: estabilidad en las reglas y en la naturaleza de la competencia, raíces relativamente estables de los partidos en la sociedad, legitimidad reconocida a los procesos electorales y despersonalización de sus liderazgos políticos. La baja institucionalización se debe a que en los dos países “la política guarda un resabio patrimonial, dado que el interés individual, el partido político y los bienes públicos no son claramente distinguibles” (*ibid.*, 100). Sobre el sistema de partidos boliviano, se puede consultar García (2001), Mayorga (2007), Lazarte (2008) y Barreda (2006).

sentaciones, produjo presidentes muy débiles y minoritarios enfrentados al Congreso, lo que dio al presidencialismo ecuatoriano una increíble inestabilidad que le impidió sostener los procesos de ajuste estructural y reforma neoliberal cada vez que eran relanzados. En Ecuador, la separación de poderes propia del presidencialismo produjo pugnas constantes entre el Ejecutivo y el Legislativo, Gobiernos minoritarios y bloqueos institucionales; mientras que en Bolivia hubo una cooperación permanente entre el presidente y su coalición gobernante, en el marco del presidencialismo parlamentario (Barreda, 2006)⁴¹. A diferencia de Bolivia, donde el desplazamiento ideológico de los partidos hacia el centro dio una estabilidad duradera al sistema, en el caso de Ecuador las disputas entre grupos políticos por diferencias ideológicas y enemistades personales entre sus líderes llevaron a la crisis de gobernabilidad señalada. Al contrario de lo ocurrido en Bolivia, Ecuador careció de una continuidad ideológica en la aplicación de las políticas de ajuste y de reforma estructural inspiradas en el neoliberalismo. Si bien la agenda neoliberal marcó la dinámica de las políticas gubernamentales con mayor o menor intensidad y convicción entre 1984 y 2007, en Ecuador no contó con el soporte de un bloque político y empresarial sólido:

no hubo consensos sobre la orientación que debía tomar la economía y tampoco hubo la imposición de un modelo específico por la vía autoritaria. Desde el año 1981, este país se movió permanentemente entre los intentos de ajuste realizados por los sucesivos gobiernos (cada uno de diferente tendencia política) y el retroceso en las medidas tomadas. Los bloqueos –ya sea por vía de las instituciones formales como de las informales– fueron la característica central de todo el período (Pachano, 2011: 130).

- 41 Las reformas políticas introducidas en la Constitución de 1998 dieron al presidente ecuatoriano más poderes, en perjuicio del Congreso. El presidente ganó en poderes constitucionales, pero siguió siendo débil en cuanto a sus poderes partidarios. Entre 1998 y 2004 no hubo un solo Gobierno que contara con un bloque mayoritario en el parlamento. Las alianzas siempre fueron precarias y muy costosas políticamente para los ejecutivos. En cambio, en Bolivia se configuraron Gobiernos de mayoría mediante alianzas partidarias. “Si bien la naturaleza y composición de esos pactos han variado significativamente a lo largo de este período [1985-2000], han sido, por lo general, pactos estables y capaces de integrar a un número suficiente de partidos para lograr una mayoría legislativa cualificada que respalde al Ejecutivo” (Barreda, 2006: 68).

A estos factores hay que añadir la capacidad de contestación a las políticas de ajuste desde diversos sectores sociales: el movimiento obrero durante los años ochenta⁴², los sindicatos estatales a lo largo de todo el período de reformas⁴³ y el movimiento indígena en la década de los noventa⁴⁴. La capacidad de movilización y protesta de todos estos sectores sociales, que en varios momentos lograron unirse para resistir a las políticas de ajuste, fue una de las causas que llevaron a los Gobiernos de Bucaram, Mahuad y Gutiérrez a crisis insalvables, en medio de pugnas institucionales e intrapartidarias. En este contexto de malestar y protesta social, los militares volvieron a la escena política para definir la suerte de los presidentes cuando anunciaban públicamente el retiro de su apoyo institucional para, de ese modo, forzar sus relevos en medio de maniobras pseudoconstitucionales llevadas a cabo por el Congreso⁴⁵.

Cuando se miran los resultados globales de este esfuerzo contradictorio de cambio de modelo económico en Ecuador, el balance resulta desastroso, con graves implicaciones sobre la legitimidad democrática. No se habla de una sino de dos décadas perdidas (García, 2003); también de un notorio retroceso de la economía en términos de su productividad, competitividad y rentabilidad (*ibid.*). El crecimiento de la economía fue mucho más bajo que en las décadas anteriores: entre 1980 y 1990, la economía creció a una

42 Aunque con poco éxito para enfrentar las políticas de ajuste, el Frente Unitario de los Trabajadores (FUT) organizó siete huelgas nacionales entre 1981 y 1988. El movimiento obrero se fue desgastando y debilitando durante todo este período hasta perder toda capacidad de convocatoria a fines de la década.

43 Los conflictos en el sector público fueron particularmente altos entre 1982 y 1990. El número de conflictos pasó de 61 en 1982 a 191 en 1990. Estos decrecieron en los años siguientes, aunque siguieron siendo intensos en aquellos sectores que intentaban ser privatizados por las reformas estructurales: energía, seguridad social y, parcialmente, el sector petrolero; también fueron permanentes las paralizaciones de maestros y médicos (CORDES, 1999: 232).

44 El movimiento indígena, como veremos más adelante, introdujo un nuevo elemento de conflictividad a la política ecuatoriana. La lucha del movimiento indígena se desplegó desde dos ejes: su oposición a la política neoliberal y su demanda de reconocimiento identitario a través de la idea de un Estado plurinacional. Los indígenas protagonizaron movilizaciones nacionales en 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000 y 2002.

45 En todos estos años, la política ecuatoriana tuvo momentos tanto dramáticos como pintorescos. Por ejemplo, Abdalá Bucaram fue destituido por el Congreso bajo la acusación de "incapacidad mental para gobernar". El propio dirigente político solía referirse a sí mismo como el "loco que ama".

tasa anual promedio del 1,8%, muy por debajo de los niveles logrados en las tres décadas anteriores (4,9% entre 1951 y 1960; 4,7% entre 1961 y 1970; y 8,9% entre 1971 y 1980) (PNUD, 2004). La pobreza y la indigencia siguieron siendo problemas generalizados. De acuerdo con datos del PNUD, a inicios de la década del noventa, el 62,1% vivía en condiciones de pobreza, y el 26,1% de ellos en condiciones de indigencia. Hacia finales de la misma década, esos porcentajes subieron a 63,6% y 31,3%, respectivamente⁴⁶. La desigualdad también aumentó: los ingresos del 10% de la población más pobre eran, a fines de la década de los ochenta, 24,4 veces menores a los ingresos del 10% de la población más rica; a comienzos de la década, la diferencia era de 14,5 veces. El deterioro de los servicios públicos de salud, educación y seguridad social fue igualmente notorio, como resultado de un recorte permanente de los gastos sociales.

La descentralización y el elogio de lo local

Como ya adelanté, los programas de reforma estatal llevados a cabo en el marco de las políticas neoliberales no solo incluyeron la transformación del modelo económico para permitir un mayor y más eficiente funcionamiento del mercado, sino también programas para descentralizar el Gobierno central y fortalecer los gobiernos locales. Si desde la transformación económica la crítica al Estado apuntaba a su burocratismo pesado, a su tamaño excesivo, al exagerado gasto público y al costoso sostenimiento de empresas ineficientes, desde la descentralización la crítica apuntó a los rasgos centralistas y centralizadores de las funciones de Gobierno.

En América Latina, los procesos de descentralización coincidieron con la globalización, las reformas estructurales inspiradas en los programas neoliberales y los procesos de redemocratización de los años ochenta (Carrión y Villaronga, 2008). Desde los procesos descentralizadores se abrió un nuevo frente de crítica hacia el Estado central, que esta vez llevó a re-

46 El PNUD define la pobreza como todo ingreso insuficiente para cubrir todas las necesidades básicas individuales y de un hogar, y la indigencia como todo ingreso insuficiente para cubrir las necesidades básicas de alimentación individuales y de hogar.

definir sus funciones y competencias en relación con los gobiernos locales. Hubo un reemplazo de lo nacional por lo local como orientación ideológica de la reforma estatal.

El localismo asume la condición de ideología, compartida por el municipalismo, el desarrollo a escala humana, el *small is beautiful* [sic] o el poder local, entre otros. Tan es así que la descentralización, el municipalismo o el localismo son planteados como salidas o alternativas frente al agotamiento del Estado, caracterizado como centralista, ineficiente, distante, burocrático, monopólico (Carrión, 2008: 33).

La reforma descentralizadora debía redefinir la presencia del Estado en los espacios locales para alcanzar una mayor eficiencia en la gestión pública y la provisión de servicios, y mejorar la distribución de recursos entre los territorios para compensar sus desarrollos desiguales. El Estado no solo ahogaba al mercado, sino también a los gobiernos locales y al desarrollo de sus respectivos territorios. “El énfasis se colocaba en el mejoramiento de la racionalidad administrativa y fiscal, el achicamiento de las funciones del Gobierno central, el relajamiento de las presiones fiscales, la aplicación de la subsidiariedad y el fortalecimiento de los gobiernos locales” (Barrera, 2007a: 190)⁴⁷. En algunos casos se trataba de un descentramiento del Estado, para transferir la centralidad hacia el mercado como vía complementaria para reforzar la integración de las regiones al comercio mundial (Carrión, 2008: 37).

La descentralización también estuvo ligada a un discurso democratizador entendido como una devolución del poder por parte del Gobierno central a las sociedades locales, como si ese Estado se hubiese apropiado de modo ilegítimo de un poder y una soberanía que no le pertenecían. El fortalecimiento del gobierno local se ligó a la distribución del poder territorial como

⁴⁷ Brasil, Chile, México, Perú, Venezuela y Colombia empezaron procesos de descentralización en la década de los ochenta. Un tema clave de la descentralización ha sido la apertura de gobiernos territoriales subnacionales a elecciones competitivas (alcaldes, gobernadores). En muchos casos, la designación de estos funcionarios estuvo, por años, a cargo de los ejecutivos, como vehículos de los procesos de centralización estatal. Las transiciones a la democracia en América Latina vieron en estas formas de designación de autoridades locales una suerte de enclaves autoritarios dentro de los nuevos Gobiernos civiles (*ibid.*, 106).

una dimensión más del proceso democratizador, teniendo como eje la redefinición del propio Estado centralista. “La descentralización es consustancial al proceso de democratización del Estado, en tanto redefine la centralidad, es decir el poder, dentro de la estructura estatal y, además, replantea las formas de representación y participación de la población” (Carrión 2003: 16). Dos temas aparecieron ligados a la distribución del poder territorial: por un lado, la representación de los territorios en la geografía política de los Estados nacionales (Barrera, 2007a: 190); y por otro, la construcción de ciudadanías participativas en el ámbito de los gobiernos locales. La representación territorial en lo estatal configuró una arena conflictiva de reformas, precisamente a través del clivaje centro/periferia y del peso de los actores –descentralizadores y centralizadores– en cada coyuntura específica (Carrión, 2003: 16).

En países como Bolivia y Ecuador, la descentralización se deslizó rápidamente hacia un campo de batalla más complejo, en la medida en que incorporó reivindicaciones más radicales y profundas frente al territorio –autonomía, autogobierno, identidades e incluso nacionalidades–, provenientes tanto de movimientos indígenas como de movimientos regionales. En estos países, las iniciativas de reforma estatal desde arriba –hacia la descentralización neoliberal– empataron, desde un cierto momento, con dinámicas desde abajo –movimientos territoriales e identitarios–, que la volvieron extremadamente conflictiva. La descentralización abrió una nueva arena de lucha política por la división de poderes y recursos entre niveles de Gobierno dentro del Estado, que resultaría muy inestable y contingente, de ninguna manera irreversible (Eaton, 2004: 211).

La descentralización, en el contexto globalizador, planteó una revisión de los procesos históricos de formación del Estado nacional en su relación con los poderes locales. Si históricamente los poderes locales fueron considerados como ámbitos de colonización y conquista del centro, ya fuera para consolidar la integración y la unidad nacional o para promover la modernización de estructuras tradicionales, con los debates planteados por la descentralización esos mismos espacios locales adquirieron un nuevo rostro: territorios con derechos, territorios injustamente tratados por el centro, territorios para la construcción de ciudadanías y democracias participativas. La visión de las regiones y los poderes locales como obstáculos

para la formación del Estado nacional empezó a ser revertida gracias al elogio de lo local en los contextos globalizadores. La reivindicación de las regiones y espacios locales cuestionó las estrategias centralizadoras de construcción del Estado y pertenencia territorial. La crítica al centro entrañó, desde esta visión, una demanda por redistribuir el poder territorial y los recursos simbólicos de la nación. El debate adquirió un tono completamente nuevo. La democratización dejó de estar vinculada a la presencia activa del Estado céntrico, a su capacidad de proyectarse, penetrar e integrar el territorio nacional, para ser relacionada con una nueva proximidad de los gobiernos a las comunidades locales. Por eso, también la comunidad política nacional podía entrar en un proceso de reconfiguración desde las identidades locales y desde la construcción de ciudadanía en los espacios de los gobiernos subnacionales. La democracia se potenció desde las comunidades locales, lo que llevó, inevitablemente, a redefinir el sentido y el alcance de la comunidad política nacional. Al mismo tiempo, la potenciación de los gobiernos locales exigía dar paso a la elección popular y directa de las autoridades políticas (alcaldes y gobernadores), a la ampliación de competencias y a la definición del grado de autonomía para establecer modalidades de gobierno y gestión (Carrión, 2003: 39). En muchos casos, como el de Bolivia, la designación de estos funcionarios seguía siendo una prerrogativa del Gobierno central para proyectar su influencia y poder sobre los ámbitos locales. A partir de las transiciones a las democracias, en América Latina estas formas de designación de autoridades locales se vieron como una suerte de enclaves autoritarios dentro de los nuevos Gobiernos civiles (Fox, 1994:106).

El profundo giro político de Bolivia

En Bolivia, el tema de la descentralización entró en la agenda política desde el retorno a la democracia como una demanda de los comités cívicos creados en la década de los setenta bajo la dictadura de Hugo Bánzer. Esta dictadura modificó parcialmente el férreo modelo centralista impuesto por la Revolución Nacional de 1952, al reconocer un mayor espacio a las

regiones en la gestión del desarrollo. Sin embargo, la regionalización de Bolivia tuvo como contrapartes una ideología nacionalista de derecha y autoritaria, y un Estado fuerte y grande. Se trató de una regionalización sin ninguna autonomía política para las regiones, que fue, principalmente, una estrategia desplegada por la dictadura para ganar soportes sociales y políticos, dada su oposición a los sindicatos campesinos y mineros. En la medida en que cuestionó las mediaciones partidarias y sindicales de articulación de intereses en el Estado, algo propio del modelo nacionalista revolucionario, Bánzer dio paso a lo que Romero Pittari llamó un nuevo regionalismo. Su Gobierno llevó adelante el proceso de regionalización mediante la creación de corporaciones para el desarrollo departamental y de comités cívicos –departamentales y provinciales– como instrumentos de organización y expresión (Romero Pittari, 1989: 10).

La alianza con las regiones fue un éxito. Su rostro más creativo se dio bajo la dictadura de Bánzer, cuando se establecieron las corporaciones de desarrollo regional en los nueve departamentos, financiadas por los ingresos del petróleo y otros recursos naturales, o por transferencias del tesoro. Santa Cruz fue capaz de darse a sí misma con trabajos públicos y servicios esenciales que había demandado por mucho tiempo, viviendo un período de excepcional prosperidad (Roca, 2008: 76)⁴⁸.

Allí donde ya existían comités, como fue el caso de Santa Cruz, su importancia creció, en la medida en que lo regional articuló con mayor fuerza las políticas estatales de desarrollo. Los comités cívicos actuaron desde las corporaciones con una lógica regional, mientras las directrices del desarrollo venían desde el Gobierno central. De ningún modo el reconocimiento de las regiones supuso algún grado de autonomía política frente al Gobierno central. Las últimas elecciones de autoridades municipales se efectuaron en Bolivia antes de la Revolución Nacional, en 1949, y recién se volvieron a convocar en 1985 (entrevista # 36).

⁴⁸ Dicho sea de paso, la Corporación para el Desarrollo de Santa Cruz (CORDECRUZ) se convirtió en un modelo de gestión del desarrollo, con una capacidad de planificación y ejecución mucho mayor que la del propio Estado (entrevista # 41). La corporación fue un puntal en la implantación del modelo de modernización cruceña en los años setenta y ochenta.

Con el regreso a la democracia serían los comités los que demandarían la descentralización política y administrativa del Estado. Su planteamiento de reforma política levantó como tema central el poder de los departamentos en el ámbito del Estado y la democracia. En las luchas de los comités cívicos, el de Santa Cruz tuvo un peso decisivo, pues reflejaba el nuevo poder regional alcanzado por el departamento durante los años setenta. Tanto se había posicionado el oriente en el contexto nacional boliviano, que a inicios de los años ochenta, en plena decadencia del modelo minero y sindical altioplánico, ya no se habló más de la marcha hacia esa región, como en los años cincuenta, sino de la marcha hacia occidente (Dabdoub, 2007). Ya para entonces, Santa Cruz era un poder regional consolidado y con una larga trayectoria de lucha contra el Gobierno central (entrevista # 41). Con la instauración del régimen democrático, el Gobierno encontró actores fuertes en los comités, que se habían constituido como las estructuras de representación de intereses regionales, ante la ausencia de los partidos políticos. “El Estado tenía ante sí un interlocutor más, en momentos en que lo regional adquiría cada vez más incidencia sobre lo nacional, sobreponiéndose y sobrepasando con frecuencia el papel histórico de los partidos” (Blanes, 1992: 125). Entre 1983 y 1993, en Bolivia se debatió intensamente el tema de lo regional. El movimiento cívico, con Santa Cruz a la vanguardia, vinculó la descentralización con el fortalecimiento de las regiones y la democracia (Dabdoub, 2007: 308). Desde 1981 hasta 1986 se realizó una serie de congresos nacionales de comités cívicos para plantear la descentralización, con las corporaciones departamentales creadas en la década anterior como ejes articuladores del proceso⁴⁹.

Muchas iniciativas asumidas por el movimiento cívico provenían del Comité Pro Santa Cruz. Destacaba, en particular, su propuesta de fortale-

⁴⁹ El primer congreso se realizó en Sucre en 1981, el segundo en Cochabamba en 1983, y el tercero en La Paz en 1986. En 1984 también se realizó un congreso nacional extraordinario de comités cívicos en La Paz, que apoyó la propuesta de descentralización de Santa Cruz (Dabdoub, 2007: 301). En 1983, un pronunciamiento del Comité Pro Santa Cruz planteó que los organismos de desarrollo departamental creados en la década de los setenta debían convertirse en los engranajes del poder político y administrativo de la región y del Estado (Dabdoub, 2007). Luego de una reunión en La Paz, en agosto de 1986, los comités entregaron al Gobierno de Paz Estenssoro el proyecto de estructura y organización jurídico-administrativa de la descentralización (Dabdoub, 2007: 304).

cimiento de gobiernos departamentales y municipales mediante elecciones directas de sus autoridades (Dabdoub, 2007). El comité forzó al Gobierno a reestablecer las elecciones municipales después de organizar –en junio de 1984– un proceso de elección de alcalde en Santa Cruz, amparado en la Constitución de 1967⁵⁰. Si bien el proceso fue rechazado por el Gobierno central, entonces presidido por Paz Estenssoro, a finales de 1984 se oficializó la convocatoria a elecciones municipales. “La decisión de los cruceños fue el detonante mayor para que en todo el país se convocara a elecciones democráticas nacionales y municipales el 14 de julio de 1985, después de más de treinta años de interinatos edilicios” (*ibid.*, 299). A fines de la década de los ochenta, desde el mismo Comité Pro Santa Cruz, el derecho político de las comunidades locales a elegir a los alcaldes haría un salto político hacia nuevas propuestas descentralizadoras, como el derecho a autogobernarse de los pueblos poseedores de una fuerte identidad cultural. La descentralización entró, desde ese momento, en un terreno nuevo, al vincular autogobierno, territorio e identidad cultural. En 1988, el comité habló, por primera vez, de la “refundación de Bolivia” para que prevaleciera “una política de cooperación y confraternidad entre los pueblos y no una puja salvaje entre los intereses de cada departamento”; asimismo, reivindicó un Estado descentralizado “que sirviera para defender la libertad del individuo, [y] garantizar el derecho de las nacionalidades y el respeto a la identificación de las regiones” (*ibid.*, 305).

Las luchas por una descentralización departamental se enfrentaron a las oposiciones de Paz Estenssoro y del nuevo MNR. El Gobierno de Paz Estenssoro (1984-1989) no concedía ninguna importancia a la descentralización dada la vieja matriz centralista de pensamiento del líder nacionalista. Si bien aceptó, por la presión del movimiento cívico y del propio contexto democratizador, reestablecer las elecciones municipales en las ciudades con más de veinte mil habitantes, su política descentralizadora llegaba hasta ahí. “El venerable líder del movimientismo se mantuvo firme en su oposición a cualquier devolución de poder, convencido del viejo argumento de que precipitaría a Bolivia a la desunión” (Roca, 2008: 76). Paz Estenssoro era

⁵⁰ La Constitución de 1967 siempre fue reivindicada por los cruceños ya que contemplaba la figura de los gobiernos departamentales.

partidario de un Estado reducido y eficiente, como postulaba la NPE, pero políticamente centralizado. Para entonces, además, el Gobierno se encontraba muy preocupado en resolver la crisis hiperinflacionaria y luchar contra el sindicalismo minero, como para abrir otro frente de batalla en Bolivia.

El tema de la descentralización salió nuevamente al debate en 1992, durante el Gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993). Nunca antes se estuvo a punto de alcanzar un acuerdo político respecto a ese asunto como en aquel momento. A fines de 1993, en efecto, se logró elaborar un proyecto de descentralización, con un amplio apoyo y consenso de los comités cívicos, los grupos parlamentarios, las organizaciones regionales, las universidades, la COB, la Iglesia y la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB). El proyecto fue aprobado por el Senado, pero dejado de lado por la Cámara de Diputados, en las postrimerías del Gobierno de Paz Zamora (Dabdoub, 2007: 307). Nuevamente, la razón fue la oposición del MNR a una descentralización departamental, como planteaba la propuesta aprobada en el Senado.

El tema volvió a la escena política dos años más tarde, durante el segundo Gobierno del MNR, esta vez encabezado por Gonzalo Sánchez de Lozada, el famoso “Goni”. Con él, Bolivia entró en un profundo proceso de reforma estructural del Estado que incluyó, como ya vimos, la propuesta de capitalización de empresas estatales, la descentralización del Gobierno central y, más adelante, la declaratoria del Estado como multicultural y pluriétnico. Fue en el contexto de este conjunto de reformas neoliberales que el MNR modificó parcialmente su postura tradicional de un férreo centralismo estatal. La descentralización se llevó a cabo a través de la famosa Ley de Participación Popular (LPP) (1994) y de la Ley de Descentralización (1995). La propuesta de Sánchez de Lozada dio un giro radical al debate sobre la reforma del Estado en Bolivia al proponer una descentralización municipal en lugar de departamental; planteó un modelo fuertemente descentralizado en los municipios como espacios privilegiados del Gobierno. El reverso de la propuesta fue el centralismo hacia los departamentos mediante la supresión de las corporaciones de desarrollo y de cualquier posibilidad de elección de los prefectos. Se pasó desde lo nacional a lo local, debilitando el nivel intermedio de gobierno.

Semejante giro en las políticas de territorialización del poder fue posible en ese momento solo gracias a la enorme fuerza política de Sánchez de Lozada. “El protagonismo del gobierno central llenó todo el espacio político del país” (Blanes, 2003: 182). La LPP cambió la Constitución de 1967, que había transformado los departamentos, de meras unidades administrativas a gobiernos regionales, con la creación de asambleas departamentales y la elección de prefectos. El plan de Sánchez de Lozada suprimió las asambleas al tiempo que convirtió a los prefectos en delegados del Gobierno nacional en los departamentos (Eaton, 2007: 81). Desde la perspectiva de los grupos cruceños, la propuesta resultaba contradictoria, ya que combinaba descentralización municipal con centralización regional (*ibid.*).

El Comité Pro Santa Cruz y los comités cívicos criticaron la iniciativa porque dejaba de lado a los departamentos, postergaba la elección de prefectos por votación universal y directa, y suprimía las asignaciones económicas departamentales a través de las corporaciones de desarrollo (Molina, 2008). La territorialización propuesta por Sánchez de Lozada reconocía niveles de gobiernos municipales y provinciales con lo cual, además, daba paso a una suerte de fragmentación del departamento como estructura territorial. La LPP no solo fue cuestionada por los comités cívicos sino también por la Federación de Empresarios Privados de Santa Cruz (*ibid.*, 23). Mientras tanto, la COB, los sindicatos de la salud y los maestros llegaron a calificarla como una ley maldita (*ibid.*, 25).

A pesar de las críticas, la Ley de Participación introdujo conceptos nuevos, de enorme alcance, en el tema de la descentralización. Molina, autor del proyecto, los resume en los siguientes aspectos: a) territorializó el municipio –hasta entonces solo regía para poblaciones con más de veinte mil habitantes, lo que le convertía en un espacio de gobierno local urbano del cual quedaba excluido el 42% del territorio (entrevista # 36)–; b) incorporó la transferencia automática de recursos; c) multiplicó espacios de participación, al extender la elección de alcaldes a todos los municipios del país, ya fueran nuevos o viejos; y d) incorporó la contraloría social a los gobiernos locales (*ibid.*). Molina cree que los conceptos contenidos en la LPP fueron, de algún modo, los que llevaron el debate de la reforma del Estado desde la descentralización hacia las autonomías. “Imposible haber podido

hablar de autonomía departamental si no hubiera existido un concepto ya apropiado y puesto en práctica en el nivel local” (*ibid.*).

Durante la aprobación de la Ley de Descentralización, un año después de que fuera aceptada la LPP, el comité se lanzó a la acción de protesta. Se declaró en emergencia y adoptó medidas de presión como vigiliadas, huelgas de hambre, asambleas y un paro departamental, a la vez que intentaba negociaciones con el Gobierno (Molina, 2008: 27). En las vigiliadas participaron grupos femeninos, estudiantes, jóvenes, profesionales universitarios, empresarios, transportistas, productores agropecuarios y organizaciones campesinas, que se fueron sumando de a poco (Molina, 2008: 30, 31). El comité convocó a una Asamblea de la Cruceñidad, su máxima instancia de autoridad, el 31 de mayo de 1995, donde se decidió ir a un paro el 6 de junio. El Gobierno se enfrentó a una coyuntura muy crítica provocada por la aplicación simultánea de la Ley de Capitalización, las protestas cocaleras y la lucha de los cruceños. El país vivió en estado de sitio desde el 18 de abril hasta el 18 de julio (*ibid.*, 29). Finalmente, y a pesar de las protestas, la Ley de Descentralización se impuso en el Congreso, gracias a la alianza de mayoría que respaldaba a Sánchez de Lozada. Como quedó claro en esa coyuntura, el Comité Pro Santa Cruz nunca vio con agrado la Ley de Descentralización porque “cercenaba el concepto de gobierno departamental que se había incorporado en el texto constitucional de 1967. En consecuencia, los departamentos perdían la capacidad de adquirir personería jurídica y, por tanto, ser sujetos de derechos o adquirir obligaciones” (Dabdoub, 2007: 295). Los grupos cívicos cruceños calificaron el proyecto como “ley perversa” (*ibid.*).

Los desacuerdos en torno a la Ley de Descentralización muestran que las demandas regionales levantadas por el movimiento cívico iban mucho más allá de las identificaciones ideológicas de los grupos económicos cruceños con el Gobierno de Sánchez de Lozada y sus coincidencias con la agenda de transformación económica neoliberal. Las acciones de protesta en contra de la ley mostraron la capacidad del comité para movilizar a un conjunto de grupos sociales, entre ellos los empresarios, para oponerse a una iniciativa de reforma estatal contraria a las tesis de una descentralización departamental del poder territorial. El movimiento cívico se enfrentó a un Gobierno con el cual los empresarios cruceños sentían cercanía ideológica, y en el cual encon-

traban bien representados los intereses económicos regionales. El programa económico de Sánchez de Lozada lo ligaba a los empresarios cruceños, pero su modelo centralista hacia los departamentos lo distanciaba de los grupos cívicos. La línea de conflicto y tensión con el Gobierno se explica porque el Comité Pro Santa Cruz actuó siempre situado en la fractura territorial del Estado boliviano, en el clivaje centro/periferia, a partir del cual se configuraron históricamente sus relaciones con el centro. En las protestas contra la Ley de Descentralización se vio claramente a una periferia fuerte, movilizadora en contra de las estrategias centralizadoras del nuevo MNR.

Los efectos de la descentralización

La puesta en funcionamiento de la descentralización municipal cambió la política boliviana, sus escenarios territoriales y sus actores, y marcó un punto de inflexión en los procesos de construcción del Estado (Blanes, 2003). Si Sánchez de Lozada y el MNR pensaron que la descentralización municipal permitiría al centro mantener un control sobre el territorio nacional, a diferencia de lo que ocurriría si se hacía a través de los departamentos, simplemente se equivocaron.

Las dos leyes –de participación y descentralización– dieron una nueva fisonomía política al territorio boliviano, con la creación de 311 municipios (*ibid.*, 181). El país se pobló de municipios y de gobiernos locales de una gigantesca heterogeneidad. Con este giro en la organización territorial, Bolivia comenzó “la era de los municipios y de la movilización social y organizativa en torno a los mismos” (*ibid.*, 182). Antes de la nueva ley, los municipios y, a través suyo, el Estado llegaban hasta las capitales departamentales; con la LPP, el municipio se extendió hacia las zonas rurales, con lo cual empezaron a llegar recursos a los lugares más recónditos del país (*ibid.*, 183). Uno de los aspectos más importantes de la descentralización, como lo señaló Molina, era la transferencia automática de recursos desde el Gobierno central hacia los municipios.

La vocación de control detrás de la ley –un Gobierno central fuerte y autoritario (Roca, 2008: 76)– resultó un esfuerzo fallido. Una característi-

ca del proceso boliviano, y que lo diferencia claramente del ecuatoriano, es que las dificultades administrativas de la aplicación de la descentralización fueron a contrapelo de las amplias dinámicas de participación popular que produjo. Fue una iniciativa desde arriba apropiada desde abajo. “Es en el ámbito de la participación política donde se produjeron los principales impactos: las comunidades y los líderes están involucrados, como nunca antes, en los procesos políticos; los partidos han ampliado su base operativa y sus posibilidades de captación de clientelas partidarias, al nutrirse estas de los viejos y nuevos liderazgos cívicos de nivel local” (Blanes, 2003: 186). La participación popular se volvió rápidamente un instrumento clave en la construcción de un poder popular a nivel local (Albó, 2008: 27), especialmente en las zonas rurales del país, con fuerte presencia indígena, donde se constituyeron 250 municipios (Kohl y Farthing, 2007: 315; Van Cott, 2003: 756).

Luego de las primeras elecciones bajo la nueva ley, muchos indígenas fueron electos alcaldes y concejales en sus municipios, lo que redefinió su relación con el poder y la del poder con las comunidades rurales (Albó, 2002: 88). La descentralización vino, también, respaldada por la transferencia del 20% de los ingresos nacionales a los municipios (Kohl y Farthing, 2007: 305), lo cual permitió generar obras de inversión y desarrollo local⁵¹, además de que se transfirió el manejo de escuelas, hospitales, caminos secundarios, plazas, sistemas de microriego e instalaciones deportivas (*ibid.*, 2007: 214). Más de 15 mil Organizaciones Territoriales de Base (OTB) fueron autorizadas a formar parte de la planificación participativa municipal. “Este proceso cambió fundamentalmente el discurso de los derechos ciudadanos en áreas rurales por largo tiempo abandonadas por el Estado” (*ibid.*, 207). Las OTB incluían juntas de vecinos, organizaciones indígenas tradicionales y organizaciones sindicales campesinas modernas, y podían agrupar desde sesenta personas en los municipios pequeños hasta tres mil en los grandes. La densa red de organizaciones sociales empezó a expresarse a través de la vida política de los municipios, en las ciudades grandes y en las pequeñas, en el campo y en la ciudad, y en cantones pobres

51 Antes de la LPP, tres ciudades (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) captaban el 93% del presupuesto nacional específicamente destinado a los municipios (Kohl y Farthing, 2007: 214).

y ricos. Para 1997, unas 11 577 organizaciones sindicales campesinas habían solicitado a las autoridades departamentales su reconocimiento como OTB (*ibid.*, 217), de modo que su efectividad fue mucho más alta en las zonas rurales que en las ciudades.

Otro efecto importante en el ámbito rural fue la revitalización de los *ayllus* como organizaciones comunitarias de las poblaciones indígenas aymaras. Estos núcleos entraron rápidamente en conflicto con los sindicatos campesinos que los habían desplazado como estructura organizativa con la revolución de 1952. La ley afirmó y recreó las estructuras comunitarias de los indígenas como espacios políticos; desde esta perspectiva, tuvo cuatro alcances significativos: a) el reconocimiento legal de las comunidades campesinas e indígenas; b) la legitimación de sus estructuras tradicionales de Gobierno; c) el reconocimiento de sus derechos territoriales; y d) la transferencia del 10% del presupuesto general a estas comunidades (*ibid.*, 2007: 213). Así, abrió un proceso de formación y reconocimiento de ciudadanía contrario a aquel consagrado en las estructuras de participación nacional a través de los partidos. La ley empató con la tradición de participación política generada por el nacionalismo revolucionario, pero ahora redefinida desde las zonas rurales por la nueva vitalidad de las comunidades indígenas.

Nada, o muy poco, de todo este proceso podía estar en el cálculo de un empresario minero, reformador del Estado, profundamente modernizador y globalizado, como lo era Sánchez de Lozada.

Ecuador: los avances erráticos

El proceso descentralizador ecuatoriano resultó mucho más errático que el boliviano, con avances muy lentos e inconsistentes. Con el retorno a la democracia en 1979 también volvieron las elecciones de alcaldes y prefectos, suspendidas durante el largo período dictatorial de los años sesenta y setenta. A diferencia de Bolivia, Ecuador ha tenido una larga y rica historia de gobiernos locales y provinciales designados por votación popular⁵². Du-

52 En Ecuador, los municipios se designan por votación popular desde fines del siglo XIX, mientras los consejos provinciales desde mediados del siglo XX (Pachano, 2011: 232).

rante el período de la dictadura militar en los setentas, los alcaldes y prefectos fueron nombrados directamente por el Gobierno central. En el caso de Guayaquil, esa política generó una enorme inestabilidad, con cuatro alcaldes durante los diez años que duró el régimen militar, en contraste con un solo alcalde en la ciudad de Quito. El manejo de la política local guayaquileña por parte de la dictadura se inscribió en la lógica antioligárquica del régimen, con un fuerte tono clientelar y populista dirigido hacia las barriadas marginales. Su propósito fue desarrollar una alternativa política al populismo cefepista que, para entonces, y a pesar de la represión, seguía siendo el partido con mayor arraigo popular en Guayaquil y la Costa. Los años setenta representaron, para Guayaquil, una continuación de la política de intervención del Gobierno central sobre el municipio local. El centro modernizador convirtió esta ciudad en una periferia bárbara por el dominio populista, con lo que justificó sus intervenciones. El populismo local siempre fue esgrimido por el centro como un pretexto para intervenir en el gobierno municipal. Como hemos visto, en las décadas de los cincuenta y sesenta los Gobiernos centrales, civiles y militares no dudaron en intervenir en el municipio de Guayaquil, convertido en un bastión de movilización regional en contra del centro.

Las estrategias de centralización durante los años setenta también fueron justificadas por la dictadura desde un discurso desarrollista e integrador del territorio nacional. El plan de unidad nacional se concretó en la creación de una serie de entidades estatales responsables de las políticas de desarrollo, entre las que figuran el INHERI (riego), INECEL (electricidad), INIAP (investigación agropecuaria), INEC (estadísticas y censos), CEPE (petróleo), Tame y FLOPEC (transporte aéreo y marítimo) (Ojeda, 2000; entrevista # 4). También se fortalecieron los organismos de planificación (CONADE), de ciencia y tecnología (CONACYT), de crédito educativo (IECE), de patrimonio cultural (INPC) y de información pública (SENDIP). Todas estas instituciones estatales tenían como objetivo garantizar la presencia del Gobierno central en el territorio nacional (Barrera, 2007a: 178). Desde Guayaquil, ese proceso se miró como un intento deliberado del centralismo por desintegrar el municipalismo mediante la creación de decenas de entidades nacionales. Fernando Carrión (2007a) sostiene que la modalidad de

intervención del Estado central sobre las periferias priorizó lo sectorial (ministerios) por encima de lo territorial (órganos subnacionales) (*ibid.*, 374). Con ello, la capacidad de gestión y participación de los gobiernos locales y provinciales en el desarrollo carecía de importancia frente a un Estado rico y poderoso gracias al petróleo. Con el retorno a la democracia en 1979, que a la vez reinstaló las elecciones de alcaldes y prefectos, se inauguró un sistema dual de ejercicio del poder en las periferias, a través de órganos dependientes del poder central (gobernaciones, intendencias), por un lado, y de gobiernos autónomos (consejos provinciales y municipios), por otro; no hubo interrelación entre los niveles y la preeminencia la tuvieron los órganos dependientes (*ibid.*, 374). Dicho de otro modo, el Estado central tuvo la ventaja, con competencias y capacidades regulatorias acumuladas, frente a gobiernos locales débiles, incluido el de Guayaquil, que en toda la década del setenta vivió en permanente crisis.

La descentralización entró a la agenda política ecuatoriana recién a fines de los ochenta y comienzos de los noventa, impulsada por los organismos multilaterales de crédito (Barrera, 2007a: 178). El contexto fue la crisis fiscal del Gobierno central y las reformas neoliberales del Estado. “Hasta la segunda mitad de los años noventa, la descentralización no encarna en actores protagónicos, y más bien se trata de un proceso difuso que camina lentamente” (Hurtado, 2007: 274). Lo que mostró el inicio del debate fue la dispersión de iniciativas y la ausencia de voluntades políticas para llevar a cabo la reforma del Estado central⁵³. Se presentó una serie de iniciativas aisladas y dispersas, sin que existiera una voluntad política con la fuerza suficiente para procesarlas y darles forma. Con la descentralización ocurrió lo mismo que con las reformas de la política económica encaminadas al mercado: quedó entrampada en la fragmentación y polarización del sistema de partidos. Su camino zigzagueante y discontinuo reflejó claramente la fragmentación del sistema político y partidario y su imposibilidad de encontrar acuerdos nacionales (Barrera, 2007a: 177). El sistema partidario

53 Lautaro Ojeda (2001) ha sistematizado todas las propuestas presentadas a lo largo de la década de los noventa, que suman, en conjunto, alrededor de cuarenta. Las iniciativas provinieron de algunos partidos políticos, de los municipios, de los consejos provinciales, de académicos, de tecnócratas y de cámaras de la producción.

fue reafirmandose de manera progresiva en sus anclajes regionales, con lo cual también perdió proyección nacional. “Las regiones quedaron ‘repartidas’ en partidos hegemónicos y cualquier modificación de esos equilibrios aparecía peligrosa porque movía el statu quo” (*ibid.*).

A la fragmentación del sistema político se añadió la ausencia de actores locales y regionales fuertes para empujar la iniciativa desde abajo, así como las resistencias de las burocracias y de ciertos grupos de tradición centralista, aferrados a un modelo unitario. Edison Hurtado considera este doble desencuentro como el resultado de la ausencia de incentivos “desde arriba” y “desde abajo” para impulsar la descentralización (Hurtado, 2007). Hasta la década de los noventa, hubo un verdadero temor por dejar de lado el papel central del Estado como generador de un equilibrio regional en Ecuador (León, 1999: 166); este mismo miedo a dejar el Estado como eje articulador de la sociedad y el sistema político fue lo que detuvo la descentralización (*ibid.*). La crítica al Estado central hizo renacer el temor a una crisis de integración nacional, dada la fractura regional latente en Ecuador desde su misma configuración como Estado republicano en el siglo XIX. La trayectoria errática del proceso se explica, también, por una desconfianza mutua entre las regiones, de donde emergió el centralismo como un intento de establecer una agenda nacional de desarrollo (Verdesoto, 2000). Si la agenda nacional se encontraba en crisis, lo único que quedaba era la desconfianza regional. A finales de los años noventa, la sospecha regional se agravó con la firma del acuerdo de paz entre Ecuador y Perú, que desvaneció el sentimiento nacionalista de unidad entre los ecuatorianos y produjo la proliferación de identidades locales y regionales (Bonilla, 1999; Rivera, 1999)⁵⁴. El arreglo del largo diferendo territorial con el Perú dejó a los ecuatorianos sin un recurso nacionalista de integración simbólica al Estado.

El proceso descentralizador solo se dinamizó entre 1996 y 1998, por un interés de los gobiernos locales en fortalecerse, sobre todo desde el punto de vista financiero (Barrera, 2007a: 179). Los hechos más importantes del

⁵⁴ El conflicto con el Perú construyó un “espacio nacional” a partir de un signo cohesionador y de identidad –la frontera– desde el cual surgió un discurso nacionalista (Bonilla, 1999). Una vez firmada la paz con el Perú, el desafío era evidente: “Ante el arreglo definitivo, un reto fundamental de los dos países es ‘re-imaginarse’ la nación. Ya no habrá ese ‘otro’ estigmatizado, perverso y hostil” (Rivera, 1999: 399).

proceso fueron la Ley Especial de Distribución del 15% del presupuesto general del Estado para los gobiernos seccionales (1997), la Ley de Descentralización (1997) y la Constitución de 1998. La primera fue una ley de distribución progresiva de recursos hacia los gobiernos locales sin ninguna definición clara de transferencia de nuevas competencias⁵⁵. Su efecto más importante fue el fortalecimiento de los gobiernos locales en términos financieros, lo cual les permitió recuperar prestigio y generar nuevas dinámicas alrededor de lo local. “En contraste con la extrema inestabilidad de las autoridades nacionales, un número importante de municipios y prefecturas alcanzaron estabilidad política de dos períodos o más [...]” (Barrera, 2007a: 176). A partir de la ley del 15% se evidenció la fuerte orientación del proceso descentralizador hacia lo local, pero sin una conexión clara con lo estatal nacional. “El equívoco está presente: lo local se afianza en el descalabro de lo nacional [...]; a la vez, lo nacional no alcanza a construir una propuesta sistémica, proactiva y transformadora” (*ibid.*, 176). A fines de la década de los noventa, el espacio nacional de la política, como hemos visto, cayó de modo progresivo en una suerte de vacío, por los enfrentamientos partidarios, las pugnas de poderes en el sistema político, la inestabilidad gubernamental, la confrontación en torno al modelo económico y las diferencias regionales entre los grupos económicos, todo lo cual debilitó, paulatina pero persistentemente, la capacidad organizadora e integradora del centro. En medio de este desierto político de lo nacional estatal, lo único que empezó a florecer fueron ciertos municipios, entre ellos el de Guayaquil, gracias a una eficiente gestión local. Un efecto del modelo municipalista fue la gran polarización de lo local y de lo nacional, que reforzó la tendencia hacia el proceso de fragmentación territorial iniciado desde el retorno a la democracia⁵⁶.

⁵⁵ La ley establecía un cronograma progresivo de transferencia de recursos hasta alcanzar el 15%: iniciaría el 1 de julio de 1997, con el equivalente al 3% del presupuesto general del Estado, y continuaría con el 7% desde enero de 1998, el 11% desde enero de 1999, y el 15% desde enero de 2000 (Ojeda, 2000: 46).

⁵⁶ Algunos datos muestran este proceso de fragmentación territorial: en 1981 Ecuador tenía 227 parroquias urbanas y 720 rurales, un cuarto de siglo después había 395 parroquias urbanas y 779 rurales. En 1979, Ecuador tenía 114 municipios, y en 2007, 219. En 1979, Ecuador tenía 20 provincias, en 2007 tenía 22 (Carrión, 2007a: 214).

La segunda iniciativa importante fue la Ley Especial de Descentralización del Estado y Participación Social, un proyecto más elaborado en cuanto a normas generales de la descentralización y la desconcentración de competencias; pero, nuevamente, con su énfasis en la transferencia de recursos (León, citado por Ojeda, 2000: 47). La ley dejaba en manos de los organismos seccionales la transferencia de atribuciones y responsabilidades, con lo cual redujo la descentralización a la movilización de fondos (Ojeda, 2000: 47). El diseño propuesto por la ley fue definido como un modelo de transferencia “uno a uno”, es decir que las competencias se transferían a los municipios y prefecturas sin un modelo general de ordenamiento y distribución del poder territorial. El modelo no era completamente abierto, pero sí voluntario y progresivo, sin mínimos. Tanto la ley del 15% como la Ley de Descentralización mostraron bien los énfasis del proceso descentralizador ecuatoriano: transferencia de recursos, obtención de rentas fiscales y desconcentración del Estado con una clara orientación municipalista (Carrión, 2007a: 214). Carrión sostiene que esa orientación se explica por qué, en medio de la dispersión del debate, el Partido Social Cristiano ejerció toda su influencia política para que el proceso se orientara hacia los municipios (*ibid.*, 216).

La expresión más acabada de esa vía hacia la descentralización fue el modelo aprobado por la Asamblea Constituyente de 1998, dominada por dos partidos ubicados en el espectro ideológico del centro-derecha: el PSC y la DP⁵⁷. La Constitución ratificó una vía voluntaria hacia la descentralización, tesis defendida desde argumentos liberales por el Partido Social Cristiano, pero esta vez definió un modelo muy abierto en cuanto a la

57 El PSC y la DP mantuvieron una importante alianza política desde la Asamblea Constituyente de 1998 –donde contaban con los bloques más importantes– hasta finales de 1999. Este fue, quizás, el esfuerzo más consistente de alianza partidaria en Ecuador desde el reinicio de la democracia. El pacto se mantuvo en las elecciones presidenciales de 1998, cuando el PSC se abstuvo de presentar un candidato propio y decidió apoyar la candidatura de Jamil Mahuad (DP), quien ganó en segunda vuelta electoral. Durante el Gobierno de Mahuad, los dos partidos actuaron como un bloque mayoritario dentro del Congreso, en lo que se llamó “la aplanadora”, gracias a los fuertes bloques legislativos con que contaba cada uno de los partidos (28 el PSC y 35 la DP, sobre un total de 121 puestos). Fue el momento político de mayor fortaleza de la tendencia de centro-derecha en Ecuador, gracias a la unión de dos partidos mayoritarios en sus respectivos espacios regionales (el PSC en la Costa y la DP en la Sierra). El fin de la alianza llegó con la crisis financiera de 1999 y las movilizaciones regionales que le siguieron. La ruptura marcó el nacimiento del movimiento autonomista guayaquileño.

transferencia de competencias, con el propósito de convertir los municipios en gobiernos locales capaces de promover el desarrollo. Desde la perspectiva del modelo dual propio del manejo centralizado de las periferias, descrito antes, la vía definida por la Constitución reforzaba el régimen seccional autónomo frente al dependiente y el territorial frente al seccional. En términos históricos, el cambio de la Constitución de 1998 fue muy significativo porque daba la vuelta a las relaciones centro/periferia tal como fueron concebidas desde inicios de los setenta por la dictadura del nacionalismo revolucionario. En efecto, se definía un Estado con competencias recortadas y municipios con la posibilidad de expandir de modo creciente sus atribuciones.

La otra característica del diseño fue la ampliación de las competencias a las que podían acceder los gobiernos locales. La Constitución fijó apenas cuatro competencias exclusivas del Gobierno central: defensa y la seguridad nacionales, dirección de la política exterior y relaciones internacionales, política económica y tributaria del Estado, y gestión de endeudamiento externo (art. 226). Todas las demás eran susceptibles de ser transferidas a los municipios y consejos provinciales mediante acuerdos individuales. El diseño permitía establecer tantos acomodos territoriales como paquetes competenciales fueran demandados por cada uno de los municipios y consejos provinciales. Mientras no se solicitaran las competencias, el Estado seguiría operando de acuerdo con el esquema prevaleciente. El modelo descentralizador tenía un techo altísimo –el único límite eran las cuatro funciones exclusivas asignadas al Estado central– y ningún piso. Entre los dos niveles cabía una infinidad de esquemas competenciales. Según el modelo propuesto, las transferencias debían venir con los recursos correspondientes, no podían ir solas. Se hicieron cuatro críticas a esta vía hacia la descentralización: a) no establecía un modelo homogéneo ni ritmos compartidos para evitar la multiplicación de acomodos territoriales; b) se sostuvo que la desigualdad de los ritmos y los tiempos afectaría más las disparidades territoriales (León, 1999); c) mantenía la provincia como un nivel intermedio, con lo cual se negaba cualquier idea de regionalización (*ibid.*); y d) no se ampliaba la autonomía política con una redefinición de los gobiernos locales.

Como se esperaba, los efectos de esta vía descentralizadora fueron muy desiguales: fortaleció aquellas municipalidades con capacidad de gestión local y voluntad para asumir competencias, mientras la mayoría quedó cómodamente instalada en el régimen centralista anterior. Allí donde fortaleció a los gobiernos locales, dio gran continuidad política a sus autoridades. Entonces, se produjo una legitimación del poder local que se reflejó en la aceptación y reelección de alcaldes, en ciudades importantes como Manta, Cotacachi, Quito, Cuenca, Loja y Guayaquil. En general, la transferencia de competencias fue muy pobre dada la baja capacidad de acción de la mayoría de alcaldías y prefecturas del país, extremadamente dependientes de las agencias e instituciones del Gobierno central.

Las ideas autonomistas aparecen en Guayaquil

La debilidad del proceso descentralizador no pudo ocultar el surgimiento de una fuerte corriente autonomista en Guayaquil, con diversas orientaciones, desde inicios de los años noventa. Lo novedoso de estas nuevas tendencias no fue tanto la crítica al centralismo, que estuvo presente a lo largo del siglo XX, sino la propuesta de reformar el Estado desde las ideas de autonomía. Hasta antes del apareamiento de esta corriente, Guayaquil había batallado contra el centralismo desde una postura liberal: no intervencionismo del Estado en la economía y respeto a ciertas instituciones autónomas de la sociedad local. “En la década de los noventa emerge la idea de un rediseño estatal teniendo como idea rectora las autonomías. Su modelo inspirador fue el español, para entonces ya bastante exitoso” (entrevista # 2).

A comienzos de los noventa, el debate autonómico fue impulsado por el llamado Grupo de Guayaquil, ligado a la Escuela de Derecho de la Universidad Católica, que se constituyó por iniciativa de su decano, César Coronel. Este fue un grupo configurado por abogados y académicos guayaquileños prestigiosos, con distintas posturas ideológicas⁵⁸. La idea del

58 Entre las personas que participaron en el grupo se encontraban Miguel Macías Hurtado, vinculado al PSC; Galo García Feraud, Nicolás Parduchi, Hernán Pérez Lousse, Vladimiro Alvarez y

grupo fue, básicamente, adaptar el modelo español de comunidades autónomas a Ecuador, algo que las elites cruceñas también harían, más tarde, en Bolivia. Guayaquil empezó a compararse con Barcelona como comunidad de vanguardia en el proceso de reforma estatal. El grupo organizó una serie de foros, seminarios y presentaciones de donde surgió un proyecto de ley presentado al Congreso en 1991. La tesis de las autonomías españolas fue retomada en lo referente a la idea de regiones con una identidad cultural propia, en el contexto de una geografía económica diversa (entrevista # 13). Las regiones fueron abordadas desde su especificidad cultural. Como las definió uno de los integrantes del grupo: “Diferentes en su idiosincrasia, en sus costumbres, en sus estilos de vida, en su manera de hablar, costeños y serranos viven en mundos distintos” (Noboa, 1999: 233). La idea del Estado autonómico sedujo al grupo por ser una opción intermedia entre el federalismo y el unitarismo centralizado. También veían en esa alternativa una manera de motivar la participación ciudadana en el gobierno local, de tal manera que pudiera convertirse en una suerte de antídoto contra el populismo, hasta entonces predominante en la escena política guayaquileña (entrevista # 13). En ese momento, la autonomía se pensó como una respuesta a la falta de participación de los guayaquileños en las cuestiones públicas de la ciudad (*ibid.*). El Grupo de Guayaquil pretendió ejercer un liderazgo político y académico en la ciudad con el fin de dar expresión concreta a un sentimiento y a una vocación autonomista que se consideraban presentes en múltiples sectores guayaquileños (*ibid.*). La tesis de la autonomía revitalizó la crítica al centralismo. Nociones como “las heridas abiertas del regionalismo”, “la reunificación nacional mediante la reforma estatal”, la idea de Costa y Sierra como “dos agrupaciones históricas y culturales”, y el regionalismo “como un tumor canceroso que ha ido destruyendo el tejido social” (Noboa, 1999: 233) se volvieron recurrentes

el propio César Coronel, vinculados a la DP; Jorge Zabala Egas, vinculado a la ID; y Edmundo Durán Díaz, vinculado a la izquierda. Ricardo Noboa, también integrante del grupo, estuvo inicialmente unido al PSC pero luego se desafilió. Todos ellos han ocupado puestos políticos importantes en distintos Gobiernos, lo cual muestra que el autonomismo adquirió una legitimidad en ciertos círculos políticos e intelectuales por encima de las diferencias ideológicas. Como se verá más adelante, la influencia del modelo autonómico español ha sido muy importante para las elites guayaquileñas y cruceñas.

en un contexto de controversia nacional por la definición de un nuevo modelo estatal. Se criticó las empresas estatales, los presupuestos ministeriales, los contratos colectivos del sector público, la tramitología y el peregrinaje a la capital, rito obligado de las periferias (*ibid.*). Además, se exteriorizó el malestar ante la fuerte concentración de un poder administrativo y político en la capital, con todo su entorno institucional de Gobierno: ministerios, poderes estatales, entidades de control del sector público y privado, grandes empresas del Estado, grandes edificios públicos, sedes sociales de los empleados del Estado, entre otros. La autonomía pretendía ser un llamado a la unidad de las periferias, debilitadas por el centralismo. “La periferia ha tratado de atomizarse en vez de unirse; de fragmentarse en vez de asociarse; de construir parcelas de poder que han terminado convirtiéndose en *huasipungos* políticos” (*ibid.*, 227). Desde la visión del Grupo de Guayaquil, las autonomías podían volverse una salida al círculo vicioso del centralismo político, cuyas estrategias se legitimaban en una desconfianza permanente hacia las periferias. “La crisis del sistema no debe enfrentar a los habitantes de Quito con los de Guayaquil ni a los costeños contra los serranos, sino a toda la sociedad civil contra un sistema esclerótico y excluyente que debe ser modificado” (*ibid.*, 230). “La desconfianza mutua, la creciente cultura de la sospecha entre las elites, la división de sus líderes políticos han ido construyendo muros impenetrables entre costeños y serranos, y particularmente entre quiteños y guayaquileños” (*ibid.*, 233).

El mencionado grupo se mantuvo relativamente activo durante toda la década de los noventa. Sin embargo, sus planteamientos se movieron en sentido contrario al de las posturas predominantes del Partido Social Cristiano en el tema de la reforma del Estado. El PSC, como ya señalé, era, más bien, partidario de un modelo abierto y voluntario de transferencia de competencias, sin alterar de modo profundo las estructuras de los gobiernos locales. Su postura se explicaba porque, para fines de los noventa, se encontraba cómodamente instalado en el municipio de Guayaquil y en la provincia de Guayas, convertidos en sus bastiones electorales. En los años noventa, el PSC se opuso a una reforma del Estado que pudiera seguir el modelo de las autonomías regionales –o de mancomunidades provinciales– como fórmula para repartir el poder territorial en Ecuador. Dada la

enorme fuerza del liderazgo social cristiano en Guayaquil, la capacidad de influencia del grupo de la Universidad Católica tendió a diluirse. El proyecto de autonomías presentado al Congreso en 1991 fue vetado por el mismo Partido Social Cristiano. “A este concepto, el PSC se opuso a muerte porque democratizaba el poder regional e incluso provincial, y ponía a otros espacios políticos a competir, a lo mejor con la alcaldía de Guayaquil; consecuentemente, durante todos esos años no hubo respaldo a ese concepto de autonomía casi a la española; chocábamos con ese poder político real, que era el PSC” (entrevista # 11).

Desde 1995 también entró en la escena política guayaquileña el grupo Fuerza Ecuador, dirigido por Humberto Mata. Este se definió como un “*think tank*” de tendencia “libertaria” y se convirtió en un movimiento cívico político que presentó una propuesta de autonomías muy elaborada alrededor de las provincias, con lo cual se distanció de la visión municipalista del PSC y de regiones autonómicas del Grupo de Guayaquil. A mediados de los noventa, Fuerza Ecuador sostenía que:

un sistema de autonomías provinciales ayudará a Ecuador y a los ecuatorianos a salir de la profunda depresión económica, política y social a la que nos ha llevado el actual sistema y sus diversos protagonistas. El sistema centralista ha generado una injusta distribución de la riqueza nacional que ha creado desigualdades políticas, económicas y sociales entre un centro que disfruta de injustas prebendas y el resto del país, que se vuelve cada día más pobre (Mata, 1999: 194).

Su consigna fue: “Solamente un Ecuador profundamente descentralizado puede ser un Ecuador profundamente unido” (*ibid.*).

La orientación libertaria de Fuerza Ecuador le llevó a vincular la autonomía con una idea radical de poder ciudadano y economía abierta y de mercado. “Creemos que el poder de decisión, de autodeterminación, en la sociedad, debe estar lo más cerca posible del ciudadano [...] Creemos que un sistema de autonomías provinciales involucra a los ciudadanos que formamos cada parroquia, cada ciudad, cada provincia de este país en el manejo de sus decisiones” (Mata, 1999: 195). El tono de Fuerza Ecuador

fue más radical, tanto por la propuesta de autonomía esbozada como por el discurso neoliberal al que la asoció. Desde la conjunción de las dos propuestas, planteó una “reducción inmediata y radical del tamaño del Estado a través del cierre de agencias gubernamentales no indispensables, recortes drásticos de presupuestos ministeriales y empresas autónomas, privatizaciones, ventas de activos improductivos” (*ibid.*, 199). A este planteamiento de reforma estatal agregó la dolarización de la economía, la desmonopolización e individualización de la seguridad social, la flexibilización del Código de Trabajo, y una nueva subdivisión política en distritos electorales para elegir representantes nacionales con métodos proporcionales de asignación de escaños (*ibid.*).

Fuerza Ecuador fue un grupo muy activo hasta comienzos de 1999, cuando propuso la convocatoria a una consulta popular en Guayas para pronunciarse sobre las autonomías. En marzo de ese año anunció el inicio de una campaña para recoger las 370 mil firmas requeridas, de acuerdo con las normas constitucionales, para convocar a la consulta. Contaba con un centro de operaciones para repartir los formularios y movilizar a la sociedad civil. A finales de 1999, cuando había logrado reunir las firmas, entregó su propuesta de consulta al entonces prefecto provincial, un militante del PSC, para que fuera él quien la convocara. Para entonces, el escenario político nacional había cambiado profundamente y el PSC iniciaba un lento acercamiento a la tesis de las autonomías, presionado por las circunstancias. En enero de 2000 se convocó a la consulta donde el Sí resultó ampliamente triunfador, como veremos más adelante. La delegación de la iniciativa autonómica al prefecto de la provincia fue una suerte de claudicación del movimiento Fuerza Ecuador frente al poder del PSC. Sin embargo, la decisión comprometió a los social cristianos con la idea de autonomía.

Un tercer grupo, integrado por intelectuales e historiadores de la ciudad, ligados a instituciones locales como el Archivo Histórico del Guayas y la Junta Cívica, también contribuyó a posicionar el tema de las autonomías a lo largo de la década de los noventa. Una de sus figuras destacadas, diputado por Guayas, muy cuestionada en Quito por sus posturas radicales en contra del centralismo, fue Juan José Illingworth. Como director

del Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC), Illingworth elaboró una serie de indicadores con los cuales pretendió mostrar la injusta distribución de recursos entre Quito y Guayaquil. Para enfrentar el centralismo, era partidario de una fuerte reconstitución de la identidad guayaquileña. “La única manera de salir adelante es reconstruyendo tu patrimonio, tu identidad cultural, tu orgullo. Yo no creo en Ecuador, para mí es una línea imaginaria” (entrevista # 4). Las posturas de estos intelectuales e historiadores ha sido la más radical a la hora de levantar una crítica al centralismo, siempre en tono de militancia regional. El poder central fue descrito como un poder que trituraba a las periferias, guiado por una lógica de exclusividad y prebenda, por un lado, y de exclusión y marginalidad, que limitaba el desarrollo de los poderes locales, por otro (Paredes, 1999: 238). El centro estatal fue denunciado como un poder tutelar sobre las periferias, que las subordinaba y establecía relaciones clientelares con ellas (*ibid.*). Se denunció la fragmentación del poder de las periferias a partir de una multiplicación de pequeños municipios. “[El Estado] ha creado, así, más hijos dependientes, pero también ha destruido la conciencia, actitud y disposición del ciudadano de esas localidades y regiones” (*ibid.*). Esta visión denunciaba el persistente crecimiento del aparato burocrático incluso en el contexto de la crisis de los años ochenta y noventa⁵⁹. Como Fuerza Ecuador y el Grupo de Guayaquil, también este núcleo de intelectuales e historiadores llamó a repensar la unidad nacional “a partir de una descentralización que reconozca diversidades sociales, culturales, étnicas, de regiones y localidades” (*ibid.*, 253). El trabajo del Archivo Histórico del Guayas ha tenido un claro sentido político ligado a las investigaciones históricas y culturales; por un lado, ha buscado visibilizar —o configurar— la identidad guayaquileña y costeña, en el marco de un imaginario nacional denunciado como andinocéntrico y quiteñocéntrico⁶⁰. El tono crítico de

59 Paredes daba cifras como estas: a inicios de 1972, el Estado tenía 97 384 burócratas, que subieron a 255 314 en 1983, a 435 197 en 1993, y a 600 mil en 1998 (Paredes, 1999: 248).

60 El Archivo Histórico del Guayas es un centro de investigación histórica y social que contribuye a la preservación del patrimonio histórico de Guayaquil y la provincia del Guayas. Fue creado en 1971; desde 1997 se financia con fondos del Banco Central del Ecuador. Un exinvestigador del Fondo, Willington Paredes, lo define así: “Esencialmente, es el espacio sociocultural desde el cual la ciudad fue haciendo acopio de los documentos que explican cómo, por qué, cuándo y hacia

ese imaginario lo describe como una ilusión que induce a los quiteños “a sentirse centro y poder, dueños de la cultura y el saber, árbitros y final recurso de apelación. Fatuidades que les impide la percepción de una territorialidad nacional única e integrada” (Gómez Iturralde, 2002a: 5). Una de las tesis que ha orientado el trabajo histórico del archivo ha tenido como objetivo mostrar la continuidad de un sentimiento de autonomía/libertad en la identidad guayaquileña y costeña, presentándolo como “un aliento ancestral de libertad, inmanente a su historia y desarrollo social. Es un espíritu vital estampado en su ser en forma indeleble”. Este espíritu libertario se traduce en un “anhelo de gobierno” no solo de Guayaquil sino de la Costa ecuatoriana. “Así deben entenderlo los centralistas, verdaderos destructores de nuestra unidad. Aquellos que, por mantener sus prebendas de holganza parasitaria, no vacilan en traicionar y destruir la cohesión de los ecuatorianos” (Gómez Iturralde, 2002b: 111)⁶¹. Esta misma tendencia denunciaba la apropiación del proceso descentralizador en Ecuador por parte de los “burócratas, intelectuales y pensadores centralistas” (Raad, 2002: 124). Ellos veían el proceso de redistribución territorial del poder obstaculizado por una concepción de Quito como el centro de un poder intransferible e indelegable (*ibid.*). Este grupo alimentó la idea de que el centralismo había trazado, hacia mediados de la década de los noventa, un plan para postergar el desarrollo de la Costa, para neutralizar su capacidad agroexportadora, y así quitarle la hegemonía económica a Guayaquil (*ibid.*). La postura de este grupo consistía en exacerbar el problema regional para llevarlo a la mesa de discusiones. “Los centralistas no vendrán a la mesa de negociaciones por su propia voluntad y ganas, para tratar de resolver nuestros resentimientos en contra del sistema, sino que vendrán con nuevas estrategias para tratar de postergar las soluciones” (Raad, 2002: 126). Entre algunos partidarios de esta tendencia se manejaba la propuesta de un modelo de autonomías regionales formadas a partir de la alianza

dónde se fue haciendo la historia social de este colectivo económico, social, político, cultural y humano llamado provincia del Guayas”. <http://www.juntacivica.org.ec/pdf/HistorialIdentidadArchivoHistoricoDelGuayas.pdf>.

61 Hay un libro titulado *Identidad regional costeña y guayaquileña*, publicado por el Archivo Histórico del Guayas en 1999, que recoge esta visión de la historia regional, las tradiciones y las identidades que nutren el civismo periférico de los grupos intelectuales guayaquileños.

voluntaria, libre y soberana de un conjunto de cantones que decidieran unirse. “Que sea cada cantón, en un acto de libre determinación, el que decida si desea integrarse bajo la administración de una región autónoma, o quedar bajo la administración central” (*ibid.*, 130).

Todas estas visiones más contemporáneas de crítica al centralismo se encontraron, como veremos, detrás de la emergencia del movimiento autonomista guayaquileño a fines de la década de los noventa. Una serie de circunstancias políticas y económicas ocurridas en 1999, ligadas a la peor crisis financiera y bancaria de la historia de Ecuador, y a una profunda disgregación del espacio político nacional, concurren para que los más importantes grupos económicos, sociales y políticos guayaquileños se unieran alrededor de la autonomía como propuesta para una reorganización del Estado centralista y unitario.

El tercer elogio: lo multicultural

La reforma política del Estado en Bolivia y Ecuador, a inicios de la década de los noventa, se enfrentó a un tercer tema crucial: la multiculturalidad, la pluriétnicidad y la plurinacionalidad. En ambos países, este conjunto de nociones, con distintos alcances culturales y políticos, se articuló desde diferentes actores: organizaciones y movimientos indígenas, organismos internacionales y redes globalizadas de la sociedad civil (Assies, 2007; Brysk, 2007). En todos los casos, los derechos de los pueblos indígenas se pusieron en el centro de los debates nacionales e internacionales, como una nueva exigencia de los procesos democratizadores. En parte, esta ola de activismo político en torno a los pueblos indígenas surgió a partir de 1992, con las conmemoraciones del quinto centenario de la llegada de los españoles a América. Este acontecimiento abrió un enorme debate histórico y político sobre el significado de aquel hecho y sobre la vigencia o caducidad de las prácticas y tradiciones coloniales frente a las poblaciones indígenas de América Latina.

En América Latina, durante los años noventa, ocho países –Colombia, Ecuador, Bolivia, Guatemala, Brasil, México, Paraguay y Perú– incorporaron modificaciones constitucionales para reconocer el carácter multicultu-

tural y pluriétnico de sus respectivas sociedades (Van Cott, 2004). Los cambios reconocieron un conjunto de derechos culturales, territoriales, lingüísticos e incluso jurídicos a las llamadas minorías étnicas. La inesperada reafirmación de las diferencias culturales en sociedades muy heterogéneas y con una larga historia de dominación colonial, planteó como tema central de discusión la construcción de nuevas identidades nacionales desde una visión cultural más integradora y plural (*ibid.*). El debate sobre la identidad nacional se vinculó, a la vez, con la calidad y legitimidad de la democracia, con la necesidad de volverla más representativa y expresiva de las diferencias culturales. El tránsito a un “constitucionalismo multicultural” marcó el fin de las políticas indigenistas de décadas previas, ancladas en un concepto homogeneizante de nación, desde el cual se encubrió la dominación étnica⁶².

El horizonte abierto tanto por la multiculturalidad como por la pluriétnicidad redefinió los modos de representación y clasificación social de las poblaciones indígenas dentro de las sociedades andinas. Las nuevas formas de representación surgieron asociadas a una reconstitución de lo indígena a partir de la politización de lo étnico como afirmación positiva de las diferencias culturales (Assies y Salman, 2005; Molina, 2005; Sánchez-Parga, 1990; Albó, 2008; García Linera, 2010; Yashar, 2005; Dunkerley, 2007; Sánchez, 2007; Máiz, 2004, León, 1994). La reivindicación de la diferencia étnica cultural rompió con dos formas anteriores de representación de lo indígena: el mestizaje, predominante en América Latina en los años cuarenta y cincuenta; y el discurso campesinista de los años sesenta y setenta, sobre el cual se desplegaron las luchas por la reforma agraria. Como recuerda Ro-

62 Donna Lee Van Cott habló de un nuevo constitucionalismo en la región que llamó “multicultural” (citado por Martí i Puig, 2010b: 74). “Según esta autora, es posible hablar de un ‘constitucionalismo multicultural’ cuando una constitución tiene al menos tres de estos seis elementos: a) el reconocimiento formal de la naturaleza multicultural de las sociedades y la existencia de pueblos indígenas como colectivos subestatales distintos; b) el reconocimiento de la ley consuetudinaria indígena como oficial y como derecho público; c) el reconocimiento de los derechos de propiedad y restricciones a la alienación y división de tierras comunales; d) el reconocimiento de estatus oficial de las lenguas indígenas en el territorio y los espacios donde los pueblos están ubicados; e) la garantía a una educación bilingüe; y f) el reconocimiento del derecho a crear espacios territoriales autónomos. De acuerdo con este criterio, en la última década, varios países, como Bolivia, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Perú y Venezuela, además de México, crearon Constituciones que se pueden definir como multiculturales” (*ibid.*, 74).

dolfo Stavenhagen, en los años cuarenta, entre los antropólogos y políticos predominaba la idea de una América mestiza y no indígena; algunos de ellos incluso anticipaban la desaparición de los indios y sus culturas para el final del siglo (Stavenhagen, 2002: 26). La aculturación y la latinización se concebían como procesos inevitables de una modernización que provocaría la desaparición de las sociedades tradicionales (*ibid.*). Sin embargo, desde fines de los ochenta, el discurso indígena contemporáneo –“indianista”, en términos de Favre (1998)– aparece ligado a organizaciones que se erigen como voceras de pueblos indígenas o nacionalidades indias con el deseo de perseverar en su ser cultural, y rechazan la fusión etnocida en el seno de una nación mestiza (Favre, 1998: 126). Este giro discursivo y cultural de lo mestizo y lo campesino hacia lo indígena, expresión de lo que Máiz (2004) llama un “desplazamiento identitario”, actúa desde lo étnico para demarcar diferencias culturales y políticas con el resto de la población –blanca y mestiza–, pero a la vez como mecanismo de solidaridad y reafirmación de las posibilidades de resistencia colectiva y lucha reivindicativa (Zamosc, 1993: 297, 299). Lo indígena, revalorizado por movimientos y organizaciones desde el discurso político de lo étnico, se volvió visible a través de comunidades, pueblos y/o nacionalidades cuyas culturas y tradiciones empezaron a mostrarse vivas. A la vez, estos pueblos se visibilizaron en acciones colectivas en los espacios públicos y en las instituciones políticas acompañadas de una rica memoria histórica de resistencia⁶³. Si las organizaciones y movimientos indígenas se politizaron en el campo de lo étnico cultural, fue como res-

63 En América Latina suele hablarse del “retorno de lo indígena” al campo político gracias a la acción desplegada por los movimientos sociales. No obstante, la idea de “retorno” resulta confusa y se presta a equívocos, ya que puede plantearse como la exteriorización de una realidad étnica objetiva “cristalizada desde el tiempo inmemorial y que ha sobrevivido tanto a la colonización española cuanto a la construcción de los Estados-nación liberales de América Latina durante los siglos XIX y XX” (Máiz, 2004: 326). Frente a esta visión primordialista de la identidad india, que tiende a subrayar la presencia de una realidad étnica en sí misma, fuera de la política, se plantea una visión que entiende las identidades como construcciones políticas. Esto quiere decir que “la movilización indigenista no se limita a exteriorizar, a hacer visible, sino que propiamente produce la identidad indígena en sus términos contemporáneos” (*ibid.*, 2004: 327). El discurso de los movimientos indígenas no recoge una identidad existente en las comunidades y que la política solo exterioriza en el ámbito público, sino que define aquello que se ha de entender por indígena: criterios de pertenencia a la comunidad, componentes específicos de su cultura, mitos, símbolos, narrativas, historia, etc. (*ibid.*, 2004: 327).

puesta a las etnicidades movilizadas y manipuladas por el Estado-nación a través de sus prácticas y discursos (Appadurai, 2001: 155)⁶⁴. La politización de las identidades se producía, pues, “en un contexto de clasificación, mediación masiva, movilización y asignación de derechos dominado por la actividad política en el nivel del Estado-nación; tales identidades hacen de las diferencias culturales su objeto consciente” (*ibid.*, 155). A través de la politización de lo étnico, los indígenas demarcaron las diferencias que los distinguen del resto de la población; pero lo hicieron para darse una autoestima individual y colectiva en el espacio público y el campo de la política.

Ecuador y Bolivia son dos de los países de América Latina que adoptaron reformas constitucionales en la década de los noventa, mediante las cuales declararon sus Estados como multiculturales y pluriétnicos. Bolivia lo hizo tempranamente, en 1994, mientras Ecuador lo hizo en 1998, en el marco de una Asamblea Constituyente. Veamos cada uno de los dos casos para contextualizar el debate general esbozado en las líneas anteriores.

Luchas indígenas y multiculturalismo en Ecuador

En el caso de Ecuador, la reforma incluida en la Constitución de 1998 –declarar el Estado como multicultural y pluriétnico– fue una respuesta a la presencia activa del movimiento indígena durante toda la década de los noventa. Los indígenas ingresaron a la escena política nacional de una manera sorpresiva, casi espectacular, con un levantamiento que paralizó al país durante 15 días, a inicios de 1990. La acción incluyó tomas de iglesias, bloqueos de carreteras, concentraciones en las capitales de las provincias con mayor población indígena (Chimborazo, Cotopaxi, Tungurahua, Bolívar) y hasta la simbólica toma de Quito, para desafiar al centro

⁶⁴ Este argumento se sustenta en el hecho histórico de que ni en Ecuador ni en Bolivia la nación tuvo un sentido cívico, moderno o liberal, sino étnico. Si se puede caracterizar de algún modo al nacionalismo de las elites boliviana y ecuatoriana habría que decir que se trató de un “nacionalismo étnico”. Con ello quiero plantear la idea de que la nación fue construida como un campo de dominio exclusivo de las elites blancas de origen hispánico. En el marco del nacionalismo étnico, los indios fueron empujados a vivir en la periferia de la nación y del Estado. A la vez, el nacionalismo étnico fue un espacio de convergencia de las elites blancas alrededor del Estado y de la comunidad política.

del Estado. Desde aquella acción colectiva, que los mostró como pueblos vivos –imagen contraria a la dada por las teorías modernizantes, que los retrataban como pueblos condenados a una muerte inevitable–, el movimiento se convirtió en un actor social y político clave en el campo de las luchas sociales⁶⁵. Los levantamientos se repitieron en múltiples ocasiones para detener o modificar las iniciativas de reforma neoliberal propuestas por los diferentes Gobiernos, así como durante las protestas que provocaron la caída de los Gobiernos de Abdalá Bucaram y Jamil Mahuad⁶⁶.

El movimiento indígena en Ecuador tiene una doble vertiente organizativa. Por un lado están las organizaciones nacidas en las provincias de la Sierra después de la disolución del régimen hacendatario; y por otro, las organizaciones formadas en la Amazonía para hacer frente a la ampliación de la frontera petrolera y a los procesos de colonización. Para Ecuador, la lenta disolución de la hacienda tradicional representó un cambio profundo, histórico, en las formas de dominación étnica y en la misma configuración del Estado. Como recuerda Zamosc:

⁶⁵ La plataforma de lucha presentada por la CONAIE a raíz del levantamiento de 1990 creó la figura de un nuevo sujeto político con derechos: las nacionalidades indígenas. Entre los 16 puntos de la plataforma, constaba la reforma del artículo 1 de la Constitución para declarar al Estado como plurinacional (Punto 7). En el mismo tenor, se exigía la concesión de partidas presupuestarias para las Nacionalidades Indígenas (Punto 8) y la “entrega, solución y legalización en forma gratuita de la tierra y territorios para las Nacionalidades Indígenas” (Punto 1). La mayoría de temas se relacionaba con la problemática rural del Ecuador: solución a los problemas del agua (Punto 2), no pago al predio rústico (Punto 3), condonación de préstamos agrarios (Punto 6) y construcción de infraestructura básica para las comunidades. En el campo cultural, la plataforma planteaba el manejo de los sitios arqueológicos por parte de la CONAIE, la expulsión del Instituto Lingüístico de Verano y la legalización de la medicina indígena (Puntos 12, 13 y 15). El documento cerraba con una serie de consignas políticas: “¡Viva los 500 años de resistencia indígena y popular!”. “¡Viva el levantamiento indígena y popular!”. “¡Viva la lucha por la recuperación de nuestra madre tierra!”. “¡Viva la unidad de los sectores populares por una causa justa!”. “¡Solidaridad con los pueblos hermanos que luchan por su liberación!” (*Amazonia indígena. Boletín de Análisis* (1991), Año 11, No. 17-18, septiembre: p. 49. Lima: COPAL-Solidaridad con los Grupos Nativos.).

⁶⁶ Algunos momentos claves de la lucha indígena fueron las movilizaciones por los 500 años, bajo el lema “500 años de resistencia”; el levantamiento de 1990; el de 1993, para negociar una ley de modernización agraria; las movilizaciones de 1996, en contra de la política económica de Abdalá Bucaram; su participación, a través de Pachakutik, en la Asamblea Constituyente de 1998; la movilización en contra de Jamil Mahuad, en el año 2000, que produjo la caída del presidente; el levantamiento en 2001 en contra del Gobierno de Gustavo Noboa; y el triunfo de Lucio Gutiérrez como presidente de Ecuador en alianza con las principales organizaciones indígenas del país y Pachakutik.

el de la Sierra no había sido solamente un régimen agrario, sino también un régimen de control político ideológico que, apoyándose en la mediación de los curas y las autoridades mestizas de los pueblos, permitía a los terratenientes monopolizar el poder local, aglutinarse como clase hegemónica a nivel regional, y hacerse presente como fuerza conservadora en la política nacional (Zamosc, 1993: 291).

La disolución del régimen hacendatario provocó un vacío de poder regional (*ibid.*) a partir del cual se reconfiguraron las comunidades indígenas, convirtiéndose en la base de una amplia red de organizaciones a nivel local, provincial y regional⁶⁷. Las organizaciones aparecieron como una necesidad política para actuar como intermediarias entre las comunidades y el Estado. En el nuevo escenario, la reconstitución de la identidad emergió como un proceso gradual en un contexto sin la mediación del poder hacendatario. ¿Desde dónde interactuar con la sociedad y el Estado? ¿Desde dónde negociar? ¿Desde dónde exigir reclamos? “Se presentó, entonces, la necesidad de definirse frente al cambio social en curso, de rehacer una identidad no solo frente a la nueva condición, sino también frente a los ‘otros’, los no indígenas. Ello implicó una reconstrucción de ese otro: de la imagen del otro y de sí mismos frente al otro” (León, 1991: 385). El tejido organizativo del movimiento indígena en la Sierra nació desde las comunidades como referente práctico e inmediato de asociación. León las define como un resguardo frente a la hostilidad del mundo de dominación étnica, donde se cultivaba un sentimiento de pertenencia pero a la vez de diferencia (*ibid.*, 387). En este nivel más microfísico, la comunidad aparece como el lugar donde las formas de vida indígena se reproducen de modo relativamente autónomo. El discurso indígena, elaborado por intelectuales propios del movimiento, retrataba a las comunidades como un espacio donde los indígenas podían reconocerse a sí mismos, como un punto de resistencia a la cultura dominante de la nación mestiza, como el sustento

67 Hacia mediados de 1985, la estructura de tenencia de la tierra tenía una composición más o menos equivalente entre extensiones de cero a veinte hectáreas (33,5%), de veinte a cien hectáreas (30,3%), y mayores de cien hectáreas (36,2%) (Chiriboga, citado por Zamosc, 1993: 278). Hay, sin embargo, diferencias en la calidad de la tierra y la concentración poblacional en cada uno de los segmentos.

material y simbólico de su diferencia cultural, y como el lugar donde podían ejercer una autonomía política, validar sus tradiciones, sus formas de justicia y sus formas de gobierno⁶⁸.

Un proceso organizativo simultáneo, aunque en el contexto de una región con una trayectoria muy distinta en el marco de la formación estatal ecuatoriana, tuvo lugar entre los pueblos indígenas de la Amazonía –shiwiar, achuar y quichuas– a través de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE). La organización más importante de esa confederación fue la llamada Organización de los Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP), cuyas reivindicaciones pusieron énfasis en la noción de “territorios indígenas” y derechos políticos (Almeida, 1993). La CONFENIAE colocó con mayor fuerza que las organizaciones serranas la tesis de los pueblos indígenas como nacionalidades con derechos territoriales, formas de autogobierno propias y reivindicaciones de autodeterminación política (*ibid.*, 18)⁶⁹. Desde la OPIP nació la tesis de un Estado plurinacional y multiétnico donde se reconociera el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación y a la autonomía, con formas de autogobierno propias en sus territorios (*ibid.*, 19). Los planteamientos de las organizaciones amazónicas fueron una respuesta política al constante desplazamiento de sus territorios tradicionales por la creciente expansión de la frontera petrolera y los procesos de colonización que la acompañaban. La Amazonía siempre fue tratada por el Estado ecuatoriano como un territorio baldío, pero la “Marcha por la Vida” organizada en 1992 por la OPIP rompió con esa concepción.

La ECUARUNARI y la CONFENIAE se unieron en 1986 para conformar la llamada Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecu-

68 En el caso de la Sierra, la organización más importante fue la ECUARUNARI, que agrupa a las federaciones de las provincias serranas con mayor población indígena: Chimborazo, Cañar, Cotopaxi, Bolívar, Pichincha e Imbabura. Esta organización cobró relevancia social y política cuando las organizaciones campesinas que habían luchado por la reforma agraria en los años sesenta y setenta perdieron protagonismo político.

69 Hay una diferencia muy importante entre la territorialidad de los indígenas de la Sierra y la de los de la Amazonía. “A excepción de los pueblos amazónicos de Ecuador, la territorialidad indígena de la sierra ecuatoriana se enfrenta a un problema: no coincide con una región como espacio geográfico propio o apropiable, y no puede ser delimitada o fijada por criterios étnicos” (Sánchez-Parga, 1993: 69).

dor (CONAIE), como una organización de carácter nacional. “Este proceso unitario mostró la fuerza que había tomado un proyecto indígena de Estado, implícito en su recurso a la denominación de nacionalidades” (León, 1991: 407). La CONAIE protagonizó los sucesivos levantamientos y acciones de protesta y lucha nacional durante toda la década de los noventa.

El lento itinerario hacia la construcción de organizaciones más extensas, intercomunales, federaciones locales y regionales o nacionales supuso para el movimiento indígena una conquista inédita no solo en la producción de una identidad más amplia y de una visibilidad más clara de sus objetivos, sino también en una regulación de sus diferentes estrategias (Sánchez-Parga, 1993: 72).

En sus inicios, el movimiento indígena ecuatoriano tuvo dos ejes de lucha: “la defensa y recuperación de la tierra y la territorialidad, y una evidente unidad movida por una fuerte revitalización de la identidad étnica del pueblo indio” (Macas, 1991: 19). Junto a la idea de territorialidad estuvo la de nacionalidades con derecho a la autodeterminación, tesis que en ese momento resultó escandalosa, frente a la noción, aún muy fuerte, de un Estado unitario y centralista como condición de la integridad y soberanía nacionales. Tal como lo describió el principal dirigente de la CONAIE, los indios querían ejercer “el derecho a la autodeterminación como cuestión fundamental para el logro de nuestra liberación” (*ibid.*, 23). Desde esa nueva retórica de emancipación, la renovada identidad indígena aparecía íntimamente ligada ya no a la tierra, como en la versión campesinista de los años sesenta y setenta, sino al territorio como un espacio político para la autodeterminación de los pueblos y nacionalidades indígenas. El discurso de la diversidad étnica se levantó, sobre todo, contra la unidad cultural de la nación como dispositivo de dominación estatal. De allí la recurrencia discursiva a conceptos como nacionalidades étnicas o Estado multiétnico y multinacional (Sánchez-Parga, 1993: 69). El eje articulador del discurso de la CONAIE fue “lo indígena”, una categoría de identidad que englobaba al conjunto de poblaciones indígenas de Ecuador –cada cual con experien-

cias, culturas e historias diferentes– para ofrecerles un vínculo de unidad y solidaridad, pero también un referente de antagonismo hacia los grupos dominantes. Lo indígena se nutrió de una retórica por momentos milenarista y culturalista, una suerte de utopía andina, donde las ideas del pasado, el origen, las raíces, lo propio y lo autóctono cobraron enorme fuerza. En este terreno, el repertorio indígena fue muy amplio: leyendas, historias, tradiciones, prácticas religiosas, formas productivas y festividades fueron expuestas en el debate público como cualidades de pueblos vivos pero diferentes. A través de todos estos recursos se procuraba revertir una narrativa histórica que negaba su presencia vital en el campo de la cultura nacional. El concepto de diferencia estaba llamado a reconfigurar el espacio cultural de la discriminación étnica, sustentado en la irreductible otredad del indio creada por el nacionalismo de los Estados poscoloniales. La idea de diferencia pretendía desmontar la percepción de los indígenas como el “otro absoluto” y dar un salto a la multiculturalidad.

Si bien el movimiento indígena emergió en la escena política con un discurso de reivindicación étnica y nacional, que obligaba a repensar la nación desde una visión plural, también fue incorporando progresivamente un discurso de claro corte anticapitalista contra la política neoliberal. Sin duda, el accionar crítico del movimiento indígena encontró simpatías en otros sectores sociales. A través de un lenguaje de reivindicación clasista, la CONAIE denunció las nuevas brechas entre ricos y pobres creadas por las políticas de estabilización neoliberal. Este discurso de corte clasista, que describía un sistema conflictivo de producción y distribución de recursos, bienes y riqueza económica, aproximó a los indígenas hacia otros sectores sociales igualmente golpeados y empobrecidos por la crisis y los ajustes recurrentes del período neoliberal. El “sujeto indio” generó una conflictividad en torno a lo étnico, pero a la vez expuso una amplia gama de temas sociales (Barrera, 2001: 44); al articular dimensiones identitarias y de clase –como decía Luis Macas, “los indios hemos sido los más humillados y pobres”–, luchó por espacios de reconocimiento y redistribución. Esta capacidad de acción tuvo impactos notables sobre la cultura política de los grupos subalternos en Ecuador y sobre el campo popular. El movimiento indígena se proyectó en los espacios urbanos hacia la búsqueda de

lo que uno de sus dirigentes llamó el “indio popular”. Por esta vía, el movimiento indígena produjo un encuentro político e histórico de los grupos urbanos pobres con sus propias etnicidades. Como hemos visto, el campo de lo popular se articuló con referencia a las clases bajas de la ciudad, las clases periféricas, marginales, que se movilizaron políticamente a través de la noción de pueblo. Gracias a la irrupción del movimiento indígena, ese pueblo urbano, la plebe del siglo XIX, podía encontrar nuevas opciones de identificación cultural y política en las movilizaciones indígenas. “La incidencia de este proceso rebasaba la población indígena e invitaba a diversos fenómenos de etnogénesis” (León, 1991: 408).

Neoliberalismo y multiculturalismo en Bolivia

En el caso boliviano, el “desplazamiento identitario” de campesinos a indígenas comenzó a inicios de los años setenta, con el apareamiento de un movimiento que reivindicó la cultura aymara: el llamado katarismo, con base en La Paz y Oruro⁷⁰. El katarismo se volvió una corriente muy influyente entre los sindicatos campesinos que, en 1979, formaron la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) para dar sepultura al pacto militar campesino que operó durante los Gobiernos militares posteriores a la Revolución Nacional pero anteriores a la dictadura de Bánzer⁷¹. La importancia de la CSUTCB fue haber puesto

70 Los primeros destellos del movimiento katarista se remontan a la figura de Fausto Reinaga, quien fundó el Partido Indio a fines de la década de los sesenta. El planteó el retorno al Tawantinsuyo, el Estado inca, y reclamó el término “indio”, abolido oficialmente en 1952. En 1973 apareció el *Manifiesto de Tiawanacu* en quechua, aymara y español, donde se enfatizaba que los campesinos quechuas y aymaras no solo eran oprimidos económica y políticamente sino, sobre todo, cultural e ideológicamente, de allí que articulaba una plataforma que combinaba la lucha de clases con elementos de liberación nacional (Assies y Salman, 2005). El *Manifiesto del Tiawanacu* cortó vínculos con el sistema sindical campesino y con los partidos de izquierda marxistas y socialistas (Molina, 2005: 9). “El manifiesto contiene, además, una ácida crítica a la Revolución Nacional, a sus efectos homogeneizantes sobre la población indígena, a su proyecto de educación y a la reforma agraria como política de cooptación” (*ibid.*, 9).

71 La CSUTCB fue, en realidad, el nuevo nombre que se dio a la anterior Confederación Nacional de Trabajadores de Bolivia (CNTCB), rebautizada desde 1977 como CNTCB-Tupac Katari, como reflejo de la nueva influencia del katarismo.

una clara distancia con los postulados ideológicos y los proyectos homogeneizantes del movimiento obrero (García Linera, 2008: 117). Una de las tesis políticas planteadas por la CSUTCB expresaba claramente el nuevo tono discursivo impuesto por el katarismo: “los campesinos aymaras, quechuas, cambas, chapacos, chiquitanos, moxos, guaraníes y otros somos los legítimos dueños de esta tierra [...] Queremos reconquistar nuestra libertad coartada en 1492, revalorizar nuestra historia [...] y ser sujetos y no objetos de nuestra historia [...]” (citado por Molina, 2005: 9). Los kataristas fueron originalmente jóvenes universitarios aymaras que se propusieron romper la subordinación indígena al movimiento sindical campesino y habrían de fungir como intermediarios culturales del movimiento sindical campesino hasta casi la mitad de la década de los ochenta (Patzi, 2007).

El katarismo empezó a reivindicar la importancia de la cultura y el lenguaje aymara (Albó, 2002: 76). La defensa de una identidad étnica apareció, simultáneamente, como una crítica a las estructuras de poder neocolonial (Albó, 2002: 77). Este movimiento tiene una importancia histórica para el mundo andino porque puso en evidencia que los indígenas no se asimilaban a la cultura dominante (Yashar, 2005: 152), y ello a pesar del discurso del nacionalismo popular que dominó la política boliviana al menos entre 1952 y 1970. También se destruyó la mitología modernizadora que condenaba a esos pueblos a la desaparición. Resultó sorprendente que el katarismo hubiera surgido desde los aymaras migrados a La Paz y que luego se hubiese extendido hacia zonas rurales. “Más que una expresión ideológica nacida del mundo rural mismo, el katarismo ha sido, en realidad, un producto de grupos intelectuales de origen aymara formados en el mundo urbano de La Paz, que se beneficiaron de alguna manera con las reformas educativas y la apertura social posrevolucionaria” (Mayorga, 1995: 131).

El katarismo dio origen a dos tendencias contrapuestas: una fundamentalista, identitaria y utopista, que buscaba reconstituir la sociedad boliviana desde las estructuras de organización social supuestamente originarias del mundo indígena; y otra modernizante, inscrita en un lenguaje de integración nacional (*ibid.*, 132)⁷². El sector más radical planteaba transformar

72 Dos pequeños partidos kataristas surgieron sin mayor influencia en la política formal. Estos fueron, por un lado, el Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación, uno de cuyos líderes

el discurso indianista “en un código hegemónico de lo nacional popular, reemplazando así a la clase obrera y sus partidos de vanguardia” (*ibid.*, 133). Una visión mítica restauradora del mundo andino predomina en esta tendencia (*ibid.*). Tempranamente, esta corriente plasmó la demanda de un Estado plurinacional sobre la base de una asamblea de nacionalidades originarias en lugar del parlamento⁷³. La otra tendencia buscó crear condiciones institucionales para la ampliación del Estado democrático, la participación popular y la educación pluricultural, en un contexto de modernización cultural general en lugar de retornos refundacionales inspirados en un pasado originario (*ibid.*).

La ampliación y potenciación del discurso cultural y étnico en Bolivia encontró un segundo momento importante a comienzos de los años noventa, con el surgimiento de nuevos movimientos sociales (Yashar, 2005: 182). Esta segunda generación nació cuando la COB había sido derrotada como organización obrera alrededor de la cual operó, desde 1952, el campo popular boliviano (Kohl y Farthing, 2007: 246). La influencia de la COB decreció de modo progresivo hasta perder casi toda presencia social y política a mediados de los años ochenta, con el cierre de las minas estatales. “El debilitamiento de las luchas clasistas, combinado con la crisis de la izquierda política creó un vacío que fue continuamente llenado por otros sectores sociales, muchos de los cuales carecían de formas organizativas bien establecidas institucionalmente, entre ellas las organizaciones campesinas e indígenas, los movimientos sociales urbanos y las universidades” (*ibid.*, 248). Los movimientos de esta segunda generación fueron el cocalero, el aymara del altiplano y el amazónico. El primero estaba constituido, principalmente, por exmineros migrados hacia la zona del Chapare, en Cochabamba, quienes encontraron una

más importantes fue Víctor Hugo Cárdenas. Este movimiento combinaba un discurso de lucha clasista y uno anticolonialista. Y por otro lado estaba el Movimiento Indio Tupak Katari, de tendencia indianista, que enfatizaba en la liberación nacional de los aymaras y quechuas. Uno de sus dirigentes más importantes fue Felipe Quishpe (Assies y Salman, 2005). Se puede encontrar una historia condensada de las experiencias político-electorales del katarismo en Salvador Romero Ballivián (2003).

73 Los Ayllus Rojos, vertiente del indianismo radical, liderada por Felipe Quishpe, surgió en 1986, con la autodeterminación de las naciones originarias como su planteamiento principal (García Linera, 2008: 118).

forma alternativa de sobrevivencia económica en la producción de hojas de coca. Este movimiento incorporó progresivamente una reivindicación étnica asociada con la producción y el uso de la hoja de coca como expresión ancestral de la cultura andina. La defensa cultural de la hoja de coca se hizo en el contexto de la lucha por la erradicación de los cultivos que incentivó el Gobierno del exgeneral Hugo Bánzer en coordinación con la guerra contra las drogas de la política norteamericana; de allí que el discurso indigenista de los cocaleros se haya articulado con una retórica nacionalista que defiende la soberanía y cuestiona la injerencia extranjera en las políticas internas. Si bien el comienzo del cultivo de la hoja de coca en el Chapare se remonta a los años cincuenta,

es hacia finales de la década de los setenta y durante los ochenta que se expande, al llegar a la zona tanto migrantes como campesinos indígenas aymaras y quechuas de las zonas centro y sur del altiplano, principalmente de Oruro, Potosí y Chuquisaca, como obreros y trabajadores despedidos (los llamados ‘relocalizados’ de las minas y fábricas) que encuentra en el Chapare un lugar donde asentarse y trabajar (García Linera, 2005a: 78).

Alrededor de cuarenta mil familias, compuestas por cinco miembros, en promedio, se articularon en torno a la producción, circulación y comercialización de la hoja de coca (*ibid.*, 79). “Los cocaleros rescatarán, a su modo, el discurso indianista del movimiento aymara vinculándolo con el cultivo de la hoja de coca, reivindicando los circuitos tradicionales y ancestrales de la cultura andina, emprendiendo de manera simultánea procesos de reorganización sindical y política” (*ibid.*).

A mediados de los años noventa también reaparecieron las corrientes indianistas aymaras, para proclamar una defensa radical del *ayllu* como expresión de una forma de vida comunitaria que ofrece alternativas de organización económica diferentes a las del capitalismo liberal. Este movimiento, que se expresó con fuerza en Oruro, Potosí e Ingavi, defendía los valores tradicionales aymaras, la cultura aymara y su organización comunal, y tuvo una base principalmente local, desde donde levantó un discurso de autonomía política (Yashar, 2005). La corriente se activó, sobre todo,

a partir de 1998, con la designación de Felipe Quishpe como secretario general de la CSUTCB. Desde allí se lanzó una radical crítica en contra del neoliberalismo y de la dominación étnica. El movimiento reivindicó los *ayllus* frente a los sindicatos campesinos, lo que dio lugar al florecimiento de la identidad aymara. Fue así como, en 1997, se organizó el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo (CONAMAQ), con un enfoque étnico sobre tierras y territorios.

Y por último está el movimiento amazónico, organizado sobre líneas étnicas comunitarias y la reivindicación de derechos territoriales y autonomía política (Yashar, 2005). Este fue el primero en reclamar los derechos de ciudadanía de los indígenas de las tierras bajas orientales, que suman más de 300 mil personas, de las cuales dos tercios viven en la parte sur del departamento de Santa Cruz. Su organización aglutinadora fue la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB), creada en Santa Cruz en 1981. En agosto de 1990, la CIDOB organizó la denominada “Marcha indígena por la tierra y la dignidad”, que llegó a La Paz luego de 34 días de caminata. Los participantes fueron recibidos por los dirigentes aymaras y quechuas de la CSUTCB en un encuentro histórico de los pueblos indígenas bolivianos (Kohl y Farthing, 2007: 251).

Multiculturalismo y cambio estatal en Bolivia y Ecuador

Las reformas constitucionales para declarar a los Estados boliviano y ecuatoriano como multiculturales y pluriétnicos siguieron caminos distintos. En el caso de Bolivia, vino tempranamente como parte de la reforma política impulsada por el propio Gobierno de Sánchez de Lozada, cuyo vicepresidente, Víctor Hugo Cárdenas, había sido un militante del ala indigenista del katarismo, fundador de la CSUTCB, y quien a mediados de los ochenta pasó al ámbito político. Esa alianza juntó dos corrientes sociales muy opuestas: la del empresario globalizador, abierto al mundo y al capitalismo internacional, y la del dirigente aymara que reivindicaba la multiculturalidad y pluriétnicidad. Esta unión se ha visto como un esfuerzo de complementación e integración nacional entre la

cultura aymara y la occidental liberal, para provocar una ampliación de la democracia y un proceso de ciudadanía distinto al de la homogeneidad cultural promovida por la Revolución Nacional (Mayorga, R., 1995: 143); y, a la vez, como un intento de integrar las concepciones de ciudadanía basadas en los derechos individuales de las personas y en los derechos colectivos de los pueblos. Cárdenas, en efecto, defendió el reconocimiento de las formas comunales de democracia de los pueblos o naciones originarios pero en el marco de una corriente integrativa de la descolonización del Estado (*ibid.*, 144). Fue esta tendencia integracionista del katarismo –como la llama Mayorga– la que se impuso a fines de los ochenta y, a través de Cárdenas como vicepresidente de la República, condujo las reformas del Estado hacia la multiculturalidad y la pluriétnicidad. Su habilidad como presidente del Congreso llevó a ese cuerpo político a la aprobación de una serie de medidas a favor de los grupos indígenas, a pesar de que el parlamento estuvo poco dispuesto a ir en esa dirección (Albó, 2008: 27). Aun así, Cárdenas debió pagar un alto precio político por ser parte de un Gobierno que impulsó las reformas económicas neoliberales y cuyo presidente llegaría a ser considerado, años más tarde, como el representante de la antítesis de los intereses nacionales (*ibid.*). Con Cárdenas se abrió una etapa de indigenismo estatal –en términos de García Linera– que neutralizó la autonomía y el proyecto emancipador del movimiento indígena contemporáneo nacido con el indianismo katarista (García Linera, 2008: 119).

En el caso de Ecuador, la reforma constitucional se dio en el marco de la Asamblea Constituyente de 1998, organizada después de la caída de Abdala Bucaram (1996-1997). Esta estuvo dominada por una mayoría de partidos de centro-derecha, inclinados a favor de una revisión del modelo constitucional con el que se inauguró la democracia en 1979⁷⁴. La Cons-

74 Como ya señalé, la Asamblea Constituyente de 1998, convocada después de la crisis política que produjo la caída del Gobierno de Abdalá Bucaram a los seis meses de haber asumido el cargo de presidente, estuvo dominada por una alianza de centro-derecha entre el PSC y la DP. Los cambios introducidos en la Constitución siguieron la complejidad de los temas de reforma económica y política de la agenda neoliberal. Redujeron el papel del Estado en la economía mediante la supresión de los llamados sectores estratégicos, dieron paso a una descentralización de la gestión pública, definieron el Estado como multicultural y pluriétnico, reconocieron nuevos derechos de

titución de 1998 redefinió el carácter del Estado al incluir demandas indígenas, como derechos colectivos, circunscripciones territoriales y justicia indígena. No se llegó a recoger la demanda original de un Estado plurinacional planteada por la CONAIE, pero se dio paso a la multiculturalidad y la pluriétnicidad. El discurso de la plurinacionalidad generó múltiples temores, los críticos advirtieron, desde el miedo étnico, un velado intento separatista con la creación de Estados paralelos o Estados dentro del Estado (Ramón, 1992: 23). “Es una interpretación que ha tenido mucho asidero en el interior de las Fuerzas Armadas y en otros sectores convencidos de que el modelo de Estado nacional era el único posible” (*ibid.*).

El conjunto de derechos colectivos reconocidos a los indígenas a través de las dos reformas constitucionales llevó al Estado en Ecuador y Bolivia a asumir nuevas políticas frente al tema cultural y étnico. Ambas reformas buscaron establecer nuevas bases de legitimación a través de un sistema legal y político más inclusivo y participativo (Van Cott, 2000: 211). Tanto la multiculturalidad como la pluriétnicidad llevaron a una serie de intervenciones del Estado –definición de políticas, creación de espacios institucionales, revisión de símbolos nacionales de identidad– para manejar la diversidad cultural (García, 2008). A partir de estas innovaciones constitucionales, los Estados desarrollaron un conjunto de incentivos institucionales que potenciaron la creación de identidades colectivas indígenas, así como la dignificación de sus demandas (Martí i Puig, 2010a: 74). Los Estados multiculturales y pluriétnicos empezaron a actuar bajo el reconocimiento de la diferencia cultural, lo cual los alejó de la lógica homogenizante del Estado-nación moderno (García, 2008).

La legitimación del discurso multicultural y pluriétnico consagrado en las reformas constitucionales ha desatado profundos procesos de cambio cultural y político en las sociedades boliviana y ecuatoriana. Por ejemplo, proyectó el tema indígena hacia campos más amplios que los definidos tradicionalmente (Canessa, 2009: 40); lo indígena dejó de referirse solamente a las comunidades rurales tradicionales y empezó a circular como un significante del que podían echar mano desde los indígenas migrados a las ciudades y

ciudadanía a los pueblos indígenas y a las mujeres, y reforzaron el presidencialismo como forma de Gobierno.

los campesinos productores de hoja de coca, hasta los sectores populares urbanos empobrecidos. En la medida en que se incorporó como un elemento retórico en el campo discursivo de las sociedades andinas, la multiculturalidad ha provocado procesos de etnización en microespacios urbanos y rurales. “Está creando nuevos modos de identificación e impulsando la creación o renovación de formas culturales” (*ibid.*, 47). Al mismo tiempo, abrió un proceso muy dinámico de hibridación cultural de lo indígena con lo popular. La circulación del discurso indígena produjo un mosaico de identidades étnicas, diálogos interculturales y nuevos e insospechados mestizajes (García, 2008). “Sectores que tradicionalmente no se identificaron con los indígenas pueden usar los símbolos del indianismo para sus propios fines” (Canessa, 2009: 40). Canessa lo define como una etnicidad inclusiva, que puede conferir un sentido de autenticidad cultural al Estado desde la perspectiva –añado yo– de los sectores populares, de algún modo reetnizados. Hoy, muchas personas se identifican como indígenas aunque no vivan en una comunidad indígena ni hablen un idioma nativo (*ibid.*, 2009: 41).

A la vez, lo indígena se volvió mucho más que una celebración de la cultura, para convertirse o articular una ideología política con un amplio espectro de reivindicaciones que pueden ir desde la liberación o la defensa de derechos humanos, de formas de justicia indígenas y de crítica a la globalización, hasta inspirar posturas ecologistas y una imagen de lo que deberían ser el Estado-nación y sus ciudadanos (*ibid.*, 39). Desde esa proyección sobre el espacio cultural, público y político, lo indígena se volvió un campo discursivo de convergencia, mediación y articulación de un conjunto de luchas populares –de campesinos, pobladores urbanos, indígenas migrantes e indígenas del campo–. A través de estos procesos de reetnización microfísicos, la transformación del Estado nacional se volvió más compleja, diversa y fragmentada, sin una sola lógica organizadora de las identidades. Esta vino no solo de la resistencia de pueblos y naciones en contra del Estado colonial, sino de comunidades y organizaciones en los espacios locales. Las resistencias anidaron en la disputa de todos los días, en batallas simbólicas por los pequeños espacios que pujaban para ser significados por la microetnicidad (Burguete, citado por García, 2008: 232). Las estrategias políticas de la microetnicidad se desplegaron sobre múltiples espacios: organizacio-

nes, municipios y comunidades, ya sea mediante negociaciones políticas, procesos electorales o el control de instituciones gubernamentales creadas para manejar la diversidad cultural (*ibid.*, 2008). Estos pequeños espacios, instituciones, gobiernos locales o jurisdicciones fueron disputados y resignificados como propios a través de prácticas de etnización. “Se trata de la (re) construcción y (re)invención de espacios que pueden ser convertidos en intersticios autonómicos” (*ibid.*, 233). En estos intersticios, la lógica unitaria, centralista, y las prácticas del nacionalismo étnico de los grupos blancos y mestizos quedan suspendidas. “En la microetnicidad se abre la oportunidad de constituir un intersticio autonómico, pero al mismo tiempo producir la transformación del Estado. Estos intersticios se crearon durante los años noventa en aquellos espacios en donde se cruzan las nuevas estrategias estatales para manejar la diversidad cultural con reclamos a reconocimiento de las identidades políticas diferenciadas” (*ibid.*).

Una mirada descentralizada del propio Estado, desde sus dinámicas subnacionales, permitiría descubrir un complejo y rico enjambre de procesos múltiples de transformación política vinculados a la lucha de los indígenas por gobernar espacios variados. “La constitución de gobiernos indígenas como parte de la organización estatal es, hoy día, uno de los campos más dinámicos de las luchas indígenas contemporáneas, y el terreno donde los actores políticos indígenas han centrado su atención, en el marco de acción realizada ‘dentro del Estado’” (*ibid.*, 237).

Capítulo IV

Colapso del neoliberalismo, crisis nacional y ascenso de los movimientos autonomistas en Guayaquil y Santa Cruz

Lejos de abrir un cambio estable y continuo del modelo estatal, la reforma neoliberal de los años ochenta y noventa en Ecuador y Bolivia condujo a escenarios de turbulencia social y política donde irrumpieron los movimientos autonomistas de Santa Cruz y Guayaquil. Los escenarios de turbulencia se configuraron a partir de los tres ejes de reforma estatal reseñados en el capítulo anterior: los difíciles y enredados cambios hacia una economía de mercado abierta a la globalización; las reconfiguraciones políticas alrededor de los nuevos mapas territoriales provocadas por las descentralizaciones estatales; y la insuficiencia de las declaraciones de los Estados como multiculturales y pluriétnicos en el marco de una radicalización de las luchas indígenas a favor de Estados plurinacionales y en contra de las políticas neoliberales. En ninguno de los tres ejes de transformación estatal, Ecuador y Bolivia encontraron reformas perdurables en el tiempo. A la vuelta de dos décadas, en los inicios del nuevo milenio, los dos países andinos se vieron enfrentados a nuevos y más complejos desafíos en torno al Estado, la nación y la estructura territorial del poder.

En este capítulo analizo los momentos críticos donde emergieron los movimientos regionales –los llamaré nuevos regionalismos– de Guayaquil y Santa Cruz arropados en la poderosa ideología del autonomismo. Me centro con cierto detalle en las crisis de Ecuador de 1999 y de Bolivia de 2003 porque son los momentos donde los regionalismos guayaquileño y cruceño hacen el salto hacia el autonomismo. Ese viraje vino acompañado

de una nueva retórica sobre el Estado, de nuevos discursos identitarios, y de una sorprendente capacidad de acción colectiva. Argumentaré que las transiciones del siglo en Bolivia y Ecuador marcan un giro histórico no solo en la configuración de los regionalismos guayaquileño y cruceño, sino en el proceso mismo de formación estatal nacional. El hecho decisivo fue una proliferación de nuevas identidades, críticas de la nación y el Estado, ligadas al territorio, desde donde se reivindicaron el derecho a la autonomía y al autogobierno. Como veremos, hay elementos comunes en los dos casos: severas crisis económicas, fragmentación de los espacios políticos nacionales y un agravamiento de la fractura territorial. Todo ello, en un agitado clima social de debate en torno al Estado, la nación y el modelo económico.

El caso guayaquileño

El fortalecimiento del poder local guayaquileño

La consolidación de una nueva estructura local del poder en Guayaquil comenzó con la elección del expresidente León Febres Cordero, líder del PSC, como alcalde de la ciudad en 1992. Desde comienzos de la década, como mencioné en el capítulo anterior, el Ecuador entró, a través de la errática descentralización, en un proceso de fragmentación territorial que se expresó en una escisión entre lo local y lo nacional. La misma decisión de Febres Cordero de aceptar la candidatura a la alcaldía de Guayaquil mostró claramente un desplazamiento de la política desde lo nacional hacia lo regional y local. La importancia de la elección de Febres Cordero fue que produjo un movimiento local muy fuerte para sacar a Guayaquil de la profunda crisis en la que se encontraba tras el dominio populista de la ciudad durante la década de los ochenta. Alrededor de Febres Cordero, en efecto, convergieron el capital económico de la ciudad (gremios empresariales, bancos y grupos económicos); el capital social (el prestigio estamental oligárquico del cual Febres Cordero era un heredero); y el capital político (el control del gobierno de la ciudad a través del PSC), para rearmar la

estructura local del poder¹. Diría, con Bourdieu, que Febres Cordero logró articular alrededor suyo un poder de clase local².

Su victoria de 1992 abrió una larga etapa de dominio social cristiano en la política guayaquileña, reflejada en los triunfos consecutivos obtenidos en las elecciones municipales (Guayaquil) y provinciales (Guayas) de 1992, 1996, 2000, 2004 y 2008³. Las mayorías absolutas logradas por el PSC en el municipio le han permitido gobernar la ciudad en condiciones de extrema ventaja política, sin fuerzas opositores importantes a su gestión. La continuidad lograda por el PSC en el gobierno local no tiene antecedentes en la historia política de Guayaquil desde la segunda mitad del siglo XX. Al finalizar su primer período en 1996, Febres Cordero se convirtió en el primer alcalde, desde 1950, en completar el tiempo para el cual fue electo. La continuidad de ese incuestionable dominio político socialcristiano dio paso a la progresiva consolidación de una nueva estructura de poder local, con la fuerza y el prestigio suficientes para operar como contraparte local y regional del Estado central, en un período en el que el centralismo estatal y la idea misma de nación se encontraban debilitadas y acosadas desde múltiples frentes.

El movimiento que llevó a Febres Cordero a la alcaldía fue una respuesta concertada de los grupos de poder local y del propio partido socialcristiano para sacar a la ciudad de la grave crisis en la que se encontraba después de una década entera de pésimas administraciones locales. En

- 1 La reunificación de los distintos grupos de poder económico y social guayaquileños tiene como base el inobjetable liderazgo caudillista de Febres Cordero, frente al cual deben hacer concesiones políticas permanentes a cambio de representar orgánicamente sus intereses en el ámbito de la política estatal. Desde 1992, el liderazgo de Febres Cordero adquiere una dimensión local muy fuerte inscrita en el clivaje centro/periferia. Febres Cordero habla en nombre del partido pero también de Guayaquil. Con eso, la potencia de su liderazgo deriva de la dimensión confrontativa de su relación con el Estado central en nombre de los intereses de Guayaquil.
- 2 Para una discusión de concepto de clase de Pierre Bourdieu se puede consultar David Swartz (1997) y Pierre Bourdieu (2001).
- 3 Los 16 años se dividen en dos períodos: Febres Cordero (1992-2000), y Jaime Nebot (2000-2013). Desde el resurgimiento del PSC en 1984, Nebot apareció como el sucesor de Febres Cordero. Fue candidato a la presidencia de la República en 1992 y 1996. En las dos ocasiones llegó a la segunda vuelta electoral y en las dos perdió frente a sus rivales (Sixto Durán Ballén, 1992; Abdalá Bucaram, 1996). Luego de esa segunda derrota de Nebot, el PSC se fue replegando progresivamente hacia el espacio local y regional, hasta enclaustrarse en Guayaquil.

1980, en efecto, había surgido en Guayaquil un nuevo partido populista –el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)– que llenó el vacío dejado por CFP luego de su dramático colapso tras las primeras elecciones de la transición a la democracia⁴. La principal figura del PRE, Abdalá Bucaram –el “líder de los pobres”, como lo llamaban en el partido– se constituyó en el heredero de la tradición populista de la ciudad⁵. El PRE creció políticamente gracias a su capacidad para controlar y ampliar las redes clientelares dejadas por CFP en los suburbios guayaquileños (Freidenberg, 2003a). A la vez, articuló el campo popular guayaquileño desde la virulencia del discurso antioligárquico y de un estilo de liderazgo transgresor de los convencionalismos sociales y culturales del mundo de las elites guayaquileñas (Burbano de Lara, 2003; De la Torre, 1996)⁶. La figura de Bucaram resultó central en la articulación del partido, en la definición de su identidad

4 Con el retorno a la democracia, se configuró un subsistema de partidos en la Costa dominado ampliamente por el PSC y el PRE. Los dos partidos fueron respuestas desde andariveles ideológicos y políticos distintos (de centro derecha el uno y populista el otro) al vacío político dejado por CFP en la política guayaquileña y costeña después de su triunfo en las primeras elecciones de la transición a la democracia y su posterior debacle. La fortaleza de estas dos fuerzas contrasta con el subsistema partidario predominante en Quito y la Sierra tras la transición, donde se impusieron dos partidos de claro corte progresista y modernizante como la Izquierda Democrática y la Democracia Popular. Como han mostrado varios estudios sobre el sistema de partidos ecuatoriano (Pachano, 2007; Freidenberg y Alcántara, 2001a) uno de los clivajes sobre los cuales se articula es precisamente el regional. Todos los partidos predominantes dentro del sistema entre 1984 y 2002 (PSC, PRE, DP e ID) han tenido dificultades al momento de articular demandas más allá de la procedencia regional de los grupos sociales.

5 Las líneas de continuidad en el liderazgo populista de Guayaquil tienen lazos familiares muy fuertes. Abdalá Bucaram era sobrino de Assad Bucaram y cuñado de Jaime Roldós (quien era casado con Marta Bucaram). Roldós era sobrino político de Assad Bucaram.

6 Carlos de la Torre ha mostrado en sus trabajos sobre Abdalá Bucaram de qué manera la política del líder roldosista constituye espectáculos transgresores a través de los cuales desafía el poder de las elites y sus privilegios (De la Torre, 2000: 89). Esos actos transgresores tienen como propósito representar simbólicamente al poder para denunciarlo y ridiculizarlo ante la audiencia popular; contrasta los estilos de vida social y los mundos simbólicos de los pobres y de los oligarcas, y muestra las relaciones de poder que atraviesan sus relaciones (De la Torre, 1996). Bucaram se destacaba por su fuerza expresiva, por su relación dramatizada con las masas, por su capacidad para lograr que el pueblo, los pobres, exteriorice sus emociones y pasiones, también sus resentimientos sociales. Votar por Bucaram –dijo alguna vez– es como rayar un Mercedes Benz. En esa dramatización de las masas éstas salen de su anonimato, de su no reconocimiento social, para convertirse en interlocutoras de la política. Los actos transgresores de Bucaram constituyen a la masa anónima, desposeída, en el sujeto pueblo de la política populista en su versión PRE (Burbano de Lara, 2007).

política, y en la construcción de su capacidad movilizadora⁷. El discurso bucaramista radicalizó las posiciones antagónicas de la retórica populista al ampliar el alcance y la cobertura de la lucha popular contra la oligarquía. En su florido discurso, lo oligárquico adquirió una cobertura más amplia al abarcar a todos aquellos actores que, de una u otra manera, formaban parte de la estructura de poder oligárquico y estatal contra la cual se movilizaba el partido. Los grupos oligárquicos guayaquileños, la Iglesia católica, las Fuerzas Armadas, la empresa privada, los partidos predominantes en el sistema, el imperialismo norteamericano, entre otros, fueron retratados como piezas de una estructura de poder generadora de exclusiones y humillaciones sociales.

El PRE comenzó a cristalizar su fuerza social y política en Guayaquil con el triunfo de Abdalá Bucaram en las elecciones municipales de enero de 1984. El partido repitió el triunfo en las elecciones locales cuatro años más tarde con Elsa Bucaram, hermana del “líder de los pobres”. En las dos ocasiones, el PRE también ganó la elección de prefecto provincial, lo que evidenció su fuerza y arrastre, desde el inicio de su vida política, como un vigoroso partido local y provincial. Sin embargo, tanto la alcaldía de Abdalá como la de Elsa fueron bastante tormentosas e inestables. Ninguno de los dos logró terminar el período para el cual fueron electos. La gestión de Abdalá en la alcaldía fue una expresión de esa dinámica de conflicto propia de su manera de articular el campo político desde antagonismos irreconciliables. Como muestra con lujo de detalles el trabajo de Flavia Freidenberg sobre el PRE, Bucaram se creó frentes de conflicto en todos los ámbitos y con todos los sectores, en medio de una política clientelar hacia los grupos suburbanos (Freiden-

7 Freidenberg y Alcántara definen al PRE como un partido que “representa a gran parte de los sectores sociales emergentes, a grupos marginados y a los estratos empresariales surgidos fuera de los círculos oligárquicos tradicionales de la Costa. Estos *nuevos ricos* han presionado para formar parte de esa oligarquía pero el carácter cerrado de ésta, no les permite formar parte de ella” (Freidenberg y Alcántara, 2001a: 179). De la Torre, en cambio, lo define como expresión de una coalición multicasista que incluye a una elite emergente de descendientes libaneses, grupos populares y profesionales (De la Torre, 1996: 95). En Guayaquil, los grupos que acumularon capital por fuera de los círculos oligárquicos, como el caso de los libaneses, tienen el estigma de los nuevos ricos, carentes de capital social. Ver Mónica Almeida (1998).

berg, 2003a)⁸. Su alcaldía estuvo igualmente marcada por los continuos enfrentamientos con los Gobiernos centrales. El PRE asumió claramente la retórica regionalista popular desarrollada a partir de los años 50 por CFP. Con ello, su gestión como alcalde transcurrió en un conflicto más o menos permanente con el centro. Bucaram organizó dos paros provinciales en contra del Gobierno de Hurtado –el 28 de mayo y el 7 de junio de 1984– para exigir atención y recursos del Estado. Los paros se convocaron en nombre del orgullo guayaquileño, consigna a través de la cual se buscaba unir a todas las fuerzas locales en contra del Gobierno nacional. Freidenberg sostiene que Bucaram utilizó la alcaldía como una plataforma de consolidación del liderazgo guayaquileño a partir de la apelación a valores de pertenencia regional. A partir de agosto de 1984, se enfrentó al Gobierno del presidente Febres Cordero, quien había ganado las segundas elecciones tras el retorno. Después de un prolongado conflicto, Bucaram se vio forzado a retirarse abruptamente de la alcaldía y autoexiliarse en la ciudad de Panamá. En la confrontación con el Gobierno socialcristiano, Bucaram salió derrotado pero al mismo tiempo tuvo la habilidad suficiente para construir la imagen de un político perseguido por el poder oligárquico. Bucaram salió del país para no ser detenido por el Gobierno al que acusó de la muerte de uno de sus guardasespaldas en un incidente confuso. El exilio a Panamá duró 22 meses y fue el primero de varios otros exilios⁹. A pesar del fin abrupto de la alcaldía de Abdalá, en 1988 el partido volvió a ganar las elecciones municipales con su hermana, Elsa Bucaram. El resultado solo puede explicarse por un funcionamiento exitoso de las redes clientelares del partido, sostenidas y fortalecidas con los recursos municipales, de un lado, y por la fuerte identificación de los sectores populares guayaquileños con el liderazgo de Abdalá, de otro. Sin embargo, la gestión de

8 Entra en conflicto con los trabajadores municipales, con los empresarios, con los profesores rurales municipales, con la Cámara de Comercio, con los artesanos. Sus adversarios locales lo denuncian por abusos de poder y violaciones de los derechos humanos. Los empresarios denuncian extorsiones por parte del alcalde a favor de la municipalidad. Sectores como los artesanos también denuncian cobros ilegales de impuestos (Freidenberg, 2003a: 157-166).

9 Desde 1997, tras haber sido destituido de la presidencia, Bucaram se encuentra autoexiliado en Panamá.

Elsa Bucaram resultó tan conflictiva como la de su hermano. Elsa ganó la alcaldía en 1988 pero renunció al cargo en mayo de 1991, en medio de una profunda crisis institucional del municipio¹⁰.

En 1992 comenzó a configurarse un movimiento local muy amplio en Guayaquil que se propuso como objetivo recuperar la ciudad para sacarla de la crisis y el caos en el que la habían dejado las dos administraciones roldosistas. Fue en ese momento cuando se produjo un viraje en el escenario social y político de Guayaquil que apuntó hacia la figura de Febres Cordero como el gran salvador de la ciudad. Cuando Elsa Bucaram dejó la alcaldía, Guayaquil se encontraba en una crisis sanitaria (todos los servicios municipales habían colapsado); de gobierno (el municipio como institucionalidad política estaba destruido); y de identidad y autoestima (los guayaquileños se mostraban apáticos frente a los dramas de la ciudad). Guayaquil presentaba una imagen deplorable: calles atestadas de basura, un municipio sumergido en gravísimos problemas financieros y administrativos, escándalos de corrupción vinculados a la gestión de los hermanos Bucaram, un aparato municipal inflado de burocracia, y una sensación de descomposición ética y moral de la gestión pública local. Como diría Febres Cordero cuando aceptó la candidatura a la alcaldía: “Guayaquil tocó fondo, más bajo no puede caer”. “Se tenía una ciudad desmotivada, sin autoestima, detestando lo que se entendía por función pública, nadie quería participar” (Jaime Nebot, entrevista # 15).

Abundan en la prensa –sobre todo entre enero y agosto de 1992– reportajes sobre el calamitoso estado de la ciudad. Guayaquil aparece en las fotografías y crónicas de los periódicos repleta de basura, pestilente, denigrante, con su alcantarillado colapsado y con las calles llenas de agua y baches¹¹. Si

10 Parte de los problemas que enfrentó se debieron a una relación conflictiva con el Gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992). Las relaciones de Borja con Bucaram nunca fueron buenas. En la campaña electoral de 1988, los dos pasaron como candidatos finalistas a la segunda vuelta presidencial. Bucaram acusó a Borja de muchas cosas, entre otras, de tener el “esperma aguado”. El tono de la disputa contraponía a dos políticos provenientes de tradiciones radicalmente opuestas: Borja venía del liberalismo ilustrado derivado hacia la socialdemocracia; mientras Bucaram, de la tradición populista guayaquileña. El uno, descendiente de familias distinguidas de Quito; el otro, de una familia modesta de comerciantes libaneses radicada en la oligárquica Guayaquil.

11 Tan grave llegó a ser, por ejemplo, la crisis de recolección de basura municipal, que el Gobierno central debió improvisar un sistema para resolver parcialmente el problema. Sin embargo, el

la imagen de la ciudad era catastrófica, peor aún lo era la del municipio. Durante toda la gestión interina de Harry Soria, quien reemplazó a Elsa Bucaram luego de su renuncia a la alcaldía, el gran conflicto giró en torno a la destitución de algo más de 4 000 pipones, es decir, funcionarios municipales que recibían un sueldo mensual sin siquiera prestar servicios. Los pipones se convirtieron en la imagen escandalosa de una política clientelar que había usado el municipio para compensar lealtades partidarias y electorales. El propio Harry Soria, quien había sido concejal municipal, denunciaba la existencia de 22 sindicatos dentro del municipio, con jugosos contratos colectivos. En esos contratos, la semana tenía once días. Solo el Departamento de Aseo de Calles, con 1 014 empleados, contaba con cuatro sindicatos. Se revelaban realidades surrealistas. En el mismo Departamento de Aseo de Calles, según denuncias de la prensa, habían desaparecido 36 vehículos y 54 estaban sin motor. El Municipio de Guayaquil carecía de presupuesto. Tampoco era sujeto de crédito del Ministerio de Finanzas. Algunos periódicos encabezaban sus largos reportajes sobre la situación de la ciudad con expresiones como “S.O.S. por Guayaquil” o “Unión para salvar a Guayaquil”.

Fue en esa coyuntura cuando todas las miradas se movieron en dirección a Febres Cordero, quien mantenía un enorme prestigio político en Guayaquil, seguía siendo muy respetado entre los grupos empresariales de la ciudad y era, además, el líder del partido más importante de la derecha ecuatoriana. Su nombre como candidato a la alcaldía empezó a circular por el Partido Socialcristiano y por ámbitos empresariales de la ciudad. El expresidente mantuvo durante varias semanas a Guayaquil y al país en vilo por su indecisión. “Yo he llegado a lo más alto que puede llegar un ciudadano. He sido presidente de la República. No he pensado ni pienso llegar a ser candidato de nada” (*Diario Hoy*, 4 de abril de 1992). Después de cavilaciones y cálculos políticos, Febres Cordero aceptó la postulación a la alcaldía. Uno de los impulsores de la candidatura, el excanciller Heinz Moeller, declaró que el pedido de los guayaquileños a Febres Cordero tenía fuerza plebiscitaria. La campaña del expresidente tuvo como lema “León vuelve, por ti Guayaquil”. “Fue un movimiento cívico que le dijo hazte

improvisado sistema solo permitía recolectar 215 de las 1.200 toneladas de basura que produce diariamente la ciudad. La diferencia quedaba regada por las calles.

cargo de esta cosa. Fue curioso, se habló ya en ese momento de un movimiento cívico no partidista” (entrevista # 2).

Las elecciones se realizaron en mayo de 1992. LFC ganó con un cómodo y contundente 72% de la votación. Con ello, se convirtió en el primer expresidente en ser designado alcalde de la ciudad. Se invertía la trayectoria política de quienes habían ocupado el llamado sillón de Olmedo: mientras todos veían la alcaldía como una plataforma para proyectarse hacia la política nacional, Febres Cordero daba la vuelta al camino: de lo nacional se desplazaba a lo local. Su posesión se produjo en una ceremonia austera, como correspondía al momento: “Más bien esta triste realidad invita al trabajo como obligación y deber cívico de todos los guayaquileños”.

Su triunfo representó, sin duda, un parteaguas en la política local guayaquileña entre el pasado populista, al que se estigmatizó desde entonces con una visión apocalíptica —“se lo juzga terrorífico, delincencial y/o demencial” (Andrade, 2007: 55)— y la promesa de una modernización de la ciudad conducida por los grupos de poder y el PSC bajo el liderazgo de Febres Cordero. Los grupos de poder local recuperaban el gobierno de la ciudad después de 40 años de dominio populista, inestabilidad permanente e intervenciones sucesivas de los Gobiernos centrales, tanto civiles como militares. Las empresas privadas y los bancos guayaquileños dieron su total respaldo a la candidatura y luego al nuevo alcalde. El equipo de gestión municipal se configuró con funcionarios prestados y pagados por diversas empresas y bancos. El modelo de gestión del municipio se diseñó como un modelo eficiente de gestión privada. “Los ejecutivos fueron escogidos uno a uno gracias a la asesoría de una de las mejores empresas auditoras del país de acuerdo al perfil profesional que el alcalde electo consideraba necesario. Una vez que se tenía el perfil, la empresa auditora seleccionaba la lista de los ejecutivos que llenaban los requisitos y las empresas donde trabajaban” (*Diario Hoy*, 18 de julio, 1992). Filanbanco, la Cámara de Comercio de Guayaquil, el Banco del Azuay, el Grupo Maspons, el Banco Continental, La Previsora, entre otras entidades poderosas de Guayaquil, ayudaron a que Febres Cordero conformara su equipo de trabajo. Una de las primeras acciones del nuevo alcalde fue la destitución de otros 2 400 pipones descubiertos en los roles de pago del municipio, con los cuales sumaron 6 600 los empleados despedi-

dos. Se barrió con el aparato municipal dejado por el PRE y se montó uno nuevo, literalmente. El propio municipio operó los primeros meses fuera del edificio tradicional porque fue sometido a una reconstrucción total. La administración anterior había dejado que el edificio se cayera por pedazos, como lo mostraban las fotografías publicadas por los periódicos.

El arranque de la nueva administración se apoyó en una campaña cívica de educación bajo el slogan “Ahora o nunca, Guayaquil vive por ti”. El propio alcalde, apenas se hizo cargo de la ciudad, dijo que “Guayaquil se había convertido en una pocilga” (Febres Cordero, 2008a: 45). Frente a esa realidad “había que restaurar el civismo, la dignidad y el prestigio de la ciudad” (*ibid.*). Su intención fue despertar el compromiso cívico de los ciudadanos hacia la nueva administración, y el amor por la ciudad. La campaña se implementó junto a una serie de programas para respetar monumentos, mantener limpias calles y avenidas. Todo ello para rescatar la imagen de la llamada Perla del Pacífico. La campaña tuvo el respaldo entusiasta de los medios de comunicación. De esa manera, el renacimiento de un poder local, el “nuevo amanecer” de Guayaquil prometido por Febres Cordero, se apoyó en el funcionamiento de un aparato de producción y recreación de una identidad en torno a la guayaquileñidad. La recuperación de la ciudad inspiró la creación del pasillo “Guayaquil vive por ti”, adoptado como pieza musical de la nueva administración. El coro del pasillo dice así:

I

Así es Guayaquil
Cuna de libertad
Así es Guayaquil
Hogar de todos
Puerto de amistad

II

Está en los rostros de la gente
En la fuerza de sus hombres
En el sudor de su frente
En la altivez de sus mujeres

III

En las calles de tu barrio
En tu carácter alegre
Es la cuna que te abriga
Es tu suelo, tu herencia
Es tu anhelo, tu conciencia
Tu horizonte es Guayaquil

La presencia de Febres Cordero en el municipio removió la relación de los grupos de poder con la ciudad y renovó su compromiso cívico hacia la gestión del gobierno local. “Lo que hizo fue abrir la mente de la elite guayaquileña para preocuparse de la ciudad, por ejemplo, que pagara impuestos. También para que se vea el trabajo municipal como algo bueno. Involucró mucho a los empresarios en el manejo municipal, que se veía como algo no digno. Profesionalizó la gestión del Municipio, y eso cambió la estima de los guayaquileños. La visión típica de los guayaquileños era [hasta entonces] que esto era una mierda, que todo se robaban [...]. El que entraba allí era para robar” (entrevista # 2). También nutrió Febres Cordero un sentimiento autonomista de la ciudad frente al poder central al despertar entre los guayaquileños la voluntad de hacer las cosas por sí mismos, sin esperar de la acción estatal. Este punto fue clave porque dio sustento a un sentimiento propio de vocación autonomista: la capacidad de la ciudad para valerse por sí misma. “Siempre se ha visto al Estado como lejano, entonces descubrimos que las cosas se pueden arreglar de alguna manera entre nosotros” (*ibid.*). Ese piso –pocilga– que encontró la ciudad en 1999 llevó a un cambio de mentalidad liderado por Febres Cordero con el amplio apoyo de los grupos económicos, las instituciones cívicas y la capacidad política del partido de mediar con los sectores populares. La ciudad ya no esperaba que las cosas vinieran del Estado, sino que ella misma generaría iniciativas propias. “La gente decía: ‘si aquí nos vamos a pasar peleando con el Estado, quejándose del Estado, y a la larga desgastamos nuestro tiempo sin que nos corresponda, sabe qué, mejor hagamos las cosas por nosotros’” (entrevista # 11).

La estrategia de reconstrucción del gobierno local empezó por la recuperación del centro histórico de la ciudad como espacio simbólico del

poder de Guayaquil (entrevista # 6). Allí se concentraron obras muy importantes como el Malecón 2000, construida a un costo de 100 millones de dólares. Las obras de recuperación del centro histórico contaron con el apoyo de la inversión privada. “Los empresarios locales se dieron cuenta de que pueden hacer buenos negocios con la ciudad, que hay que recuperarla, no irse al Coconut Grove, como había sido antes. Sabían que podían recuperar Guayaquil” (*ibid.*). Junto con el Malecón, se dio una reconstrucción de la historia de la ciudad desde los notables y los prohombres. A lo largo de los tres kilómetros de extensión del Malecón, se instalaron monumentos a los notables guayaquileños. “Toda la historia de la ciudad se hace alrededor de ellos, es la cosmogonía guayaquileña” (*ibid.*). Y arrancó también la reconstrucción del Palacio Municipal como centro del poder político guayaquileño. “Recuperaron la municipalidad y le dieron prestigio. El municipio se convirtió en el referente del gobierno local” (*ibid.*). El palacio fue espléndidamente restaurado para alojar al nuevo poder en construcción.

El poder de Febres Cordero dentro de la ciudad fue el de un caudillo local incuestionable. “Una vez que León llegó al poder y se vio afianzada poco a poco la fuerza del PSC, las elites como que depositaron todo el civismo en ese partido” (entrevista # 11). Las instituciones locales pasaron a ser supervisadas, sino manejadas, directamente por Febres Cordero. “No había posibilidades para un desarrollo institucional independiente, requerías el visto bueno del PSC. La gente tenía como temor, el único depositario de la política era el PSC” (*ibid.*). Instituciones como la Junta Cívica, la Comisión de Tránsito del Guayas, fueron convirtiéndose en apéndices del poder del partido, sin una expresión y una comunicación independiente. “El PSC las debilitó terriblemente por su concentración de poder. Las elites fueron relegadas, aunque se sentían tan representadas en el partido que dijeron ‘ustedes encárguense de todo’, yo me dedico a trabajar, a hacer plata” (*ibid.*). Se delegó en Febres Cordero una doble función: sacar adelante a Guayaquil y representar los intereses locales y regionales en el ámbito de la política nacional.

Desde Guayaquil, Febres Cordero siguió ejerciendo una influencia inmensa sobre la política gracias al manejo de su bloque parlamentario, pero también gracias a un manejo sutil de un poder local y regional siempre

susceptible de ser movilizado desde la retórica regionalista. Con todos los recursos de poder local a su disposición, Febres Cordero rivalizó con el Gobierno de Sixto Durán Ballén a pesar del amplio espectro de coincidencias ideológicas que los unía. Luego rivalizó con el Gobierno de Abdalá Bucaram, que apenas duró seis meses en el poder, en una suerte de relevos. En las legislaturas de 1990, 1992, 1994, 1996 y 2003 fue el partido con la primera bancada (Pachano, 2007: 159). En 1998, el PSC contó con el bloque más grande en la Asamblea Constituyente convocada tras la caída de Bucaram. Durante el Gobierno de Jamil Mahuad, electo presidente en agosto de 1998 luego de la Asamblea, el PSC co-gobernó hasta el estallido de la crisis financiera en 1999. Pero todo ese inmenso poder del partido fue insuficiente para lograr un segundo triunfo presidencial, lo cual puso en evidencia la dificultad del PSC para remontar la fractura regional y proyectarse como fuerza nacional.

La crisis económica de 1999: el otro lado de la medalla

El proceso de fortalecimiento del poder local guayaquileño alrededor de Febres Cordero, el Partido Social Cristiano y los grupos empresariales y bancarios, debió enfrentar, a finales de la década de los noventa, la peor crisis económica vivida por el Ecuador en el siglo XX. La inconsistencia en la aplicación de las políticas de ajuste y reforma estructural durante las dos décadas previas, combinada con la inestabilidad gubernamental y las continuas caídas del precio del petróleo, produjeron un colapso económico del país que afectó la estructura del poder económico regional de la Costa, concentrado hasta entonces en Guayaquil. Si algún golpe económico ha sufrido el poder regional guayaquileño desde su emergencia a comienzos del siglo XX con la exportación cacaotera, ese fue el causado por el colapso de los principales bancos y grupos económicos de la ciudad en 1999. Veamos las dimensiones de la crisis para captar su profundidad política en relación con la estructura regional del poder económico.

La “catástrofe económica” que envolvió al Ecuador en 1999 (Paredes, 1999) se alcanza a visualizar desde algunos indicadores. El Producto Inter-

no Bruto (PIB) del país cayó ese año 7%. A lo largo de los doce meses se registró una devaluación permanente del sucre (la moneda nacional) que alcanzó al 198%, mientras la inflación anual cerró en 60,7%. El déficit fiscal, uno de los talones de Aquiles de la economía ecuatoriana, fue de 1 400 millones de dólares (6,1% del PIB) cuando, en condiciones relativamente normales, se situaba alrededor de los 500 millones (entrevista # 46). La crisis fiscal fue el resultado de una abrupta caída de los precios del petróleo en el mercado mundial de 15,5 dólares a siete dólares el barril. Fruto de la disminución de las exportaciones petroleras, la balanza comercial registró un déficit de 1 000 millones de dólares, cuando en los años anteriores se habían producido superávits de más o menos 700 millones. Al final del fatídico 1999, el PIB per cápita pasó de 1 600 a 1 200 dólares, en lo que fue descrito como “un proceso imparable de empobrecimiento” (*ibid.*). A todo este escenario se sumó la rápida pérdida de reservas internacionales del país en infructuosas intervenciones del Banco Central en el mercado cambiario para frenar los constantes ataques especulativos hacia el dólar. Entre fines de 1998 y comienzos de 1999, en poco más de dos meses—diciembre, enero y parte de febrero— el Banco Central perdió el 25% (422 millones de dólares) del total de sus reservas internacionales. Durante todo ese mismo año, en medio de la crisis fiscal y cambiaria, el Banco Central se vio obligado a conceder préstamos especiales de liquidez a los bancos por 1 000 millones de dólares (*ibid.*, 22).

Ni los préstamos especiales de liquidez ni las intervenciones en el mercado cambiario fueron suficientes para evitar el progresivo deterioro del sistema bancario. Los primeros síntomas de vulnerabilidad del sistema aparecieron en 1995 cuando doce bancos—de 44 existentes— debieron solicitar préstamos de liquidez al Banco Central¹². Ese mismo año se produjo la primera quiebra de un banco guayaquileño importante, el Banco Continental, el cuarto más grande dentro del sistema y eje de un poderoso grupo

12 En realidad, el segundo semestre de 1993 y todo 1994 fueron los últimos años buenos en términos económicos para el Ecuador, con la llegada de capitales extranjeros (700 millones de dólares), reducción inflacionaria, estabilidad en el tipo de cambio y una tasa anual de crecimiento del PIB del 6% anual (Paredes, 1999: 20).

empresarial¹³. La quiebra del Continental mostró problemas generales del sistema bancario: la liberalidad con la que habían llevado la política crediticia, la concentración de préstamos en empresas vinculadas al mismo grupo financiero, la excesiva cartera en dólares [lo que se llamó la dolarización parcial de la economía¹⁴], y las pobres capacidades de control y vigilancia estatal sobre el sistema. Este conjunto de problemas se atribuyó a la política de liberalización financiera aprobada por el Gobierno de Durán Ballén en 1994, con el fin de volver más competitivo al sistema y convertirlo en un dinamizador del crecimiento económico. Uno de los efectos más importantes de la liberalización fue el aumento del número de entidades bancarias y financieras, que pasó de 31 en 1993 a 44 en 1996 (Gastambide, 2010: 199). Un segundo efecto importante fue un auge del crédito entre 1994 y 1995 gracias a una reducción de las obligaciones de encaje de los bancos (del 30 al 10% de los depósitos) que les permitió contar con una mayor liquidez en sus carteras. Fue un momento de euforia y entusiasmo, los bancos prestaban sin preocuparse suficientemente de la capacidad de pago de sus clientes (entrevista # 46). La excesiva expansión del crédito, buena parte en dólares, colocado en empresas que obtenían ingresos en sucres, más la ausencia de un sistema de control y vigilancia adecuado, fueron parte del detonante de la crisis. La falta de control y vigilancia pasó por alto uno de los fenómenos más controversiales del manejo de los recursos del público por parte de los bancos: los denominados créditos vinculados. Se trató de préstamos concedidos a empresas relacionadas con los mismos

13 El Banco Continental fue un grupo familiar muy poderoso que contaba con negocios de seguros, tarjetas de crédito, almaceneras, casa de valores, camaronerías, plantaciones de banano y de caña de azúcar, camarón, caña de azúcar, distribución de vehículos, promoción de inversiones petroleras, proyectos inmobiliarios, promoción y desarrollo de clubes sociales en Guayaquil, agencia de viajes y entidades educativas (*Revista Vistazo*, enero de 1999). Retrata muy bien este grupo la dinámica de conformación de conglomerados empresariales alrededor de una entidad bancaria mediante la concesión de lo que empezó a llamarse créditos vinculados.

14 Dolarización parcial de la economía se produjo por decisión de las personas y las empresas de utilizar progresivamente dólares en sus transacciones económicas para protegerse de la constante pérdida de valor de la moneda nacional dada la alta inestabilidad del tipo de cambio. En diciembre de 1996, el 24% de los depósitos bancarios en cuenta corriente, ahorros y plazo fijo estaban denominados en dólares; en diciembre de 1998 este porcentaje llegó a 41%, y en marzo de 2000 a 63%. La cartera de crédito de los bancos en dólares experimentó un proceso de crecimiento parecido al de los depósitos (datos tomados del Banco Central del Ecuador).

bancos, en condiciones extremadamente favorables y sin las garantías normales exigidas a las operaciones crediticias. Los bancos se mostraron como ejes vertebradores de gigantescos conglomerados empresariales, con intereses en múltiples sectores económicos¹⁵.

Los problemas del sistema se agravaron en 1998 por las dificultades generales de la economía ecuatoriana. Suelen señalarse tres factores que empujaron la crisis: la ya mencionada caída del precio del petróleo de 15 a siete dólares el barril, los daños severos ocasionados por el fenómeno de El Niño a los productores de la Costa ecuatoriana entre fines de 1997 y comienzos de 1998; y los efectos de la crisis asiática (tailandesa) (Gastambide, 2010: 217). En abril de 1998, se produjo la caída de un banco pequeño del sistema (Solbanco) y poco después la de un banco mediano, el de Préstamos. A fines de año, se encendieron todas las alarmas cuando el banco más grande del país, perteneciente a una de las familias más poderosas de Guayaquil, el Filanbanco, empezó a tener huecos de liquidez. “A partir de septiembre de 1998, el Banco Central desempeñó al máximo su papel de prestamista de última instancia, en particular, ante las dificultades crecientes del Filanbanco” (Gastambide, 2010: 223). En diciembre, siete bancos pasaron bajo control de la recién creada Agencia de Garantías de Depósitos (AGD)¹⁶. De todos ellos, solo Filanbanco fue objeto de un procedimiento de recapitalización, mientras se liquidó a los seis restantes (*ibid.*, 224). A pesar de los ingentes recursos utilizados por el Estado, el esfuerzo para salvar al poderoso Filanbanco resultó infructuoso. Aparte de fracasar en su objetivo, de esa operación el Estado salió con menores recursos para hacer frente a la crisis fiscal y cambiaria instalada en el país.

A inicios de 1999, el Gobierno adoptó una medida desesperada para frenar una corrida bancaria y el consiguiente ataque especulativo sobre el dólar; esta medida fue la muy impopular congelación, por un año, de alrededor del 50% de todos los depósitos en sucres y en dólares en el sistema

15 Sin duda, los casos más escandalosos fueron los del Banco Continental, Filanbanco y Banco del Progreso, todos con matrices en Guayaquil.

16 La AGD fue creada el 1 de diciembre de 1998 para controlar a los bancos con problemas de liquidez y dictaminar su recapitalización o su liquidación. A través del AGD, el Estado dio una garantía sobre el 100% de los depósitos de aquellos bancos que entraran en liquidación (Gastambide, 2010: 224).

(Gastambide, 2010: 234). A la vez, la medida buscaba ganar tiempo para sanear los bancos con problemas. Las autoridades recurrieron entonces a una auditoría internacional para evaluar la solidez del sistema bancario nacional. La auditoría concluyó que 19 de los 32 bancos auditados estaban sanos. Sobre la base de ese informe, las autoridades decidieron la recapitalización de cuatro bancos y la liquidación de nueve, incluyendo en este último grupo al Banco del Progreso, el segundo más importante del país, y eje de otro poderoso grupo económico guayaquileño. La liquidación de este banco hizo que la crisis financiera tomara un tinte político. A partir de ese momento, “la oligarquía de la costa acusó al Estado de una gestión regionalista a favor de la sierra” (Gastambide, 2010: 235).

La movilización regional

En el contexto del profundo deterioro de la economía, la crisis bancaria desató un proceso de movilización regionalista, cuyo epicentro fue la ciudad de Guayaquil. Dos marchas multitudinarias y un paro provincial se realizaron en menos de tres semanas (el 22 de marzo de 1999 la primera y el 8 de abril la segunda, seguidas por un paro provincial el 11 de abril) para protestar contra el manejo de la crisis por parte del Gobierno de Jamil Mahuad. En el corazón de las protestas fue colocado el Estado centralista. La primera marcha tuvo como motivo el cierre del Banco del Progreso, en pleno agravamiento de la crisis financiera. La segunda, denominada “Marcha de los Crespones Negros”, organizada por las cámaras de la producción de Guayaquil, se convocó para oponerse a un plan de reformas tributarias planteado por el Gobierno con el propósito de enfrentar la crisis fiscal. El paro del 11 de abril fue la continuación de la marcha realizada tres días antes.

Todas las protestas se inscribieron en la lucha regional instalada en ese momento en el Ecuador. La marcha del Banco del Progreso, encabezada por el presidente de la entidad, el banquero Fernando Aspiazú, se produjo horas después de que él mismo anunciara el cierre del banco por problemas de liquidez. En un mensaje televisado, Aspiazú afirmó que “situaciones políticas, financieras y económicas nos han llevado a una encrucijada que

nos obliga a cerrar las puertas de la institución” (*Agencia Reuters*, 23 de marzo de 1999). El banquero se lamentó de “una serie de trabas burocráticas [para la asistencia a la entidad] lo que con otros bancos ha sido una gestión expedita y automática” (*ibid.*). El Banco del Progreso era para entonces el segundo más grande del Ecuador por el tamaño de sus activos y el primero por el número de ahorristas. La marcha movilizó a una parte de ellos. Convocada la mañana del 23 de marzo, se dirigió hacia el Municipio de Guayaquil para buscar algún tipo de respaldo político del alcalde Febres Cordero, quien días antes había advertido al país que la Costa tendrá que levantarse para defender sus intereses de ciertos empresarios y banqueros de Quito¹⁷. La marcha movilizó el sentimiento regional en contra del centralismo. El corresponsal del diario argentino *Clarín*, enviado a Guayaquil, registró de la siguiente manera la protesta por el cierre del Progreso: “Una agitación social sin precedentes, con miles de personas volcadas a las calles y proclamas separatistas, provocó ayer en Guayaquil el anuncio de que el Banco del Progreso, el segundo mayor del sistema bancario ecuatoriano, cerraba definitivamente sus puertas. Al anunciar el cierre, el presidente del banco, Fernando Aspiazu, culpó de la iliquidez de la institución al presidente Jamil Mahuad, a quien acusó de regionalismo por favorecer a los bancos de Quito en desmedro de los bancos de la región costera”. Aspiazu, quien siempre había mostrado intereses políticos, se declaró en ese momento dispuesto a liderar a todos quienes deseaban “que la costa se defendiera de los embates del centralismo, que medra y lucra del esfuerzo y trabajo del litoral” (*El Clarín*, 23 de marzo de 1999). De acuerdo con la misma crónica periodística, la multitud gritaba “ ‘Guayaquil sin Jamil, Guayaquil sin Jamil’ ”.

Al día siguiente de la marcha, la prensa informó que el Banco del Progreso había logrado, gracias a las presiones de Febres Cordero (*El Universo*, 23 de marzo de 1999), un plazo hasta el 4 de mayo para capitalizarse y poder reabrir sus puertas. Febres Cordero había ido más allá y demandado

17 “El jueves 18 de marzo, Febres Cordero afirma que ‘la Costa tendrá que levantarse y utilizar todos los mecanismos civilizados y no civilizados para defenderse de ciertos empresarios y bancos de Quito’. Al día siguiente, en una declaración inédita, los representantes de las Cámaras decidieron romper todo diálago con el gobierno” (*Revista Vistazo*, 15 de abril de 1999, p. 25).

una reestructuración del directorio del Banco Central con la sugerencia de una serie de nombres para lograr un equilibrio regional en la institución (*El Universo*, 23 de marzo de 1999). La ampliación del plazo para capitalizarlo se dio a pesar de las informaciones que circulaban sobre manejos abusivos y poco éticos de recursos del público depositados en el banco. “Informes internos de la Superintendencia de Bancos [órgano controlador del sistema bancario local] indican que Aspiazu acumuló créditos por alrededor de 200 millones de dólares. Los expertos consideran que ésta es una de las causas centrales que llevaron al cierre del banco” (*El Clarín*, 23 de marzo de 1999). El Banco del Progreso nunca reabrió sus puertas. En los meses siguientes, se reveló una donación de tres millones de dólares de Aspiazu a la campaña electoral de Mahuad. A partir de ese momento, la crisis bancaria tomó un cariz político distinto¹⁸.

En marzo la movilización regional vino desde las cámaras de la producción guayaquileñas. A comienzos del mes, el Gobierno admitió que los problemas fiscales no se habían resuelto y que eran necesarias nuevas medidas de ajuste. En medio de todo el barullo provocado por el feriado bancario y el congelamiento de fondos, el Gobierno decretó un conjunto de medidas –un nuevo paquetazo– con aumentos del precio de los combustibles y la eliminación de los subsidios a la electricidad y las telecomunicaciones. Como complemento a ese paquete de medidas, el Ejecutivo envió al Congreso un proyecto de reforma tributaria para generar 400 millones de dólares de ingresos adicionales al fisco. Su objetivo era reducir el déficit fiscal del 6,5% del PIB (1 200 millones) al 4,3% (800 millones). Entonces, ardió Guayaquil. Las cámaras de la producción rechazaron el programa tributario desde un discurso crítico del Estado centralista¹⁹. El proyecto contemplaba impuestos a la renta, al patrimonio y a las exportaciones. El FMI, como lo confirmó el propio Mahuad, había condicionado la entrega de ayuda financiera a la aplicación del plan tributario. De su aval

18 Tras la revelación de los aportes del banco a la campaña de Mahuad, en una acción decidida sin haber consultado con el presidente de la República, Aspiazu fue detenido en marzo en un operativo ordenado por el entonces Ministro de Defensa, Jorge Gallardo.

19 Las cámaras que se movilizaron en contra de las medidas fueron las de Industrias, Comercio, Pequeña Industria, Agricultura, Federación de Exportadores, Pesquería; nadie quedó fuera.

también dependía que el país obtuviera otros préstamos del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF). “El FMI quiere colaborar con el Ecuador. Están sumamente flexibles en cuanto a las condiciones del país y comprenden la situación política por la que atravesamos”, dijo el presidente (*El Universo*, 16 de abril de 1999).

Los grupos empresariales guayaquileños no escucharon el pedido presidencial. Su respuesta fue la llamada Marcha de los Crespones Negros, que tuvo lugar el 8 de abril. Las cámaras guayaquileñas veían en los nuevos impuestos una medida a favor del Estado central para extraer recursos al sector privado. A ese Estado quebrado, ineficiente, burocratizado, los empresarios guayaquileños no estaban dispuestos a darle un sucre más, menos todavía cuando la crisis liquidaba a las instituciones bancarias más representativas de la ciudad. Creían que el paquete debía ser sustituido por una política seria y consistente de modernización estatal, léase de su achicamiento. El discurso de las Cámaras presentó a una economía regional asfixiada y condenada a una mayor crisis de su sector empresarial por la lógica centralista del ajuste fiscal. Un día antes de la marcha, las Cámaras de la Costa hicieron pública su postura a través de un manifiesto. La mayor crítica iba en contra de la reforma tributaria: aseguraban que la intención del Gobierno era generar artificialmente utilidades en las empresas para entonces cobrar el impuesto a la renta. “Con esta medida se sigue asfixiando al sector productivo. Ya han motivado el desempleo de 30.000 ecuatorianos y causado el cierre de 100 empresas en el último mes, y esto apenas en Guayas. Pero no han dado una sola señal de cómo reactivar el sector productivo, con qué hacerlo y con quiénes integrar un equipo idóneo para conseguirlo” (comunicado de las Cámaras de Guayaquil, 8 de abril de 1999). Convocaban a la marcha para mostrar que el malestar no era solo de los empresarios sino de “la gran mayoría” de guayaquileños y ecuatorianos. “La marcha”, según declaró el presidente de la Cámara de Industriales de Guayaquil, Francisco Alarcón, “tuvo un sentido nacional porque el problema era del Ecuador. Por eso llevamos la bandera del país y se cantó el himno nacional. Estos son símbolos que representaban nuestro espíritu de unidad y en la marcha en ningún momento se mencionó el término separatismo” (*El Comercio*, 11 de abril de 1999).

El slogan que la convocó fue “Estamos por el cambio, estamos por el cambio total”. La agenda de la marcha, entregada luego al Presidente, incluyó siete puntos: a) devolución de los fondos congelados en la banca; b) descentralización; c) reconstrucción de la Costa afectada por el Fenómeno de El Niño; d) reactivación productiva; y e) modernización del Estado con la supresión de 600 empresas estatales ineficientes (*El Universo*, 8 de abril, de 1999)²⁰. Ante la falta de respuesta gubernamental a su pedido, el 11 de abril las cámaras se unieron a un paro de actividades con otros sectores, al que no plegaron los empresarios de la Sierra. El más importante periódico quiteño acusó entonces a las cámaras guayaquileñas de utilizar “la presión, el chantaje y hasta la desobediencia civil” para alcanzar sus objetivos (*El Comercio*, 11 de abril de 1992). Denunciaba el periódico esa conducta como propia de un sindicato. El ambiente de confrontación reinante entre los grupos de poder de Guayaquil y el Gobierno lo definió el mismo periódico un día después de la Marcha de los Crespones Negros, en los siguientes términos: “posiciones irremediables, ausencia de alternativas, escenarios de ruptura, descalificaciones públicas, crisis institucional, medición de fuerzas, muestras de irracionalidad...” (*El Comercio*, 16 de abril de 1992).

Una de las consecuencias políticas que produjo la postura asumida por las cámaras guayaquileñas frente al Gobierno fue la ruptura de los débiles espacios de entendimiento entre los dos principales partidos de la Sierra y la Costa, expresados a través del pacto de gobernabilidad establecido por el PSC y la DP en 1998. El pacto entre las dos agrupaciones políticas había sido parte de un esfuerzo por definir una política concertada para salir de la crisis de gobernabilidad mediante una propuesta general de reforma constitucional, que diera forma a la modernización neoliberal del Estado. La alianza empezó con un acuerdo para llevar adelante una serie de reformas en la Asamblea Constituyente de 1998, donde los dos partidos actuaron como coalición mayoritaria. Más adelante, en las elecciones presidenciales de ese mismo año, el PSC se abstuvo de proponer un candidato a la presidencia y apoyó la candidatura de Jamil Mahuad (DP), quien ganó finalmente las elecciones. Los dos partidos actuaron como mayoría en el

20 El comunicado no precisó la fuente de las 600 empresas a las que hacía referencia.

Congreso, al punto que su alianza fue calificada como una aplanadora que arrasaba en todas las votaciones parlamentarias. La movilización de Guayaquil y la Costa por la crisis financiera y el modelo de ajuste propuesto para salir del hueco fiscal hicieron insostenible el apoyo del PSC, cuyas principales bases se encontraban en Guayaquil y la Costa, al Gobierno de Mahuad. La ruptura de la alianza mostró la profundidad de la fractura regional en ese momento en el Ecuador: dos partidos de orientación ideológica cercana, con una agenda de reforma neoliberal y política compartida, que coincidieron durante varios años en cuestiones básicas, de pronto se veían envueltos en un *impasse* en torno al Estado del que no pudieron salir adelante. El Estado apareció como el gran tema del desencuentro regional y nacional. Mahuad quedó solo en medio de una presión regional enorme y movilizaciones sociales en contra de su política económica. Fue un momento dramático de la política ecuatoriana: la nación apareció en esa coyuntura crítica como un lugar vacío, imposible de ser encarnada por ningún presidente o partido, y de ser sostenida en algún tipo de acuerdo social, económico y político²¹.

Pero no solo la nación se mostró fracturada en términos regionales. También la crisis provocó un remezón sin precedentes en la estructura económica de Guayaquil y la Costa por la liquidación y quiebra de los cinco principales bancos guayaquileños, algunos de ellos vinculados con grupos familiares de larga tradición en la ciudad y todos ellos núcleos de poderosos conglomerados empresariales. Los bancos guayaquileños quebrados fueron: Continental (de propiedad de la familia Ortega), Filanbanco (de

21 Las protestas y movilizaciones en contra del Gobierno se agravaron a lo largo de 1999 con la participación de grupos tan diversos como transportistas y taxistas, indígenas, movimientos sociales y el llamado Frente Popular. En enero de 2000, las protestas se agudizaron cuando Mahuad decretó la dolarización de la economía para enfrentar la crisis cambiaria. El movimiento indígena anunció entonces un levantamiento para ocupar Quito, remover a los tres poderes del Estado e instaurar un "gobierno popular" (Burbano de Lara, 2003). Tal como estuvo anunciado, el 15 de enero llegaron a la capital cerca de 10 mil indígenas quienes protagonizaron durante varios días marchas, protestas y movilizaciones en la ciudad, respaldadas por bloqueos de carreteras en diversas provincias de la Sierra. El 20 de enero los mismos indígenas, con el apoyo de un grupo de tenientes, tenientes coroneles y coroneles del Ejército, ocuparon el Congreso y anunciaron la instauración de una "Junta de Salvación Nacional". Pocas horas después de la toma del Congreso, las Fuerzas Armadas retiraron su apoyo a Mahuad y forzaron un relevo del primer mandatario por su vicepresidente.

propiedad de la familia Isaías²²), Banco del Progreso (propiedad de la familia Aspiazu), el Banco La Previsora (un banco privatizado a mediados de los ochenta) y el Pacífico (este banco pasó a manos del Estado para ser recapitalizado). Los bancos se revelaron como instituciones utilizadas por grupos familiares y económicos para incrementar negocios propios a través de una política de créditos vinculados (entrevista #14).

Filanbanco y Banco del Progreso ocupaban el primero y segundo lugar, respectivamente, dentro del sistema; el Pacífico estaba en el cuarto lugar, y La Previsora en puesto siete. En 1999, antes de su liquidación, todos estos bancos, cuyas matrices estaban en Guayaquil, manejaban el 50,45% de los activos de los diez bancos más grandes del Ecuador. En contraste, los bancos quiteños controlaban apenas el 21,7% de los activos de los mismos diez más grandes (ver cuadros # 7, 8, 9, 10). En 2001, esta distribución regional de los activos se invirtió completamente: los bancos de Quito pasaron a controlar el 46,78% contra el 21,65% de los guayaquileños. El gran beneficiario de la crisis fue el Banco del Pichincha, con matriz en Quito, que se convirtió de largo en el banco más grande del país por activos, patrimonio, cartera y número de clientes. Al inicio de la crisis, el Pichincha manejaba el 10,99% de los activos de los diez bancos más grandes del país. Dos años después, su participación subió al 25,72%, y una década más tarde al 28,01%. El otro beneficiario de la crisis fue el Banco de Guayaquil, la única entidad guayaquileña grande que logró sobrevivirla. Su participación dentro de los diez bancos más grandes se elevó del 6,18%, en 1999, al 14,37% en 2001, donde se mantiene estable hasta la actualidad (ver cuadros # 11, 12, 13 y 14). "Con la crisis, Guayaquil dejó de ser la capital financiera del Ecuador. Perdió su sistema bancario por una actitud emprendedora de sus grupos económicos pero a la vez irresponsable" (entrevista # 14). Si bien había operado como una banca de desarrollo local y

22 El Grupo Isaías era el segundo más importante en Guayaquil después del Grupo Noboa ligado a la exportación bananera. En septiembre de 2008, cuando el Gobierno de Correa quiso mostrar su vocación antioligárquica y su decisión de seguir luchando contra los bancos corruptos, incautó 200 empresas vinculadas todas ellas con el grupo, una muestra del alcance que tenían los grupos de poder guayaquileño. Otro ejemplo dramático lo constituye el Banco del Progreso. Cuando la institución fue intervenida, se establecieron préstamos por 163 millones de dólares a 183 empresas vinculadas (Herrera, 2012: 57).

regional, privilegió el acceso al crédito de los grupos de poder ligados a las distintas entidades (*ibid.*). Uno de los economistas más respetados de Guayaquil, Walter Spurrier, describe de modo patético el impacto de la crisis para la ciudad: “Guayaquil se convirtió en la primera ciudad más importante de las ciudades de segunda línea. Luego de esa crisis no cogobierna como antes.” (*ibid.*). Aunque Spurrier dramatiza el desenlace, sin duda fue uno de los golpes más importantes recibidos por el poder económico guayaquileño desde su ascenso como clase a inicios del siglo XX. Fue un golpe al poder económico que había articulado políticamente Febres Cordero desde inicios de los años ochenta. Por esta razón, el alcalde siempre estuvo envuelto en la crisis para intentar salvar, hasta donde era posible, a la banca guayaquileña, como se vio en su intervención a favor del Banco del Progreso y sus recurrentes denuncias en contra del Banco del Pichincha. Resultaba paradójico el recorrido histórico de la oligarquía guayaquileña: a la vuelta del siglo, se hallaba inmersa en una gravísima crisis de su estructura financiera. La crisis produjo, en términos de un banquero guayaquileño que la sobrevivió, un traslado de la riqueza de unas manos a otras pero, a la vez, la desaparición de los grupos económicos tradicionales (entrevista # 8). ¿Quiénes cayeron? “En términos generales, fueron familias tradicionales de Guayaquil, con antecedentes desde el punto de vista familiar, muy enraizadas y con fortunas de mucha tradición, pero que se equivocaron por pensar exclusivamente en su interés y se olvidaron del Ecuador. Eso es lo que yo llamo el gran grupo de la derecha mercantilista” (*ibid.*). Este mismo banquero, hace un juicio muy crítico del comportamiento de los grupos privados ecuatorianos en la crisis de 1999: “El gran error de las elites empresariales fue haber actuado en nombre del interés y no de los principios. Cuando el petróleo cayó a siete dólares, nadie quiso jugarse por el Estado. Resultaron unos imbéciles, unos estúpidos” (*ibid.*).

Fue en ese vacío creado por la evanescencia del espacio nacional, de crisis del poder económico regional de Guayaquil, pero a la vez de fortalecimiento de su gobierno local, donde cobró fuerza y emergió un movimiento regional autonomista, donde el regionalismo guayaquileño hizo el salto hacia las autonomías. Ya la Marcha de los Crespones Negros incluyó en su agenda de exigencias el tema de la descentralización, ligado a la modernización

del Estado. Frente a esta demanda, el Gobierno reaccionó con apertura, aunque haya demorado, como en todo, la adopción de alguna iniciativa. La respuesta del presidente vino en tono conciliador: “En el Ecuador muchos sistemas están colapsados. Yo no estoy contento con la actual estructura administrativa del país y vamos al tema llamando a un foro nacional, a fines de abril, con expertos nacionales, para abrir la gran discusión. Creemos en una descentralización muy importante. No estamos cerrados a otras opciones como las que hemos oído hablar de federalismo y autonomías regionales” (*El Universo*, 16 de abril de 1999)²³. Desde Guayaquil, la idea de las autonomías cobró fuerza en ese momento gracias a las iniciativas y al debate planteado sobre los diversos grupos autonomistas pero en particular desde Fuerza Ecuador. En la segunda mitad del año, este grupo, con el apoyo de las cámaras de la producción de Guayaquil, inició la recolección de 300 mil firmas para convocar a una consulta en Guayas sobre la autonomía. Con ello, el tema autonómico salió a las calles y a la ciudadanía. Para fines de año, el objetivo de las firmas se había alcanzado. La consulta se realizó el 23 de enero de 2000, dos días después de que el presidente Mahuad fuera destituido por un golpe organizado por grupos indígenas y coroneles del Ejército, e intentado establecer un Gobierno de “salvación nacional”²⁴. En la consulta ganó ampliamente el Sí. A partir de ese momento, el planteamiento autonómico se convirtió en una bandera de lucha que se regó por varias provincias costeñas. El Oro, Manabí y Los Ríos, ubicadas en la Costa, y Orellana –en el oriente– realizaron similares consultas populares pocas semanas después. En todos los casos, la mayoría de la población se

23 En diciembre de 1999, Mahuad conformó una comisión de alto nivel, presidida por él mismo, llamada “Comisión para la descentralización, las autonomías y las circunscripciones territoriales”, que funcionó muy poco tiempo porque el presidente cayó en febrero. Sin embargo, Ricardo Nobao, designado parte de la comisión, destacó que las pocas reuniones sirvieron para que el término de autonomía fuera incorporado con fuerza al debate.

24 El presidente se vio forzado a renunciar acosado por los conflictos sociales, el aislamiento político, el desprestigio, la crisis bancaria. Sin embargo, en enero de 2000, Mahuad, en un esfuerzo desesperado por salvar su Gobierno, tomó una medida trascendental para la economía ecuatoriana: decretó la dolarización de la economía; es decir, adoptó como moneda de transacción el dólar en lugar del sucre. La dolarización había sido propuesta por algunos dirigentes empresariales guayaquileños como la única forma, primero, de enfrentar la imparable crisis cambiaria de ese momento; y segundo, como medida para establecer una barrera infranqueable entre la política y en el manejo fiscal.

pronunció ampliamente a favor del Sí. En ese momento, hubo una “presión abrumadora” de la Costa hacia las autonomías, una “fiebre autonomista” (Bustamante, 1999). Emergió con fuerza una “voluntad política” dispuesta a empujar la reforma estatal ya no desde la descentralización sino desde las autonomías. En un sentido histórico y político más profundo, ligado al proceso de construcción del Estado nacional, la autonomía empezó a dar forma política a un sentimiento que se había expresado como anticentralismo. “En muchas provincias de la Costa el vaso comunicante había sido el anticentralismo. La noción de autonomía no estaba, era más bien un anticentralismo. Pero en todas las provincias el sentimiento autonomista [se volvió] mayoritario” (Jaime Nebot, entrevista # 15).

La importancia de esta coyuntura hay que mirarla desde tres perspectivas: reactivó las escisiones del clivaje centro/periferia en un momento de crisis nacional, marcó la incorporación de un actor poderoso –Guayaquil– con fuerte capacidad de movilización local y regional al debate de la reforma estatal –hasta entonces atrapado en el lenguaje tecnocrático de la descentralización–; y posicionó la autonomía como propuesta de los grupos políticos y empresariales guayaquileños para lograr un nuevo ordenamiento territorial a partir de una serie de temas nuevos: autogobiernos locales, la compleja articulación entre identidad local, regional y nacional, los límites y competencias del Estado, la soberanía estatal, la legitimidad democrática, y la idea vaga de “unidad en la diversidad”²⁵.

El miedo a las autonomías

Después de las consultas autonómicas en cuatro provincias de la Costa y una de la Amazonía, el tema de las autonomías siguió ocupando un lugar central en la agenda política nacional. Tras la enredada destitución del presidente Mahuad, asumió el poder su vicepresidente, Gustavo Noboa, un abogado conservador guayaquileño, exrector de la Universidad Católica, muy cercano a la Democracia Popular y ligado a una familia tradicional de la ciudad. Gus-

²⁵ El contenido de estos temas, incluidos dentro de la propuesta autonómica, será analizado en detalle en el siguiente capítulo.

tavo Noboa designó como presidente del Consejo Nacional de Modernización (CONAM), el organismo creado en 1995 para llevar adelante el proceso de modernización y privatización del Estado, a su hermano Ricardo, uno de los mayores promotores de las autonomías, integrante del llamado Grupo de Guayaquil. Ricardo Noboa había sido, además, Ministro de Industrias de Febres Cordero, con quien luego se peleó, y asambleísta constituyente en 1998, donde defendió sin mayor éxito la idea de un Estado autonómico. Se trata de una figura intelectual y política de Guayaquil, sin duda.

Desde el CONAM, Noboa intentó impulsar el proceso autonómico montado en la ola desatada por las consultas. Esta vez –como él mismo lo sostuvo– la cosa iría en serio. “[Quería] proponer no una tímida ‘descentralización administrativa’ sino una ‘revolucionaria propuesta de descentralización política y territorial’ que nos permitiera a los ecuatorianos reconocernos en la diversidad y liberar las potencialidades regionales” (Noboa, 2004: 188, 189). Noboa planteó un giro clave en los términos del debate público nacional al proponer una reforma estatal inspirada en la idea autonómica de los españoles, tal como la había discutido el Grupo de Guayaquil. La vía propuesta rivalizaba con la postura asumida por el PSC después de las consultas. El partido, en efecto, respondió a todo el movimiento autonómico con el envío de un proyecto al Congreso denominado “Ley Orgánica de Fortalecimiento de los Gobiernos Seccionales Autónomos, del Régimen Seccional Dependiente y de las otras Entidades Autónomas”. De acuerdo con Noboa, era “un proyecto poco consensuado y que básicamente se ocupaba de distribuir rentas en beneficio de la respectiva provincia ‘autónoma’” (*ibid.*, 190). El PSC, ni siquiera después de las consultas, fue partidario de modificar el esquema territorial del Ecuador –subdividido en provincias y cantones– ni de hacer de las provincias, menos de unas inexistentes regiones, la base de las autonomías. Frente a esa iniciativa, el Gobierno envió para su calificación en el Congreso –el 30 de marzo– una pregunta de consulta popular que planteaba reformar la Constitución para dar paso a un modelo que tendría como líneas generales “permitir a las provincias decidir, previa consulta popular, si deseaban asumir un nuevo modelo de gestión pública llamado ‘autonomías’. Y si así lo decidieren, los gobiernos autónomos provinciales tendrían la potestad

de organizarla” (*ibid.*, 191). La propuesta era voluntaria, descansaba en las provincias –no en los municipios– debía expresarse en un modelo general mediante una ley secundaria, y dejaría abierta la posibilidad de crear impuestos locales (*ibid.*). El pedido del presidente al Congreso pasó siete meses sin ser tratado, en parte por oposición del PSC, hasta que, de modo sorpresivo, como afirma el mismo Noboa, la pregunta fue calificada positivamente el 14 de noviembre de 2000. De repente, la decisión de ir hacia un régimen autonómico, en un momento de euforia regional y encendido ánimo anticentralista en la Costa por los efectos de la crisis económica, se encontró en manos del presidente.

Cuando el país se enfrentó de cara a las autonomías, entonces saltaron fibras sensibles de la unidad nacional, miedos profundos heredados del siglo XIX, alimentados por acontecimientos recientes de la historia ecuatoriana. Una vez resuelto el conflicto territorial con el Perú a fines de 1999, el tema de la descentralización y las autonomías se enfrentó a lo que Verdesoto y Ardaya llaman “el síndrome del espejo roto, el país no tiene donde mirarse en su unidad, desapareció ‘el otro’ donde se reconstruía” (Verdesoto y Ardaya, 2011). Por eso, a comienzos del nuevo milenio, como mostraron claramente las consultas autonómicas, el problema territorial apareció ligado a la emergencia de identidades locales (Verdesoto, 2000). El relajamiento del nacionalismo ecuatoriano tras la firma de la paz con el Perú, junto a la constante activación de la demanda de un Estado plurinacional por parte del movimiento indígena, dentro del cual se reconociese la existencia de varias nacionalidades cada cual con derechos territoriales y de autogobierno propios, alimentó los miedos a una pérdida de la unidad, ahora expuesta a un desafío adicional: el movimiento autonómico surgido en la Costa. Las autonomías encontraron la resistencia de varios sectores tanto de la Costa como de la Sierra. Noboa sostiene que la oposición a la consulta empezó desde el momento en que el Gobierno envió la pregunta al Congreso. “La oposición importante surgió del [periódico] *El Comercio* en Quito, de las Fuerzas Armadas, del clero y del Servicio de Rentas Internas (SRI). ¡No doctor Noboa, no haga esa consulta, el país se va a dividir!” (entrevista # 11). El expresidente Rodrigo Borja, junto a otros sectores de opinión capitalinos, sostuvo que las autonomías crearían 22 republiquetas, cada una con

su propio poder ejecutivo y legislativo. La iniciativa llevaría a descuartizar al país (*El Comercio*, 6 de noviembre de 2000). Noboa recuerda que en las calles de Quito aparecieron pintados unos grafitos que decían “No a las autonomías”. A la vez, los alcaldes de Cuenca, Quito, Ambato, Azogues, Zamora e Ibarra también reaccionaron e hicieron un llamado conjunto a la “unidad nacional” (Noboa: 2004: 197). Varios alcaldes de ciudades intermedias defendieron la idea de una reforma gradual desde la descentralización hacia la autonomía (*ibid.*). La misma postura adoptaron los prefectos de las provincias serranas. Según Noboa, las elites serranas reaccionaron cuando se dieron cuenta de que, esta vez, la cosa iba en serio (*ibid.*, 201).

Cuando la decisión de convocar a la consulta nacional para reformar la Constitución e introducir el tema de las autonomías estuvo en manos del presidente Gustavo Noboa, este sorpresivamente dio un paso atrás. “En el gobierno también había gente conservadora, Marcelo Santos, Juan Manrique. Y entonces Gustavo tuvo una reunión en Guayaquil, en la gobernación, con una serie de personas [...]. Y este grupo sostuvo que no era conveniente hacer una consulta nacional, dado que el gobierno no tenía un respaldo político significativo”. Entonces “la pelea por el concepto autonómico a la española se desinfló” (entrevista # 11). Pesó enormemente la postura conservadora del PSC en el tema de reforma territorial. Mientras Febres Cordero seguía anclado en la idea de una descentralización, Nebot había incorporado tímidamente la noción de autonomía, pero no quería –como afirma Noboa– consulta nacional. “No le interesaba ese concepto de autonomía regional” (*ibid.*). Nebot había defendido la tesis municipalista, no provincial ni regional, de autonomía. “En las calles este concepto (de autonomía regional) se lo gritó muchísimo, entonces Jaime Nebot tuvo que subirse al caballo de la autonomía, forzado por las circunstancias. Pero le dio un giro que apuntó a conferirle más poder al municipio de Guayaquil” (*ibid.*)

Con los miedos de Gustavo Noboa a la consulta, quedó como única tesis autonómica la de Jaime Nebot, ya para entonces electo alcalde de Guayaquil (2000) en reemplazo de Febres Cordero. La falta de un acuerdo nacional sobre el tema de reforma estatal, la ambigüedad del debate entre descentralización y autonomías, el miedo a la desintegración na-

cional –fantasma siempre esgrimido por los centralistas– llevó a Nebot a acuñar una frase que definiría su visión y estrategia frente al proceso: “autonomía al andar”. Con esa postura, Nebot reafirmó su compromiso de avanzar en el proyecto autonómico guayaquileño aún si el resto del país seguía resistiéndose a un cambio del modelo estatal. Tenía como marco para actuar el modelo amplio de descentralización definido en la Constitución de 1998. La “autonomía al andar” significaba, además, que el municipio iría asumiendo competencias de modo progresivo, de acuerdo con el desarrollo de sus capacidades institucionales. La idea de autonomía entrañaba mayores competencias para el gobierno local, transferencia de recursos y –junto a las competencias– posibilidades de generación de recursos propios, y un modelo de gestión definido localmente. La elección de Nebot como alcalde de Guayaquil en reemplazo de Febres Cordero encontró a la ciudad inmersa en un proceso de fortalecimiento de su estructura local de poder, que daba solidez a la visión autonomista. Nebot llegó para darle forma y proyección política.

La tesis autonomista, lejos de haberse encerrado en Guayaquil, se extendió en los años siguientes hacia otras ciudades del país cuyos alcaldes se hicieron eco de la visión de Nebot. Si a comienzos del nuevo milenio el impulso autonómico vino desde las provincias de la Costa con las consultas populares, a mediados de la década era un movimiento impulsado por los alcaldes de las principales ciudades del país: Guayaquil, Machala, Portoviejo, Babahoyo y Quevedo (todas ciudades costeñas), y de Cuenca, Quito, Cotacachi y Bolívar (ciudades serranas). Este grupo de alcaldes, provenientes de partidos distintos, exitosos en sus gestiones municipales, lanzó en enero de 2006 una proclama autonómica que se tradujo luego en un proyecto de Ley Orgánica de Autonomías, que nunca fue tratado por el Congreso. Algunos de los alcaldes, como el de Quito, llegaron en ese momento a abrazar la causa autonómica con enorme entusiasmo. “Lo que estamos hoy viviendo no es otra cosa que los estertores de una larga agonía de un sistema centralizado indeseable que tiene que acabar de morir. Nos hemos inventado un sistema de sobre protección que solo ha generado mediocridad, quememportismo, ociosidad” (Paco Moncayo, *El Universo*, 27 de abril de 2005). El mismo alcalde de Quito sostenía

para entonces: “Hay que cambiar de sistema, buscar un sistema más democrático en el que el poder esté mejor repartido entre las regiones, entre las ciudades y entre el poder central, eso va a cambiar la forma de hacer política; va a mejorar los liderazgos cívicos, los liderazgos políticos y va a mejorar el país”. La declaración de Moncayo se realizó en abril de 2005 en Guayaquil en un foro convocado por la Junta Cívica y la Cámara de Comercio de Guayaquil para discutir el tema general “Autonomías y su modelo de gestión”. Ese encuentro tuvo como invitado estrella al padre de las autonomías catalanas, Jordi Pujol, quien en una entrevista periódica definió claramente el papel que le correspondía a Guayaquil en el proceso ecuatoriano: “si no hay presión de Guayaquil, no habrá autonomías” (*El Universo*, 27 de abril de 2005).

El conflicto regional vuelve a la escena. Correa y el retorno del centro

Entre 2000 y 2006, efectivamente, el movimiento autonomista estuvo liderado por el alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot, quien siempre postuló una reforma del Estado cuyo eje fueran los municipios. La propuesta más elaborada que se presentó en todo ese período fue el ya mencionado proyecto de Ley Orgánica de Régimen Autonómico con el auspicio de los alcaldes de las dos ciudades más grandes del país y de otras cinco ciudades intermedias, todas exitosas en sus modelos de gestión y gobierno local. Sin embargo, como en tantos otros temas, tampoco en el de las autonomías se alcanzó un acuerdo nacional que permitiera salir del limbo en el que se encontraba el proceso de reforma estatal. La imposibilidad se debió a la creciente fragmentación del espacio político partidario, atravesado por una profunda disputa y desconfianza regional, y por la continuación de la inestabilidad gubernamental. El Ecuador siguió inmerso en un escenario de crisis de Gobierno a pesar de la progresiva estabilidad alcanzada en su economía desde enero de 2000, gracias a la dolarización, y a un conjunto de factores externos favorables a su funcionamiento²⁶. Después de la caída

²⁶ Después del durísimo ajuste que supuso la adopción del dólar como moneda, la economía ecuatoriana entró en un ciclo de estabilidad y crecimiento gracias los buenos precios del petróleo, a un

de Jamil Mahuad, un tercer presidente, Lucio Gutiérrez, sería nuevamente víctima de la crisis de la política nacional²⁷.

A pesar de la inestabilidad, el modelo autonomista guayaquileño siguió su lenta marcha de afirmación y consolidación amparado en el difuso modelo establecido en la Constitución de 1998, y en el franco apoyo de los dos Gobiernos interinos que dirigieron el Estado después de las caídas de Mahuad y Gutiérrez, ambos presididos por guayaquileños²⁸. Fueron casi seis años en los que Nebot llevó adelante un programa de modernización de la ciudad a través de un modelo que demandó competencias de modo progresivo, transferencias de recursos estatales, y generó una amplia dinámica de inversión privada apoyada en la capacidad de inversión pública del municipio, a través de su programa estrella, la regeneración urbana²⁹. Guayaquil se convirtió en una vitrina de lo que podía hacer un gobierno local autónomo inspirado en un modelo neoliberal de gestión municipal. El manejo del Municipio de Guayaquil descansó sobre un modelo que Fernando Carrión denomina “empresarial moderno”. En su versión más depurada, este modelo “define al alcalde como gerente, busca la eficiencia a partir de la administración privada de los servicios, y desarrolla la ciudad del mercado como salida

crecimiento sostenido de las exportaciones privadas y a las remesas enviadas por la gran cantidad de ecuatorianos que migraron al exterior a partir de la crisis de 1999. El último programa de ajuste económico implantado en el Ecuador fue en el inicio del Gobierno de Lucio Gutiérrez en 2003. Desde entonces, el Ecuador ha gozado de una notable estabilidad económica, con ingresos fiscales record desde 2007 gracias a los sostenidos aumentos del precio del petróleo.

- 27 Lucio Gutiérrez surgió a la política como uno de los coroneles que participó, en alianza con el movimiento indígena, en el golpe de Estado contra Mahuad. Desde ese momento, empezó su carrera política hasta llegar a la presidencia en 2005 gracias a una alianza entre su partido (Sociedad Patriótica) con la CONAIE y Pachakutik. Gutiérrez fue echado del poder tras una serie de paros y movilizaciones organizados para protestar por una grosera intervención del Poder Ejecutivo en la Corte de Justicia. Las protestas concluyeron en Quito con la llamada rebelión de los forajidos, en abril de 2005 (Ramírez, 2005).
- 28 A Mahuad reemplazó en el poder Gustavo Noboa, exrector de la Universidad Católica, conservador, miembro de una familia muy tradicional guayaquileña. Noboa estuvo en la presidencia desde enero de 2000 hasta enero de 2003. A Gutiérrez le reemplazó Alfredo Palacio, médico guayaquileño, quien estuvo a cargo de la presidencia hasta enero de 2007. Fue en especial durante el interinazgo de Palacio que se produjo la más amplia transferencia de competencias hacia el municipio de Guayaquil, con sus respectivos recursos.
- 29 Anualmente, al menos el 40% del presupuesto municipal se destina a proyectos de regeneración de espacios urbanos, desde plazas, barrios periféricos, zonas históricas, hasta jardines y áreas de recreación.

a la ciudad del caos” (Carrión, 2003: 36). Este mismo modelo se asentó en una doble crítica al Estado: “lo público es ineficiente, lo privado es eficiente; lo estatal es centralización, lo privado descentralización” (*ibid.*)³⁰. Piezas claves del modelo fueron las fundaciones de derecho privado, articuladas al municipio, que manejaron fondos públicos y actuaron como brazos ejecutores y, eventualmente, como administradoras de obras realizadas por la alcaldía en áreas definidas como estratégicas para el desarrollo local: 1) transporte público, 2) aeropuerto internacional, 3) puerto marítimo, 4) registro civil, 5) aseguramiento popular, 6) Malecón 2000, 7) seguridad ciudadana y 8) programas de salud. A través del lema “Más ciudad”, Nebot amplió el modelo diseñado en sus estructuras básicas por el exalcalde León Febres Cordero. En las elecciones locales de 2004, Nebot obtuvo un nuevo triunfo para seguir cuatro años más al frente de la alcaldía, con lo cual el Partido Social Cristiano sumaría 16 años de dominio político continuo de la ciudad³¹.

Los avances del movimiento autonomista de las ciudades, siempre precarios y muy condicionados a la dinámica vanguardista de Guayaquil, se vieron detenidos a partir de 2007 con la llegada al poder del movimiento Alianza País (AP), liderado por Rafael Correa. En medio del desgaste y desprestigio partidario, y de una severa crisis general de legitimidad del sistema político (De la Torre y Conaghan, 2009), AP se convirtió rápidamente en el principal actor de la escena ecuatoriana (ver cuadros # 15, 16, 17). El movimiento surgió a la vida política como iniciativa de un grupo de antiguos dirigentes de partidos de izquierda tradicional, intelectuales y activistas de la nueva izquierda social, figuras provenientes de novísimas organizaciones ciudadanas y personajes sin trayectoria militante, cercanos al entorno personal del candidato presidencial (Ramírez, 2010: 90). Todos ellos se aglutinaron alrededor de la candidatura de un desconocido Correa³². AP desarrolló su propia base organizativa

30 La prestación de servicios públicos –alcantarillado, recolección de desechos sólidos, relleno sanitario, agua potable– fue concesionada a empresas privadas. Desde su inicio, el modelo propendió a “reducir la burocracia inútil, a disminuir el gasto de operación y a concesionar ciertos servicios municipales a fin de darles eficiencia y agilidad” (Febres Cordero, 2008b: 78).

31 En 2008 vendría una segunda elección de Nebot para otro período de cuatro años.

32 Correa había sido Ministro de Finanzas durante tres meses del Gobierno que reemplazó al de Gutiérrez luego de la revuelta forajida. Fue su primera incursión en el campo de la política, pues

en lugar de establecer alianzas con otros partidos de izquierda e incluso con Pachakutik y el movimiento indígena (De la Torre y Conaghan, 2009: 342). “La articulación con movimientos y partidos de izquierda de mayor trayectoria organizativa fue siempre vista como innecesaria y potencialmente conflictiva” (Ramírez, 2010: 91). La estrategia de apelación discursiva durante la campaña se dirigió hacia el amplio espectro de los ciudadanos no organizados, junto con la formación de una red amplia de comités familiares y vecinales (Ramírez, 2010; De la Torre y Conaghan, 2009). El triunfo de AP en las elecciones presidenciales de septiembre de 2006 expresó con bastante claridad la fatiga política de los ecuatorianos frente a diez años de inestabilidad gubernamental, sucesivos fracasos en la conducción de la economía, un conjunto de frustraciones frente a la democracia, y los anhelos de un cambio profundo en las orientaciones de las políticas estatales. En ese contexto, AP surgió con la promesa de llevar adelante un proceso de refundación nacional mediante la convocatoria a una Asamblea Constituyente de plenos poderes. El lema con el cual el movimiento llegó a los electores en la campaña de 2006 fue el de una “revolución ciudadana”³³. El éxito electoral de Correa radicó en haberse presentado como un *outsider* de las estructuras partidarias, pero conectado a las demandas sociales de las movilizaciones y protestas de los años anteriores y sobre todo del llamado “movimiento forajido” que destituyó a Gutiérrez de la presidencia. Correa emergió como el líder político que dio voz e identidad a ese malestar generalizado frente a la clase política y los programas neoliberales. A diferencia de las movilizaciones sociales y populares previas en contra de los presidentes Bucaram y Mahuad, la “rebelión de los forajidos” fue el resultado del progresivo desborde ciudadano tanto de la tutela partidista como del comando de cualquier estructura organizativa.

hasta entonces había sido un académico vinculado a la Universidad San Francisco de Quito. Como ministro, Correa se dedicó a cuestionar a los organismos financieros internacionales y a tomar distancias de las recetas del llamado Consenso de Washington.

33 La “revolución ciudadana” fue definida en el discurso de posesión de Correa a partir de cinco ejes de acción: “revolución constitucional”, “revolución económica”, “rescate de la dignidad y la soberanía”, “revolución en educación y salud”, y “lucha contra la corrupción”.

El tercer derrocamiento presidencial fue fruto de un conjunto de movilizaciones sin ninguna dirección política preestructurada. Era la primera vez, desde el levantamiento (indígena) de 1990, que las dinámicas de movilización social no giraban en torno de, o no estaban lideradas por, el movimiento indígena, que había sido el actor hegemónico del campo popular hasta su participación en el gobierno de Gutiérrez (Ramírez, 2010: 87).

Lo que unificó la revuelta forajida fue un rechazo radical a la clase política y a los partidos que habían predominado en la escena regional y nacional durante el período 1985-2005³⁴. Durante las movilizaciones en contra de Gutiérrez, la consigna emblemática coreada en las calles fue “que se vayan todos”, en abierta y clara demostración de protesta y malestar con la clase política.

Ya en la campaña electoral, la ciudadanía fue constituida como sujeto político y movilizadora por Correa a partir de tres ejes: la lucha contra la denominada partidocracia, la creación de una comunidad política digna y soberana alrededor de la imagen de la Patria, y el retorno del Estado como agente de desarrollo y vertebrador de un nuevo proyecto nacional³⁵. La identificación de un enemigo a ser vencido por los ciudadanos —la partidocracia— se complementó con la promesa de refundar el país a través de una Asamblea Constituyente donde se plasmaran los anhelos de una “democracia verdadera” (no de plastilina, como solía decir Correa) y de un orden posneoliberal. La idea de revolución dio un toque de radicalidad al proceso ecuatoriano desde tres dimensiones importantes: a) la ruptura radical con el pasado inmediato, b) ningún reconocimiento de las instituciones existentes y c) ninguna negociación con los actores políticos del viejo orden (partidos y grupos de poder).

La llegada al Gobierno de Alianza País en Ecuador formó parte de ese giro ideológico producido en América Latina con los triunfos de una se-

34 Los cuatro partidos más importantes entre 1985 y 2005 fueron el Partido Social Cristiano (PSC) y el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) con bases en Guayaquil y la Costa; y la Izquierda Democrática (ID) y la Democracia Popular (DP), con asiento en Quito y la Sierra. A estos partidos se sumaron desde 2003 dos fuerzas más, el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN), con bases en Guayaquil; y el Partido Sociedad Patriótica (PSP), con base en la Sierra y la Amazonía.

35 El ‘País’ de Alianza País quiere decir Patria Altiva i Soberana.

rie de partidos con una crítica más o menos radical –los tonos varían de acuerdo con los contextos nacionales– a las reformas pro-mercado implementadas en las últimas décadas del siglo pasado (Moreira, Raus, y Gómez Leyton, 2008)³⁶. Los sucesivos triunfos de una diversidad de partidos autoidentificados como de izquierda en las elecciones presidenciales de varios países, y de sus propias reelecciones, mostraron que el giro era el inicio de un proceso de más larga duración en buena parte de América del Sur (Saint Upery, 2008)³⁷. Los Gobiernos de la nueva izquierda variaron por el tipo de discurso político movilizado, la profundidad de su rechazo a las agendas neoliberales, su postura frente a la globalización y su interpretación de las instituciones democrático representativas (Paramio, 2007). También por los vínculos de cada uno de ellos con los movimientos sociales, populares y ciudadanos, que emergieron en la región en respuesta a los efectos sociales de las reformas neoliberales (Ramírez, 2006). Como bien señala Ramírez, la izquierda asumió una forma específica en cada país de acuerdo con las herencias institucionales del neoliberalismo, el lugar de los movimientos sociales y la trayectoria histórica de los partidos progresistas (Ramírez, 2006). En algunas ocasiones, las diferencias entre los Gobiernos agrupados en el giro hacia la izquierda resultan ser hasta desconcertantes (Saint Upery, 2008: 15). “No solamente reflejan las realidades nacionales, sino que a menudo se manifiestan en el seno del mismo movimiento, de un mismo partido, de un mismo gobierno” (*ibid.*, 15). Toda esa diversidad genera la imagen confusa de un proceso que se mueve entre una oleada revolucionaria y un giro pragmático y moderado de una normalización democrática (*ibid.*, 16). Las únicas coincidencias explícitas entre todos ellos fue el hincapié en la política social y en la búsqueda de un modelo económico que no solo produjera crecimiento, sino también resultados sociales: creación de empleo,

36 Ese giro suele señalarse a partir del triunfo de Hugo Chávez en las elecciones venezolanas de 1998, seguidas por el triunfo de Ignacio Lula da Silva en el Brasil y de Néstor Kirchner en Argentina en 2002, de Tabaré Vázquez en Uruguay en 2005, de Evo Morales en Bolivia también en 2005, de Daniel Ortega en Nicaragua y Rafael Correa en Ecuador en 2007.

37 El Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil, el Frente Amplio en Uruguay, el MAS en Bolivia, AP en Ecuador, el propio Partido Socialista en Chile, el peronismo renovado de Néstor Kirchner, el Movimiento Quinta República de Chávez, y el Partido Alianza Patriótica para el Cambio de Paraguay, son todos ellos expresiones del giro.

mejora de la educación y la salud, reducción de la pobreza y la indigencia (Paramio, 2007). Además, coinciden en su voluntad de recuperar el rol del Estado y mejorar la situación social en un contexto de superación de la agenda neoliberal (Ramírez, 2006). A estos rasgos comunes, Saint-Upery (2008) añade uno fundamental: la crisis de los cimientos etnoraciales de la exclusión social. En toda la región, emergieron actores sociales, dirigentes políticos y sindicales provenientes de un vasto universo indígena, negro, mulato y mestizo, que cuestionaron el carácter ya insostenible del colonialismo interno y del racismo europeizante de las elites (Saint-Upery, 2008: 14). A través de la emergencia de esos nuevos actores, la configuración de los Estados nacionales en tanto comunidades imaginadas (Anderson, 2000) quedó abierta a múltiples juegos de reinterpretación cultural y política de los discursos legitimados de las naciones en sus respectivos países.

El proceso ecuatoriano tiene mayores similitudes con los de Venezuela y Bolivia (Levitsky y Roberts, 2011).

En estos tres países, los procesos de cambio político fueron encarados como crisis generales del orden político y de las formas de dominación, que demandaban ser reconstituídos a través de Asambleas Constituyentes. En los tres casos, la crítica a la modernización neoliberal vino acompañada de una crítica a las democracias representativas –a las que se declaró agotadas (Patiño, 2010)– y su reemplazo por democracias participativas o radicales en el marco de referencias ambiguas y confusas al Socialismo del Siglo XXI. Las nuevas construcciones políticas buscaban de manera más o menos explícita la hegemonía del campo político desde retóricas nacionalista de afirmación de la soberanía estatal y formación de una voluntad popular mayoritaria. Los ideólogos de estos procesos reconstruyeron el campo de lo popular desde una visión ajena al exclusivismo obrerista de la izquierda tradicional (Borón, 2010: 121)³⁸. No abandonaban el concepto de lucha de clases pero lo inscribían en “una visión amplia, abarcadora, reconciliada con las necesidades urgentes de la coyuntura que exige la unificación

38 Un ejemplo patético de una reformulación del socialismo en el contexto del siglo XXI se encuentra en el libro “Los nuevos retos de América Latina. Socialismo y Sumak Kawsay”, publicado por la Secretaría Nacional de Planificación del Ecuador con los resultados de un seminario internacional organizado en Quito en 2010.

de todas las fuerzas sociales oprimidas y explotadas por el capitalismo y no su dispersión en un archipiélago de organizaciones sociales y políticas cuya desunión confirma su propia irrelevancia” (Borón, 2010: 121). En esa visión amplia del campo popular, a los obreros se unirían “las masas de campesinos, indígenas y pobres del campo y la ciudad condenados a la invisibilidad y la negación por la condición periférica del capitalismo latinoamericano y el colonialismo intelectual de la izquierda tradicional” (*ibid.*, 121). Las Asambleas Constituyentes se vieron como actos refundacionales desde donde se podía romper con el pasado inmediato pero también con una historia más larga de exclusiones sociales; una suerte de nuevo comienzo, que tuvo la capacidad de convertirse en un referente de movilización social y popular en favor de la transformación estatal. Las Asambleas fueron vistas como la conquista de un espacio en el cual la sociedad podía reconstituirse a sí misma más allá de las estructuras del poder, de los partidos políticos, en un segundo momento independentista. El sueño utópico de la revolución enarbolado desde la izquierda revivió en ese momento de la mano de las Asambleas Constituyentes. En estos países, la nación volvió a presentarse como uno de los problemas políticos más importantes de la construcción estatal e, indirectamente, de la democracia.

Correa se ubicó dentro de esta corriente de crítica radical al pasado inmediato y de refundación nacional. Para él, la lucha ideológica en contra del neoliberalismo demandaba la superación de un “dogma” que había llevado al colapso no solo de la economía sino también de la democracia y del Estado en Ecuador y América Latina. Desde esta visión, las políticas neoliberales se entendieron como imposiciones políticas en los espacios nacionales de una coalición de intereses conformada por organismos multilaterales, elites económicas nacionales, la clase política y las tecnocracias locales, estas últimas encargadas de instrumentarlas. Frente a la imposición dogmática de un modelo “que se disfrazó de ciencia cuando era una simple ideología” (Correa, 2007, Discurso de Posesión), Alianza País propuso como alternativa una nueva política del desarrollo “que no refleje únicamente percepciones, experiencias e intereses de grupos y países dominantes; que no someta sociedades, vidas y personas a la entelequia del mercado; donde el Estado, la planificación, la acción colectiva recuperen

su papel esencial para el progreso; donde se preserven activos intangibles pero fundamentales como el capital social; y donde las aparentes exigencias de la economía no sean excluyentes y, peor aun, antagónicas al desarrollo social” (*ibid.*). A la crítica del modelo neoliberal se sumó, por extensión, la crítica a la globalización capitalista, por “inhumana y cruel”, pues “nos quiere convertir en mercado y no en naciones, nos quiere hacer tan solo consumidores y no ciudadanos del mundo” (*ibid.*). La globalización neoliberal fue denunciada como una forma de “capitalismo salvaje” equivalente al que prevaleció en el siglo XIX con la Revolución Industrial.

El liderazgo de Correa se afirmó rápidamente en el escenario político nacional después de su triunfo en la segunda vuelta electoral de fines de 2006³⁹ (ver cuadro # 15). Desde ese momento, a través de una serie de eventos plebiscitarios y electorales, su liderazgo personal y la fortaleza de su movimiento político crecieron de manera vertiginosa, hasta convertirse en el actor dominante de la política nacional. Su retórica de cambio radical y la fuerza de su figura personal, dada su exterioridad al sistema político, tuvieron la capacidad para llenar el vacío político en el que se movía Ecuador desde diez años atrás. El segundo triunfo político importante de Correa se produjo en el plebiscito de abril de 2007 en torno a la convocatoria de la Asamblea Constituyente. El Sí obtuvo un contundente 80% de los votos en ese evento, con lo cual la tendencia hacia un amplio proceso de cambio quedó consagrada y legitimada en el horizonte político nacional. El triunfo del Sí fue claramente mayoritario tanto en la Costa (78,4%) como en la Sierra (85,1%). No obstante, fue en la elección para designar a los asambleístas realizada en septiembre de ese mismo año donde Correa y Alianza País obtuvieron la más importante y sonada victoria política, no solo por el número de asambleístas que alcanzaron sino por la derrota aplastante que sufrieron todos los partidos políticos, sin excepción. “De los 130 asambleístas que se debían elegir, cerca de ochenta fueron para el gobierno y sus socios, de los cuales 73 correspondían a País” (Freidenberg, 2009a: 7). El resto se repartió entre el PSP (18),

39 Correa se impuso en la segunda vuelta sobre el multimillonario empresario bananero guayaquileño Alvaro Noboa (PRIAN), quien intervenía por tercera ocasión en una elección presidencial. Una de las claves de Correa en esa elección fue no haber presentado candidatos a las elecciones legislativas para forzar, en caso de triunfar él, a la convocatoria de una Asamblea Constituyente de plenos poderes que relevara al Congreso Nacional, como ocurrió de hecho.

PRIAN (8), PSC (5), ID (2) y otros (ver cuadro # 17). Fue un triunfo sin precedentes en un país con un sistema partidario fragmentado y polarizado, donde ninguna fuerza había alcanzado una mayoría absoluta de escaños en una votación parlamentaria desde el retorno a la democracia. Entre 2006 y 2009, el sistema de partidos vivió un rápido proceso de transición, desde un multipartidismo extremo y polarizado a otro de tipo hegemónico (Freidenberg, 2009a). El cambio varió sustancialmente las condiciones de gobernabilidad del presidencialismo ecuatoriano y fue, además, una consagración del liderazgo personal de Rafael Correa. “Correa personalizó el éxito, toda vez que era su cara la que empapelaba todo el país, quien hacía directamente campaña y quien, además, amenazó con renunciar a la presidencia si sus partidarios no conseguían una mayoría suficiente para redactar la nueva Constitución” (*ibid.*, 8). Este triunfo, como los que vendrían en los plebiscitos y elecciones siguientes, abrió un ciclo de predominio de un discurso que busca la reconstrucción de lo nacional, valora la integración nacionalista y rechaza explícitamente la vida regionalizada de Ecuador (León, 2010: 13). En un país con una cultura política de larga tradición populista, resultaba difícil no ver a Correa como la progresiva encarnación del líder redentor de la nación (De la Torre y Conaghan, 2009).

Instalado en el Gobierno con todos sus pergaminos revolucionarios y de izquierda, antisistémicos en el lenguaje oficial, el antagonismo creado por el presidente abarcó de modo general a los partidos y a los grupos de poder como la banca, los medios de comunicación, los gremios empresariales y los organismos financieros internacionales; en la estrategia de confrontación ocupó un lugar especial la oligarquía guayaquileña y el alcalde de la ciudad, Jaime Nebot. A todos estos sectores, el Gobierno identificó como afines a las ideas liberales dominantes a lo largo de los noventa (SENPLADES, 2009: 24). El careo con Guayaquil se instaló, desde el inicio de la revolución ciudadana, a partir de tres ejes: la lucha antineoliberal, el proyecto autonomista de las elites –denunciado como oligárquico y separatista–, y el afán de AP por conquistar ese bastión político de la derecha guayaquileña en nombre de un proyecto nacional. Correa acuñó el término “pelucones” para crear un antagonismo “popular democrático” (Laclau, 1985) entre su Gobierno y los grupos de poder guayaquileños, siguiendo la vieja tradición de lucha popu-

lista de la ciudad en contra de las elites oligárquicas. Entonces, el proyecto nacional de la revolución encontró un adversario en los pelucones, frente a los cuales debía afirmarse y, a la vez, construir una suerte de voluntad popular. La figura del pelucón ha sido utilizada por Correa como clave discursiva para reconfigurar las identidades políticas guayaquileñas –y de paso también las nacionales–, mediante la descalificación y deslegitimación de las elites y la reconducción de los sectores populares hacia su ámbito de dominio político. El discurso sobre los pelucones articula tres dimensiones claves: por un lado, constituyen una mafia política de la vieja partidocracia enquistada en el Municipio de Guayaquil; por otro, representan una rancia oligarquía tradicional de apellidos y familias –“los de pedigrí”, como suele denunciarlos Correa– y el tercer elemento, de crítica más amplia al conglomerado empresarial capitalista, tiende a retratarlos como un grupo cuyos valores expresan los vicios del capitalismo: la envidia, el egoísmo y la desigualdad. Como lo puso otro importante funcionario de la revolución, René Ramírez, cuando ocupaba el cargo de secretario de Planificación: “Ese sistema envilece a los individuos, movidos únicamente por la avaricia, que miran a los prójimos instrumentalmente, solo como fuente de riqueza y amenaza, y en donde la desigualdad es necesaria, dado que motiva la creatividad para superarse, poder competir y crecer” (Ramírez, 2010: 65). Detrás de tan refinada filosofía política se encuentra la misma retórica populista de comienzos de los años cincuenta, teñida con toques de Socialismo del Siglo XXI.

A las calles

Guayaquil se convirtió en el escenario de permanentes conflictos entre el Gobierno y el municipio, en torno al proyecto de la revolución ciudadana, pero especialmente alrededor de la autonomía de la ciudad y la estructura territorial del poder. Correa denunció ese proyecto por haber incursionado en ámbitos competenciales propios del Gobierno central, por utilizar recursos públicos a través de fundaciones privadas, por encarnar un modelo neoliberal y por sustentarse en una construcción de la identidad guayaquileña desde el exclusivismo social de las elites, aparte

de tacharlo como separatista. Poco antes del inicio de la Asamblea Constituyente, con el amplio panorama a favor de Alianza País, el conflicto se expresó en las calles a través de multitudinarias movilizaciones convocadas tanto por el Gobierno nacional como por el municipio de la ciudad, para mostrarse mutuamente la fuerza⁴⁰. Desde entonces, el campo político guayaquileño quedó polarizado a partir de las fuertes identidades asociadas al clivaje centro/periferia. Como lo delineó el alcalde Nebot en su discurso frente a la multitud: “Esta es la posición de dos visiones de país: la una centralista, aprovechadora, confrontadora, que desune, destruye y perjudica al pueblo. Eso son ellos. Nosotros, autonomistas, conciliadores; sabemos sumar, sabemos construir y por eso beneficiamos a los pobres de Guayaquil y de la patria. Eso es lo que está en juego, no asuntos personales”. Luego de la manifestación, las “fuerzas vivas” de la ciudad presentaron un documento denominado “Mandato ciudadano desde Guayaquil, por la patria”⁴¹. Se pretendió que ese documento, con una serie de propuestas constitucionales, fuera respetado por la Asamblea Constituyente –para entonces ya en funcionamiento– como expresión de la soberanía popular guayaquileña expresada en las calles. Nebot, incluso, intentó realizar una consulta popular para dar mayor fortaleza política al mandato guayaquileño, pero su empeño fue obstruido en las instancias constitucionales. La contraparte del “centralista rabioso” fueron unas elites separatistas. El Gobierno, en efecto, acusó al alcalde de Guayaquil de llevar a la práctica un proyecto autónomico que encubría una posición separatista. Correa sostuvo que el “Mandato ciudadano desde Guayaquil, por la patria” era, en realidad, la Constitución de Guayaquil. En una entrevista con diario *El Comercio*, en enero de 2008, Correa respondió lo siguiente cuando le preguntaron dónde iba a estar la mayor oposición al Gobierno durante ese año: “En ciertos grupos de Guayaquil,

40 La confrontación ha incluido convocatorias a movilizaciones por parte de los dos bandos. En enero de 2008, tanto el Gobierno como el municipio organizaron marchas multitudinarias para mostrar su fuerza. Mientras el municipio la organizó para defender la ciudad y su proyecto autónomico frente a lo que consideraba un proyecto de centralización estatal, el Gobierno la convocó para celebrar en Guayaquil su primer año de mandato.

41 Sobre las denominadas “fuerzas vivas”, una de las bases de los movimientos regionales, hablaré en detalle en el capítulo 5.

por ejemplo, que tienen afanes no autonómicos sino separatistas y que han hecho un feudo dentro del Estado”.

La confrontación de Correa con el alcalde Nebot abrió un nuevo momento de desplazamiento del conflicto dentro de la estructura del clivaje centro/periferia, en el marco de un ciclo con predominio de una postura de integración nacional. Esta vez, la fuerza se desplazó claramente hacia el centro, después de una década de dispersión local y fragmentación nacional donde emergió el autonomismo guayaquileño. Hay que entender el conflicto entre Correa y Nebot al menos desde tres dimensiones. La primera se relaciona con la lucha planteada por Alianza País para poner fin a lo que el presidente llamó la larga noche neoliberal y recuperar la capacidad del Estado para ordenar los procesos económicos, sociales y territoriales. La revolución ciudadana volvió sobre la tesis de un Estado central fuerte, planificador, que encarnara a la nación; es decir, volvió hacia aquel conjunto de postulados históricamente impugnados por los grupos de poder guayaquileños en sus luchas contra las dictaduras militares de las décadas anteriores. El propio Gobierno caracterizó su programa como una continuación de la inconclusa tarea de lucha antioligárquica desplegada por los Gobiernos nacionalistas de los años sesenta y setenta (SENPLADES, 2009: 24). En su visión, durante esos programas modernizadores solo se transformó el poder de la clase terrateniente serrana, mientras “el complejo social guayaquileño y sus estructuras políticas quedaron intactos” (Bustamante, 1999: 28). El Gobierno pareció asumir una a una las posturas esgrimidas en torno a las autonomías por el académico Fernando Bustamante, convertido en ideólogo y funcionario político de la revolución. En 1999, este intelectual describió al poder guayaquileño como una “aristocracia natural” encerrada en su reducto local a través de una lógica de “ciudad-Estado” (*ibid.*, 29-31). Un *ethos* patricio, enclaustrado, incapaz de concebir un proyecto nacional, se había apoderado de Guayaquil bajo el argumento de las autonomías. Bustamante argumentó que, en el caso de Ecuador, la transferencia de poder a los espacios locales había sido siempre una forma de defender y reafirmar la autoridad de los “pequeños señores” sobre sus séquitos y clientelas. Según su visión, lo local siempre ha revestido la forma patrimonial y feudal (*ibid.*, 35), en oposición, en términos his-

tóricos, a cualquier programa progresista y moderno, jacobino, de poner bajo control la opresión local (*ibid.*). En sus especulaciones académicas, la devolución del poder local podía beneficiar a “unos nuevos empresarios de encomienda, unos neogamonales prestos a usar la descentralización para acaparar los recursos comunes en sus estrategias de reproducción cacical” (*ibid.*, 35). Nada tenía que ver la devolución del poder a nivel local con la democracia, sino con el grito de batalla de nuevas o viejas elites regionales, que habían renunciado a lo nacional y deseaban reducir el Estado nacional a un rol previo al de 1972 (*ibid.*, 36)⁴². La revolución ciudadana identificó, finalmente, a los grupos guayaquileños “como la matriz del poder social que sostuvo el ciclo neoliberal” (SENPLADES, 2009: 24).

La segunda fuente de conflicto surgió con el propósito del Gobierno de construir un proyecto nacional que diera plena autoridad política y soberanía al Estado sobre los grupos privados y las elites locales. A partir de este punto, la estructura del clivaje territorial se desplazó hacia el centro, en desmedro de las periferias. El retorno del Estado se anunció con múltiples implicaciones: por un lado, volvía para revertir el predominio del mercado en el campo del desarrollo (SENPLADES, 2009: 25). La Secretaría de Planificación veía en ese retorno “una reacción antielitista, una recuperación de los sentidos de pertenencia nacional y un extenso sentimiento de soberanía en amplias capas de la población” (*ibid.*). El propio programa de Alianza País se distanció de los viejos desarrollismos al incorporar la nación como un elemento clave de cohesión política, sacrificada y dejada de lado por el proyecto neoliberal dada su inclinación globalizadora. “Desde el punto de vista de la política de desarrollo, la diferencia principal es que, para esta última, el concepto de nación no existe, mientras que, para el nuevo enfoque, el agente fundamental es la nación, que usa su Estado para promover el desarrollo y la identidad nacional” (SENPLADES, 2009: 26). Para Alianza País, el proyecto de construcción nacional había quedado diezmado durante el período neoliberal, al haberse impulsado las es-

42 Fernando Bustamante se convirtió en Ministro de Seguridad de la revolución ciudadana en los primeros meses de Gobierno. Luego fue electo asambleísta por Alianza País y más tarde, diputado provincial. Su texto de 1999 pareció dar fundamento teórico y político a la lucha de la revolución en contra de la autonomía guayaquileña.

estructuras locales bajo la consigna de una descentralización desorganizada, incoherente y privatizadora (*ibid.*, 35). Resultaba muy claro, pues, que los pelucones, al igual que la vieja partidocracia donde se habían representado políticamente, quedaban fuera de esa nación articulada alrededor de la figura de Correa y Alianza País.

La urgencia de relanzar la acción del Estado se centró en cuatro dimensiones: planificación, regulación, control y redistribución (*ibid.*, 31). El Estado se planteó como el principal instrumento de acción colectiva y acción pública con que debe contar la nación. El nacionalismo de Alianza País encontró su expresión más elaborada en el compromiso con la patria, la nación apareció como un discurso de amor por la misma, desde el cual se quería legitimar la acción del Gobierno central en términos políticos, morales y territoriales. La patria encierra la gran promesa del cambio en tanto construcción de una nueva comunidad política en la cual todos puedan reconocerse. La vocación patriótica del Gobierno apareció de manera explícita desde el inicio mismo de su gestión; Correa la presentó en su discurso de posesión como la necesidad de “volver a tener patria”. El nuevo Gobierno fue retratado por el presidente como el compromiso de un grupo de ciudadanos dispuesto a liberar a la patria de quienes la habían mantenido secuestrada. “De esta forma, empezamos esta cruzada llamada Alianza País, más que como un lema, como una esperanza: la patria vuelve y, con ella, vuelve el trabajo, vuelve la justicia, vuelven los millones de hermanos y hermanas expulsados de su propia tierra en esa tragedia nacional llamada migración” (Correa, 2007, Discurso de Posesión). La cruzada que iniciaba Alianza País buscaba rescatar la dignidad de la patria, por eso, en su discurso de posesión, Correa sostuvo que, a partir de ese momento, “la patria ya no está en venta”, con la cual se convertía en la “patria de todos”. Quienes la rescatarían serían los hombres y mujeres “con manos limpias, mentes lúcidas y corazones ardientes”, tal como definió a los militantes de su movimiento. Se pretendía, de manera simultánea y sustancial, completar una tarea histórica inconclusa: la formación del Estado moderno en Ecuador, lo que significaba consolidarlo como un poder que se ejerce y afirma sobre todo el territorio nacional y sobre todos los grupos de poder; como un poder que integra, pero también que democratiza e iguala socialmente a

los ciudadanos. El énfasis en el proceso de integración y democratización se puso en el Estado. Desde ese objetivo político también se confrontó el proyecto de autonomía de Guayaquil, al que se consideró la expresión de un poder oligárquico premoderno, cuya continuidad histórica y vigencia habían impedido, precisamente, la constitución del Estado nacional.

Y la tercera dimensión se vinculó con la lucha social y política de Alianza País por capturar políticamente a Guayaquil, por arrebatarle del control oligárquico en que se encontraba inmersa desde 1992. El proyecto del Municipio de Guayaquil representaba, desde esa perspectiva, la articulación de un poder local que operaba bajo un modelo de gestión inspirado en el mercado, sustentado en el capital privado y orientado desde una visión modernizadora reñida con un proyecto nacional; es decir, encarnaba todo aquello que Correa y Alianza País consideraban condenable ideológica y políticamente. De esta manera, la necesidad política de recuperar el Estado para disciplinar el mercado en función de los objetivos del nuevo modelo de desarrollo nacional pasaba también por redefinir el poder de las elites guayaquileñas, enquistado en las instituciones de autogobierno local. No solo hubo una crítica simbólica a las elites guayaquileñas con la utilización de la imagen de pelucones como estrategia para romper su hegemonía sobre la ciudad, también se cuestionó a las instituciones locales que funcionan de manera articulada al Municipio de Guayaquil. El reproche apuntó a todo el complejo institucional sobre el cual se teje el poder local en Guayaquil. Correa denunció a instituciones guayaquileñas como la Junta de Beneficencia y la Junta Cívica por ser poco representativas de la ciudad, a pesar de lo cual pretenden hablar en nombre de todos los guayaquileños. El Gobierno cuestionó el hecho de que miembros de la Junta Cívica participaran en todos los directorios de las fundaciones creadas por el municipio. Correa se embarcó en una crítica a la Junta de Beneficencia de Guayaquil por financiar sus actividades de atención social gracias a un monopolio de la lotería nacional. En una audaz jugada política, incluso fragmentó territorialmente la provincia del Guayas, al crear una nueva división administrativa –la Provincia de Santa Elena– dentro de sus límites. A través de todas estas acciones, Correa pretendía denunciar al complejo institucional del poder local guayaquileño como expresión de los mismos intereses pelucones y políticos enquistados en el municipio a través

del Partido Social Cristiano. En varias ocasiones, declaró que no permitiría que Guayaquil “siga siendo botín de un partido [el Social Cristiano] que no tiene nada de social, que no tiene nada de cristiano, y que quiso ser dueño de Guayaquil y de todo Guayas”. Las que para las elites guayaquileñas constituían instituciones desde las que se despliega una acción de compromiso cívico con la ciudad, para el Gobierno eran la expresión de un poder local corporativizado. Por lo tanto, Alianza País confrontó a las elites guayaquileñas tanto desde una lógica estatal como desde un proyecto nacional.

Los miedos de Alianza País

La Asamblea Constituyente funcionó desde noviembre de 2007 hasta julio de 2008 sin mayores contratiempos. Fue un espacio dominado por el movimiento de Gobierno, con una gran injerencia del Ejecutivo, que operó como un amplio canal de participación y diálogo entre los asambleístas y los representantes de organizaciones y movimientos sociales y ciudadanos (Ramírez, 2010). La Asamblea generó un espacio fluido de diálogo y discusión, aunque bajo el control político absoluto del proceso por parte de AP y el presidente Correa. El gran dominio ejercido por Alianza País le permitió apropiarse del tema autonómico, y silenciar y aislar la postura de Nebot, sin ninguna representación importante en ese espacio de debate y refundación nacional. La apropiación del tema territorial por parte de Alianza País reflejó un punto clave: la poca legitimidad de las posturas descentralizadoras y autonomistas fuera de Guayaquil. De algún modo, se evidenció que las tesis descentralizadoras no tenían sustento en actores fuertes y que eran, más bien, una consecuencia de la parálisis y debilidad del Gobierno central. Cuando este último volvió a operar, alimentado con el proyecto de la revolución, el liderazgo de Correa y los gigantescos ingresos petroleros del país, se prestigió nuevamente frente a la opinión pública. Los estudios de opinión reflejaron un cambio progresivo y muy importante en la confianza de los ciudadanos hacia el Gobierno central, en detrimento de los gobiernos locales; lo contrario a lo que había ocurrido en los años noventa, cuando los gobiernos locales ganaron prestigio y el

Gobierno central cayó en desgracia (Selligson, 2008). Aislada, Guayaquil quedó fuera del juego político.

El modelo territorial aprobado por la Asamblea se inscribió dentro de la definición general del Estado como unitario, con la obligación primordial de asegurar la “unidad nacional en la diversidad”. Como lo describió uno de los asesores españoles más influyentes en el debate territorial dentro de la Asamblea, el modelo acentuó la defensa de la unidad nacional frente al temor de Alianza País con respecto a las presiones indígenas para institucionalizar la plurinacionalidad y al discurso autonomista de la derecha guayaquileña (Viciano, 2009: 105). Se evidencia la tensión por la obligación del Estado de asegurar la unidad nacional, al mismo tiempo que se proclama como plurinacional. En el artículo 1, al definir los elementos constitutivos del Estado, tampoco aparece mencionada la palabra autonomía sino, apenas, descentralización (un Estado que se “gobierna descentralizadamente”)⁴³. El modelo territorial tuvo especial cuidado para evitar que, ante un eventual escenario de polarización futura, Guayas y Guayaquil pudieran acentuar su discurso autonomista/separatista (Viciano, 2009: 105). Viciano hace notar que los temores de la Constitución de 2008 hacia el tema territorial se muestran al prohibir en el texto, de modo explícito, cualquier secesión del territorio nacional (*ibid.*, 106). Frente a esos miedos, la unidad nacional se reafirmó.

En lo sustancial, el nuevo modelo de distribución territorial del poder definió un esquema ordenado y sistémico de distribución de competencias en contraposición al modelo completamente abierto de la Constitución de 1998, lo cual fue saludado como un avance importante. La nueva propuesta preveía la creación de un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo a través de una ley (art. 239); sin embargo, las competencias quedarían circunscritas a los lineamientos de las políticas del Plan Nacional de Desarrollo, al volverse obligatorias (León, 2010: 15). El nuevo régimen aumentó a cinco los niveles de Gobierno en relación con la Constitución de 1998: a los provinciales, cantonales, y a las circunscrip-

43 El artículo 1 lo define así: “Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”.

ciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, se añadieron los concejos metropolitanos y los consejos regionales. Los primeros fueron creados, básicamente, para Quito y Guayaquil, mientras que las regiones se establecieron como una posible vía de constitución de nuevos niveles de gobierno mediante la fusión de varias provincias en un solo ámbito territorial. Las competencias del Estado central aumentaron de las cuatro generales establecidas en la Constitución de 1998 a doce. Este tema generó mucha controversia en Guayaquil, siendo una de las razones para que los grupos autonomistas, con Nebot a la cabeza, se opusieran al nuevo régimen territorial. La innovación más importante que introdujo el diseño constitucional fue la creación de un conjunto de dispositivos de democracia participativa para el funcionamiento de los gobiernos locales (audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos y observatorios).

Si bien la Constitución definió al Estado como plurinacional, a diferencia de la de 1998, que lo había definido como multicultural y pluriétnico, esta inclusión no modificó aspectos sustanciales en la idea misma de nación. Al afirmar de manera simultánea el modelo unitario, el Estado siguió definiéndose a partir de la idea moderna y republicana de un solo pueblo soberano, sin establecer, como lo hace la Constitución boliviana, una diversidad de categorías (naciones) constitutivas de la nación. El pueblo y la nación siguen siendo uno solo y una sola la fuente de soberanía estatal, tanto sobre la identidad como sobre el territorio. La afirmación del Estado ecuatoriano como unitario condujo a un cuidadoso reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas. El capítulo dedicado a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades comienza con un recordatorio claro e irrefutable: “Las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible” (art. 56). Todos estos sujetos mencionados en el artículo 56 tienen los mismos derechos colectivos, sin establecer, por ejemplo, diferencias entre nacionalidades, comunas y pueblos. Entre los amplios derechos colectivos que se les reconoce, no se menciona el de autogobierno, y menos el de la libre determinación. En el campo político, apenas se trata de “conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social,

y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral” (art. 56). Las competencias asignadas a las circunscripciones territoriales indígenas deberán regirse, según el artículo 257, por “principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos”. Sin embargo, tal como se redactó en la Constitución, el principio de la plurinacionalidad quedó en el vacío. La diversidad de la unidad nacional no se remite a la existencia de múltiples naciones dentro del territorio, sino, más bien, de comunidades culturales con derechos territoriales pero limitadas en sus derechos políticos de autogobierno. El mismo reconocimiento de las “circunscripciones territoriales indígenas” –creadas por la Constitución de 2008– tiene una justificación ridícula. El artículo 242 las define como “régimen especiales” creados por razones “de conservación étnico-cultural”, al mismo nivel de la conservación “ambiental”. Podríamos decir que los indígenas fueron convertidos en naturaleza, en pueblos que deben ser protegidos para evitar su extinción⁴⁴.

En el plebiscito del 28 de septiembre de 2008 para ratificar o rechazar la nueva Constitución, el Sí obtuvo el respaldo del 63,9% de los votos, con mayoría tanto en la Costa (60,5%) como en la Sierra (68,2%). La provincia del Guayas fue donde el triunfo del Sí resultó más apretado que en el resto de provincias del país (51,0% contra 41,2%). Sin embargo, en la ciudad de Guayaquil, donde Nebot planteó el desafío, el No se impuso de manera muy apretada, con 46,97% sobre el 45,68% obtenido por el Sí. La ofensiva desplegada por el Gobierno en Guayaquil para lograr un triunfo del Sí dejó un complejo escenario de empate y polarización de fuerzas en la ciudad. Guayaquil fue el único lugar importante del país donde el No triunfó con un ligero margen. En el resto de Ecuador, la victoria del Sí fue amplia y clara. El resultado mostró la virtual desaparición del PSC como una fuerza regional. Como se vio en el referendo del 28 de septiembre, el Sí ganó en todas las ciudades de la Costa donde antes tuvo fuerza el PSC, incluso en aquellas provincias donde, en 2000, se había votado a favor de las autonomías en sendos plebiscitos.

⁴⁴ La nueva Constitución mantiene la definición de circunscripciones territoriales introducida en 1998, denunciada por Alianza País como neoliberal.

El caso cruceño

Autonomías y vacío estatal en Bolivia

El movimiento autonomista cruceño emergió como una respuesta regional a un cambio profundo en la escena nacional boliviana provocado por la emergencia de un conjunto de movimientos sociales como nuevos protagonistas de la vida política. El cambio de escenario comenzó con la “Guerra del Agua” en Cochabamba, siguió con los levantamientos aymaras en el altiplano paceño y con la resistencia de los cocaleros del Chapare, y concluyó, al menos en una primera fase, con la “Guerra del Gas” en El Alto y la forzada renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre de 2003. Detrás de todos estos acontecimientos emergió un conjunto de actores –García Linera los llama “viejos-nuevos” actores (Stefanoni, Ramírez y Svampa, 2009: 32)– que configuraron un campo de luchas sociales y populares alrededor de algunos temas claves: la recuperación de los recursos naturales, la democracia participativa, un renovado nacionalismo estatal y la reconfiguración de identidades culturales desde un discurso etnonacionalista, todo ello en un contexto de lucha contrahegemónica con el modelo neoliberal y la denominada democracia pactada. Se trata de un abigarrado grupo de varias clases y múltiples identidades que se levantó sobre la politización de un nuevo y complejo tejido social, irreductible a la forma sindical (*ibid.*, 36)⁴⁵. El instrumento de las luchas de los “viejos-nuevos” actores fue la acción colectiva –con un impresionante repertorio de discursos y prácticas– cuyos escenarios fueron las calles, plazas públicas, carreteras, vecindarios, ciudades y zonas rurales.

⁴⁵ García Linera emplea el concepto “multitud” para referirse al conjunto de actores que convergen en estas expresiones colectivas de protesta. La define como “una asociación de asociaciones de varias clases e identidades sociales sin una hegemonía única dentro de sí [...]. La hegemonía se mueve alrededor de temas, de circunstancias, movilizaciones temáticas, autonomía de cada organización en función de sus repertorios, estructuras y maneras de cumplimiento; subsisten, sin embargo, una voluntad de acción conjunta en torno a un tema y a liderazgos móviles y temporales” (Stefanoni, Ramírez y Svampa, 2009: 41). La “forma multitud” emerge “con los procesos de extinción del mundo obrero, de la precarización de la sociedad y de su propia urbanización. Cuando no hay identidades fijas, ni estructuras de movilización muy sólidas, sobre todo en el mundo urbano, la ‘forma multitud’ se convierte en el escenario fundamental de la acción colectiva en cuanto una agrupación temporal de múltiples identidades y agregaciones colectivas territoriales” (*ibid.*, 42).

El cambio en la escena política, provocado por lo que podemos llamar un largo ciclo de movilizaciones sociales, se vio reforzado por el ascenso del MAS como segunda fuerza política en las elecciones presidenciales de 2002. Un partido de izquierda, con un discurso nacionalista de retorno del Estado, crítico del neoliberalismo, ligado en sus orígenes al movimiento cocalero del Chapare, irrumpió en esa contienda electoral para provocar un primer cisma dentro del sistema de partidos de la llamada democracia pactada. El MAS llevó al ámbito del sistema político las luchas desplegadas por los movimientos sociales desde inicios del nuevo milenio. La convergencia de nuevos actores sociales y un nuevo partido político produjo el hecho más importante de la vida estatal boliviana desde el retorno a la democracia en 1982: la caída del segundo Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (2002/2003), icono de la modernización neoliberal en Bolivia. Aquel momento crítico abrió un largo y conflictivo proceso hacia la refundación del Estado boliviano, que debió transitar por varias y peligrosas contiendas regionales, clasistas, étnicas e ideológicas. La profundidad de la crisis se refleja en la “nomenclatura bélica” (Laserna, 2003: 4) con que los bolivianos se refieren a sus varios momentos: Guerra del Agua, Guerra de la Coca, rebeliones indígenas, Guerra del Gas.

El movimiento autonomista cruceño emergió en ese momento histórico como la contraparte regional dentro del escenario de refundación estatal planteado por los nuevos actores sociales y políticos. Después de la caída de Sánchez de Lozada, los grupos de poder cruceño y los sectores organizados de la sociedad civil entendieron, efectivamente, que Bolivia se encontraba ante un vacío estatal, que era necesario un proceso de refundación del país. Amplios sectores de la sociedad cruceña vieron en los nuevos actores sociales y políticos, localizados predominantemente en el contexto de la sociedad altiplánica, amenazas directas a los intereses de Santa Cruz, al modelo de modernización y desarrollo imperante en el departamento, y al lugar alcanzado por la región en el ámbito del Estado nacional. Los movimientos sociales abrieron un espectro muy amplio de conflictos alrededor del Estado, la nación, el poder territorial y el modelo económico, frente a los cuales se organizaron, movilizaron y respondieron los grupos de poder y la sociedad civil cruceña, para condicionar la refundación de Bolivia. La clave de su

posicionamiento fue una compleja articulación entre identidad cultural (con fuertes tonos nacionalistas y separatistas), territorio y autogobierno. Las tres dimensiones se condensaron en un término que resulta casi mágico: autonomías departamentales. A partir de octubre de 2003 emergió, pues, un poderoso movimiento regional autonomista en Santa Cruz, inscrito en la larga historia de luchas anticentralistas departamentales y en la vigorosa presencia del regionalismo en la historia política boliviana (Roca, 2007).

La Guerra del Agua, los levantamientos aymaras y los cocaleros

El ciclo de movilizaciones sociales con el que se fracturó el proyecto neoliberal en Bolivia arrancó con la llamada Guerra del Agua, en Cochabamba. Se denomina así a una serie de movilizaciones sociales –urbanas y rurales– producidas entre enero y abril de 2000, cuyo resultado más inmediato y visible fue la rescisión de un contrato de concesión para el manejo del agua en la ciudad a un consorcio de empresas transnacionales (Aguas del Tunari). La Guerra del Agua marcó un punto de inflexión frente a la política boliviana de las últimas dos décadas. “Muchos la asumieron como la primera victoria de un movimiento popular después de 15 años de derrotas en el marco de la política neoliberal” (Assies y Salman, 2005: 278-279). Al mismo tiempo, este acontecimiento fue considerado como un momento inaugural de la potencia social de los nuevos actores en la escena boliviana (*ibid.*). La reivindicación más fuerte levantada por los grupos movilizados en la Guerra del Agua fue la defensa de formas autogestionarias de manejo del recurso amenazadas por la concesión otorgada por el Gobierno al consorcio internacional. El conflicto mostró el carácter contradictorio de las políticas de privatización en Bolivia. Si el objetivo de la concesión era mejorar el mal servicio ofrecido por una empresa municipal considerada corrupta e ineficiente (Kohl y Farthing, 2007: 261), en la práctica se afectaba a los sistemas autogestionarios de manejo del agua desarrollados por cooperativas independientes⁴⁶. Los sistemas autogestionarios en Bolivia forman parte

⁴⁶ Cuando se firmó el contrato, apenas el 50% de la ciudad contaba con un abastecimiento adecuado de agua potable. La cobertura del servicio refleja las desigualdades sociales urbanas en el acceso a

de una extendida trama organizativa desarrollada precisamente para suplir las precariedades de los servicios estatales (Molina, 2005). Existen formas autogestionarias para la administración de justicia, el manejo de recursos naturales y el autogobierno político (*ibid.*, 2005).

Un segundo aspecto clave de la Guerra del Agua fue la diversidad de organizaciones urbanas y rurales unidas y movilizadas alrededor de la Coordinadora de Defensa del Agua y la Vida de Cochabamba. La coordinadora se formó en noviembre de 1999 por iniciativa de la Federación Departamental de Regantes de Cochabamba (FEDECOR) (Gutiérrez, 2008: 55). La iniciativa de los regantes contó, desde el inicio, con la participación de técnicos, profesionales y activistas de la defensa del medio ambiente, que vieron con preocupación los términos de negociación del contrato. La otra organización clave en la conformación de la coordinadora fue la Federación de Fabriles de Cochabamba, cuyo secretario, Óscar Olivera, se convertiría en el vocero del movimiento. Tiempo atrás, los Fabriles habían establecido vínculos con otros sectores afectados en sus derechos sociales por las políticas gubernamentales; así que, finalmente, alrededor de la coordinadora se movilizaron campesinos, ambientalistas, profesionales, grupos vecinales, obreros y empleados (Daroca, s/f). El esfuerzo de unificación volvió a poner en escena un horizonte común para la acción colectiva: la recuperación de los recursos públicos para la gestión social (Stefanoni, Ramírez y Svampa, 2009: 32).

Un tercer punto clave fue que la coordinadora tomó la iniciativa de la protesta por fuera del Comité Cívico y el municipio local, entidades que habían respaldado la concesión a Aguas del Tunari, con lo cual se abrió un espacio de disputa por la representación de los intereses regionales (Hoffmann, Rozo, Tapia y Viaña, 2006). El Gobierno nunca reconoció a la coordinadora como interlocutora para discutir el contrato, a pesar de las crecientes movilizaciones y las asambleas populares organizadas en Cochabamba para tomar las decisiones frente al curso de los acontecimientos⁴⁷.

los servicios públicos en Cochabamba, siendo los más afectados los sectores urbanos pobres del sur de la ciudad (Hoffmann, Rozo, Tapia, y Viaña, 2006: 17).

⁴⁷ Uno de los estudios más completos sobre la Guerra del Agua es la obra colectiva *Reconstrucción de lo público. Movimiento social, ciudadanía y gestión de agua en Cochabamba* (2003). También se

Un ejemplo notable fue la consulta popular efectuada en marzo de 2000, con la participación de aproximadamente cincuenta mil cochabambinos, quienes se pronunciaron a favor de la anulación del contrato. La realización de consultas, cabildos y asambleas mostró la demanda por una democracia participativa con la exigencia de que las decisiones bajaran a las organizaciones (*ibid.*, 2006: 165-166). Todo este conjunto de mecanismos participativos y deliberativos reveló, a la vez, una falta de confianza hacia la mediación de los partidos y su monopolio en la toma de decisiones (*ibid.*, 166), sentimiento que se extendió hacia el gobierno local y el Comité Cívico. A pesar del uso de la represión y de los intentos de última hora por renegociar los términos de la concesión, el Gobierno no pudo resistir la presión social y tuvo que rescindir el contrato el 10 de abril, apenas siete meses después de haberlo firmado. Al mismo tiempo, se vio forzado a revisar la Ley de Aguas, para reconocer a las cooperativas y asociaciones como entidades legítimas en la prestación del servicio (Gutiérrez, 2008: 70).

La importancia de esta victoria social y popular fue que cuestionó exitosamente “las creencias sobre el carácter inevitable y superior de las políticas de privatización de los servicios públicos, que se vino desplegando desde el 85 y parecía haberse consolidado sin alternativas” (Hoffmann, Rozo, Tapia, y Viaña, 2006: 277). Un conjunto de nuevas convicciones ligadas a la defensa de los recursos naturales, a formas autogestionarias de los mismos, a la capacidad de la acción colectiva y de las redes asociativas, y a la participación política abrieron un nuevo horizonte de acción y de pensamiento político (*ibid.*, 277-278). “En estas movilizaciones, los ciudadanos defendieron ‘lo público estatal y no estatal’ ante su privatización y con eso, el derecho a participar en la gestión y el control social de lo público” (*ibid.*, 18). “Cochabamba es como la piedra que derrumba la fachada del modelo; desde entonces se ven sus carencias, sus ausencias, sus límites en términos de ideología, en términos de satisfacción, de consolidación política y cultural” (Stefanoni, Ramírez y Svampa, 2009: 32).

puede consultar el análisis de Raquel Gutiérrez incluido en su libro *Los ritmos de Pachakuti* (2008), así como el artículo de Luis Tapia, Raquel Gutiérrez y Alvaro García Linera incluido en el libro colectivo *El retorno de la Bolivia plebeya* (2000).

La Guerra del Agua coincidió con el inicio de una serie de movilizaciones y bloqueos intermitentes de las comunidades aymaras del altiplano paceño, desde abril de 2000 hasta julio de 2001, con un segundo momento en octubre de 2003, conectado con la Guerra del Gas. El ciclo de protestas siguió una suerte de juego de encadenamientos y complementariedades en el tiempo, a través del cual se fueron sumando nuevos actores, nuevas visiones y nuevas perspectivas de acción colectiva y protesta. Las movilizaciones aymaras tuvieron como soporte la estructura comunal de las poblaciones concentradas, sobre todo, en el departamento de La Paz, en la provincia de Omasuyos, en el corazón del mundo altiplánico (Gutiérrez, 2008). Se trató de movilizaciones enmarcadas en la potenciación de una identidad y un discurso comunitario que radicalizó la lucha contra los componentes coloniales del Estado boliviano. El movimiento aymara articuló un tiempo largo de resistencia indígena, almacenado en su memoria histórica con un tiempo corto, inmediato, ligado a las luchas contra las reformas neoliberales en curso y en disputa en Bolivia. Los dos tiempos se amalgamaron en un nuevo discurso identitario: el de los pueblos originarios como naciones. La idea de nación aymara surgió como el horizonte de la acción colectiva. Tal como lo formuló la figura más importante de esas movilizaciones, el líder aymara Felipe Quispe⁴⁸: “Nosotros no somos clasistas sino que nos orientamos por la lucha de naciones”.

Las movilizaciones aymaras en el altiplano surgieron tras la elección de Quispe como secretario de la CSUCTB en noviembre de 1998⁴⁹. Con su designación, la corriente indianista radical volvió a tener un lugar preponderante en la organización campesina (García Linera, 2008: 121). Felix Patzi sostiene que la elección de Quispe tuvo, al menos, tres implicaciones:

- 48 Quispe tenía una larga militancia en organizaciones campesinas e indigenistas. A finales de los setenta formó parte del Movimiento Indio Tupak Katari (MITKA). También participó en la fundación de la CSUCTB. A finales de la década de los ochenta fundó la organización Ofensiva Roja de Ayllus Tupakataristas (Assies y Salman, 2005: 279). También fue parte del Ejército Guerrillero Tupak Katari creado en 1988, que operó a comienzos de la década de los noventa en algunas zonas del altiplano boliviano. Fue detenido junto a García Linera, otro militante del grupo guerrillero, y permaneció en prisión durante cinco años.
- 49 Quispe fue designado secretario general de la CSUCTB en noviembre de 1998 como fórmula de consenso entre las dos fracciones que para entonces se disputaban el control de la organización: los evistas y los velistas, ligados al movimiento cocalero del Chapare.

el liderazgo aymara volvía al seno del movimiento campesino, se apostaba por la construcción de un Estado propio (autodeterminismo político) y se rechazaba las tesis del multiculturalismo introducidas en la Constitución con las reformas estatales de 1994 (Patzi, 2007)⁵⁰. Para entonces, la corriente indianista había madurado un discurso radical de la identidad indígena a través de “un proceso sistemático de culturalización de la identidad económica o, si se prefiere, etnificación de la condición clasista”⁵¹. La incorporación del discurso étnico introdujo un nuevo horizonte de identidad política en el mundo altiplánico, después del largo período campesinista inaugurado por la Revolución de 1952, que transformó las comunidades en sindicatos (Albó, 2008: 20). La revolución hizo un reconocimiento de los campesinos como ciudadanos pero al precio de eliminar su condición de originarios (*ibid.*, 21)⁵². Los levantamientos aymaras expresaron un largo proceso de reversión de esa configuración histórica de su identidad.

Bajo la influencia del indianismo, las movilizaciones de 2000 y 2001 en el altiplano pusieron como tema central de la lucha política la descolonización del Estado boliviano, cuyo propósito era “desmontar los restos del colonialismo interno y descolonizar las relaciones de poder político y económicos actuales” (PNUD, 2007: 106). La descolonización se proyectó de modo crítico sobre el sistema “fragmentado y contingente” de identidades que emergió desde la experiencia colonial. “Bajo este código, la sociedad boliviana nunca

- 50 Para entonces, el multiculturalismo mostraba sus ambigüedades y límites: si bien abrió un amplio campo de nuevas intervenciones estatales hacia los pueblos indígenas en el marco de una política de reconocimiento de la diversidad cultural, por otro lado, esa política se enfrentaba a los problemas de redistribución y empobrecimiento creados por las políticas económicas neoliberales. De allí que el multiculturalismo haya sido visto por el indianismo radical como una estrategia política del neoliberalismo para contener el avance y las críticas de los indígenas desde una versión retocada de paternalismo estatal. En términos políticos, las contradicciones del multiculturalismo y el neoliberalismo se expresaron claramente en la alianza entre Sánchez de Lozada y Víctor Hugo Cárdenas (Assies y Salman, 2005: 275).
- 51 Fue el triunfo de una corriente vista, durante mucho tiempo, con enorme sospecha por parte de la izquierda marxista, para la cual el indianismo era una expresión del primitivismo campesino (Albó, 2008: 24).
- 52 El término “originario” se utilizaba en el siglo XIX para referirse a una categoría de indígenas. “El originario debía su nombre a la antigüedad de su establecimiento en la comunidad: descendería de sus fundadores” (Demelás, 2003: 545). El originario se diferenciaba de los “agregados” y de los “forasteros”, todos ellos ligados a las comunidades indígenas bajo diferente condición. A estas tres categorías se oponía la de los “yanacónas”, los indígenas ligados al régimen hacendatario (*ibid.*).

se constituyó como una ‘sociedad entre iguales’, sino como una sociedad crónicamente desigual y estratificada” (*ibid.*, 106). La descolonización tiene tres alcances: a) cuestiona la identidad nacional como identidad opresiva de los grupos blancos –*q’aras*– sobre los pueblos y naciones originarias; b) impugna la soberanía estatal sobre las comunidades, con lo cual abre una disputa sobre el territorio; y c) reivindica un derecho político de autogobierno y autodeterminación⁵³. Desde el radicalismo indianista de Quispe, la nación boliviana apareció retratada como la nación de los *q’aras*, enemigos desde los tiempos de Tupaq Katari: son los que usurpan las tierras, los ricos empresariales y multinacionales y los que ostentan los signos de poder. “Gente extraña ha usurpado nuestro territorio, esos son nuestros enemigos, los que son la casta dominante, los que están en el gobierno, que han fundado un país, una república sobre nuestra nación” (García Linera, 2008: 175).

La figura de Quispe tuvo la fortaleza suficiente para cohesionar el trama-do comunitario aymara y movilizarlo desde la perspectiva de la identidad nacionalista (Gutiérrez, 2008: 106). La “forma comunidad” fusiona lo social y lo político como un modo específico de ocupación territorial que entraña un potencial ejercicio de soberanía (Stefanoni, Ramírez y Svampa, 2009: 41; Patzi, 2007). Las primeras movilizaciones y bloqueos –abril de 2000⁵⁴– tuvieron como temas claves la impugnación de la Ley de Aguas y la Ley INRA, dos macroproyectos enmarcados en la agenda de cambios neoliberales. La primera de esas dos leyes fue denunciada como un proyecto que pretendía privatizar un recurso natural como el agua⁵⁵, y la segunda como un intento por abrir un mercado de tierras para beneficiar a la agricultura de gran escala (Albó, 2008: 24)⁵⁶. La segunda gran movilización –considerada la más

53 Como veremos más adelante, a este discurso contestará un grupo cruceño desde una postura que reivindica la existencia de la nación camba. La afirmación del nacionalismo étnico en la CSUCTB y la respuesta desde sectores intelectuales y políticos cruceños con un discurso similar en muchas de sus líneas nacionalistas radicalizaron la disputa en torno a la identidad nacional boliviana y la soberanía territorial del Estado.

54 Las movilizaciones tuvieron lugar del 3 al 14 de abril. El 7 de abril, Felipe Quispe fue arrestado y confinado a San Joaquín, en el departamento del Beni (Assies y Salman, 2005: 281).

55 La crítica de los aymaras a la Ley de Aguas iba en la misma línea planteada por esos días por la Coordinadora del Agua en Cochabamba.

56 La Ley INRA, expedida en el primer Gobierno de Sánchez de Lozada, reconocía las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) como una forma de propiedad indígena, con lo cual generó un

importante de las últimas décadas (García Linera, 2008: 123)– se produjo en septiembre, luego de una serie de negociaciones fallidas con el Gobierno en torno al tema de la tierra. Por la amplitud que lograron los bloqueos de carreteras, por la violencia –nueve personas muertas y más de 127 heridos–, este segundo levantamiento produjo una “convulsión social” durante un mes entero (Assies y Salman, 2005: 282)⁵⁷. Para el segundo levantamiento, la agenda de la CSUCTB ya estuvo definida de modo bastante claro alrededor de las reivindicaciones nacionalistas de emancipación y autogobierno. Quispe sostenía que gracias a los dos levantamientos, la Bolivia oculta había emergido de repente (Gutiérrez, 2008: 119). Las comunidades se mostraron como estructuras vivas de una nueva forma de acción colectiva sustentada en una importante capacidad de control territorial (*ibid.*, 119). Las categorías que se movilizaron en ese momento para establecer la distinción política entre “ellos y nosotros” fueron, alternativamente, las de nación, pueblo y pueblo indígena. Gutiérrez sostiene que, en ese momento, la estrategia de Quispe no tenía como horizonte las autonomías territoriales –municipal, regional o local– sino la construcción de un Estado propio, lo cual orientaba su estrategia hacia la toma de poder. “Ese pensamiento de tomar el poder político vibra y palpita en cada poncho y en cada puno, es el pensamiento, más que todo en las zonas aymaras” (Quispe, 2005: 74). En todo este período, las tesis de liberación y emancipación “se hilvanan en clave de ‘soberanía nacional’ y el problema principal es construir el aparato gubernamental y de fuerza que encarne dicha soberanía” (Gutiérrez, 2008: 122). Ese propósito político apareció en el tercer momento de los bloqueos, en junio de 2001, con la organización del llamado Cuartel Indígena Aymara de Q’alachaqa, conformado por una confederación de *ayllus* y comunidades en estado de militarización (García Linera, 2008: 126).

incentivo para la movilización de las comunidades (Máiz, 2007: 145). Sin embargo, los indígenas aymaras fueron críticos de la forma limitada en que se aplicaba la ley (Assies y Salman, 2005). Las TCO fueron incorporadas a la Constitución en 1994 como parte de las reformas que redefinieron el carácter del Estado como multicultural y pluriétnico. Los cambios constitucionales fueron incorporados en concordancia con el Acuerdo 169 de la OIT, ratificado por Bolivia en 1992. La ratificación del acuerdo fue una respuesta del Gobierno boliviano a la histórica marcha realizada por los indígenas de las tierras bajas a La Paz en 1990 (Albó, 2008: 26).

57 La movilización inició el 11 de septiembre y se extendió hasta el 7 de octubre.

Se trata, ciertamente, de la estructura organizativa de comunidades en estado temporal de acción militar más importante desde las grandes rebeliones indígenas del siglo XIX. Más que una fuerza bélica es una disposición bélica, de autonomía radical y de ruptura estatal que con el tiempo se expandirá hacia otras regiones del altiplano norte, donde se forman otros ‘cuarteles’ al momento de los bloqueos (*ibid.*, 127)⁵⁸.

El cuartel expresaba la visión política de Quispe de una destrucción del sistema de dominación colonial mediante una guerra revolucionaria de los *ayllus* (Gutiérrez, 2008: 102). Otros dos hechos importantes se produjeron con el levantamiento de junio y proyectaron la movilización aymara hacia otros sectores sociales. El primero fue el establecimiento de alianzas entre los indígenas levantados y organizaciones sociales de grupos mestizos del departamento de La Paz. La iniciativa se concretó en el llamado “Pacto intersindical” firmado entre la CSUCTB, los maestros rurales de Bolivia, los transportistas interprovinciales de La Paz y los gremiales de La Paz y Bolivia (*ibid.*, 146). Fue una alianza amplia entre organizaciones de distintas condiciones de clase y étnicas de donde salió un pliego de peticiones de 45 puntos, entregado al Gobierno. El pliego reunía demandas sobre leyes, medidas de protección y bienestar social, tierras, títulos y deudas, entre otras (*ibid.*). El segundo hecho importante fue la alianza –simbólica y circunstancial, sin embargo– de Evo Morales y Oscar Oliveira con Felipe Quispe, en el momento de los alzamientos⁵⁹.

Los levantamientos indígenas combinaron ingeniosas estrategias de bloqueos de carreteras –como la llamada estrategia *pulga* o el plan *taraxchi*– con negociaciones y encuentros con ministros⁶⁰. Entre los objetivos de la movilización estuvieron aislar las ciudades y cortar los suministros

58 El 13 de julio, en pleno levantamiento, el cuartel de Q’alachaqa logró concentrar cerca de veinte mil indígenas armados con palos, piedras, chicotres y viejos fusiles Mausers (reportes de prensa citados por García Linera, 2008).

59 Oliveria fue el dirigente más importante en la Guerra del Agua, mientras Morales, para entonces, ya era una figura destacada del movimiento cocalero del Chapare.

60 El plan *pulga* –destinado a sembrar las carreteras con piedras– se ejecutaba solo en las noches, para eludir la presencia de los militares. El plan *taraxchi*, en cambio, consistía en cercar, estrangular o entrar a las ciudades, para ocupar instalaciones del poder político (Quispe, 2005).

de alimentos, así como afirmar la soberanía de las comunidades sobre el territorio (García Linera, 2008: 155)⁶¹. Las negociaciones, mientras tanto, fueron espacios públicos utilizados por Quispe para desplegar una confrontación en el terreno de las representaciones simbólicas ligadas a las estructuras sociales de clasificación étnica y racial de la sociedad boliviana. En sus constantes intervenciones públicas, Quispe se esforzaba por retratar la existencia de dos Bolivias divididas y enfrentadas en términos raciales: “La Bolivia oprimida, de cara morena, y la Bolivia señorial, blancoide” (Patzí, 2007: 223). Según Félix Patzí, un reconocido intelectual aymara, el discurso de Quispe expresaba un nuevo momento de la “guerra de razas” en Bolivia, al mostrar cómo la raza seguía siendo el ordenador de las clases sociales (*ibid.*, 224). Convertido en atracción mediática, Quispe aprovechó con ingenio los espacios públicos ofrecidos por los medios: “Probablemente ha habido pocos casos de líderes políticos que ante los medios hayan tratado y maltratado a los ministros del gobierno con tanta soltura y emotividad, que buena parte de la población aplaudió y otros vieron en él al vengador de tantos sufrimientos y vejámenes durante 500 años” (Lazar-te, 2008: 72). En esta ocasión, la “guerra de razas” encontraba una salida política a partir de un discurso cuya matriz sería la nación originaria (García Linera, 2008). Detrás del discurso nacionalista aymara se encontraba la reivindicación de las comunidades como una estructura donde el sistema de vida se diferencia claramente de las formas occidentales, en todos los sentidos: económico, cultural, social y político⁶². A través de esa retórica poderosa, acompañada de acciones colectivas, las comunidades aparecían en la vida del Estado boliviano después de haber sido invisibilizadas desde la Revolución Nacional de 1952. Emergieron como un “entramado social indígena comunitario que conservaba de manera diferenciada y compleja

61 Mientras duraban las movilizaciones, la autoridad del Estado quedaba suspendida en aquellos territorios donde se encontraban las comunidades aymaras levantadas. En muchas ciudades, la distancia con el Estado se manifestó a través de la destrucción de edificios públicos (García Linera, 2008; Gutiérrez, 2008).

62 De acuerdo con Alvaro García Linera, la aymara es una comunidad lingüística que abarca a poco más de un millón y medio de personas, y que posee todos los componentes de una unidad étnica altamente cohesionada y politizada (García Linera, 2005a: 279). Desde esa perspectiva, algunos autores teorizaron sobre la construcción de un Estado plurinacional y multicivilizatorio en Bolivia dada la caducidad histórica del Estado-nación (Tapia, 2007; García Linera, 2007a; Prada, 2007).

una lengua propia, una religión y una cosmología ancestrales, una peculiar forma de organización y regulación de los asuntos productivos, tanto de la vida política y social como de la festividad ritual” (Gutiérrez, 2008: 89). Las comunidades aportaban el elemento fáctico donde podía justificarse la existencia de una nación aymara (Máiz, 2007: 155).

La resonancia que encontró el nuevo discurso identitario de lo indígena sobre otros segmentos sociales y populares de la sociedad boliviana, tanto rurales como urbanos, se produjo gracias a un proceso más amplio y general de etnización de las identidades culturales en el país (Thomson y Hylton, 2004). Así también lo evidenció el censo de 2001, con una amplia predisposición de los bolivianos a repensar su identidad cultural. El censo reveló que el 62% de los bolivianos se identificaba en ese momento con alguna de las naciones originarias (quechuas, aymaras, chuquitano, guaraníes y mojenos) (Albó, 2008: 13). Muchos autores consideraron este dato como evidencia de un “poderoso resurgimiento de la identidad indígena” (Kohl y Farthing, 2007: 249). Del total de bolivianos que se autoidentificó con alguna nación originaria, el 31% lo hizo con la quechua, el 25% con la aymara, y el 6% con otras (*ibid.*, 250). Las estadísticas también mostraron como dato interesante que los porcentajes más altos de cada una de esas identidades originarias se ubicaban en poblaciones urbanas (Albó, 2008: 25)⁶³.

En un contexto de politización de las identidades culturales a través de lo étnico, el dato del 62% se convirtió en un arma política de los movimientos y partidos indianistas para reivindicar la idea de una sociedad mayoritariamente indígena sin expresión política propia en el Estado. No importó el hecho de que el censo no incluyera como categoría de identidad la de mestizo, tal como había ocurrido con los censos anteriores⁶⁴. De todas las categorías de identidad contenidas por el censo de 2001, la que obtuvo el porcentaje más alto –34,2%– fue “ninguna”. Se podía concluir que de

63 El Alto constituye, probablemente, el ejemplo más interesante e ilustrativo de reinterpretación de la identidad aymara en un contexto urbano. Allí, de acuerdo con los datos del mismo censo de 2001, el 82% de la población se autoidentificó como aymara (Thomson y Hylton, 2004).

64 Uno de los tópicos que el debate puso sobre la mesa fue el del mestizaje. El censo fue cuestionado porque no incluyó como categoría identitaria la de mestizo, como sí había ocurrido con los censos de 1950 y 1990. Los bolivianos se vieron obligados a escoger entre alguna de las identidades indígenas o ninguna.

trás de esa cifra se encontraba una población autoconsiderada mestiza a la que el censo no daba posibilidades de expresión ni reconocimiento⁶⁵. En el contexto de la lucha identitaria instalada ese momento en Bolivia, los mestizos fueron invisibilizados. Tal como fue diseñado, el censo terminó silenciando lo que Toranzo llama los múltiples mestizajes de la sociedad boliviana (Toranzo, 2008). En cualquier caso, el dato del 62% mostraba la existencia de una amplia predisposición cultural entre los bolivianos a politizarse desde un discurso étnico articulado de modos complejos a otras dimensiones como la región, la clase y la ideología (Zavaleta Reyles, 2008). Como sostienen Thomson y Hylton (2004), en ese momento lo étnico permeaba sobre toda la cultura y las luchas populares. Los conceptos de las identidades culturales se encontraban capturados por la militancia política (Toranzo, 2008: 40); esto es, por un discurso con fines políticos desplegado en el terreno de la lucha por la hegemonía cultural. La politización de lo étnico apuntó a un problema esencial destapado por los levantamientos aymaras: más allá de los mestizajes, de las mixturas culturales, de las movilizaciones sociales y de las migraciones a las ciudades, el discurso de las naciones originarias generaba una gran capacidad interpelatoria, dada por su sentido emancipatorio y de autovalorización de poblaciones históricamente subordinadas en la construcción de la vida estatal nacional.

La efervescencia social y popular detrás de la Guerra del Agua y de los levantamientos aymaras no fue ajena a la resistencia desplegada por los productores de hoja de coca en la región de Chapare, en el departamento de Cochabamba. Al contrario, desde 2000 en adelante, el movimiento cocalero, a través de Evo Morales, desplegó un esfuerzo sistemático por aproximarse a otras luchas sociales, como las del agua, las autonomías territoriales y la identidad cultural. De algún modo, la emergencia de esos nuevos actores y luchas abrió un horizonte de alianzas a los cocaleros, quienes habían desplegado, casi de manera solitaria, su resistencia a la política de

65 La medición de la identidad resulta ciertamente controversial. Al dato del censo, se podía contraponer los datos ofrecidos por los estudios de cultura política de la Universidad de Vanderbilt (LAPOP). En ese registro, los mestizos o cholos representan el 65% de la población, contra 19% de indígenas (Zavaleta Reyles, 2008: 53). Un debate muy interesante sobre este tema se encuentra en los artículos de Albó, Toranzo y Zavaleta Reyna publicados en el libro colectivo *Unresolved Tensions. Bolivia Past and Present* (2008).

erradicación del cultivo de la hoja durante la década de los noventa⁶⁶. Septiembre de 2001 y febrero de 2002 fueron momentos álgidos de la Guerra de la Coca (Gutiérrez, 2008: 156). El movimiento cocalero se configuró a partir de una red de sindicatos campesinos, aglutinados en federaciones –seis federaciones del trópico cochabambino–, que llegaron a funcionar como una suerte de gobierno local y a la vez como movimiento social. En la década de los noventa, en pleno declive de la Central Obrera Boliviana (COB), los sindicatos cocaleros fueron el movimiento social más contestatario y poderoso de Bolivia (Kohl y Farthing, 2007: 251; Gutiérrez, 2008: 166). Se manifestaron en contra de la política forzada de erradicación del cultivo de la hoja puesta en vigencia desde los años ochenta, casi al mismo tiempo que el retorno a la democracia⁶⁷. El abuso de los derechos humanos, las promesas incumplidas de desarrollo alternativo y la militarización del conflicto bajo presión de Estados Unidos creó una situación explosiva en el Chapare (Kohl y Farthing, 2007: 251). Como hemos visto, los cocaleros tienen orígenes distintos: quechuas de los valles rurales de Cochabamba, aymaras del altiplano, mineros relocalizados, y pobres urbanos (*ibid.*, 251)⁶⁸. “Por eso, podemos hablar de la articulación de memorias campesinas, indígenas y mineras como sostén ideológico, cultural y organizativo de la identidad cocalera del trópico de Cochabamba, la cual, no por casualidad, constituirá la base de una fuerza política que trascenderá su territorio y se desbordará, con relativa rapidez, hacia el ámbito nacional” (Stefanoni y Do Alto, 2006: 32, 33).

66 Los cocaleros aprovecharon las movilizaciones indígenas aymaras para plantear sus propias demandas y en especial denunciar el programa del Gobierno de establecer tres nuevos campamentos militares en el Chapare (Assies y Salman, 2005: 284). En octubre se produjo la militarización de la zona con violentos incidentes que ocasionaron la muerte de varios policías. El Congreso responsabilizó al entonces diputado Evo Morales, líder de los cocaleros, por las muertes de los policías. Se le retiró la inmunidad parlamentaria y se lo destituyó con el voto de 104 de los 130 diputados (Assies y Salman, 2005: 285).

67 Las ventajas del cultivo de la coca son sus altos precios, bajos costos, baja inversión y alta generación de empleo (Stefanoni, y Do Alto: 2006: 26). Hasta fines de los años noventa esta actividad proporcionaba entre el 40% y el 75% del total de los ingresos de las familias cocaleras, que combinan este cultivo con el de productos de consumo doméstico (arroz, maíz, plátanos, cítricos) (Laserna, citado por Gutiérrez, 2008: 159).

68 Se estima que a comienzos de los noventa 45 mil familias vivían del cultivo de la hoja de coca (Kohl y Farthing, 2007).

Los cocaleros se organizan en sindicatos y en federaciones. Alrededor de 600 sindicatos de base, articulados en 74 centrales y seis federaciones, configuran la estructura organizativa del movimiento (Gutiérrez, 2008: 166). Los sindicatos cocaleros son más que organizaciones para la defensa de sus intereses frente al Estado: operan como “un poder local protoestatal” (Stefanoni y Do Alto, 2006: 32), como una suerte de estructura de gobierno local en zonas de colonización, con una autonomía de facto y control territorial (Gutiérrez, 2008: 160). “Las organizaciones sindicales (cocaleras) actúan como gobierno local asignando la tierra y mediando en los conflictos tanto internos como aquellos entre comunidades” (Kohl y Farthing, 2007: 252). Además, se encuentran en permanente confrontación con las políticas forzadas de erradicación de los cultivos seguidas por los Gobiernos desde el inicio de la llamada democracia pactada (Gutiérrez, 2008: 166)⁶⁹. De todos los planes gubernamentales puestos en vigencia, el más agresivo fue el diseñado por el Gobierno de Bánzer con el nombre de “Plan dignidad” (1998), bajo el lema “coca cero”. Este tenía cuatro pilares: desarrollo alternativo, prevención y rehabilitación, erradicación de plantaciones ilegales y redundantes, e interdicción (Assies y Salman, 2005: 284)⁷⁰. La política de erradicación llevó a una militarización del conflicto con el apoyo de Estados Unidos, que incluyó la instalación de cuarteles de entrenamiento militar en pleno Chapare (Stefanoni y Do Alto, 2006: 27, 35). “La guerra contra las drogas de los noventa costó la vida a muchos cocaleros, pero su movimiento emergió como una renovada y recontextualizada organización firmemente opuesta al imperialismo norteamericano y las políticas económicas neoliberales” (Postero, 2010: 22). Fue precisamente en septiembre de 2001 cuando se agitaron los enfrentamientos entre los productores cocaleros y las fuerzas militares. Entre septiembre de 2001 y febrero de 2002 se vivió uno de los momentos más violentos de la prolongada Guerra de la Coca

69 El primer plan lo puso en marcha el Gobierno de Paz Estenssoro, conocido como “Plan trienal de lucha contra el narcotráfico”. Luego vino el plan “Opción cero” del Gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997), hasta llegar al “Plan dignidad”, de Bánzer (Stefanoni y Do Alto, 2006: 35).

70 Para el período 1998-2002 se fijó un presupuesto de 952 millones de dólares, de los cuales 700 irían para programas sustitutivos del cultivo de la hoja (Assies y Salman, 2005: 284).

(Gutiérrez, 2008: 156). Se trató de un “tercer torrente” de la lucha social, que produjo, de modo progresivo, el desmoronamiento del dominio neoliberal (*ibid.*, 156).

El movimiento cocalero y su “instrumento político”, el MAS

Este tercer torrente, sin embargo, se había proyectado, desde mediados de la década de los noventa, hacia la participación política en los espacios electorales abiertos por la democracia y por la descentralización municipal. Lo había hecho de un modo singular: mediante la creación de un partido político propio, el Movimiento al Socialismo (MAS) como Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP)⁷¹. Se trata de un partido sui generis de autorepresentación popular en el seno de la izquierda boliviana, en el cual las fronteras entre partido y movimiento son difusas (Mayorga, 2007: 121). Su incursión en el ámbito institucional y electoral creó una doble lógica de actuación que combinó la presión social (bloques de carreteras, huelgas de hambre, marchas, solidaridad con otras luchas) con la representación parlamentaria, que ponía en evidencia una conflictiva relación con la democracia representativa (*ibid.*, 123). La idea de instrumento planteaba un espacio de participación directa de los mi-

71 El proceso de formación del MAS-IPSP sigue un largo recorrido que se remonta a comienzos de la década de los noventa, cuando las seis federaciones cocaleras del Chapare crearon, en 1992, una instancia coordinadora, de la cual Evo Morales fue designado presidente en 1996. Las federaciones formaron parte de la CSUCTB; una vez unidas, se convirtieron en una fuerza poderosa dentro de la organización. Fue en el marco de la coordinadora donde se inició el debate sobre la construcción del “instrumento político”, tesis llevada a los congresos de la CSUCTB de 1994 y 1996 (Gutiérrez, 2008: 168). La idea del instrumento se concretó por primera vez en 1995 con la formación de la llamada Asamblea por la Soberanía de los Pueblos (ASP). Su primera participación electoral se produjo en las elecciones municipales de 1995, en el marco de la recién creada Ley de Participación Popular (LPP). Luego, este mismo instrumento participó en las elecciones generales de 1997, como parte de un frente político –Izquierda Unida– vinculado al Partido Comunista Boliviano. Morales fue uno de los cuatro candidatos que lograron una diputación. Fue el más votado del país, con el 70% de los votos de su distrito. El MAS surgió luego de esta primera experiencia política electoral, como resultado de una disputa entre Alejo Véliz, primer presidente de la ASP, también electo diputado, y Morales. La disputa con Véliz llevó a Morales a crear el IPSP. Las primeras elecciones en las que intervino el MAS fueron las municipales de 1999, que lo convirtieron en un partido sobre todo local.

litantes sindicales mediante una adhesión colectiva de sus organizaciones, sin crear una estructura partidaria (diferenciada de las bases) (Do Alto, 2007: 75). Se pensó que la vinculación directa con las organizaciones sindicales le haría un partido menos propenso tanto al caudillismo como a una oligarquización (Mayorga, 2007: 123). Pero, a la vez, esa naturaleza le planteaba una gran dificultad: generar políticas nacionales más allá de las demandas corporativas de los grupos de base (*ibid.*). La estrategia seguida por el MAS fue salir de su implantación territorial –el Chapare– para sumarse a las otras dinámicas de conflicto (Stefanoni, Ramírez y Svampa, 2009: 49) con la mira puesta en el escenario electoral. “Tienes al MAS buscando una presencia nacional mediante la construcción de una hegemonía dentro de los movimientos sociales; si había luchas, siempre estaban allí los cocaleros y el MAS apoyando esas luchas, como a su modo lo hicieron los mineros en los años cincuenta y sesenta, hay una búsqueda de articulación social” (*ibid.*, 2009: 50). Con el tiempo, el MAS se convertiría en una confederación negociada y tensa de organizaciones sociales (*ibid.*, 50).

No resulta fácil definir ideológicamente al MAS, tanto por sus orígenes campesinos como por las diversas corrientes que convergieron en él: desde guevaristas e izquierdistas de viejo cuño, indigenistas moderados y radicales, hasta defensores de una democracia radical contrahegemónica (Salvador Romero, entrevista #18). Con esta diversidad, el MAS articuló una doctrina esencialmente nacionalista, teñida de indianismo y de marxismo (Do Alto, 2007: 81). Abandonó el reduccionismo clasista y obrero de la izquierda tradicional, rescató la crítica indigenista al proyecto de homogenización cultural del nacionalismo revolucionario, y su impugnación al neoliberalismo defendió el rescate del nacionalismo estatista del pasado (Mayorga, 2007: 124). El MAS reconstruyó una figura clásica del discurso político latinoamericano: el pueblo, cuyos representantes ya no son los mineros y obreros, o la clase media, sino los indígenas (Do Alto, 2007: 81). Los pueblos indígenas se constituyeron en unidades que forman parte del pueblo y la nación boliviana (Mayorga, 2007: 124). No obstante, lo indígena fue una incorporación posterior a la retórica partidista del MAS, en el marco de las disputas de liderazgo entre Morales y Quispe, y de un esfuerzo por atraer hacia el partido las bases aymaras de la CSUCTB. Pero

una vez incorporada esa dimensión retórica y política, el problema general de exclusión social quedó ligado a la dimensión racial como aspecto sustancial del proyecto político masista. Con el tiempo, el discurso pondría efectivamente en el centro la variable étnica, para polarizar y exacerbar las diferencias (entrevista # 18). La racialización de la política boliviana rompió la fuerte idea de mestizaje dejada por la Revolución de 1952 (*ibid.*).

De modo casi simultáneo a la creación del MAS, se dio la formación del Movimiento Indígena Pachakutik (MIP), liderado por Felipe Quispe, concebido como un instrumento político de la CSUCTB. Si por el lado de los cocaleros surgió el MAS-IPSP, por el lado de los pueblos aymaras surgió otro instrumento propio de participación política. El MIP se formó en 2000, en pleno inicio de los levantamientos aymaras, y se definió como un partido radical de orientación indigenista que pretendía reconstituir el Kollasuyo sobre la base de los *ayllus* actuales (Lazarte, 2008: 72). Su acto de fundación se realizó en un lugar con una inmensa carga simbólica: la plaza del pueblo donde fuera descuartizado Tupak Katari en 1781. En sus inicios, el partido se presentó como un instrumento político de los verdaderos dueños de las tierras (Programa del MIP, citado por Patzi, 2007: 242). “En su programa resaltó todos los valores culturales y simbólicos andinos y eso incidió directamente en su accionar en los espacios de poder” (*ibid.*). Fue un discurso lírico y poético, sin un proyecto societal alternativo, según el propio Patzi. Tanto en el MAS como en el MIP había una relación íntima con sus respectivas organizaciones de base. No se daba una relación de exterioridad con el movimiento sino una de fusión. “El partido no reemplaza nunca al movimiento sino que es una parte más del repertorio organizativo del movimiento mismo” (Máiz, 2007: 150).

El MAS y el MIP compartían mucho en sus repertorios ideológicos: crítica implacable al modelo neoliberal, cuestionamiento a los partidos tradicionales, reivindicación de los grupos étnicos, defensa de las comunidades y crítica al multiculturalismo como una postura insuficiente para llevar a cabo la descolonización del Estado y de las estructuras del poder (Lazarte, 2008; Máiz, 2007). Pero hay un punto crucial donde los dos movimientos/partidos se distanciaban: su discurso nacionalista. Los dos privilegiaban una suerte de relación natural, primigenia, entre el individuo y la nación,

entendida como comunidad natural a la que atribuían ciertos rasgos étnicos propios (Máiz, 2007: 155, 156)⁷². Sin embargo, mientras las demandas nacionalista del discurso indianistas fueron incorporadas por el MAS en el marco de un proyecto general de refundación nacional boliviana, “el MIP postuló en todo momento una estrategia etnicista esencialista y excluyente –de hecho antiblanca– de la mano de un indigenismo de base exclusivista aymara, que no solo lo distanciaba de la población mestiza, sino de los indígenas quechuas y guaraníes” (*ibid.*, 153). Mientras las tesis del MAS se enmarcaban claramente en una perspectiva nacional boliviana, pues denunciaba la destrucción y pérdida de soberanía del Estado nacional, la del MIP se planteaba desde la perspectiva de una nación aymara abiertamente enfrentada a cualquier refundación del Estado boliviano (*ibid.*, 157). “Para el MAS, el eje definidor del problema era la nación boliviana, que debía renacer a partir de la nación originaria” (*ibid.*).

Las elecciones de 2002 representaron un momento crucial en el proceso de acoso y desafío al modelo económico y político predominante hasta entonces en Bolivia. Los resultados de la elección provocaron un primer gran remezón en el sistema de partidos de la democracia pactada. La gran sorpresa la dio el MAS, al ubicarse en el segundo puesto de la competencia presidencial y convertirse en el partido con la segunda bancada en la Cámara de Diputados. La experiencia de participación política en los procesos electorales a nivel local y nacional, gracias a la descentralización, unida a la consolidación de los movimientos sociales alrededor de una línea étnica y de crítica al modelo neoliberal y la democracia pactada, explican el éxito electoral de este movimiento (Van Cott, 2003). La elección presidencial la

72 “En efecto, en ambos se encuentran omnipresentes, si bien con diferente peso y articulación, las principales asunciones de la ideología tipo nacionalista: a) la humanidad se divide en comunidades naturales y sustanciales: las naciones; b) cada nación es homogénea interiormente, esto es, posee una identidad nacional articulada en torno a los rasgos diferenciales de su etnicidad; c) esta peculiaridad específica de lo propio señala, a la vez, la diferencia fundacional con lo ajeno, con otras naciones, deslinda el nosotros del ellos; d) la libertad y una existencia auténtica de los ciudadanos requiere su identificación con una nación, hasta el extremo que la lealtad a la nación prevalece sobre otras lealtades de grupo o clase; e) las naciones solo pueden ser libres y realizarse disponiendo de un Estado propio soberano e independiente; f) el Estado debe estar al servicio de la nación, de su lengua, de su cultura, de sus intereses; g) la libertad y la paz mundiales solo serán posibles con la libertad e independencia de todas las naciones” (Máiz, 2007: 153).

ganó el candidato del MNR, Gonzalo Sánchez de Lozada, con el 22,4% de los votos, contra el 20,94% del MAS. La escasa diferencia mostró lo competitiva que fue la elección presidencial, pero, sobre todo, la creación de una nueva y clara línea de oposiciones dentro del sistema político y partidario boliviano. Un segundo remezón provocado por la misma elección fue la pobrísima votación lograda por ADN, con apenas el 3,4% de respaldo en la votación presidencial, y ni un solo escaño en el parlamento. También los partidos neopopulistas, que en las dos anteriores elecciones habían tenido una importante presencia en el parlamento –UCS y CONDEPA– desaparecieron del mapa⁷³. Aparte del buen desempeño del MAS, otros dos partidos emergieron en la escena política: el NFR y el MIP. El primero, crítico de los partidos dominantes y propulsor de una asamblea constituyente, que obtuvo el 20,91% de los votos en la elección presidencial y el 19,23% de los escaños parlamentarios, se convirtió en la tercera fuerza política de Bolivia, muy cerca del MAS⁷⁴; y el segundo también obtuvo un resultado importante, con el 4,62% de los escaños parlamentarios⁷⁵. El escenario dejado por las votaciones de 2002 presentó un sistema partidario más fragmentado y volátil, con nuevos actores políticos, y la desaparición de algunas fuerzas importantes de los últimos años⁷⁶ (ver cuadro # 18).

La presencia política del MAS y del MIP en la escena parlamentaria dio la vuelta a la política boliviana. “Fue un resultado histórico para los subrepresentados indígenas bolivianos” (Van Cott, 2003: 752). Así lo evidenció la propia configuración social del parlamento, donde destacó la presencia de

73 Los dos partidos fueron ampliamente desplazados por el MAS, con lo cual se evidenciaba, al mismo tiempo, la evolución del campo de lo popular hacia lo étnico. El giro se manifestó claramente en el predominio absoluto del MAS en el bastión del populismo, la ciudad de El Alto.

74 La diferencia entre los dos partidos fue de menos de un punto porcentual.

75 El éxito del MIP fue menos espectacular pero muy significativo en términos políticos, dado su radicalismo indianista. La votación del MIP se concentró en las zonas aymaras. “Como en los casos anteriores de partidos o movimientos kataristas, lo que identificó al MIP fue el caudillo y luego sus propias orientaciones políticas” (Lazarte, 2008: 71). “El MIP no sería nada sin Felipe Quispe y él no lo sería sin la cadena de factores que lo convirtieron en figura política nacional, particularmente los acontecimientos de abril y septiembre de 2000” (*ibid.*, 72).

76 Un indicador que muestra claramente el cambio de las preferencias electorales de los bolivianos en las elecciones de 2002 es el índice de volatilidad. Para dicha elección, la volatilidad general del sistema fue de 56,21%, lo cual quiere decir que uno de cada dos bolivianos votó de una manera distinta a como lo había hecho en la elección anterior.

dirigentes campesinos e indígenas. Algunos diputados dieron sus primeros discursos en quechua, aymara o guaraní (*ibid.*, 753). El sorprendente resultado de la elección de 2002 se explica gracias a que el voto rural tuvo una expresión propia, en lugar de alinearse con las tendencias urbanas (Oviedo, 2010: 93). Un clivaje campo/ciudad operó en el comportamiento electoral que orientó el voto rural hacia sus propios intereses y representaciones (Suazo, 2009). Por supuesto, la votación de Morales recogió mucho más que el voto cocalero. “Hubo voto quechua en Cochabamba y aymara en las provincias de La Paz, lo mismo que en Oruro y en Potosí; voto de sectores migrantes y vulnerables, juntamente con el voto de la clase media contestataria de izquierda” (Lazarte, 2008: 66). La emergencia del MAS y del MIP en la escena electoral podía verse como un elemento democratizador, no disruptivo, del sistema político, en la medida en que el parlamento ganaba representatividad social. “A las distintas pluralidades se unía la pluralidad étnica y lingüística, mayoritaria en el país y ausente de toda la historia parlamentaria desde la fundación de la república” (*ibid.*, 65). Pero el remezón provocado en el sistema de partidos vino acompañado de una polarización ideológica entre proyectos que se disputarían tanto en el marco del sistema político como de las calles y carreteras. De allí que una consecuencia clara de los resultados electorales haya sido la polarización en términos de propuestas políticas (Mayorga, 2003). Cuando se mira los resultados desde esta perspectiva, queda claro que en las elecciones de 2002 no solo se produjo el apretado triunfo de unos partidos sobre otros, sino un cambio de mayor alcance y significación histórica en las relaciones entre poder y etnicidad en la sociedad boliviana. Por último, y dado que el MAS y el MIP eran partidos vinculados con movimientos sociales, las elecciones dieron paso a un cambio en las relaciones entre sociedad y Estado. A la polarización étnico/cultural y político/programática abierta por la elección de 2000, se sumaron las fracturas regionales evidenciadas en la distribución territorial del voto. En efecto,

los partidos emergentes concentraron su votación en cuatro departamentos (La Paz, Cochabamba, Oruro y Potosí), que corresponden a las zonas altiplánicas y vallunas con mayor población indígena, y sufren con mayor rigor la crisis económica porque formaban parte del eje minero exportador

que colapsó en los años ochenta. En cambio, el MNR y el MIR obtuvieron su mayor votación en los cinco departamentos (Santa Cruz, Beni, Pando, Tarija y Chuquisaca) de la zona oriental y del sur que presentan experiencias y expectativas de pujanza económica (Mayorga, 2003: 11).

La polarización ideológica que se anticipaba iba, pues, anclada en espacios territoriales diferenciados profundamente.

La Guerra del Gas y la renuncia del “gringo vende patria”

Entre la elección de 2002 y la siguiente, en 2005 —que consagró al MAS como partido mayoritario—, las “dos Bolivias” (según la metáfora de Quispe) escenificaron una profunda lucha social y política: la llamada Guerra del Gas, que concluyó con la abrupta renuncia de Gonzalo Sánchez de Lozada como presidente de la república, apenas un año y seis meses después de haber asumido el cargo. Si la Guerra del Agua marcó el ascenso de la potencia social de los movimientos populares, la Guerra del Gas fue la expresión condensada de las múltiples contradicciones que estallaron en Bolivia, pues mostró, de modo incontestable, el agotamiento del modelo hegemónico basado en el neoliberalismo económico y en la democracia centrada en el sistema de partidos (Mayorga, 2007: 99). El cambio se produjo de modo dramático, con violencia y sangre: hubo setenta muertos y 400 heridos durante los trágicos acontecimientos ocurridos, entre el 10 y el 18 de octubre de 2003, sobre todo, en la ciudad de El Alto.

Sánchez de Lozada se posesionó para su segundo mandato el 6 de agosto de 2002, después de una apretada victoria sobre el MAS. Para ser designado presidente por el parlamento, el debilitado MNR debió formar una mega coalición de mayoría de la cual fueron excluidos los dos partidos ligados a los movimientos sociales: el MAS y el MIP⁷⁷. Las distancias ideológicas entre ambos bloques alejaron cualquier perspectiva de entendimiento. Ni el escenario económico ni el social ni el político traían buenos

⁷⁷ La elección de Sánchez de Lozada como presidente fue posible gracias a una alianza parlamentaria del MNR con el NFR, el MIR y lo que quedaba de ADN.

augurios para el Gobierno. Ya a fines de 2002, la economía boliviana debió enfrentarse al espectro de nuevos ajustes económicos para resolver el déficit fiscal que ensombrecía el panorama para el siguiente año. De acuerdo a estimados oficiales, el déficit fiscal para 2003 sería del 8,5% del PIB, un nivel inmanejable. Tal como en Ecuador en la crisis de 1999, los esfuerzos del Gobierno se orientaron a reducir ese porcentaje, con el propósito de alcanzar un acuerdo con el FMI. El organismo puso como condición bajarlo del 8,5% al 5,5% del PIB (Kohl y Farthing, 2007: 274). El déficit fiscal ya era un indicador preocupante de los pobres resultados dejados por la política económica de ajuste y reforma estructural iniciada a mediados de la década de los ochenta. El entonces vicepresidente de Sánchez de Lozada, Carlos Mesa, describió así el panorama que tenía por delante el Gobierno del MNR: “La situación económica era dramática, el déficit incontrolable y el presidente se empeñaba en no apelar al aumento de los hidrocarburos que, según creía, sería mucho más grave para la economía popular porque afectaría los precios directos del gas licuado y generaría un alza automática de los precios de los productos básicos” (Mesa, 2008: 59).

El camino de ajuste fiscal escogido fue la fijación de un impuesto del 12% sobre el ingreso, que afectaba al 5% de la población total y al 24% de los asalariados formales: maestros, médicos, enfermeras, trabajadores fabriles y policías (Mesa, 2008: 59; Gutiérrez, 2008: 197). La previsible reacción al llamado “impuestazo” vino desde los maestros y los obreros, que se movilizaron el día mismo —12 de febrero— en que se anunció el envío del proyecto al Congreso. Un día antes, Evo Morales, convertido ya en la figura política más importante de la oposición, llamó a oponerse al impuesto mediante actos de desobediencia civil (Mesa, 2008: 59). A las protestas de los maestros y empleados del Estado se unió la COB; entonces, se produjo una convergencia de acontecimientos dramáticos. En pleno comienzo de las protestas, el Grupo Especial de Seguridad de la Policía (GESP) se amotinó en uno de sus cuarteles, ubicado en plena plaza Murillo, en el corazón de La Paz, para exigir un aumento de sueldos y una mejora en las condiciones cuartelarias (*ibid.*, 2008). Lo que se produjo en horas de la noche del 12 de febrero, cuando el amotinamiento policial y las protestas en contra del “impuestazo” coincidieron, ha sido descrito por Mesa —testigo

directo de los acontecimientos— como un infierno: “Estaba viendo matarse a soldados y policías, era una enajenación que para las 20h00 se apoderaría de la ciudad entera” (*ibid.*). Efectivos militares recibieron la orden de controlar el motín policial cuando se iniciaban las protestas sociales en contra del “impuestazo”. A pesar de una cadena de televisión del presidente a las 16h30 para anunciar el retiro del proyecto, las protestas continuaron con actos violentos como ataques a las sedes del MNR y el MIR, el incendio del edificio de la vicepresidencia en la noche, y la destrucción de una parte del palacio Legislativo y de varios ministerios (Mesa 2008: 62-63; Gutiérrez, 2008: 196). También se produjeron violentos enfrentamientos entre los integrantes de un destacamento militar de infantería con los policías del GESP amotinados (Gutiérrez, 2008: 196). El resultado final de la confrontación fue de 34 muertos y 182 heridos entre civiles y entre los cuerpos policiales y militares (*ibid.*, 198), a más de la destrucción de los edificios públicos. Febrero fue, sin duda, un violento anuncio de los tiempos que empezaba a vivir Bolivia después de las elecciones de 2002.

La Guerra del Gas, un nuevo acontecimiento con nomenclatura bélica, se desarrolló entre los meses de septiembre y octubre de 2003, como reacción a los planes del Gobierno de emprender un proyecto de exportación de gas natural a Estados Unidos y México por puertos chilenos. El plan, que contaba con el apoyo de la coalición de Gobierno, sería ejecutado por las empresas petroleras transnacionales Repsol YPF, British Petroleum, British Gas, Amoco, Elf y Exxon, instaladas en Bolivia gracias a la Ley de Hidrocarburos aprobada por Sánchez de Lozada en 1996, durante su primer período presidencial. Los puertos chilenos por donde saldría el gas boliviano serían Iquique y Arica, perdidos por Bolivia durante la Guerra del Pacífico en el siglo XIX. Cuando se empezó a conocer sobre este plan de exportación, entre los temas cuestionados apareció, precisamente, el bajo porcentaje que percibiría el Estado (18%), frente al de las transnacionales (82%), en los contratos de riesgo firmados entre ambas partes (Gutiérrez, 2008: 207)⁷⁸.

78 La ley de 1996 abrió el camino para que la empresa estatal YPFB celebrara contratos de riesgo con compañías extranjeras para la exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos (Rodríguez, 2008: 120). La ley dejaba claro que los contratos no transferían la propiedad de los

Como reacción al plan del Gobierno, en abril de 2003 se formó la llamada Coordinadora Nacional para la Defensa y Recuperación del Gas (*ibid.*, 208). La iniciativa recogió la experiencia de la Coordinadora del Agua, salvo que esta vez aglutinó a más de veinte organizaciones bajo el liderazgo de Evo Morales. “La heterogénea coalición incluía a figuras militares, activistas nacionales contra la globalización, juntas vecinales, jubilados y veteranos octogenarios, representantes de organizaciones sindicales, campesinos del altiplano y coccaleros” (Kohl y Farthing, 2007: 276). Para el 18 de septiembre, la Coordinadora organizó movilizaciones en las cuatro ciudades más grandes del país, para oponerse al plan de la venta del gas, que seguía su curso. La mayor movilización se produjo en La Paz. Las consignas que aparecieron en esa marcha revelaron el espíritu que animaba a los manifestantes; quizá la más importante fue aquella que proclamó: “el gas nos pertenece por derecho, recuperarlo e industrializarlo es nuestro deber” (Suárez, 2003: 33)⁷⁹. El lema estableció una asociación entre la recuperación del gas y la del mar, al jugar con una frase inscrita en la memoria de los bolivianos desde la escuela para mantener viva su conciencia nacional después de la Guerra del Pacífico (*ibid.*). La potencialidad de esta frase radicaba en asociar distintos imaginarios políticos: “Primero, la sustitución de la palabra ‘mar’ por ‘gas’ en ese clásico estribillo hace que se despierte el sentimiento profundamente anclado en el imaginario boliviano del tema del mar” (*ibid.*). A esa consigna, se sumaron otras de tono igualmente bélico: “Tambores de guerra en defensa de nuestro gas” (*ibid.*); y otras que denunciaban la falta de transparencia en todas las negociaciones con las empresas transnacionales: “Basta al robo, alto a la corrupción” (*ibid.*). En todas las afirmaciones la nacionalización volvía como una fuerza movilizadora para recobrar los recursos naturales. Ahora, sin embargo, la recuperación se asociaba con la vieja reivindicación nacional del mar, dada la pretensión del Gobierno de exportar gas boliviano por puertos chilenos.

yacimientos de los hidrocarburos, la riqueza contenida en el subsuelo (*ibid.*), pero sí la producción a “boca de pozo”. El momento que el producto salía a la superficie pasaba a manos de las compañías extranjeras, y los beneficios de la venta se repartían en los porcentajes señalados.

79 Dicha consigna jugaba con la frase histórica de los bolivianos a raíz de su derrota en la Guerra del Pacífico: “El mar nos pertenece, recuperarlo es nuestro deber”.

Las manifestaciones convocadas por la Coordinadora empataron con un nuevo momento de turbulencia social en el altiplano por la movilización de las comunidades aymaras, con lo cual se produjo una convergencia excepcional de dos tradiciones de lucha: la indígena y la nacional popular (Thomson y Hylton, 2007: 18). El movimiento indígena aymara había mantenido un juego de negociaciones con el Gobierno sobre la agenda de 45 puntos planteada a raíz de los levantamientos de 2000 y 2001. Las negociaciones fueron un juego constante de encuentros, desencuentros y amenazas. En septiembre de 2003, en el comienzo de las movilizaciones contra el gas, se inició un bloqueo de caminos en el altiplano y una serie de huelgas de hambre indefinidas (Gutiérrez, 2008: 200, 201)⁸⁰. Como consecuencia de los bloqueos, un grupo de 200 turistas extranjeros quedó atrapado en el poblado de Sorata, a cuatro horas de La Paz; el Gobierno montó un operativo militar el 19 de septiembre para rescatarlos. En su paso por Warisato, uno de los puntos de bloqueo, los militares se enfrentaron a la población y provocaron la muerte de tres civiles y dos policías, acontecimiento que provocó la radicalización de los bloqueos. Durante tres semanas, como recuerda Mesa, el altiplano se mantuvo convulsionado y violento (Mesa, 2008: 70). Fue, sin embargo, la ciudad de El Alto, situada a pocos kilómetros de La Paz, la que se convirtió en el epicentro de las protestas en contra del Gobierno, el escenario donde confluyeron todos los malestares, incluido el de los alteños ante un aumento a los impuestos prediales decretado por el alcalde (los llamados formularios catastrales Maya-Paya). Esta coyuntura histórica configuró a la ciudad de El Alto como un actor político decisivo, a través, sobre todo, de su red de juntas vecinales.

El Alto es una de las ciudades más pobres de Bolivia. Surgió en los años cincuenta como un barrio industrial de La Paz al calor de los planes desarrollistas de la Revolución Nacional. Ha tenido un crecimiento poblacional vertiginoso: de 11 mil habitantes en 1950 pasó a 650 mil en 2000, debido a varios oleajes migratorios (Gutiérrez, 2008: 213). Los barrios de la ciudad están configurados mayoritariamente por poblaciones mineras y

80 El hecho que desató los bloqueos indígenas fue el apresamiento del dirigente Edwin Huampo, a quien se responsabilizó por la muerte de dos personas acusadas por robo de ganado en su comunidad (Kohl y Farthing, 2007: 277).

aymaras, cada una con su propia identidad, en lo que algunos llaman espejos de las provincias del interior. Cada barrio cuenta con su propia junta de vecinos, con sus asambleas generales y abiertas, que operan como una suerte de microgobierno para enfrentar las necesidades básicas de la población (agua, luz, alcantarillado) mediante acuerdos con el municipio (*ibid.*, 213-214). Las dinámicas organizativas e identitarias de los habitantes de El Alto giran alrededor de tres ejes: la vecindad –que indica una relación entre las personas y el territorio–, el sindicalismo –desarrollado en el sector informal– y el pueblo –una expresión de pertenencia cuasi campesina derivada de su proveniencia de un pueblo rural concreto– (Lazar, 2006: 231-239). Las juntas vecinales adquirieron importancia en Bolivia a raíz de la Ley de Participación Popular (LPP) porque les otorgaba un espacio de participación en los comités de vigilancia de los gobiernos locales recién formados y en la planificación participativa de los POA (Planes Operativos Anuales) municipales (Molina, citado por Lazar, 2006). En el contexto del malestar y agitación social general que se vivía en el altiplano y en la propia ciudad de El Alto, la Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE) resolvió iniciar un paro cívico indefinido el 8 de octubre⁸¹. “Las juntas vecinales organizaron barricadas, vigias, ollas comunes, enfrentamientos con las fuerzas policiales y militares, así como las marchas desde El Alto hacia La Paz” (*ibid.*, 241). A pesar de las presiones sociales sobre el tema del gas, Sánchez de Lozada no se mostró dispuesto a negociar, tanto así que el 11 de octubre decretó estado de sitio en La Paz y El Alto, con el fin de “imponer el orden y la Constitución” (Mesa, 2008: 69). “El Alto se convirtió en zona militarizada. Las tropas ocuparon prácticamente toda la ciudad con tanques, tanquetas y soldados” (Suárez, 2003: 46). Desde ese momento, como recuerda Mesa, “los muertos se sucedían sin cesar” (Mesa, 2008: 77). Se vivían “momentos estremecedores y dolorosos” (*ibid.*). “Otra vez se segaban vidas de decenas de compatriotas, como había ocurrido con demasiada frecuencia en los últimos años” (*ibid.*). Para el 12 de octubre, “la ciudad de La Paz estaba estrangulada por los bloqueos de carreteras, asediada por las movili-

81 La FEJUVE, la Central Obrera Regional de El Alto –filial de la COB– y los estudiantes universitarios de El Alto habían participado en las movilizaciones convocadas por la coordinadora el 18 de septiembre en defensa del gas.

zaciones en El Alto y totalmente desabastecida de carburantes y alimentos” (*ibid.*, 72). Entonces, las presiones vinieron para la convocatoria a un referéndum sobre el gas y una Asamblea Constituyente, que configuraron la famosa Agenda de Octubre. La represión, sin embargo, llevó las demandas a plantear la renuncia de Sánchez de Lozada. “Y no era para menos, Gonzalo Sánchez de Lozada concentraba una carga simbólica muy grande: era empresario minero, era gringo, era capitalizador, era político, era mnrista, y luego de los últimos acontecimientos, asesino” (Suárez, 2003: 47). Mesa recuerda una conversación íntima con Sánchez de Lozada el 12 de octubre: ‘sabes que la gente incendiará el país antes que permitir que saques el gas por Chile’ (Mesa, 2008: 71). Según Mesa, la única salida en ese momento era la convocatoria al referéndum como respuesta a la imagen que tenía un amplio sector del país del presidente, pues lo veía como un “gringo vende patria” de la capitalización (*ibid.*). El presidente representaba ciertos intereses y a una clase política que se había alejado completamente de las luchas sociales y populares, de la otra Bolivia. Las imágenes de Sánchez de Lozada encerrado en el palacio en esos días de octubre, sitiado, sin saber cómo actuar, describen el momento dramático en que se encontraba la política boliviana del largo período neoliberal:

El gran seductor que conquistó a las mejores y los mejores bolivianos que hicieron el Gobierno en 1993 se había aislado del mundo exterior y vivía encerrado en el palacio de Gobierno y la residencia presidencial. Ni pisó una calle pacaña en más de un año de gobierno, rehuyó ir a las efemérides departamentales, salvo las excepciones de Cochabamba y Santa Cruz, en las que un claqué de su partido acompañaba su recorrido para amortiguar las expresiones de disgusto de la gente. Acabó aislándose también mentalmente (Mesa, 2008: 74).

Ante la negativa del Presidente de convocar a un referéndum y las muertes provocadas por el estado de sitio, Mesa anunció su separación del Gobierno el 16 de octubre, aunque no renunciaba a la vicepresidencia. Lo hacía, según dijo, para no ser responsable de las muertes. Su apuesta también apuntaba, como se vio días después, hacia una tercera opción entre quie-

nes, como Sánchez de Lozada, argumentaban desde una arrogante “razón de Estado”, y quienes “quieren destruirlo todo para construir una utopía que nadie sabe adónde va ni qué quiere” (*ibid.*, 77). El 17 de octubre, las cartas estaban sobre la mesa: Sánchez de Lozada presentó su renuncia al Congreso y fue relevado en el cargo por el vicepresidente. La victoria política de los sectores movilizados fue celebrada esa noche con una concentración en la plaza de los Héroes, donde se reunieron cerca de 150 mil personas. Se había impuesto la fuerza de lo que Mesa llama una “nueva lógica política”, inédita, desconocida:

contraria al sistema, que no apelaba ya a los mismos instrumentos del pasado. Ni marxismo clásico, ni revolución, ni golpe de Estado. Era una suerte de monotonías callejeras con objetivos tácticos concretos, que respondían a la estrategia de destrucción del sistema en su conjunto. La violencia de ida y vuelta fue el ingrediente catalizador de esa reacción. Jaquear al Estado desde todos los flancos, romper la racionalidad entre demanda, negociación y resultados, apretar siempre con el maximalismo, abrir siempre nuevos flancos en cuanto unos se cerraban, presionar y presionar sin descanso (Mesa, 2008: 72).

La nueva lógica era el inicio de un proceso de reconfiguración general de la hegemonía política, por fuera, ciertamente, de la cuestionada institucionalidad democrática existente hasta ese momento. El viraje hegemónico venía acompañado de la radicalización de las posturas ideológicas, sustentada en la capacidad de movilización de múltiples actores sociales. La nueva lógica política apuntaba a refundar el Estado boliviano para emprender su descolonización.

La lógica era la construcción de un nuevo Estado sobre las ruinas humeanes del anterior. Un Estado con un nuevo ingrediente, el étnico culturalista, fuera de la lógica cartesiana occidental. Mientras las calles se incendiaban más día a día, los intelectuales del Ande, que ganarían en el poder a la sombra del líder cocalero transformado en ícono latinoamericano del indigenismo, escribían sobre la utopía de capitalismo andino, de recuperación del comunitarismo, de la cosmología indígena superior y alternativa al dominio occidental (*ibid.*, 2008: 73).

Esta postura dejaba de lado, en palabras de Mesa, el Estado moderno, la importancia del oriente boliviano, la inserción internacional y la globalización (*ibid.*). La promesa refundadora también se legitimaba en el fracaso de las políticas neoliberales, alrededor del cual Mesa, en ese momento ya convertido en Presidente de la República, hacía una suerte de mea culpa:

no habían podido completar con éxito la tarea de la inclusión, de la igualdad, de la libertad para todos, del fin real del racismo, del reconocimiento del otro como igual, con su propia y legítima visión del mundo, con su propia y verdadera opción de ser parte del poder. No éramos una nación que otorgase bienestar a sus ciudadanos. Esa imposibilidad justificaría el terrible precio del cambio que me tocó iniciar en este giro de la historia (*ibid.*).

La crisis desde el otro lado de la frontera: la alerta cruceña

El derrumbe del Gobierno de Sánchez de Lozada fue interpretado desde Santa Cruz como la expresión inequívoca de un complicado momento de vacío estatal, que ponía en peligro tanto los intereses departamentales como la unidad nacional de Bolivia⁸². Durante el período neoliberal existió una articulación muy fuerte entre los intereses económicos regionales y el proyecto estatal. Algunos analistas consideran, incluso, que los grupos cruceños fueron los que definieron la orientación de las políticas estatales. “Incidían en las decisiones centrales, ponían una agenda al Presidente, le daban las pautas principales por dónde tenía que ser reconducido el proceso político, social y económico del país” (entrevista # 21). Su influencia venía a través de algunas carteras de Estado donde siempre desempeñaron cargos de ministros⁸³.

82 Santa Cruz había visto la insurrección indígena y el levantamiento de El Alto a distancia. El único incidente importante se produjo el 17 de octubre en la plaza principal de la ciudad, cuando grupos identificados con la Nación Camba y la Unión Juvenil Cruceñista se enfrentaron con campesinos y colonizadores de Yapacaní que organizaron una marcha hacia la ciudad de Santa Cruz para exigir la salida de Sánchez de Lozada (Peña y Jordán, 2006: 60).

83 En su libro, Mesa detalla con mucha precisión quiénes fueron los cruceños que ocuparon cargos de ministros durante los Gobiernos de la llamada democracia pactada, para fundamentar la tesis

Está muy claro que Santa Cruz controló, a través de sus ministros, los ministerios claves de la agroindustria, la industria y las exportaciones, y también del corazón de la política en ministerios como Relaciones Exteriores, Gobierno, Defensa e Informaciones [...] Es un hecho indiscutible que las elites cruceñas controlaron la economía boliviana desde el Estado central durante todo el período democrático hasta mi llegada al gobierno en 2003 (Mesa, 2008: 209).

Los canales de acceso al Estado fueron los partidos. “Durante la etapa democrática hay una representación siempre muy importante de los grupos de poder cruceño en los distintos Gobiernos a través de los partidos” (entrevista # 26). Estuvieron presentes en los tres partidos que dirigieron el Gobierno, aquellos que pusieron en práctica la democracia pactada y la economía de mercado (entrevista # 18). La presencia de cruceños en los partidos siguió una doble adscripción: ideológica y regional. “Esto quiere decir que, aun cuando militen en distintos partidos, nunca se quitan la camiseta regional, son la voz de Santa Cruz en el partido. La región nunca se diluye en las identidades partidarias, siempre hay una cosa mixta” (*ibid.*)⁸⁴. Sin embargo, cuando Santa Cruz sintió que perdía los espacios de representación partidaria en el Estado, como ocurrió a partir de la caída de Sánchez de Lozada, renacieron con mayor fuerza los viejos temores de exclusión por parte del centralismo estatal. En ese momento de crisis, el desplazamiento del poder hacia actores emergentes, con una retórica radical de refundación del Estado, se percibió con miedo.

Santa Cruz había sido un escenario lejano a las guerras del gas y el agua, a las movilizaciones cocaleras en el Chapare, a los levantamientos indígenas del altiplano y al ascenso del MAS como segunda fuerza política en 2002. Los grupos de poder cruceño y sus dirigencias cívicas y políticas habían estado ideológicamente cerca del Gobierno de Sánchez de Lozada; com-

de la fuerte representación de los intereses de Santa Cruz en el Estado entre 1984 y 2002 (Mesa, 2008: 206-209).

84 Un ejemplo de la articulación regional de los intereses políticos lo constituyen las llamadas “brigadas parlamentarias”, integradas por los diputados de distintos partidos pero pertenecientes a un mismo departamento. Las brigadas articulan los intereses regionales en el ámbito del sistema de partidos.

partían su visión modernizadora y empresarial del Estado y la economía, pero no guardaban una lealtad absoluta hacia él, ya que lo identificaban, a pesar de todo, como un centralista. De la mano de los grupos cívicos, los cruceños se habían opuesto, sin éxito alguno, a la centralización departamental del modelo descentralizador puesto en vigencia por Sánchez de Lozada a través de la Ley de Participación Popular. La crisis de octubre encontró a los cruceños atentos y alertas a lo que ocurría en la otra frontera del país, en la frontera regional y centralista, y supieron responder a la nueva situación nacional.

El Comité Pro Santa Cruz apareció inmediatamente en la escena política para articular la respuesta departamental frente a lo que ocurría en el occidente de Bolivia. Su postura se definió a través de sendos memorándums publicados el 1, el 13 y el 17 de octubre, mientras se desarrollaba la fase final de la crisis gubernamental (Chávez Casazola, 2009: 71). La crisis se veía como un traspie político de un proyecto de modernización estatal “a partir del cual era necesario redefinir un proyecto regional de poder y su inserción en el Estado” (entrevista # 25). Los ejes de la postura cruceña fueron definidos, desde el inicio, alrededor de tres puntos convergentes: refundación del país, autonomía departamental y reivindicación de su identidad cultural. El comité situó rápidamente la crisis en el marco de su tesis histórica de la fractura del Estado boliviano, reinterpretada desde el inédito contexto político en que se encontraba Bolivia, con la protesta y movilización de sectores indígenas y populares del altiplano cuya agenda ciertamente les inquietaba. En lo más inmediato, la Agenda de Octubre contemplaba la nacionalización de los hidrocarburos y la convocatoria a una Asamblea Constituyente, temas que el nuevo presidente, Carlos Mesa, se había comprometido a llevar adelante el día siguiente de su posesión ante una multitud reunida en El Alto⁸⁵. En una perspectiva de mediano y

85 Quizá la desconfianza de los grupos dirigentes cruceños hacia Mesa radica en este hecho. Ya en el discurso de posesión, Mesa propuso la realización de la Asamblea Constituyente como camino para salir del “estado de naturaleza” en el que había caído Bolivia –según la metáfora utilizada por Mesa apelando al contractualismo de los siglos XVII y XVIII– mediante un nuevo “pacto social” sobre temas claves como el regional, el étnico, el cultural, el religioso, el social, el económico y el político (Mesa, 2008: 111). El segundo punto de su agenda era la convocatoria a un referéndum sobre los hidrocarburos para intentar zanjar la creciente polarización entre las posturas liberal, par-

largo plazo, lo crucial para el comité era la refundación del Estado, tema que iba “mucho más allá de la exportación de gas o no a Chile, y mucho más allá de la conveniencia o no de la renuncia de Sánchez de Lozada a la presidencia” (Molina, 2008: 46).

Dos semanas antes de que renunciara Sánchez de Lozada, el Comité Cívico publicó su primer Memorándum, en el cual exteriorizó su frustración frente a la historia política boliviana. “En verdad, de la vieja Bolivia poco tenemos que conservar, son 178 años de desencantos, aspiraciones frustradas e ilusiones perdidas”. El comité asumió el mismo lenguaje de los movimientos sociales que clamaban la refundación del país a través de la Asamblea Constituyente, aunque esta vía nunca fue mencionada explícitamente en sus manifiestos. A la refundación de Bolivia agregó su postura central: autonomías departamentales: “Creemos en las autonomías regionales para poder ser ‘forjadores’ de nuestro propio destino, base fundamental de un Estado moderno más eficiente y más transparente” (Chávez Casazola, 2009: 73)⁸⁶. El documento ubicaba el tema de las autonomías en la defensa de algunos postulados generales de orden político: democracia participativa, economía no dogmática (“donde coexisten la empresa pública, privada, social y mixta”), valores universales, y plena vigencia del estado de derecho. En ese primer manifiesto, el tema de la identidad cruceña también emergió con un evidente anclaje territorial: se declaraban “orgullosos de nuestra forma de ser, del sentido de pertenencia al suelo que nos acoge y de valores como franqueza, lealtad y hospitalidad [en tanto] actitudes que nos caracterizan”. El sentido identitario se construyó en un juego de oposición y diferencias con respecto al altiplano y al Estado central. “La representación del ‘ser cruceño’ propuesta por la elite cruceña en octubre de 2003 se basó, sobre todo, en la diferenciación entre Bolivia [que encar-

tidaria de la inversión extranjera para hacer frente a las enormes necesidades de capital requeridas para su explotación, y la nacionalista, que consideraba el gas como un recurso estratégico cuya propiedad, control y manejo no podían ser cedidos por el Estado (*ibid.*). Esta agenda intentó ser legitimada por Mesa en un acto multitudinario celebrado en El Alto un día después de asumir la presidencia. “En El Alto, esa mañana caliente, sellé una ligazón con el pueblo llano que no se rompió nunca” (*ibid.*, 121).

86 “Es interesante notar, por esta referencia, que ya en mayo de 2003 –cuando la atención mediática estaba focalizada en la sede del gobierno– se había iniciado la articulación de un movimiento cívico nacional en torno a la reivindicación autonómica” (Chávez Casazola, 2009: 73).

naría el Estado fracasado] y Santa Cruz [que encarnaría la región y cultura exitosas] como categorías sociales opuestas” (Peña y Jordán, 2006: 15). En ese memorándum se declararon partidarios del Estado pluricultural y multiétnico establecido en la Constitución, con lo cual tomaban distancias del discurso etnonacionalista del movimiento aymara, sobre todo. El memorándum tuvo una enorme resonancia nacional por el planteamiento de las autonomías departamentales, que suponía un paso nuevo en las posturas del comité frente al tema de la reforma política del Estado, pero también por la disyuntiva trazada en la frase final del documento: “Por lo expuesto, estamos seguros que solo existen dos caminos: i.- Ponernos definitivamente de acuerdo para sentar las bases de la refundación de un país verdadero, multiétnico, pluricultural, para que todos nos sintamos parte o... ii.- Que cada región tome su propio camino”. El memorándum fue leído por el presidente del comité, Rubén Costas, en un acto público realizado en la plaza Central de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, el mismo lugar donde, dos semanas más tarde, se produjeron fuertes incidentes entre grupos cívicos y campesinos colonos movilizados para respaldar la salida de Sánchez de Lozada. En su discurso en la plaza, Costas, que apareció flanqueado por el presidente de la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), Juan Armando Antelo, volvió sobre la histórica fractura regional de Bolivia para proponer una inversión en la definición del Estado: en lugar de “bolivianizar el oriente”, como se había planteado con la Revolución Nacional de 1952, planteó “orientalizar Bolivia” (Molina, 2008: 49). Dos semanas después, el día de la caída de Sánchez de Lozada, el comité hizo un segundo pronunciamiento en el cual insistió en la misma postura señalada en el primer memorándum: “La situación emergente de la crisis política y social obliga a los actores del sistema político a abrirse a las demandas de la sociedad civil, planteando la refundación de Bolivia a través de una nueva estructura política, económica y administrativa. De no darse este cambio, dudamos de la permanencia de Santa Cruz en la estructura actual del país”. En el tercer comunicado, titulado Manifiesto por una República Nueva, el comité dio un paso más allá, al hablar ya no solo de autonomía sino de autodeterminación. “Solo reconoceremos la legalidad y legitimidad de un sistema político en la medida en que ejerzamos el derecho que nos asiste a decidir

nuestro propio destino en el marco de la irrenunciable autodeterminación a la que tienen derecho todos los pueblos del mundo”.

Carlos Hugo Molina, quien ocupó el cargo de prefecto de Santa Cruz durante el Gobierno de Carlos Mesa, sostiene que el concepto de autonomía tenía un contenido muy vago al inicio, pero sirvió para generar un gran consenso departamental y, de manera progresiva, una gran capacidad movilizadora. “A partir de ese momento, la reivindicación autonomista ganó impulso como fuente de unidad regional y como elemento diferenciador del resto de actores políticos nacionales, al mismo tiempo que se fortaleció un proceso complejo de interpelación constante a la cruceñidad, a través del cual ganó apoyo en la sociedad civil” (Molina, 2008: 44). Desde una perspectiva política, las autonomías, por momentos matizadas en una retórica más radical de autodeterminación, fijaron una postura de reforma estatal más profunda que la tesis de la descentralización defendida hasta entonces. Todos los actores institucionales importantes de la sociedad cruceña se alinearon con la postura de la autonomía enunciada por el Comité Cívico. Desde diversas perspectivas, las autonomías se consideraron como una opción para salir de los bloqueos estatales (Prats, 2009: 80). El planteamiento autonómico, articulado de modo tan fuerte con identidades culturales y territoriales, lanzaba un enorme desafío: la organización democrática de la complejidad cultural boliviana (*ibid.*, 88). En el contexto de octubre, y cada vez de modo más claro, la autonomía se convirtió en una suerte de “escudo ideológico ante el desmoronamiento de lo que esta parte de la república consideraba que estaba ocurriendo en el país. De ser un instrumento de administración, se convirtió en un escudo con contenidos ideológicos” (entrevista # 23). El comité jugó estratégicamente con la idea de autodeterminación; la puso en el debate para insinuar un paso adicional en caso de que las autonomías no prosperaran.

La idea de autonomía no fue una postura sacada de la manga por el comité en ese momento dramático de octubre. La Asamblea de la Cruceñidad, la instancia máxima del comité, en un manifiesto publicado en abril de 2003, la planteó frente a la crisis fiscal en la que se encontraba Bolivia y ante la insinuación de nuevos impuestos a las actividades agropecuarias y de

turismo para enfrentarla (Molina, 2008: 46). En ese manifiesto, el tema de la soberanía estatal, clave en ese momento del debate boliviano, fue puesto en la mesa de discusión junto al de las autonomías, con un tono de advertencia:

Si este gobierno no gobierna en beneficio de las regiones, nos gobernaremos a nosotros mismos. La tarea que hoy asumimos es exigir autonomía, es reclamar una condición natural que nos permita autodirigirnos, autogestionarnos y autogobernarnos por el bien de todos y para todos. Si la representación de la soberanía del pueblo no cumple con este propósito, dicha soberanía tiene que volver al pueblo, debe ser revertida, para que este defina su propio destino (citado por Molina, 2008: 47).

El planteamiento de la Asamblea de la Cruceñidad, que siempre actuaría como instancia de articulación del movimiento regional, lanzó un dardo al corazón del Estado unitario. Su pronunciamiento defendía la existencia de varios pueblos soberanos –las regiones– en el territorio de Bolivia, de cuya voluntad dependía la existencia o no del Estado boliviano. El memorándum subordinó la continuidad del Estado a un reconocimiento pleno de la voluntad de las regiones.

Dos años antes, en febrero de 2001, en pleno auge de los levantamientos aymaras en el altiplano, la tesis de la autonomía ya fue proclamada como horizonte de la reforma estatal por el llamado Movimiento Autónomo Nación Camba (MANC). Este lanzó un manifiesto con una propuesta radical de autonomía política, fundamentada en la existencia de lo que el movimiento denominó “la nación cambia”. El documento produjo un verdadero remezón en el debate cruceño y nacional. Fue, sin duda, la respuesta de un grupo de intelectuales, profesionales, escritores y políticos cruceños al discurso nacionalista etnocéntrico del movimiento indígena altiplánico. El MANC se había constituido a mediados de 2000 como una iniciativa para discutir la crisis en la que ya se hallaba inmersa Bolivia, analizar los valores cívicos y morales de la región, y repasar la historia del oriente (Dabdoub, 2007). Tenía una dirigencia muy activa, un círculo semiactivo de simpatizantes y un círculo de influencia (entrevista # 28). El manifiesto del MANC planteó el problema territorial en un lenguaje nacionalista,

desconocido, nuevo, desafiante, al hablar y reivindicar el derecho a la autodeterminación de una “nación cambia”. El documento contenía propuestas generales sobre temas cruciales de ese momento como la democracia, la autodeterminación, la identidad, los recursos naturales y el Estado. El Memorándum replicó *vis à vis* el discurso de los movimientos indígenas, apelando a las mismas tesis y argumentos para presentarse como la expresión política de “nuestra región nacional”. Como bien señala Pierre Lavaud: “Los cruceños podrían suscribir sin mayores problemas el título de uno de los párrafos del Manifiesto (indigenista) del Tiawanaku: nuestra cultura como primer valor” (Lavaud, 1998: 292)⁸⁷. Lo llamativo del manifiesto del MANC fue, efectivamente, la inscripción del discurso autonómico en una retórica nacionalista teñida de matices autodeterministas. “En ambos casos [el cambia y el aymara] la apelación a una nación propia llevaba implícita la reivindicación del ‘derecho a la autodeterminación de los pueblos’, que no puede entenderse sino como una demanda por un propio Estado, de la negación del Estado-nación realmente existente” (Mayorga, 2007: 67).

Con la publicación del MANC, la tesis de Quispe parecía cobrar plena vigencia: Bolivia se encontraba inmersa en una lucha de naciones, salvo que esta vez, y este es el elemento histórico nuevo, la “otra nación” no la configuraban las elites republicanas collas sino una “nación cambia” asentada en tierras bajas. También para el MANC, el Estado boliviano expresaba una forma de “colonialismo” que anulaba los liderazgos regionales y desconocía la identidad diferenciada de los cruceños y los cambas. La propuesta general apuntaba hacia la refundación del Estado boliviano: “Urge radicalizar la democracia para transformar la naturaleza de un Estado ferozmente unitario, dependiente y servil, para construir el Estado de las autonomías departamentales y nacionales, perfeccionar la institucionalidad estatal y democratizar el poder en sus instancias nacionales, departamentales y municipales” (Memorándum del MANC, febrero de 2001). El derecho al autogobierno, que juega con la idea de autodeterminación nacional, se le-

⁸⁷ Sergio Antelo, en su libro *Los cruceños y su derecho a la autodeterminación* –el texto político más importante del nacionalismo cambia– argumenta la existencia de naciones inconclusas en Bolivia –como la cambia– en situación de semicolonias; pueblos secularmente colonizados o negados como tales desde Estados supuestamente uninacionales (Antelo, 2003: 17).

gitimaba en la existencia de una identidad cambia sistemáticamente negada por el Estado y la nación boliviana.

Frente a la sistemática negación de nuestra identidad cultural de parte del colonialismo de Estado, algunos medios de comunicación, la presencia de otras culturas o del proceso globalizador, ratificamos que la identidad nacional cambia y el nacionalismo cruceño deben ser parte de nuestra esencia, el impulso del desarrollo económico y social y el factor cohesionador de nuestra voluntad de ser libres (Memorándum del MANC, febrero de 2001).

En medio de toda su retórica nacionalista, el punto central del manifiesto del documento consistió en fijar las condiciones para negociar un nuevo pacto estatal, que garantizara la permanencia de Santa Cruz como parte de Bolivia:

Así como en 1825 nos anexaron a Bolivia por nuestra debilidad institucional, demográfica y económica, hoy estamos en condiciones de exigir no solamente un trato igualitario, de igual a igual, con el poder estatal, sino de imponer un modelo de gestión política y económica que se ajuste a nuestra propia idiosincrasia y nuestra visión de futuro. El modelo autonómico constituye la base mínima de negociación de un nuevo pacto con el Estado boliviano (Memorándum del MANC, febrero de 2001).

Su objetivo político quedó definido de modo confuso entre la autonomía y la autodeterminación nacional: planteaba convertir a Santa Cruz “en una región autónoma, dotada de gobierno propio y amparado en un estatuto especial de autonomía regional que sea la expresión del poder cruceño, como reconocimiento formal y legal a nuestra nación-Estado” (Memorándum del MANC, febrero de 2001).

El MANC no era, de ninguna manera, un movimiento clandestino ni soterrado. Al contrario, muchos de sus integrantes eran personajes públicos con destacadas trayectorias políticas, intelectuales y profesionales. Su principal figura, Sergio Antelo, había sido alcalde de Santa Cruz y militante de izquierda. Por esta misma razón, el manifiesto del movimiento tuvo repercusión en el debate cruceño, sobre todo alrededor del tema de la identidad local y regional. El MANC lanzó un desafío a los cruceños: pensarse como

nación, y como nación cambia. Si bien la identidad no era un tema nuevo para los cruceños, puesto que desde inicios del siglo XX sus críticas al Estado central habían girado alrededor del problema de lo nacional boliviano, esta vez, sin embargo, el debate ligaba la reforma territorial del Estado a la existencia de una “nación cambia” portadora de su propia historia, héroes, lenguaje y tradiciones. El mismo debate que se había planteado en el seno del movimiento aymara desde el katarismo radical llegaba a Santa Cruz de la mano del MANC. La cruceñidad se volvía un vector innegable del campo de fuerzas donde se dirimía la nueva Bolivia, como lo eran también los movimientos identitarios de los pueblos originarios e indígenas (Prats, s/f: 1). “Unos y otros tienen en común el reconocimiento como naciones (al menos culturales) con derecho a la autonomía política, derecho que se justifica en la necesidad de preservar y desarrollar su propia identidad” (*ibid.*).

El manifiesto del MANC “armó un gran despelote” en el debate nacional y regional (entrevista # 28). Toda la institucionalidad cruceña tomó distancia de las posturas autodeterministas y nacionalistas del movimiento, y entendió que el MANC lanzaba un desafío también a la posición ocupada por el Comité Pro Santa Cruz dentro de la estructura del poder regional. La idea de “nación cambia” fue rechazada por el movimiento cívico cruceño y el empresariado (entrevista # 27). Se calificó al grupo como “radical y separatista”. Parte de esa distancia llevó a una política de exclusión y condena de sus integrantes. Como lo sostiene su propio fundador e ideólogo: “No nos han dado espacio porque allí se disputa el poder regional, ellos no nos iban a ceder el poder regional. Nos han callado, nos han silenciado, nos han correteado y hasta nos han marcado como terroristas” (entrevista # 28).

Las tensiones generadas por el MANC solo muestran algunas de las diversas y hasta contradictorias expresiones del regionalismo cruceño en ese momento de la historia boliviana. Algunos sectores autonomistas dentro de Santa Cruz consideraron al MANC como un grupo de intelectuales radicales, cuyo discurso “solo nos enfrenta más a occidente, muy anti colla, que no quiere saber nada de La Paz” (entrevista # 26). Para los críticos del autonomismo cruceño, el discurso de la nación cambia resultaba traído por los cabellos (entrevista # 22). “No hay razones antropológicas, históricas o culturales para hablar de nación cambia, a diferencia de las naciones indí-

genas preexistentes al Estado colonial, que tienen idioma, administración de justicia, proyección histórica, territorio” (*ibid.*). Sectores ligados al MAS consideraban al MANC como una fracción “ultraconservadora, que pone en cuestionamiento el devenir histórico común de las regiones de las tierras bajas de Bolivia (Oriente, Amazonía y Chaco), en relación con la zona andina y subandina” (Romero, 2009: 11). Otros denunciaban el profundo carácter etnocentrista del grupo (Mamani, 2008). Assies, mientras tanto, sugiere una interpretación más convincente: entre el MANC y el comité existía un juego de ida y vuelta. “El discurso del Comité Cívico a menudo resuena con los estribillos de la nación *camba*, y los símbolos de la nación *camba* no están ausentes de su propaganda, del mismo modo que los simpatizantes o los adherentes de la nación *camba* no están ausentes de sus filas. Más bien, constituyen el ala radical del Comité Cívico” (Assies, 2006: 103). Quizá decir que representaba el “ala radical” del comité resulte sobredimensionado, pero, sin duda, el MANC desplegó la crítica más ácida y radical hacia el Estado y la nación bolivianos desde el regionalismo cruceño. Mientras el movimiento cívico, en ese momento, hacía un salto de la descentralización al autonomismo, el MANC se intentaba mover del regionalismo cruceño a un nacionalismo *camba*.

Más allá de si existen o no justificaciones antropológicas para la existencia de una nación *camba*, tema que, en sí mismo, plantea una controversia teórica y política sobre los fundamentos de la nación, el MANC repercutió en la sociedad cruceña⁸⁸. Si bien se lo puede definir como un grupo poco operativo y con escasa capacidad de movilización, “la idea de nación *camba* quedó, fue la que impulsó después todo el movimiento político. La idea de nación, con una tradición, un lenguaje, una historia pegó” (entrevista # 25). Y es que el problema de la identidad cruceña se había venido trabajando de modo sistemático desde comienzos de los años ochenta en Santa Cruz, como preocupación frente a una serie de fenómenos percibidos por las elites: la creciente migración andina al oriente, la presencia de lo indígena en el occidente y los propios temores frente a la democracia. Como

88 Suscribo el planteamiento teórico de Ramón Máiz de entender la formación de las identidades políticas, entre ellas la nacionalista, a partir de un enfoque que él denomina “constructivismo realista” (Máiz, 2007).

veremos en el próximo capítulo, desde inicios de la década de los ochenta la identidad cruceña se volvió un objeto de atención política y cultural: “Se la reconoce, estudia, promueve; en realidad, también se la fabrica cuando tiende a desaparecer” (Lavaud, 1998: 293). Emergió “un interés expreso por construir una estructura simbólica, fuertemente apoyada en la historia regional, que funcione como base explicativa de lo cruceño y como especificidad y unidad del sistema social” (Molina, 2008: 75). El trabajo sobre la identidad recuperó símbolos, tradiciones, fiestas, trajes y resignificó lingüísticamente el término *camba*. “Aquí el *camba* era considerado el cruceño de clase baja, pobre diablo, *camba* tal y cual, era como decir indio de mierda en la zona andina. De repente, apareció un *camba* positivo, que también es cruceño; *camba* quiere decir ahora ser cruceño, le quitaron la connotación de clase” (entrevista # 25). De acuerdo con Antelo, lo de *camba* no constituye un marcador identitario exclusivo de Santa Cruz, “trasciende el departamento para abarcar tierras bajas del Amazonas hasta el Chaco” (entrevista # 28). Lo *camba* quería constituirse como un referente de identidad cultural con una expresión territorial más basta, que lo proyectara sobre una parte importante del oriente boliviano. Como lo planteó Assies: “la identidad *camba* con sus matices étnicos está cobrando más importancia en relación con la identidad cruceña con su referencia regionalista” (2006: 103).

Dos años más tarde de publicado el manifiesto por parte del MANC, en plena crisis de octubre, el discurso autonomista fue asumido por el Comité Pro Santa Cruz, que hasta entonces se había movido en el marco de la tesis descentralizadora. El paso hacia las autonomías estuvo mediado, pues, por el discurso de la autodeterminación *camba*. Fue, si se quiere, la síntesis de las dos tesis, lo cual, en rigor dialéctico, no significaba la desaparición de ninguna. En octubre de 2003, el discurso político de la autonomía, desligado de la nación *camba*, fue recogido por el comité como fórmula para sentarse a tratar la refundación del país, más allá, también, de la descentralización. Al incorporarla como tesis, la autonomía fue asumida, además, por los empresarios y las instituciones locales cruceñas (entrevista # 27). Por eso, cuando el comité publicó la serie de memorándums ya referidos, planteó la misma tesis esgrimida por el MANC: la autonomía como exigencia mínima de un nuevo pacto estatal.

El comité asume el comando de las luchas

Que el comité se haya convertido en un actor clave de la escena cruceña y nacional desde octubre de 2003 se explica por el colapso del sistema de representación partidaria a través del cual Santa Cruz, como departamento, había encontrado espacios claros de influencia y participación estatal durante el largo período del predominio neoliberal; pero también por el lugar estratégico que ocupa dentro de la estructura del poder regional cruceño, gracias al capital simbólico acumulado por la institución en el tiempo, y al hecho de ser la expresión activa, viva, de la fractura territorial del Estado boliviano en relación con Santa Cruz y el oriente.

La retórica autonómica se convirtió en un factor de movilización local y regional dominada por las tesis del Comité Pro Santa Cruz, que empezó a liderar el movimiento regional. Su estrategia consistió en definir y posicionar su propia agenda para condicionar cualquier refundación del país. Desde 2004, amplios sectores de la sociedad cruceña respaldaron las iniciativas propuestas por el comité con enormes concentraciones públicas, paros departamentales, huelgas de hambre e incluso acciones violentas en contra de instituciones públicas y grupos sociales que no se plegaban a los llamados del comité.

El primer momento de esas acciones tuvo lugar bajo el corto Gobierno de Carlos Mesa (octubre de 2003-junio de 2005). Este fue débil, y se vio atrapado en las pantanosas aguas de las fracturas étnicas, regionales, de clase e ideológicas del Estado boliviano. Se trató de un Gobierno sin partido ni apoyo social organizado, con la oposición de todos los partidos tradicionales en el Congreso, y con una sociedad fragmentada y crecientemente movilizadora (Prats, 2009: 58). Frente al Gobierno de Mesa, la dirigencia cruceña mantuvo una profunda desconfianza debido al compromiso asumido por el nuevo presidente con la denominada Agenda de Octubre, en aquel acto realizado al día siguiente de su posesión en El Alto.

La primera iniciativa de Mesa para responder a las demandas de los movimientos sociales fue la convocatoria, el 13 de abril de 2004, a un

referéndum sobre el gas⁸⁹. El llamado tenía enormes implicaciones sobre el modelo económico y estatal prevaleciente en Bolivia desde la puesta en marcha de la Nueva Política Económica (NPE), pues definía temas cruciales: el gas como un recurso estratégico, el reinicio de una política nacionalista de manejo de los recursos naturales frente a las empresas transnacionales y el retorno del Estado a las políticas sociales y de desarrollo⁹⁰. De acuerdo con Mesa, el referéndum proponía un giro de la política prevaleciente sobre hidrocarburos con el fin de “[recuperar] nuestros recursos naturales y manejo directo de su explotación, comercialización y destino” (Mesa, 2008: 157). Aunque el referéndum no apuntaba tan lejos como insinuaba Mesa, sí planteaba un giro en la política sobre los recursos naturales. La iniciativa proponía preguntas, en torno a los siguientes 5 puntos: a) la eliminación de la Ley de Hidrocarburos promulgada en el primer Gobierno de Sánchez de Lozada; b) la recuperación de la propiedad de todos los hidrocarburos a boca de pozo para el Estado boliviano; c) la refundación de YPF y la consiguiente recuperación de la propiedad estatal de las acciones de los bolivianos en las empresas petroleras capitalizadas; d) la utilización del gas como un instrumento de ne-

89 La figura del referéndum fue incorporada a la Constitución en la reforma de 2004 por una propuesta de Mesa.

90 La importancia del gas se explica por los descubrimientos de nuevas reservas a partir de 1996. De acuerdo a datos oficiales, las reservas probadas de gas pasaron de 3,8 trillones de metros cúbicos en 1997 a 31,2 trillones en 2006. El aumento de las reservas se debió a la enorme inversión de capital extranjero durante todo ese período en la industria hidrocarburífera. El monto invertido entre 1997 y 2005 se calcula en 3 780 millones de dólares. Gracias a esos descubrimientos, Bolivia posee el 12,44% de las reservas probadas de gas en América Latina, la segunda más importante después de Venezuela. Sus reservas le convierten en un proveedor natural de gas en el Cono Sur. Aunque Santa Cruz tiene el mayor número de campos de gas, el 70% de la producción viene de Tarija. Hasta 2006, todos los hidrocarburos fueron producidos por empresas de gas y petróleo bajo contratos de riesgo compartido. Las mayores empresas transnacionales productoras eran Petrobrás (60,8%), Repsol (21,1%) y British Petroleum (9,8%). La producción de gas trepó de 497,5 millones de metros cúbicos en 1999 a 1 374,3 millones en 2006. El 70% de la producción se exporta a Brasil y Argentina, mientras el 12% se usa para consumo doméstico. Los ingresos generados por el gas fueron de 407 millones de dólares como promedio anual entre 1990 y 1996; y subieron a 520 millones como promedio anual entre 1997 y 2004. A partir de 2006, cuando se subieron los impuestos al 50%, los ingresos estatales también subieron, a 977 millones de dólares anuales. La producción de gas y petróleo en la economía boliviana representaba el 20% del PIB en 2005, contra un 3,79% en 1999. El impacto fundamental se aprecia en el peso que tiene en las exportaciones: en 1999 representaba el 5,3% del total, frente al 47,3% de 2005 (Miranda, 2008).

gociación para lograr una salida soberana al Pacífico; y e) la exportación del gas sujeta a una serie de condiciones⁹¹. El referéndum no planteaba la nacionalización del gas, tema muy sensible para Santa Cruz y Tarija por ser los departamentos con las mayores reservas, pero sí la modificación de los contratos con las empresas transnacionales para mejorar los ingresos del Estado. El referéndum proponía el pago del 50% por parte de las empresas, en regalías o impuestos al Estado, frente al 13% establecido en los contratos entonces vigentes.

La iniciativa polarizó el país. Tenía el apoyo del MAS y de Evo Morales, con quien Mesa había discutido largamente sobre el contenido del referéndum (Mesa, 2008; Weber, 2010), pero contaba con la oposición de los grupos sociales movilizados como la COB, la CSUCTB, la FEJUVE y la coordinadora, todos ellos a favor de la nacionalización⁹². Los empresarios cruceños, el Comité Cívico de Santa Cruz y todos los comités de Tarija, Pando y Beni rechazaron el referéndum, y defendieron la idea de que la consulta fuera departamental y que se la ligara al tema de las autonomías (Molina, 2008: 61 y 73). En este, como en otros temas candentes del debate nacional, la posición del Comité Pro Santa Cruz y de los empresarios cruceños fue siempre coincidente (*ibid.*)⁹³.

A pesar de las críticas y oposiciones, el referéndum se llevó a cabo gracias al apoyo del MAS. El resultado fue favorable al Sí en las cinco preguntas, lo cual fue considerado por el Gobierno como un triunfo y una afirmación de su posición en ese momento de polarización social y política. Los resultados fueron apoyados incluso por los empresarios cruceños, entre ellos la Cámara

91 Esas condiciones daban la vuelta a la política neoliberal porque condicionaban la exportación siempre y cuando ese mismo recurso se industrializara, se cobrara regalías del 50% a las empresas, y se usaran los ingresos para educación, salud, caminos e inversión pública (Mesa, 2008: 158).

92 La relación de Mesa con Morales fue muy cercana durante la primera fase del Gobierno. En realidad, Mesa se apoyó en el MAS para llevar adelante la iniciativa del referéndum.

93 La dirigencia empresarial cruceña en ese momento estaba copada por representantes de la “línea dura”, como los llamó Mesa. El presidente de la CAINCO era Zvonko Matovic. Mesa lo describe así: “otro de los duros y más irracionales estrategias de la desestabilización, que en 2006 fue nombrado presidente del Comité Pro Santa Cruz en la gestión de Evo Morales, a quien enfrentó con la misma lógica de preservación de los intereses más conservadores e inmediatos de las elites a las que representa” (Mesa, 2008: 223). La Federación de Empresarios Privados de Santa Cruz, mientras tanto, era presidida por otro cruceño de origen serbio, Branco Marincovic, “uno de los más radicales enemigos del Gobierno” (*ibid.*, 213).

de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz (CAINCO), porque la quinta pregunta dejaba abierta la posibilidad de la exportación del hidrocarburo, un punto que tanto les interesaba. Sin embargo, luego del referéndum, el tema del gas se entrampó en el Congreso al momento de la elaboración de una nueva ley de hidrocarburos que diera forma legal a los cinco puntos de la consulta. Este fue el conflicto más intenso, largo, difícil y frustrante que mantuvo el presidente Mesa con el Congreso.

El debate sobre el referéndum del gas abrió el espacio para que la dirigencia cruceña insistiera en la tesis de la autonomía como condición suya para refundar el Estado. A partir de ese momento, el comité generó una impresionante estrategia de lucha acompañada de una sorprendente capacidad de movilización departamental y regional. Entre el anuncio de la convocatoria al referéndum (abril de 2004) y su realización (julio de 2004), el comité convocó a un primer cabildo ampliado, su principal mecanismo de movilización y demostración de fuerza, bajo el lema “autonomía y trabajo”. En esa primera concentración masiva—las cifras de asistentes fluctúan entre cincuenta mil y ciento cincuenta mil personas, inesperadas, en cualquier caso, para sus convocantes— el entonces presidente del comité, Rubén Costas, reafirmó la voluntad cruceña de ir a un referéndum sobre las autonomías: “Santa Cruz tendrá su referéndum autonómico ‘sin importar quién lo convoque, nosotros o ellos’ [el Gobierno]” (citado por Sivak, 2007: 26). El acto público legitimó lo que a partir de ese momento se denominó la Agenda de Junio, en oposición a la Agenda de Octubre. Justamente, fueron estas dos agendas contrapuestas las que marcaron la dinámica política de Bolivia a partir de ese momento. El propio Costas lo planteó en estos términos frente a la multitud: “Ya no la agenda octubre, ya no la agenda del bloqueo, de la imposición, de la violencia, del sometimiento, del centralismo. La Agenda de Junio, de todos los meses, de todos los pueblos, la agenda para una nueva Bolivia, la agenda de la autonomía, la agenda de nuestro trabajo, nuestra propia agenda”. El cabildo ampliado también dio legitimidad al comité como la contraparte social y política cruceña a los movimientos sociales y al ascendente MAS, cuya fuerza estaba en el altiplano. Entonces, vinieron las presiones sobre el Gobierno para que llamara a un referéndum autonómico, con fijaciones de plazo permanentes.

A partir de entonces, el movimiento cruceño, articulado desde el Comité Cívico, se convirtió en el principal adversario del Gobierno de Mesa. La rivalidad se mantuvo a pesar de los esfuerzos del Presidente por incorporar el tema de las autonomías a la agenda gubernamental con un discurso muy renovador respecto del modelo centralista del Estado. En marzo de 2004, al conmemorarse los diez años de vigencia de la Ley de Participación Popular (LPP), Mesa propuso dar el salto hacia las autonomías departamentales: “Hoy el centralismo se está convirtiendo en un obstáculo para la unidad nacional. Estoy convencido de que la descentralización es una demanda legítima y creo que tenemos que hablar hoy de gobiernos departamentales autónomos, la autonomía de los departamentos es un camino que tenemos que seguir [...]” (Mesa, 2008: 217). En realidad, Mesa llevó el debate de la reforma territorial y política del Estado a un nuevo lenguaje y a un nuevo horizonte, con el propósito de aproximarse a las tesis de los grupos cruceños. En un nuevo discurso pronunciado el 20 de abril en Santa Cruz, su crítica incluyó no solo al Estado central sino al Estado-nación:

En esencia, no cabe duda de que el siglo XXI está perfilando una nueva concepción del Estado, la vieja idea de Estado-nación está en cuestión y, ciertamente, los procesos descentralizadores eran no solo un imperativo, sino un hecho consumado en muchas partes del mundo. Adicionalmente, la experiencia española de las autonomías planteaba algunas posibilidades nuevas que renovaban los viejos esquemas del federalismo clásico (Mesa, 2008: 216).

En septiembre de 2004, en un discurso, esta vez pronunciado en el auditorio de la CAINCO, Mesa reiteró su posición: “El centralismo fue el concepto madre de nuestra construcción histórica. Se puede entender entonces por qué la voz autonomista nace fuera del macizo andino, que se piensa a sí mismo como el corazón del Estado” (*ibid.*, 219). En todas estas intervenciones había, sin duda, un esfuerzo por acercarse a las visiones construidas por las elites cruceñas a lo largo del siglo XX respecto del Estado. Aun cuando Mesa fue crítico de la idea de múltiples naciones en

Bolivia –“no creo en las naciones dentro de la nación, es un invento, una suerte de estructura intelectual hecha por un grupo de delirantes que están gobernando el país” (Mesa, entrevista # 39)⁹⁴– abría el camino a las autonomías con la seguridad de que no ponían en riesgo la unidad nacional, lo cual era decir mucho:

A mi entender, hoy es una falacia afirmar que el centralismo es sinónimo de unidad nacional [...] El desarrollo de las autonomías, en sus diferentes grados, marca la idea de que la unidad nacional no se pone en tela de juicio, porque estamos hablando de un solo Estado, no de varios estados distintos que se federalizan y hacen uno nuevo. Aquí el Estado es una realidad preexistente que busca su modernización (Mesa, 2008: 219).

Para él, las autonomías situaban la reforma del Estado en una fórmula intermedia entre el federalismo y el unitarismo, de acuerdo a la experiencia reciente de España.

Su propuesta nunca fue escuchada por la dirigencia cívica cruceña. Mesa se lamentó de que ni el comité ni los empresarios cruceños apoyaran su iniciativa, lo consideró “verdaderamente indignante”. “No estaban dispuestos a acompañar al Gobierno en un camino que eliminaba cualquier argumento esencial en su contra y, lo que es más importante, no estaban dispuestos a ceder la iniciativa de la descentralización y las autonomías a un gobierno presidido por un colla” (Mesa, 2008: 218). Entendió, sin embargo, que se trataba de una estrategia política de los grupos cruceños para no entregar su bandera de lucha en un momento cargado de incertidumbre. “No es que no recogen el guante porque no entienden, [sino porque] no puedes quitarles su bandera, ya que entonces con qué bandera se quedan, esa fue su estrategia” (Mesa, entrevista # 39). Desde la perspectiva de las elites cruceñas, Mesa no podía jugar el papel bonapartista que se había propuesto en medio de la polarización regional y social del país (Weber, 2010); no obstante, lo que sí les reprochó, en ese momento clave,

⁹⁴ Mesa era partidario del multiculturalismo, que lo entendía como “la existencia de pueblos diferentes, con culturas, lenguas, visiones del mundo distintas; yo me quedo con la reforma constitucional de 1994: Bolivia es una nación pluriétnica y multicultural, punto” (Mesa, entrevista # 39).

fue no entender la dimensión de la insurgencia indígena y la necesidad de converger con ella para encontrar un punto de fusión irreversible en torno al Estado (Mesa, entrevista # 39). Desde esa falta de comprensión hacia lo que estaba ocurriendo en occidente, acusó a la elite cruceña de estar “entrampada en una visión provinciana de las cosas” (Mesa, 2008: 220). La declaración, formulada en plena turbulencia social y política, marcó la ruptura definitiva de los cruceños con Mesa.

El Comité continuó con su estrategia de buscar el referéndum autonómico. Luego del cabildo de junio, inició la recolección de firmas para exigir la convocatoria. Fue el comienzo de un proceso de activismo social en todo el departamento que concluyó en febrero de 2005 con la presentación de un total de 421 mil firmas, cantidad muy superior a las 280 mil requeridas por la Constitución para respaldar su planteamiento. La recolección de firmas coincidió con un fenómeno que agitaba el espacio departamental, que generaba mucho miedo e incertidumbre, y que condujo a radicalizar la postura regional: un aumento de la conflictividad agraria. Mesa lo describe como “la pesadilla de la toma de tierras”. Se produjeron invasiones sistemáticas de tierras en Santa Cruz, bajo el amparo del Movimiento sin Tierra y con un respaldo soterrado del MAS (Mesa, 2008: 215). “Nuestra respuesta ante esta arremetida fue tímida por miedo a la generación de hechos de violencia que ambos bandos esperaban para cargarlos a nuestras espaldas” (*ibid.*, 215). Las tomas de tierra anticipaban un tema crucial para Santa Cruz en el marco de la política nacional: la lucha por la propiedad agraria. Tan grave se volvió el conflicto de las invasiones que, en reacción, los cruceños convocaron a un paro departamental el 11 de noviembre de 2004, para exigir seguridad jurídica a la propiedad. El levantamiento fue decidido por la Asamblea de la Cruceñidad en una reunión donde las autonomías departamentales se plantearon en el marco de un modelo federal. Dicha asamblea también dio un plazo al Congreso –hasta el 30 de noviembre– para que convocara al referéndum autonómico. De lo contrario, en Santa Cruz se organizaría una Asamblea Constituyente Departamental para declararse región autónoma (Resolución Asamblea de la Cruceñidad, noviembre de 2004)⁹⁵.

⁹⁵ En ese momento, las organizaciones indígenas y campesinas, integradas en el llamado “bloqueo oriente”, se declararon abiertamente en contra de las autonomías propuestas por los dirigentes

Los acontecimientos empezaron a darse vertiginosamente en el país. Agobiado por la crisis fiscal, el 30 de diciembre el Gobierno de Mesa decretó el denominado “dieselazo” –un aumento general de los precios de los hidrocarburos– como medida inevitable para sanear el déficit fiscal y lograr un acuerdo *stand by* con el FMI (Weber, 2010: 57; Mesa 2008: 221). El dieselazo fue utilizado por el Comité Pro Santa Cruz para levantar otra protesta en contra del Gobierno, bajo el argumento de que golpeaba a la actividad agropecuaria del departamento. Entonces, convocó a un nuevo paro regional el 11 y el 12 de enero. En ese momento se abrió un nuevo escenario crítico en la disputa del Gobierno con Santa Cruz. Durante tres semanas, la dirigencia cívica mostró su impresionante capacidad de movilización (Weber, 2010: 58). Se produjeron huelgas de hambre, tomas de edificios estatales e incluso se llegó a bloquear el aeropuerto internacional (*ibid.*). En este marco de agitación y movilización departamental, se produjo el cabildo del 28 de enero de 2005, considerado un punto de inflexión en el proceso abierto en Bolivia a raíz de la caída de Sánchez de Lozada. El cabildo de enero de 2005 concentró a un número impresionante de personas en lo que se consideró, hasta ese momento, la demostración pública más grande en la historia de Bolivia (Eaton, 2007: 84). Como lo recuerda el propio Mesa en su libro testimonial: “El viernes 28 por la tarde una gigantesca concentración rodeó el monumento al Cristo. Era la movilización masiva más grande de Santa Cruz en su historia (...) La bandera de la autonomía había llenado de verde y blanco los cuatro costados de la imagen (...)” (Mesa, 2008: 227). La determinación por lograr las autonomías, la inseguridad agraria y el dieselazo provocaron este segundo cabildo

cívicos, a quienes acusaban de separatistas y de arrogarse la representación de todo el departamento. Para el bloque oriental, el comité “no representa a los sectores mayoritarios empobrecidos de nuestro departamento, menos aun de nuestras organizaciones indígenas, originarias y campesinas, por lo que sus resoluciones carecen de legitimidad plena (...) La autoconvocatoria a un referéndum departamental sobre autonomías (...) orientadas a lograr el federalismo carece de legitimidad, comprometen la unidad de los bolivianos y están al margen de la ley, por lo que son antidemocráticas y lo único que buscan es contribuir a la desestabilización del proceso democrático, para interrumpir las elecciones municipales, la realización de la Asamblea Constituyente y la aprobación de una nueva ley de hidrocarburos patriótica” (citado por la Comisión Arquidiocesana de Pastoral Social Cáritas, en su documento “Las autonomías departamentales para Bolivia. Un análisis crítico, 2005”).

multitudinario. La concentración mostró que la autonomía movilizaba a un vasto sector de la sociedad cruceña, así que, desde esta perspectiva, redefinió el sentido de la lucha autonómica y el propio valor simbólico y político del comité. En su discurso ante la multitud, Costas dijo que era “el primer día de la autonomía” (citado por Sivak, 2007: 31). Por decisión del cabildo, se configuró la Asamblea Departamental de Santa Cruz, para que condujera la elección de prefecto y el referéndum autonómico en caso de que el Gobierno no lo hiciera. En este cabildo, la posición autonómica se explicitó un poco más en su contenido: elección directa de prefectos, disposición de recursos fiscales y naturales estratégicos, preservación de la estructura económica de la propiedad agraria y del modelo empresarial de explotación de los recursos naturales (Molina, 2008: 83). Si aquel cabildo fue un punto de inflexión en el proceso de la lucha cruceña, se debió a que el comité obtuvo un gran triunfo político. La respuesta del Gobierno de Mesa fue la convocatoria a elecciones de prefectos para el 12 de junio, la suspensión del aumento del precio del diésel y la aceptación de negociar el nombre de un nuevo prefecto hasta las elecciones (Sivak, 2007: 32).

En marzo, toda Bolivia se encontraba movilizada y el Gobierno estaba arrinconado por todos los frentes, sin una agenda clara, intentando jugar el rol bonapartista de mediador, buscando un acuerdo con el FMI para salir de la crisis fiscal, con presiones del Banco Mundial sobre la Ley de Hidrocarburos, de los movimientos sociales para nacionalizar el recurso estratégico y de los cruceños para convocar al referéndum autonómico⁹⁶. En ese momento, el tema de los hidrocarburos volvió a polarizar el país. Por un lado, se encontraba el bloque de izquierda social e indígena –la Coordinadora del Gas, la FEJUVE, la CSUCTB de Quispe, el Consejo Nacional de Marcas y Ayllus del Qollasuyo– movilizado para exigir el cumplimiento de la Agenda de Octubre; y al mismo tiempo, el presidente de la FEJUVE, Abel Mamani, convocaba a un bloqueo total contra la ciudad de La Paz para exigir la salida definitiva de la compañía Aguas de

96 En enero de 2005 una movilización en El Alto obligó a Mesa a rescindir un contrato con la empresa Aguas de Ilimani (Assies, 2006: 91). Esta surgió como resultado de una concesión otorgada en 1997 por el Gobierno boliviano a una empresa transnacional francesa para que administrara por treinta años los servicios de agua potable y alcantarillado en las ciudades de La Paz y El Alto.

Ilimani (*ibid.*)⁹⁷. En esos días de marzo, también el MAS convocó a un bloqueo de carreteras para presionar al Congreso la aprobación de “su” proyecto de ley de hidrocarburos y no el enviado meses atrás por el Gobierno después de la consulta⁹⁸. Era la primera vez que el MAS se involucraba en movilizaciones desde el ascenso de Mesa al Gobierno (Weber, 2010: 60). Hasta entonces había jugado dentro de la política institucional, con su bloque legislativo, pero en marzo se produjo el distanciamiento definitivo con el Gobierno. El MAS movilizó sus bases en Cochabamba, Chuquisaca y algunas zonas rurales de Santa Cruz para bloquear caminos (*ibid.*, 60). El Congreso, mientras tanto, mantenía inmovilizado al Gobierno, en sus afanes de encontrar salida a los temas candentes: hidrocarburos, asamblea constituyente y autonomías regionales.

En medio de una terrible soledad, Mesa se jugó la carta de la renuncia. En un largo mensaje a la nación, presentó un panorama dramático de la situación de ingobernabilidad en la que se encontraba Bolivia. Sus blancos de ataque fueron Morales, Mamani y el presidente de la FEJUVE de El Alto. Se quejó de que los dos dirigentes habían convocado para los siguientes días a bloqueos de carreteras, paros indefinidos, con amenazas de ocupar el aeropuerto internacional de El Alto. También, denunció la política del chantaje prevaleciente: “Este es el país de si usted no hace esto lamento mucho pero se va a atener a las consecuencias. Este es el país de las personas que se enrollan con dinamita para exigirnos que hagamos cualquier cosa que se les ocurra, buena, mala o regular”, dijo Mesa en su mensaje a la nación. El Congreso rechazó la renuncia del presidente. La misma coalición partidaria que había apoyado a Sánchez de Lozada (Weber, 2010: 66) decidió respaldarlo en ese momento. Mesa contaba, además, con el

97 No se entendía la postura de Mamani porque Mesa había firmado en enero un decreto que establecía la salida de Aguas de Ilimani, en un acto conjunto con los alcaldes de La Paz, Juan del Granado, y de El Alto, José Luis Paredes. Mamani presionaba para que SEMAPA, la empresa municipal, se hiciera cargo inmediatamente de Aguas de Ilimani. Mesa argumentaba que se requería una serie de pasos previos para evitar un juicio de la empresa y acciones del Banco Mundial en contra del Estado boliviano.

98 La diferencia entre los dos proyectos no era significativa, salvo en el monto que cada uno establecía de impuestos a las transnacionales. El proyecto del MAS lo fijaba en el 50%, mientras el del Gobierno planteaba un impuesto del 32% más las regalías del 18%, estas últimas en función de la producción y los precios (Weber, 2010; Gutiérrez, 2008; Rodríguez: 2008).

apoyo de grupos de clase media de La Paz y Cochabamba movilizados a su favor. Pero el apoyo del Congreso sirvió de muy poco para restablecer la capacidad de gobernabilidad en Bolivia. Las organizaciones de izquierda consideraron que Mesa había hecho un giro a la derecha, mientras las elites cruceñas seguían sin confiar en él (Weber, 2010). El MAS, que hasta entonces era distante de la izquierda social indígena movilizada, estableció acuerdos con la COB, las dos facciones de la CSUCTB, los mineros y los maestros urbanos y rurales; negociaciones en las que estuvo ausente la FEJUVE.

En mayo, las protestas inundaron el escenario cuando el Congreso aprobó la Ley de Hidrocarburos, pero no en los términos exigidos por el MAS. Al mismo tiempo, la tesis de la nacionalización quedó fuera. Inmediatamente, desde El Alto se convocó a un paro indefinido, que se volvió masivo a finales del mes, con movilizaciones en el centro de La Paz (Mesa, 2008: 294). El 23 de mayo una serie de movilizaciones –la del MAS, la de El Alto y la de los *ayllus* aymaras– se juntó en la plaza de San Francisco, en el centro de la capital boliviana, donde se selló una suerte de acuerdo en torno a la nacionalización de los hidrocarburos y la Asamblea Constituyente. En esta concentración, Morales debió aguantar una larga rechiffa hasta inclinar su postura a favor de la nacionalización de los hidrocarburos y dejar de lado la defensa legislativa de su proyecto (Gutiérrez, 2008: 290). Al día siguiente, esos mismos manifestantes cercaron la plaza Morillo con el fin de tomarse el parlamento (Mesa, 2008: 294). Mesa denunció estos actos como intentos de golpe de Estado (*ibid.*). La Paz estaba cortada en sus comunicaciones viales (*ibid.*). Para el 6 de junio, un desborde social general en las provincias altiplánicas, protestas callejeras, bloqueos de caminos y enormes marchas hacia la capital forzaron la renuncia de Mesa, imposibilitado para gobernar el país. Días antes había jugado, infructuosamente, su última carta: convocar, vía decreto, a elecciones para la Asamblea Constituyente y la realización de un referéndum autonómico vinculante para el 16 de octubre; pero lo hizo en un momento en que había perdido poder (Mesa, 2008: 298). Sus iniciativas no entusiasmaron a ninguna de las instituciones del sistema político ni a los actores sociales movilizados. Su última negociación fue simplemente evitar que el presidente del Se-

nado, un político cruceño del MNR, que tenía toda la izquierda social movilizada en contra pero que contaba con ciertos apoyos de los sectores más conservadores de Santa Cruz, lo relevara en el cargo de presidente. La negociación final hizo que el presidente de la Corte de Justicia, Rodríguez Veltzé, reemplazara a Mesa en el Gobierno.

Las elecciones de 2005: la gran victoria del MAS

En el segundo semestre de 2005 la escena política se enfocó en las elecciones simultáneas de Presidente y prefectos departamentales convocadas para el mes de diciembre por el nuevo mandatario. Los resultados de la votación, esperados por todos como el momento de la verdad política, fue paradójico: arrojó un amplio triunfo del MAS en la elección presidencial y parlamentaria, pero también una victoria de los candidatos opositores a prefectos en seis de los nueve departamentos, al haberse realizado ambas elecciones de modo concurrente. El triunfo nacional de Morales fue equilibrado en el ámbito regional. Fue, además, la primera vez en la historia de Bolivia que se elegían prefectos a través de votaciones populares, lo cual introdujo un nuevo elemento en el juego político regional y nacional boliviano.

El cuadro político general, sin embargo, cambió radicalmente. Las elecciones terminaron de sepultar el sistema de partidos en el cual se sostuvo la democracia pactada; produjeron lo que René Mayorga llamó un “sepelio masivo de partidos”⁹⁹ (ver cuadro # 18). Dos de los tres partidos que dominaron la “democracia pactada” (ADN y MIR) desaparecieron del mapa partidario, mientras el MNR apenas alcanzó una mínima representación en el parlamento. El otro partido que perdió todo espacio fue el NFR, después de un ascenso tan vertiginoso como el del MAS en 2002. Y, finalmente, también desapareció el MIP, cuyo electorado se volcó completamente hacia Evo Morales. La votación del candidato presidencial del MAS se triplicó en relación a la obtenida en la elección de 2002: pasó de 581 163 votos a

⁹⁹ La expresión corresponde a René Mayorga durante una mesa redonda realizada en el Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal (Salamanca), en la segunda semana de marzo de 2006.

1 544 374 (Oviedo, 2010: 98). A la votación predominantemente rural, campesina, de 2002, esta vez se sumó un buen contingente de votación urbana, sobre todo en algunas de las más importantes capitales departamentales (*ibid.*). Así, en la ciudad de La Paz, el porcentaje de los votos recibidos por Morales subió del 13% en 2002 al 55,7% en 2005. Lo mismo ocurrió en Sucre, Cochabamba, Oruro, Potosí e incluso en la misma Santa Cruz, donde su votación subió del 13,6% a un nada despreciable 30,7% (*ibid.*, 98). De toda la votación obtenida por Morales, el 41,5% correspondió al departamento de La Paz, el 21,7% al de Cochabamba y el 13,5% al de Santa Cruz (*ibid.*). Una diferencia significativa de esta elección fue que la movilización electoral de las bases campesinas se hizo a través de un discurso que ponía énfasis en su identidad étnica (*ibid.*). El Morales de 2005 estaba mucho más compenetrado con el discurso indigenista del Estado plurinacional, la descolonización y las autonomías indígenas. La votación también evidenció un claro sesgo regional.

El MAS, imbricado con los movimientos campesino e indígena, obtuvo la victoria en los departamentos de la zona altiplánica y de los valles centrales (La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca) y, en cambio, en los departamentos de tierras bajas y en los valles del sur (Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija) venció PODEMOS, con el apoyo de organizaciones cívicas y sectores empresariales (Mayorga, 2007: 131).

La derecha logró una representación en la elección de 2005 a través de un nuevo partido, Poder Democrático y Social (PODEMOS) encabezado por Jorge Quiroga. PODEMOS captó solo una parte de las votaciones de los difuntos ADN y MIR y de una parte del MNR. Se ubicó en segundo lugar en la elección presidencial, con el 28,6% de los votos. Su principal éxito fue haber alcanzado más senadores que el MAS –13 contra 12, de un total de 27–, lo que le permitió, con el respaldo de un senador del MNR, tener la mayoría en esa instancia política¹⁰⁰.

100 La concentración de la votación en dos fuerzas llevó al sistema de partidos boliviano muy cerca del bipartidismo, con un NEP de 2,4; pero también se registró la mayor volatilidad desde el regreso a la democracia: 69,75% (García, 2001).

Las votaciones de 2005 convirtieron al MAS en la primera fuerza política que lograba ganar la elección presidencial con mayoría absoluta, sin estar obligado a ir al parlamento, como ocurrió en todas las elecciones anteriores del período democrático, para dirimir la elección presidencial. El MAS también fue el primer partido en lograr la mayoría absoluta de escaños en el parlamento. Con estos dos éxitos electorales, el partido no estaba obligado a gobernar mediante alianzas.

El reverso de ese triunfo masista, sin embargo, fueron las victorias de los candidatos opositores en las elecciones prefecturales de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija (la Media Luna), La Paz y Chuquisaca. De ese modo, la fuerza del MAS a nivel nacional quedó compensada regionalmente. En Santa Cruz, Rubén Costas, quien hasta entonces había presidido el comité y liderado la demanda autonómica, ganó la prefectura con una amplia votación.

La victoria del MAS tenía una profunda implicación política para los grupos de poder cruceños. Había triunfado un Presidente y un partido que hablaban desde occidente, desde los pueblos indígenas, a los que reivindicaban en su derecho histórico a la emancipación. Se expresaban desde el nacionalismo, desde el retorno del Estado y el Socialismo del Siglo XXI, desde el antineoliberalismo y desde el antiimperialismo. Se trataba, en síntesis, del triunfo de un proyecto político radicalmente opuesto a la visión y a los intereses de los grupos de poder de Santa Cruz. Los temas más controversiales y críticos del proyecto masista en relación con el departamento oriental eran la reforma agraria, la nacionalización de los recursos naturales, la Asamblea Constituyente y la propuesta de autonomías indígenas a partir de una base territorial distinta a la de los departamentos. Las críticas del MAS hacia Santa Cruz se centraban en dos puntos: un cuestionamiento a la estructura agraria del departamento, considerada oligárquica, y un rechazo a la propuesta de autonomías, por verla como un proyecto de las elites locales con tintes separatistas.

El conflicto agrario tenía varias implicaciones porque se configuró desde la impugnación a una estructura desigual de distribución de tierras y acceso a recursos entre terratenientes, colonos y campesinos (Valdivia, 2010: 68). Se trataba del cuestionamiento a un orden agrario dominado por una clase terrateniente muy poderosa, que en las décadas del seten-

ta y ochenta experimentó una rápida modernización capitalista. Para el MAS, la reforma agraria debía hacerse teniendo como objetivo lograr un nuevo equilibrio político en la región (Kohl y Bresnahan, 2010: 8)¹⁰¹. Entre los temas críticos para el MAS estaba la defensa de las tierras y los derechos de los pueblos indígenas del oriente, siempre amenazados por las expansiones territoriales del modelo agrario cruceño; también se encontraba la necesidad de “sanear” la estructura de propiedad de la tierra dadas las irregularidades cometidas por los Gobiernos militares, sobre todo por el de Bánzer, con la concesión de tierras en el oriente. Amigos, parientes y seguidores de los respectivos Gobiernos fueron los que se vieron beneficiados con esa política (Kohl y Bresnahan, 2010). Había que revertir concesiones estatales realizadas de modo poco claro, con extensiones que llegaban a veinte mil y hasta treinta mil hectáreas, no siempre bien utilizadas (Prado, entrevista # 25). La estrategia del MAS buscaba articularse en las tierras bajas con la CIDOB, una organización que reúne a los pueblos indígenas del oriente para redefinir la estructura de propiedad. La publicitada “Marcha por territorio y dignidad” de comienzos de los años noventa, organizada por la CIDOB, había puesto la cuestión indígena del oriente boliviano en la agenda nacional. La entidad denunciaba la presión sobre sus tierras mediante apropiaciones ilegales no resueltas por la Ley INRA (Valdivia, 2010: 72)¹⁰². Diez años después de expedida esta ley, en Santa Cruz solo se había titularizado el 11,1% de la tierra (*ibid.*, 74).

Las disputas por la tierra y el control de los recursos intensificaron el debate sobre el cambio estatal (Gustafson, 2010: 49). La lucha por la tierra

101 Desde mediados de los ochenta, la base del modelo capitalista en el agro cruceño fue el capital transnacional –argentino, brasileño y norteamericano– más que los flujos de capital facilitado por el Estado, de acuerdo con el modelo anterior (Valdivia, 2010: 70 y 71). Se trataba, además, de una producción orientada a la exportación, especialmente de soya. El desarrollo de este modelo agrario fue incentivado por las políticas neoliberales.

102 Parte de esas luchas de la CIDOB fueron recogidas por la Ley INRA, expedida por Sánchez de Lozada en 1996. Uno de los objetivos de la ley era perfeccionar el derecho de los indígenas y pequeños campesinos a la propiedad de la tierra, en el marco de la heterogénea estructura agraria del oriente (Valdivia, 2010: 73). Pero durante el Gobierno de Bánzer la Ley INRA fue aplicada de forma parcial y modificada en algunos aspectos fundamentales, como la reducción de impuestos a las grandes propiedades (*ibid.*).

en Santa Cruz adquirió un sentido político muy amplio, que la relacionaba con la soberanía del Estado sobre el territorio oriental y el poder de los grupos locales. Se trataba, nada más y nada menos, que de una reconfiguración de soberanía entre el Estado, el MAS y las elites locales (Kohl y Bresnahan, 2010). La nueva soberanía sería el resultado de una alianza entre el Estado y los grupos indígenas (*ibid.*). Había una soberanía territorial en disputa donde el MAS quería intervenir, junto a los movimientos sociales, para romper la alianza entre el Estado y las elites locales (Gustafson, 2010: 49). La estrategia para combatirlos no sería la violencia estatal sino tácticas movimientistas para recuperar el control territorial (*ibid.*, 49). “La soberanía en la transición posneoliberal derivaría, en parte al menos, de la capacidad de inscribir, resignificar y reordenar específicos órdenes sociales territoriales y dismantelar –mediante una deslegitimación pública– las formas privadas de violencia soberana enraizadas históricamente” (*ibid.*, 49).

La postura de los grupos de poder cruceños frente a un tema tan álgido como el de la tierra fue la defensa en bloque de los latifundistas (entrevista # 25). No se tomó distancia en nombre de un capitalismo agrario moderno sino que se optó por la defensa de la estructura existente, “primaron los lazos familiares, de amistad y la necesidad de proteger los intereses. Nos protegemos todos o nadie” (*ibid.*). La tierra representa un capital económico pero a la vez social y simbólico en Santa Cruz. “Fue y seguirá siendo la base de la riqueza y la base económica de la elite cruceña; a partir de ella se capitalizó e incursionó en las otras formas de acumulación, desde allí han generado sus cadenas de valor [...]” (*ibid.*).

El segundo tema crítico para Santa Cruz provenía del duro cuestionamiento del MAS a las autonomías departamentales. La tesis autonomista la consideraba una “propuesta de las elites dominantes del país para seguir usufructuando el poder político, económico y social, saqueando y enajenando los recursos naturales y explotando a los recursos humanos, convirtiéndoles en neoesclavos” (Lavaud, 2007: 150)¹⁰³. Dicha postura guarda una relación directa con la idea de que el Estado legitima su nueva presencia territorial gracias a la alianza establecida con los sectores excluidos. El

103 Esta postura fue asumida en el Congreso Nacional del partido realizado en noviembre de 2006 (Lavaud, 2007).

Estado se concibe como un movimiento para dismantelar las estructuras locales del poder en nombre de un proyecto de reconstrucción nacionalista (Gustafson, 2010). “El MAS confrontó el discurso autonómico, desconoció su dimensión regional y decidió lanzar una lucha de clases con pocos respaldos en el oriente” (entrevista # 25).

El tercer tema de disputa fueron los recursos naturales. El Gobierno entendía que pertenecían a la nación y que le correspondía al Estado decidir, en primera instancia, cómo utilizarlos. Pero en Santa Cruz, la clase dirigente vive de recursos como bosques, tierras y agua (entrevista # 25). En este contexto, las elites cruceñas se sintieron amenazadas en sus intereses y sin opción de defenderlos a través del sistema de representación político controlado mayoritariamente por el MAS desde las elecciones de 2005. “En ningún momento de la historia [los grupos cruceños] han tenido este riesgo, jamás una variación tan grande de poder; han tenido un poco más o un poco menos, pero nunca tan poco” (*ibid.*).

El Gobierno empezó a desplegar toda su potencia social y política desde el inicio de su gestión. Nacionalizó los hidrocarburos, expidió una nueva Ley Agraria y convocó a una Asamblea Constituyente para refundar el país¹⁰⁴. Aunque la nacionalización de los hidrocarburos inquietaba a los

104 La nacionalización fue anunciada por el Gobierno el 1 de mayo de 2006 a través del Decreto Supremo N.º 28701, un verdadero himno del nacionalismo boliviano. Entre sus considerandos, el documento señalaba: “Que en históricas jornadas de lucha, el pueblo ha conquistado, a base de su sangre, el derecho de que nuestra riqueza hidrocarburífera vuelva a manos de la nación y sea utilizada en beneficio del país”. También ponía que los contratos efectuados “no han cumplido con los requisitos constitucionales y que violan expresamente los mandados de la Carta Magna al entregar la propiedad de nuestra riqueza hidrocarburífera a manos extranjeras”. Además, denunciaba la política de capitalización y privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) por haber provocado “no solo un grave daño económico al Estado, sino además un acto de traición a la patria al entregar a manos extranjeras el control y la dirección de un sector estratégico, vulnerando la soberanía y la dignidad nacionales”. La acción también se legitimaba en la historia de las nacionalizaciones bolivianas de los hidrocarburos: el decreto recordaba que “Bolivia ha sido el primer país del continente en nacionalizar sus hidrocarburos, en el año 1937 a la Standard Oil Co., medida heroica, que se tomó nuevamente en el año 1969, afectando a la Gulf Oil. Correspondiendo a la generación presente llevar adelante la tercera y definitiva nacionalización de su gas y petróleo”. La reconquista de “nuestras riquezas”, fruto de la lucha histórica de “las naciones, movimientos sociales y pueblos originarios” constituiría la “base fundamental para recuperar nuestra soberanía”. El decreto establecía que las compañías petroleras debían entregar toda la producción de hidrocarburos a YPFB hasta la firma de nuevos contratos en un plazo de 180 días. En ese plazo, la distribución del valor de la producción se distribuiría de la siguiente forma: 82% para el Estado (18% de regalías y participación, 32% de Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y 32% a

grupos de poder cruceño, fue un tema frente al cual no desplegaron mayor resistencia. La nacionalización de los hidrocarburos forma parte de una cultura fuertemente arraigada en la sociedad boliviana (*ibid.*). La Ley Agraria, en cambio, desafiaba a los latifundistas con expropiaciones por tres vías: a) si la propiedad se obtuvo ilegalmente, b) si no cumplía funciones sociales, y 3) si los trabajadores no eran tratados de acuerdo con la ley (Kohl y Bresnahan, 2010).

La madre de todas las batallas

Después del ascenso del MAS al poder, la madre de todas las batallas en la política boliviana vendría con la convocatoria simultánea a las elecciones para configurar la Asamblea Constituyente y pronunciarse sobre las autonomías a través de un referéndum vinculante, las mismas que debían realizarse el 2 de julio de 2006. Alrededor de las autonomías, como nunca, se condensaron múltiples fracturas y miedos sobre la configuración estatal: “En torno a la misma palabra, se cruzan luchas de poder, proyectos de desarrollo productivo, aspiraciones culturales e identitarias, modelos de Estado y un largo etc., diverso y hasta contradictorio” (Prats, 2009: 80). Para el Comité Cívico, los grupos empresariales y sectores de la sociedad civil cruceña, en el referéndum se jugaba el futuro de la región. Una larga lucha, desplegada desde la crisis de octubre, les había llevado a ese momento crucial. Tenían, sin embargo, un vigoroso adversario político al frente, recién llegado al poder, con una agenda de refundación estatal respaldada en los movimientos sociales, campesinos e indígenas. Morales prometía el inicio de una revolución democrática, pero revolución al fin.

Tres días antes del referéndum autonómico, el jueves 28 de junio, el Comité Cívico convocó a un cabildo para respaldar el voto por el Sí. Cada nueva convocatoria sorprendía por la cantidad de personas que lograba reunir. “Se congregaron cerca de medio millón de personas, nunca vistas juntas en la historia de la república y ello significó un respaldo decisivo para los

través de una participación adicional para YPFB), y 18% para las compañías (que cubre costos de operación, amortización de inversiones y utilidades) (artículo 4, Decreto Supremo 28701).

resultados de dicho referéndum en los departamentos que votaron por el Sí” (Urenda, citado por Chávez Casazola, 2009: 76). Las votaciones dejaron un escenario político muy complejo, marcado nuevamente por la configuración de dos macroregiones: occidente y oriente (Mayorga, 2007: 131). Por un lado, en el referéndum autonómico, el No obtuvo más de la mitad de los votos válidos del cómputo nacional, con el 57,6%, contra el 42,41% del Sí. El No ganó ampliamente en La Paz (73,4%), Oruro (75,5%), Potosí (73,1%), Chuquisaca (62,2%) y Cochabamba (63,0%). Venció en los cinco departamentos altiplánicos y de los valles andinos, cuya población electoral representa el 67,3% del padrón nacional. El Sí, en cambio, ganó ampliamente en Santa Cruz (71,1%), Beni (73,8%,7%), Tarija (60,8%) y Pando (57,7%). Por otro lado, las elecciones para assembleístas constituyentes ratificaron el predominio del MAS como partido mayoritario a nivel nacional, con el 50,7% de la votación total, seguido muy de lejos por el nuevo partido de la derecha, PODEMOS, con tan solo el 15,33%. “El MAS tenía la mayoría absoluta de 137 constituyentes (53,7%) mientras que PODEMOS solo sesenta (23,5%)” (Peñaranda, 2009). El escenario general de la Asamblea, a pesar del bloque mayoritario del MAS, era de una amplia fragmentación y dispersión entre nuevos movimientos políticos. “Doce de los 16 frentes que lograron acreditar representantes en la asamblea no alcanzaban el 4% de los votos a nivel nacional y cuatro de ellos obtuvieron menos del 1%” (Peñaranda, 2009: 111). La dispersión de las nuevas representaciones hizo muy enredado el juego para la conformación de alianzas, sobre todo respecto a temas sensibles como la autonomía (Deheza Grace, 2008: 64). A pesar del triunfo, el MAS no obtuvo la votación esperada. En realidad, logró 221 718 votos menos que en la elección presidencial de diciembre (Oviedo, 2010: 100). Si bien el resultado fue importante para el MAS, ya que con las alianzas sumaba 152 assembleístas, no alcanzó los dos tercios requeridos (170) para tomar decisiones dentro de la Asamblea, tal como lo estableció la Ley de Convocatoria al referéndum.

El tema más debatido y controversial después de la votación fue la interpretación de los resultados en torno al referéndum autonómico: si prevalecía el resultado nacional o los departamentales; si se podía o no considerar a la mayoría del No como la expresión de la soberanía estatal;

y si esa mayoría tenía mayor legitimidad que las mayorías departamentales. “El MAS argumentó que en la medida en que la mayoría de votantes se pronunció en contra de las autonomías, no pueden ser incorporadas a la nueva Constitución” (Roca, 2008: 81); defendía un mandato nacional por encima de los mandatos departamentales. Desde Santa Cruz se argumentó lo opuesto: el triunfo del Sí en los cuatro departamentos orientales tenía un carácter vinculante para la asamblea. Los cruceños sostuvieron que el referéndum establecía una vinculatoriedad departamental, por lo tanto, la Asamblea estaba obligada a respetar, con el mismo rigor, tanto los resultados del Sí como del No (Urenda, 2009a: 32). Con esta postura, introdujeron en el debate la tesis de un modelo asimétrico de ordenamiento territorial: las autonomías no tenían por qué aplicarse a todos los departamentos sino solo en aquellos donde se impuso el Sí. Para los cruceños, la convocatoria al referéndum no dejaba dudas. El artículo 2 de la Ley del referéndum decía: “Aquellos departamentos que, a través del presente referéndum, lo aprobaran por simple mayoría de votos, accederán al régimen de las autonomías departamentales inmediatamente después de la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado”. Desde esta perspectiva, el cómputo nacional no tenía ningún efecto vinculante, unos departamentos no podían decidir la suerte de los otros (*ibid.*, 29, 30).

Los resultados no fueron entendidos por el MAS a partir de la diversidad y fragmentación del territorio, que demandaba salidas ingeniosas y creativas, sino desde la visión de un Estado nacional popular como expresión soberana de una voluntad mayoritaria. El MAS empezaba a considerarse como representante de la voluntad mayoritaria del pueblo reconstituido desde las naciones originarias. Toda la soberanía se depositaba en el Estado a través de la figura de Morales. Al ser la expresión de una nueva voluntad popular, el MAS se asumía como el portavoz de la unidad nacional. Desde el nuevo pedestal, poco después del referéndum, Morales repitió su crítica a las autonomías como un proyecto divisionista: “Siento que la oligarquía cruceña quiere la autonomía para dividir Bolivia. Hasta la década de los sesenta, de los setenta y parte de los ochenta, los recursos de la minería de Potosí y Oruro se han invertido en Santa Cruz, y ahora que ellos tienen petróleo y gas, no quieren compartir” (citado por Urenda,

2009a: 41). De ese modo, repitió una tesis recurrente esgrimida en contra de los grupos de poder cruceño: la prosperidad regional no se debía a su esfuerzo y visión empresarial, sino a las enormes transferencias –subsidios– estatales al departamento.

Las diferencias a la hora de interpretar los resultados, ellas mismas expresión de visiones contradictorias respecto del lugar donde reside la soberanía política, lanzaron el conflicto regional a un nuevo momento de polarización, con dos movimientos enfrentados. Bolivia quedó:

dividida territorial y políticamente entre un occidente más poblado y pobre, determinante de mayorías políticas nacionales, más confiado en el control estatal del gas como gran palanca del desarrollo productivo, mayoritariamente indígena, propenso a reconocer solo autonomías municipales y supramunicipales; y, por otro lado, un oriente menos poblado y más dinámico económicamente, más reticente del Estado central, partidario firme de las autonomías departamentales y, dentro de ellas, de las municipales e indígenas, donde los indígenas son minoría y donde la mayoría blanca mestiza tiene un fuerte sentimiento de identidad diferenciado no menor que el de los originarios occidentales (Prats, 2009: 78).

Al no reconocer legitimidad a las autonomías regionales, el Gobierno entregó a la oposición un elemento clave de movilización y lucha política frente al escenario de la Asamblea Constituyente.

El debate sobre las autonomías se trasladó a la Asamblea, instalada el 6 de agosto de 2006 en Sucre, con gran despliegue publicitario para mostrar que “el país vivía el comienzo de una nueva era, patentizada por la presencia de miles de indígenas y originarios de todo el país en una ciudad tradicionalmente conservadora” (Lazarte, citado por Chávez Casazola, 2009: 101)¹⁰⁵. El primer gran conflicto, que ahondó la distancia entre el Gobierno y la

¹⁰⁵ Fue una asamblea con características inéditas en su composición social. La mayoría de los asambleístas provenía de organizaciones sociales –fueron propuestos directamente por sus comunidades e incorporados en las listas del MAS– y cerca del 60% declaró pertenecer a un grupo indígena originario. “Diríamos que esta pertenencia étnica y su relación con los pueblos indígenas y originarios fue la novedad sociológica y cultural radical de esta AC (Asamblea Constituyente) con respecto a todas las anteriores” (Lazarte, “La Asamblea Constituyente Boliviana: de la oportunidad a la amenaza”. Disponible en: <http://nuevomundo.revues.org/index42663.html>).

oposición, fue la modificación de las reglas para tomar decisiones dentro de la Asamblea. “En efecto, ante la realidad de no contar con los dos tercios de la constituyente, desde el palacio de Gobierno se definió que la aprobación del nuevo texto constitucional debería ser por mayoría absoluta” (Lazarte, 2009: 8)¹⁰⁶. La oposición consideró que se trataba de un inaceptable cambio de las reglas del juego. “Desde la inauguración de la asamblea, el oficialismo intentó que los artículos de la Constitución Política del Estado (CPE) se aprobaran con la mitad más uno de los votos, a pesar de que la Constitución por entonces vigente y la Ley de Convocatoria a la Asamblea, que aprobó la bancada oficialista un año antes, preveía el sistema de los dos tercios” (Peñaranda, 2009: 114). La controversia sobre el Reglamento de Debates fue tan honda y enredada que consumió siete de los primeros 12 meses de trabajo establecidos para la Asamblea (*ibid.*). Además, convirtió a la constituyente en un espacio de abierta confrontación. “El conflicto sobre la fórmula de votación dio lugar a plenarios borrascosos, de violencia verbal y hasta física, entre la mayoría del MAS y la oposición [...] La confrontación desbordó la Asamblea Constituyente y ganó la calle con huelgas de hambre en todo el país, paros, cabildos multitudinarios” (Lazarte, 2009: 8 y 9). El conflicto por la forma de tomar las decisiones fue solo superado una vez que el MAS admitió, en febrero de 2007, los “dos tercios” en una redacción ambigua de los artículos en cuestión (*ibid.*).

Cuando le quedaban apenas seis meses de funcionamiento de acuerdo con el plazo establecido, la Asamblea recién pudo retomar las discusiones para elaborar la nueva Constitución. El MAS tuvo la dirección de 11 comisiones, PODEMOS de cuatro y las seis restantes se distribuyeron entre las representaciones menores (Deheza, 2008: 64). Una muestra de las distancias que separaban a las fuerzas políticas fue el hecho de que, semanas

¹⁰⁶ La justificación que dio el presidente Morales al cambio de la regla es comentado por Jorge Lazarte en los siguientes términos: “Esta inclinación a violar la ley cuando obstaculiza los propósitos del Gobierno ha sido expresada a veces de manera perifrástica, pero nunca de manera tan contundente por el presidente de la República al revelar con una franqueza que hay que reconocerle, que cuando algún jurista le observa que lo que hace es ilegal, él responde que ‘yo le meto por más que sea ilegal’, y que ‘si es ilegal’ les mando a los abogados que hacen la observación, ‘legalicen ustedes’, que ‘para eso han estudiado’ [sic]. El principio en el que se funda esta pauta de comportamiento es el convencimiento de que ‘por encima de lo jurídico, está lo político’ (Lazarte, 2009: 9).

antes de que venciera el plazo, solo tres de las 21 comisiones pudieron presentar informes de consenso. Desde agosto de 2007, al polémico tema de las autonomías, que escindía el país regionalmente, se sumó un segundo y enorme conflicto: el de la “capitalía plena” exigida por Sucre y alentada por los comités cívicos de la Media Luna. Los dos temas hicieron que, desde el seno de la Asamblea Constituyente, se desparramara sobre todo el país la mayor polarización política registrada en las dos o tres últimas décadas (Börth, 2009: 50). El tema de la capitalía había vuelto al debate constituyente antes de que se instalara la Asamblea, reclamada por instituciones sociales de Sucre. Casi un siglo después de la llamada Revolución Federal, que trasladó el centro político de modo definitivo a La Paz, el tema de la capitalía volvía a la escena nacional. El argumento a favor de la “capitalía plena” para Sucre se movió en dos direcciones: por un lado, una crítica al centralismo paceño, al que se responsabilizó del retraso de las regiones; y por otro, un argumento histórico: Bolivia había nacido en Sucre como capital de la república y, por tanto, se trataba de una demanda validada por la historia (Peñaranda, 2009: 122). La posibilidad del traslado fue cuestionada y rechazada por La Paz y El Alto, donde el MAS tenía sus mayores apoyos. En estas circunstancias, resultaba difícil que Morales aceptase el planteamiento. La respuesta paceña vino de inmediato:

Como reacción a las campañas de Sucre y de la denominada Media Luna, por el pedido del traslado de la sede de gobierno, La Paz realizó un multitudinario cabildo. Unas dos millones de personas, según sus organizadores, y un millón, según medios de comunicación privados, se reunieron en la Ceja de El Alto, en una manifestación que defendió la unidad nacional y rechazó cualquier posibilidad de que los poderes del Estado sean movidos de La Paz (*ibid.*, 117).

La consigna del cabildo fue: “la sede no se mueve” (Deheza, 2008: 65). Las organizaciones cívicas de Chuquisaca respondieron con su propio cabildo en la ciudad de Sucre (*ibid.*). “Ante esta situación, quedaban solo dos posibilidades: sacar el tema de la capitalía de la AC o clausurarla, lo que sería un fracaso para el MAS y para el Gobierno” (*ibid.*). El vicepresidente Gar-

cía Linera denunció el tema de la capitalía como un “chantaje ultra conservador de grupos reaccionarios racistas y fascistas, y de algunos sectores empresariales y políticos, que quieren hacer daño al país” (citado por Deheza, 2008: 66). El conflicto paralizó nuevamente el trabajo de la Asamblea, cuyo plazo de funcionamiento se había extendido hasta diciembre.

El 23 de noviembre, a pocos días de que venciera el nuevo plazo, estallaron violentos incidentes en Sucre, cuando la mayoría oficialista intentó aprobar la Constitución de manera precipitada —en un liceo militar resguardado y sin la presencia de los asambleístas de oposición— y sin discutir el tema del retorno de los poderes legislativo y ejecutivo a Sucre. Los incidentes dejaron tres muertos y más de 300 heridos (Chávez Casazola, 2009: 109). El mismo día, las sesiones en Sucre terminaron abruptamente, con una Constitución aprobada en bloque, con los votos de 136 asambleístas del MAS y la ausencia de la oposición. El último intento para salvar la constituyente fue trasladar las sesiones a Oruro. El 9 de diciembre, en un lugar cercado por organizaciones sociales cercanas al MAS, fueron aprobados en detalle los 411 artículos del texto con la asistencia de solo 162 miembros, en una sesión maratónica de 16 horas (Lazarte, 2009; Deheza, 2008).

Los estatutos autonómicos: la batalla final

La Media Luna respondió inmediatamente al abrupto desenlace del proceso constituyente. A raíz del traslado de la Asamblea a Oruro, unas 1 600 personas, incluidos algunos dirigentes cívicos, se declararon en huelga de hambre en Santa Cruz (Chávez Casazola, 2009: 79). En diciembre de 2007, los comités cívicos, en coordinación con los prefectos, convocaron a cabildos ampliados en los cuatro departamentos para definir un camino propio hacia las autonomías. Ninguna de las iniciativas de diálogo propiciadas por el Gobierno, entre ellas la búsqueda de una mediación de la Iglesia católica, prosperaron (Börth, 2009)¹⁰⁷. Para la

¹⁰⁷ La Iglesia católica se había manifestado en 2005 a favor de las autonomías departamentales, siempre y cuando se orientaran por tres premisas: democracia inclusiva, solidaridad nacional y unidad nacional en función del bien común y la justicia social.

dirigencia cruceña, la sesión de Oruro carecía de toda legalidad, por lo que el proyecto constitucional aprobado fue rechazado (Urenda, 2009a: 34-38). La Asamblea tampoco había respetado el mandato del referéndum autonómico del 2 de julio en aspectos claves: a) aprobó un régimen territorial que no contemplaba una descentralización política, al no haberles otorgado a los gobiernos departamentales facultades legislativas; b) no estableció competencias propias de regímenes autónomos para los gobiernos departamentales; c) creó seis niveles de gobierno a nivel departamental, en desmedro de las autonomías departamentales y municipales; y d) las normas departamentales podían ser modificadas por simples decretos (*ibid.*, 33, 34).

Los cabildos ampliados tuvieron una concurrencia masiva al punto que se empezó a hablar de ellos como los cabildos del millón. La movilización que generaron fue asumida como una recuperación de la soberanía de los pueblos departamentales frente a una Asamblea que había roto el orden constitucional. Los cívicos y los prefectos argumentaron, con base en Locke, el retiro de la confianza a la Asamblea: “Concluimos que al haber obrado la asamblea de manera ‘contraria al fin para el que recibió autoridad’ el pueblo retiró su confianza, retiró el depósito (efectuado mediante la verificación del referéndum por las autonomías del 2 de julio de 2006), y ‘recobró su soberanía inicial, para confiarla a quien estima a propósito’” (Urenda, 2009a: 43). Con la soberanía recuperada, se dio marcha a lo que se llamó “la reconducción soberana del proceso autonómico”. Los cabildos realizados en los cuatro departamentos resolvieron, sobre la base de toda la argumentación señalada, “iniciar procesos de autonomización departamental para hacer respetar los resultados del referéndum nacional vinculante para las autonomías departamentales del 2 de julio de 2006” (*ibid.*). Los regímenes autonómicos serían elaborados por cada una de las prefecturas teniendo como instancia coordinadora del proceso a la Junta Autónoma Democrática de Bolivia (*ibid.*). Esta instancia quedó conformada por las prefecturas de los cuatro departamentos y sus respectivos comités cívicos (Chávez Casazola, 2009: 90). Al mismo tiempo, los lineamientos de los estatutos fueron definidos con los siguientes criterios: a) la autonomía debe ser

departamental y no otra; b) las autoridades deben ser elegidas directamente por los ciudadanos; c) transferencia efectiva de competencias para cada nivel de gobierno (nacional, departamental y municipal); d) transferencia de recursos económicos y financieros; y e) transferencia de competencias legislativas, ejecutivas y administrativas (Urenda, 2009a: 31). Entre diciembre y mayo, la Junta coordinó la elaboración de los estatutos autonómicos por cada prefectura. Los documentos fueron inicialmente aprobados por asambleas departamentales convocadas por los prefectos, no por los comités cívicos, para darles toda la legitimidad política derivada de su nueva representación popular. Las prefecturas iniciaron inmediatamente la recolección de firmas, el 8% del padrón departamental, para convocar a las consultas. Los referéndums tuvieron lugar el 4 de mayo en Santa Cruz, el 1 de junio en Beni y Pando, y el 22 de junio en Tarija. Su convocatoria apeló a la soberanía popular departamental mediante dos figuras constitucionales: la iniciativa popular y el referéndum. Los resultados fueron ampliamente favorables al Sí: Beni, 79,5%, Pando, 81,96%, Santa Cruz 85,6% y Tarija, 78,78% (Urenda, 2009a: 53). La votación fue considerada como “el paso más avanzado (de las luchas autonómicas) y la expresión soberana de la voluntad colectiva de ponerle fin al centralismo andino, precisamente en su momento de mayor despliegue fáctico y simbólico” (Chávez Casazola, 2009: 92). En ese momento, la oposición cívica y política al MAS se encontraba en su punto más alto de legitimidad (Peñaranda, 2009: 143). En términos generales, los estatutos definían “un modelo de libre mercado, con amplia participación de los actores privados, numerosos incentivos a la actividad empresarial y productiva [...] El aspecto más debatido fue la cantidad de competencias exclusivas que asumían los gobiernos departamentales, entre ellas la tuición departamental de la tierra y los recursos naturales y estratégicos” (Lazarte, 2009: 13). De todos los estatutos, el más radical fue el de Santa Cruz, con un modelo de descentralización político muy avanzado, casi federalista, que el Gobierno había denunciado por separatista (*ibid.*).

Por supuesto, los estatutos fueron rechazados por el Gobierno. Desde que fueron convocados los referéndums, este sostuvo que formaban parte

de un plan de división del país y abandono de la institucionalidad constituida (Romero, 2009: 11)¹⁰⁸. Los referéndums fueron cuestionados en su legitimidad y legalidad. Además, el resultado de los procesos mostraba, de acuerdo al MAS, una división en el interior de las regiones de la Media Luna entre las áreas rurales y las periferias urbanas con el resto de la población. Tampoco el respaldo al Sí había tenido la contundencia señalada por los prefectos y los dirigentes cívicos. “Si se compara el voto afirmativo del referéndum del 2 de julio de 2006 con el del 4 de mayo de 2008, en el departamento de Santa Cruz, considerando los sufragios válidos en relación con el padrón electoral, el resultado del 85,6% a favor de los estatutos disminuye solo al 51%” (*ibid.*).

En ese momento, la polarización regional colocó a Bolivia ante la inevitable disyuntiva de armonizar la Constitución de Oruro y los estatutos. No podían existir regímenes autonómicos sin Constitución, como tampoco una nueva Constitución sin los estatutos departamentales. Pero entre los dos textos había una distancia insalvable. Como lo puso en ese momento Joan Prats: “Por más que se ensanchen las costuras de la Constitución de Oruro, los estatutos de autonomía, ni aun podados y afeitados, caben en esa horma constitucional, sencillamente porque una y otros manejan conceptos muy diferentes de autonomías” (Prats, 2009: 108). Las diferencias tenían que ver con los ámbitos territoriales a los que cada documento reconocía el derecho a la autonomía y las competencias asignadas.

Mientras en el proyecto constitucional las autonomías se organizaban alrededor de las autonomías indígenas, subalternizando a las autonomías departamentales, los estatutos autonómicos, a pesar de sus diferencias importantes entre sí, ponen a las autonomías departamentales en el eje del nuevo régimen autonómico y de las que formarían parte las autonomías indígenas (Lazarte, 2009: 13).

108 La consulta en Santa Cruz estuvo manchada por hechos de violencia ocurridos durante toda la jornada. “En las poblaciones de San Julián, Yapacaní, San Pedro, Montero, Cuatro Cañadas y otras, se registraron enfrentamientos entre grupos que favorecían y los que se oponían al proceso electoral” (Peñaranda, 2009: 143).

Meses atrás, en enero de 2008, el Gobierno había visualizado como salida al bloqueo de la situación política la convocatoria a un referéndum revocatorio, tanto para el presidente como para los prefectos departamentales. El MAS veía en esa opción la única salida al empate catastrófico –como había sido definida la situación por García Linera– en el que se encontraba Bolivia desde 2005 y que se ahondaba a cada paso. La iniciativa siempre fue rechazada por la oposición política en el Senado. Sin embargo, para sorpresa del Gobierno, el 8 de mayo al fin llegó la buena noticia: la bancada de PODEMOS en el Senado aprobó la Ley de Referéndum Nacional Revocatorio que la Cámara de Diputados había aprobado en enero (Peñaranda, 2009: 144)¹⁰⁹. La sorpresiva postura de PODEMOS solo puede explicarse por un cálculo político de ese momento: la posibilidad de vencer a Morales en el referéndum revocatorio del mandato. Sin embargo, el anuncio de la decisión por parte del Senado produjo la ruptura entre la oposición cívica y la política “que sería lapidaria para ambas” (Lazarte, 2009: 15). El referéndum revocatorio del mandato popular para presidente, vicepresidente y prefectos departamentales se realizó el 10 de agosto, apenas unos meses después de las consultas sobre los estatutos autonómicos en la Media Luna. Los resultados provocaron lo que el Gobierno había buscado desesperadamente: una amplia y mayoritaria ratificación del presidente para sacar a Bolivia del empate catastrófico. Morales fue ratificado con el 67,41% de la votación nacional. Su mandato habría sido revocado si no lograba el 53,47%, es decir, la votación obtenida en la elección presidencial de 2005. El resultado mostró un Morales fortalecido. “Si comparamos estos resultados con los correspondientes a las elecciones nacionales de diciembre de 2005, la población que se volcó a favor del MAS se incrementó en un 14%, lo que es realmente significativo” (Romero, 2009: 14). Aun cuando en los departamentos de la Media Luna, Morales obtuvo menos del 50% de los sufragios, la votación total obtenida por él tuvo un alcance nacional por encima, incluso, de la frac-

109 El mecanismo fue el mismo utilizado en Venezuela: para que la autoridad no sea revocada no se necesitaba el 50% más uno de los votos, sino que al menos igualara el porcentaje obtenido en la anterior elección (Peñaranda, 2009: 147). Esto significaba que la revocatoria requería el 53,47% de los votos, porcentaje alcanzado por Morales en la elección de 2005.

tura regional. “Morales ganó en 95 de las 112 provincias del país (84,8%), obteniendo el 67,4% de los votos, lo que implica 2,1 millones de votos, 600 mil más que los 1,5 millones de sufragios de su inédita victoria en las elecciones nacionales de 2005” (Peñaranda, 2009: 144). También ganó en 27 de las 44 provincias de Chuquisaca, Pando, Tarija, Santa Cruz y Beni, los cinco departamentos opositores (Peñaranda, 2009: 151). En Santa Cruz, el 40% de la población lo apoyó, pues ganó en siete de las 15 provincias cruceñas (*ibid.*).

Los resultados cambiaron la relación de fuerzas de modo ampliamente favorable a Morales. Como lo aseveró Carlo Toranzo: “el MAS le había demostrado a la oposición y al país que es la única fuerza nacional que existe en todos los departamentos, y que la oposición estaba atomizada, no tenía liderazgo nacional y no tenía organización política” (citado por Peñaranda, 2009: 146). El triunfo nacional, en un momento en que se reivindicaba la soberanía política de las regiones, se impuso como un hecho estatal incontestable. Frente al amplio triunfo del MAS, las ratificaciones de los prefectos de Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando fueron triunfos de menor monta política. Luego de haber estado contra las cuerdas, y con la nueva Constitución, su principal oferta política, a la deriva, el Gobierno sintió el efecto favorable del triunfo.

Y lo sintieron también los prefectos de la Media Luna que, de repente, quedaron descolocados. A partir de ese momento, se sucedió una cadena de decisiones erráticas que llevaron a una ola de violencia en los cuatro departamentos, en el mes de septiembre. El 20 de agosto, diez días después del triunfo de Morales, la dirigencia cruceña, en un momento de derrota política, convocó a un paro regional para exigir la devolución del IDH (*ibid.*)¹¹⁰. “El paro fue acatado por importantes sectores urbanos de los departamentos, pero fue casi imperceptible en las provincias” (Peñaranda, 2009: 152). El Gobierno, crecido, no aceptó negociar. Las acciones de los comités cívicos y los prefectos opositores perdieron sus objetivos y su

110 El Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) fue creado en 2005 como parte de la nueva Ley de Hidrocarburos, expedida por el Gobierno de Mesa en medio de un ambiente convulsionado. El IDH incluyó a los municipios y universidades como nuevos beneficiarios de las exportaciones de gas y petróleo, lo cual disminuía los ingresos de aquellos departamentos productores, entre ellos Santa Cruz, que debían recibir el 4% del impuesto.

horizonte. En los primeros días de septiembre convocaron a un bloqueo de caminos y a la toma de instalaciones públicas y petroleras (*ibid.*, 153, 154)¹¹¹. La ola de violencia empezó a deslegitimar a la dirigencia cívica y a crear una fractura social dentro de los departamentos orientales que favorecía al MAS. En Santa Cruz, los peores momentos vinieron a partir de la segunda semana de septiembre. Se produjeron atentados contra domicilios particulares de líderes políticos y autoridades del oficialismo o dirigentes que no compartían la violencia desplegada por el Comité Cívico y la prefectura. Simultáneamente, se ocuparon físicamente todas las reparticiones públicas. Inclusive las oficinas de las organizaciones de los pueblos indígenas –CIDOB y CPESC– fueron tomadas y destruidas: “En Tarija se produjeron acciones similares contra las reparticiones públicas y un grave atentado terrorista contra el ducto de gas ubicado en Vuelta Grande en fecha 17 de septiembre” (Romero, 2009: 16). “El hecho afectó temporalmente la exportación de gas a Brasil y causó un incendio de proporciones (...). Estos hechos de violencia descontrolada fueron interpretados por el Gobierno como el inicio de un golpe de estado ‘cívico-prefectural’ destinado a derrocarlo” (Peñaranda, 2009: 157).

Pero el hecho más grave ocurrió el 18 de septiembre en la localidad de El Porvenir, a escasos 15 kilómetros de la ciudad de Cobija, en el departamento de Pando, donde 18 personas fueron asesinadas, casi todas ellas campesinos indígenas. Las víctimas participaban en una movilización pacífica que tenía previsto arribar a la ciudad de Cobija, instalar un cabildo ampliado departamental y, probablemente, desconocer la autoridad del entonces prefecto Leopoldo Fernández (Romero, 2009: 17). El Gobierno decretó inmediatamente el “estado de sitio” en el departamento de Pando y detuvo al prefecto acusándolo de ser el responsable de los violentos sucesos. El hecho fue denunciado por el Gobierno como una masacre étnica. A la vez, produjo una serie de grandes movilizaciones indígenas en Santa Cruz con amenazas de tomarse la ciudad. “El país entero se sintió sacudido por esos lamentables

111 Algunas de las instituciones estatales objeto de la violencia fueron el Servicio Nacional de Impuestos, INRA Entel, S. A., Migración y Canal, la Aduana, y Superintendencia Forestal. Las acciones fueron llevadas a cabo por miembros de la Unión Juvenil Cruceñista (UJC) y por la Federación Universitaria Local (FUL) (*ibid.*, 153).

hechos, dejando como impronta la convicción de que solo un gran acuerdo político, de alcance nacional, podía evitar que la experiencia pandina se repita” (Börth, 2009: 58). La masacre de Pando movilizó a la comunidad internacional. UNASUR, la OEA, la Unión Europea y las Naciones Unidas hicieron llamados al diálogo. La oposición regional quedó muy deslegitimada. “El impacto de Pando dislocó transversalmente a la oposición y pulverizó su imagen pública, sobre todo internacionalmente” (Lazarte, 2009: 15)¹¹². “La oposición había sobrepasado todos los límites razonables de acción política y no tenía mayores argumentos para seguir luchando por sus demandas” (Peñaranda, 2009: 161). “La violencia de los sectores duros de Santa Cruz generó un clima tal que luego no podía haber otro camino que el diálogo. Se sobrepasaron en su idea de que con la violencia podría arrinconar al Gobierno” (Toranzo, citado por Peñaranda, 2009: 177).

A raíz de estos acontecimientos se entablaron dos procesos de diálogo: uno entre el Gobierno y la oposición política, y otro entre los prefectos y el Gobierno, con observación de delegados internacionales. Después de días de negociación, con un clima de mutua desconfianza, se lograron acuerdos amplios para reformar la Constitución de Oruro. El diálogo entre el Gobierno y los prefectos de oposición permitió incorporar 46 modificaciones al capítulo de autonomías del texto constitucional (Romero, 2009: 44). Las más importantes fueron las relativas al alcance de las autonomías, tipos de autonomía, igualdad jerárquica, potestades legislativas, competencias y el lugar de los estatutos. Algunos temas no resueltos por el diálogo fueron la adecuación de los estatutos al texto de la nueva Constitución y la concertación de una Ley Marco de Autonomía. (*ibid.*, 46). La comisión entre la oposición y el Gobierno también logró amplios acuerdos de reforma a la Constitución¹¹³.

El capítulo final de esta historia, compleja, difícil y solo parcialmente cerrada, se produjo el 20 de octubre, cuando el Senado aceptó la convocatoria a un referéndum para aprobar o negar la nueva Constitución, el mismo que

112 El 16 de septiembre, el prefecto de Pando, Leopoldo Fernández, fue detenido por personal policial y trasladado a La Paz (Peñaranda, 2009: 159). Este hecho mostró el cambio de posiciones en ese momento del conflicto. “Un mes antes hubiera sido impensable detener a un prefecto de la Media Luna” (*ibid.*).

113 Se encuentra un análisis detallado y completo de todos los cambios introducidos a la Constitución aprobada en Oruro por las comisiones en Romero (2009) y Börth (2009).

se llevó a cabo el 25 de enero de 2009, dos años y medio después de iniciado el proceso constituyente. El nuevo documento, con los cambios acordados en las dos comisiones, fue aprobado con el 61,43% de los votos. En el mismo referéndum se votó sobre cuál debería ser la superficie máxima de tierras que puede poseer un ciudadano –cinco mil o diez mil hectáreas–, tema sobre el cual nunca hubo acuerdo entre el Gobierno y la dirigencia cruceña. Ganó la primera opción, con el 80,65% de los votos. En el referéndum por la Constitución, el Sí se impuso favorablemente, con lo cual Morales tuvo una segunda y contundente victoria sobre los grupos cruceños.

Estado plurinacional comunitario

A diferencia de la Constitución ecuatoriana, la boliviana asumió, claramente, como objetivo político la construcción de un “Estado unitario social de derecho plurinacional comunitario”, mediante el reconocimiento de amplios derechos colectivos a los “pueblos originario indígena campesinos”¹¹⁴. El Estado plurinacional comunitario se concibe, efectivamente, como una superación histórica de todos los modelos estatales bolivianos anteriores. En su colorido preámbulo, donde se condensa la filosofía inspiradora de la nueva Constitución boliviana, la superación de las formas estatales previas se plantea de manera inequívoca: “Dejamos en el pasado el Estado colonial, republicano y neoliberal”. La nueva Constitución, como también se lee en su Preámbulo, refundaba el Estado desde las luchas históricas y contemporáneas del pueblo:

El pueblo boliviano, de composición plural, desde la profundidad de la historia, inspirado en las luchas del pasado, en la sublevación indígena

114 Como lo ha dicho el propio vicepresidente de Bolivia, Alvaro García Linera: “La diferencia central de esta nueva Constitución, que marca el punto de ruptura con todos los precedentes coloniales y colonizantes de la definición del Estado, es que lo define como plurinacional” (García Linera, 2009: 7). Lo de comunitario, mientras tanto, redefinía el alcance de las formas democráticas de ejercicio del Gobierno. La democracia comunitaria se define por los procedimientos de elección, designación o nominación de autoridades y representantes en las naciones y pueblos indígenas originario campesinos (art. 11).

anticolonial, en la independencia, en las luchas populares de liberación, en las marchas indígenas, sociales y sindicales, en las guerras del agua y de octubre, en las luchas por la tierra y territorio, y con la memoria de nuestros mártires, construimos un nuevo Estado (Constitución de Bolivia, 2008).

De este modo, se trataría de una Constitución que altera una historia política dominada por elites ilustradas, falsamente liberales y modernas, que mantuvieron el carácter unitario y centralizado del poder en el marco de concepciones monoculturales de la nación y el Estado. El cambio más profundo consiste en el reconocimiento a la existencia de varias naciones, formadas o en procesos de formación, dentro del mismo Estado. Si bien la definición del Estado conserva las categorías de nación y pueblo, las vuelve más complejas, al incluir varios elementos constitutivos de naturaleza política diversa: “La nación boliviana”, dice el artículo 3, “está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas, que en conjunto constituyen el pueblo boliviano”. La innovación y la complejidad del nuevo modelo se manifiestan en el abandono de la forma republicana del Estado –un pueblo con iguales derechos a todos sus integrantes–, para proclamarse “plurinacional comunitario”, otorgándoles a los pueblos y naciones originarias un estatuto especial en virtud del cual obtienen derechos colectivos asentados en el territorio y la cultura. El artículo 2 fija claramente el lugar preponderante de las naciones y pueblos indígenas en la nueva formación estatal.

Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales.

La Constitución reconoció 36 naciones indígenas dentro del territorio boliviano y las definió en los siguientes términos: “Es nación y pueblo indí-

gena originario campesino toda colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española”. A estas naciones se les reconoció un conjunto de derechos específicos, entre los cuales se destacó los siguientes: a existir libremente, a su identidad cultural, creencias religiosas, espiritualidades, prácticas y costumbres; a su propia cosmovisión; a la libre determinación y territorialidad; a la titulación colectiva de tierras y territorios; al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos, acorde a su cosmovisión; a la gestión territorial indígena autónoma; al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio –sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros–; y a la participación en los órganos e instituciones del Estado (art. 30).

Si bien la Constitución boliviana establece una serie de niveles de gobiernos autónomos –departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas originario campesinos– solo a los pueblos originarios les reconoce la existencia como naciones. A los bolivianos y bolivianas no pertenecientes a ninguna nacionalidad o pueblo originario, la Constitución les otorga derechos civiles y políticos en calidad de ciudadanos individuales desprovistos de nación. En efecto, la nación queda configurada a partir de la pluralidad de naciones indígenas. El Estado mismo, como instancia de ejercicio de la soberanía y la autodeterminación nacional, se convierte en una proyección de la pluralidad de naciones indígenas. Todos los componentes liberales de la ciudadanía, reconocidos por la Constitución, quedan desligados de un lenguaje sobre nación e identidad nacional. De hecho, la Constitución en ningún momento habla de identidad nacional. Esta redefinición del Estado nacional se proyecta sobre los niveles de gobierno. El documento reconoce y consagra autonomías departamentales a través de gobiernos electos en forma directa, y asambleas departamentales con facultades deliberativas, fiscalizadoras y legislativas en los ámbitos de sus competencias, con representación de las naciones originarias (arts. 278 y 279). A diferencia de la autonomía departamental, la indígena originaria campesina se define como autogobierno en tanto ejercicio de la libre determinación (art. 289). Y el sustento de dichas naciones serían los territorios

ancestrales actualmente ocupados por ellas. La Constitución dejó abierta, sin embargo, la posibilidad de que se consoliden en el tiempo nuevos territorios indígenas que pudieran convertirse en gobiernos autónomos de naciones originarias (art. 293).

Desde Santa Cruz, el régimen autonómico departamental contemplado en la Constitución fue criticado como una artimaña, un artificio, como una “autonomía hipócrita” (Urenda, 2009a: 23, 24). No solo que el modelo recortaba las competencias establecidas en el Estatuto Autonómico del Departamento de Santa Cruz, sino que ampliaba de modo significativo las competencias del Estado central. Por eso, los cruceños hablaron de un “recorte devastador de competencias estatutarias” (*ibid.*, 20) y de una nueva afirmación del Estado central. Además, los territorios departamentales quedaban expuestos a múltiples procesos de fragmentación política si existían: a) naciones originarias consolidadas o en proceso de consolidación dentro de ellos, b) si municipios con mayoría indígena se convertían en gobiernos indígenas autónomos y c) si se daban fusiones entre municipios cuyos límites cruzarían las fronteras de más de un departamento. Todas estas posibilidades dejaban el territorio departamental abierto a múltiples y potenciales conflictos autonómicos. Más que hipócrita, el modelo de organización territorial se organizaba teniendo como eje un conjunto existente de naciones originarias articuladas a un Estado fuerte, grande, intervencionista, que volvía al escenario como parte de una agenda posneoliberal; mientras dejaba a los departamentos subordinados a esa arquitectura. El diseño expresaba claramente una alianza política del MAS, en tanto partidario mayoritario a nivel nacional, con las naciones originarias.

Capítulo V

Desajuste estructural, identidad y discurso autonómico: la fisonomía de los nuevos regionalismos guayaquileño y cruceño

Los movimientos regionales de Guayaquil y Santa Cruz tuvieron la fuerza suficiente para poner en el centro de las agendas políticas el tema de las autonomías como una vía para alcanzar nuevos acomodos y distribuciones del poder territorial en sus respectivos países. El análisis de las coyunturas en que irrumpieron ambos movimientos, así como la evolución posterior de cada uno de ellos, muestra que ni los Gobiernos ni los partidos ni los otros movimientos sociales pudieron ser indiferentes a las demandas de autonomía y autogobierno surgidas desde Santa Cruz y Guayaquil. Los dos movimientos contaron con el respaldo suficiente de amplios grupos de la sociedad civil, como para lanzar una batalla que redefiniera las relaciones entre el centro y la periferia mediante un nuevo acuerdo estatal. Como movimientos, también revelaron una gran riqueza en sus repertorios de acción colectiva, sobre todo en el caso cruceño¹. Marchas multitudinarias, cabildos abiertos, convocatorias a consultas populares y manifiestos públicos fueron algunos actos desplegados du-

1 Los repertorios de acción colectiva de los dos movimientos fueron muy distintos. El cruceño fue más rico y variado, con cabildos ampliados, paros regionales, huelgas de hambre, una convocatoria a plebiscito, manifiestos públicos e incluso ocupaciones de instituciones públicas. El guayaquileño ha tenido como forma predominante las marchas, los manifiestos públicos y la convocatoria a un plebiscito autonómico. Al ser el guayaquileño un movimiento liderado desde el municipio, las elecciones de abril de 2009 para la alcaldía se han considerado, a la vez, como plebiscitos a favor de la autonomía y de Jaime Nebot en su confrontación con Correa. Nebot ganó por tercera ocasión la alcaldía con el 68,44% de los votos; cuatro años antes lo había hecho con el 56,76% de los votos.

rante los ciclos de protesta autonomista². En todos y cada uno de esos hechos, los espacios regionales adquirieron una nueva y vigorosa fisonomía política. Detrás de los dos movimientos, o a través suyo, se pusieron en evidencia otras formas, inéditas en muchos aspectos, de articular las relaciones entre territorio, identidad y soberanía, que levantaron problemáticas nuevas y complejas en cuanto a la formación del Estado y la nación en Bolivia y Ecuador.

En este capítulo, mi interés consiste en explicar la capacidad de movilización exhibida por los regionalismos cruceño y guayaquileño. Con este propósito, distingo cuatro dimensiones analíticas: una primera que llamaré estructural, articulada al clivaje centro/periferia; una segunda ligada a las capacidades organizativas y de movilización de una diversidad de grupos sociales en apoyo de las autonomías; una tercera relacionada con la presencia de fuertes identidades culturales en torno a lo guayaquileño, lo cruceño y lo camba, principalmente; y una cuarta vinculada con la potencia ideológica y política de la demanda de autogobierno territorial. En cuanto al factor estructural, mi atención se centra en las tensiones que surgen cuando dos periferias económicamente poderosas dentro de sus respectivos escenarios nacionales, con una tradición anticentralista –como lo son Guayaquil y Santa Cruz–, ven desplazado su poder en el ámbito estatal. El desplazamiento significa o bien que no encuentran mecanismos adecuados para la representación de los intereses regionales en el marco de las políticas estatales, o que perciben como amenazante la presencia de fuerzas políticas con proyectos nacionales abiertamente hostiles a los intereses y posiciones de ciertos grupos locales. El hecho de ser dos periferias prósperas en sus respectivos Estados explica dos elementos comunes a los movimientos cruceño y guayaquileño: una activa presencia en ellos de los grupos empresariales, con todos sus recursos y capacidades organizativas, por un lado; y una gran fortaleza ideológica

2 Los ciclos se entienden como una fase de intensificación de los conflictos y confrontación en el sistema social, que incluye una rápida difusión de la acción colectiva de los sectores más movilizados a los sectores menos movilizados, un ritmo de innovación acelerado en las formas de confrontación, marcos nuevos o transformados para la acción colectiva, una combinación de participación organizada y no organizada, y una secuencia de interacción intensificada entre disidentes y autoridades (Tarrow, 1997: 202-203).

para definir lo que sería el interés económico regional, por otro. No obstante, la movilización regional sin duda excede los límites de los propios grupos empresariales para abarcar organizaciones de la sociedad civil. Es allí donde entran en escena tanto el Comité Pro Santa Cruz como el Municipio de Guayaquil en tanto instancias vertebradoras de los respectivos movimientos a partir de las denominadas “fuerzas vivas”, una singular expresión para referirse a instituciones locales, organizaciones sociales y grupos estamentales con una clara disposición hacia la defensa regional y la lucha anticentralista. La importancia de las dos entidades radica en su capacidad para sostener y movilizar una amplia red de organizaciones sociales y, a la vez, generar el espacio donde se constituye el interés desde una visión cultural y política mucho más amplia que la simple defensa de intereses empresariales. Analizaré el manejo que hacen de lo cívico tanto el comité como el Municipio de Guayaquil, con el fin de crear un espacio de participación despartidizado donde puedan converger los diversos grupos locales. Las identidades cruceña, camba y guayaquileña actúan, mientras tanto, como elementos claves de cohesión local y regional, a partir de una exaltación de la diferencia cultural e incluso nacional. Las identidades locales y regionales subrayan el valor de lo propio –tradiciones, costumbres, valores y lenguajes– por oposición a lo extraño, representado por los contenidos predominantes de la identidad nacional. La fuerza política e ideológica de la demanda autonómica solo puede entenderse en un contexto político marcado por amenazas de poder muy fuertes, pero a la vez por grandes capacidades de resistencia y lucha en el lado de las dos periferias. Las autonomías dieron a cruceños y guayaquileños un claro horizonte de acción política para condicionar los términos de una nueva inserción de sus respectivas localidades y regiones en el Estado. En la convergencia de estas cuatro dimensiones, que diferencio solo con fines analíticos, encuentro las claves para explicar la fortaleza mostrada por ambos movimientos en la primera década del nuevo milenio.

Desajuste estructural, grupos empresariales y capital social

Los movimientos autonomistas de Guayaquil y Santa Cruz surgieron en dos regiones prósperas de sus respectivos países, que tienen un peso muy significativo en el marco de las economías nacionales³. No hay otros países de América del Sur que se caractericen, como Ecuador y Bolivia, por la concentración de la riqueza nacional en dos regiones que compiten entre sí, siendo una de ellas sede del Gobierno y centro político del Estado⁴. Algunos datos económicos permiten contextualizar mejor el problema del desajuste estructural. Mientras la economía de la provincia del Guayas, cuya capital es precisamente Guayaquil, representa el 25,82% del PIB total de Ecuador, la economía del departamento de Santa Cruz representa cerca del 27,28% (ver cuadros # 3, 4, 5 y 6). La importancia económica de las dos regiones resulta más o menos equivalente a la de aquellas otras regiones donde se encuentran localizadas las capitales de los dos países, y con las cuales rivalizan. La provincia de Pichincha, que acoge a la capital, Quito, tiene un peso relativamente menor al de Guayas dentro del PIB nacional ecuatoriano, con el 22,19%. Lo mismo ocurre en Bolivia con el departamento de La Paz, cuya participación en el PIB nacional llega al 25,13%⁵. En ambos países, cerca o más del 50% del PIB está concentrado en los dos departamentos de Bolivia y en las dos provincias de Ecuador. Ningún otro departamento boliviano o provincia ecuatoriana compite en términos de su aporte al PIB, lo que quiere decir

3 Conviene tener en cuenta algunas diferencias importantes entre Bolivia y Ecuador en relación con su división territorial. La división política administrativa del Estado ecuatoriano contempla 24 provincias para un territorio total de 256 mil km² y una población de 14,4 millones de habitantes. Bolivia se divide administrativamente en nueve departamentos, con un territorio total de 1 098 500 km² y una población de 10,1 millones de habitantes. Las diferencias de extensión son tan marcadas que solo el departamento de Santa Cruz, con 370 mil km², supera a todo el territorio de Ecuador. La provincia del Guayas, por su parte, tiene una extensión de 16 741 km², con una población de 3,2 millones de habitantes, de los cuales 2,3 millones viven en Guayaquil (la capital de la provincia). La población de Santa Cruz es de 2,4 millones de habitantes, de los cuales 1,5 millones viven en Santa Cruz de la Sierra.

4 Por lo tanto, el lugar donde se concentran las instituciones del poder político y militar, las burocracias y los espacios simbólicos de la nación.

5 Los datos para Bolivia son tomados del Instituto Nacional de Estadística; y para Ecuador, del Censo de Población y Vivienda de 2001.

que se trata de países con estructuras con dos polos centrales de crecimiento y desarrollo económico⁶.

Cuando se considera las regiones desde los distintos sectores económicos, se pueden detectar desbalances todavía más fuertes entre los departamentos. Así, por ejemplo, la economía cruceña concentra el 43% de la producción agropecuaria del país, el 35% de la manufacturera y el 28% del comercio. De las exportaciones no tradicionales de Bolivia, el 64% se genera en el departamento, donde también se concentró el 43,3% de la inversión extranjera directa entre 1996 y 2005, y adonde se destinó el 42,4% de los créditos de todo el sistema bancario⁷. La importancia económica de Guayas resulta igualmente significativa en muchos rubros económicos. El 15,62% de la producción agrícola del país, el 34,9% de la manufacturera, el 32,5% del comercio, el 25,9% de la intermediación financiera y el 56,55% de la pesca se encuentran en la provincia del Guayas (ver cuadro # 5). La Costa ecuatoriana es la región más importante en términos de las exportaciones privadas, con algunos rubros claves en el comercio exterior como banano y camarón. Las exportaciones de la Costa ecuatoriana representan el 26,6% de las exportaciones primarias del país y el 20,64% del total de exportaciones. Si bien todas estas producciones exportables se hallan repartidas en las distintas provincias costeñas, el movimiento financiero y comercial que generan se concentra en Guayaquil. Prueba de ello es que el puerto de Guayaquil, el más importante del país, anualmente moviliza alrededor de 1 700 millones de dólares, equivalentes al 70% del total. Puestas en perspectiva histórica, a inicios del nuevo milenio, las economías cruceña y guayaquileña se encontraban en momentos muy distintos: mientras la primera se fue afirmando en las tres últimas décadas del siglo XX como uno de los dos ejes de desarrollo de Bolivia, Guayas fue perdiendo progresivamente la condición de capital económica de Ecuador, que la había mantenido desde

6 Quizá Cochabamba, en Bolivia, pueda ser una excepción, pues su aporte al PIB alcanza el 14,91%. En el caso de Ecuador, la tercera provincia en términos de su aporte al PIB nacional, es Azuay, con un distante 6,04%. El mismo fenómeno se produce en términos poblacionales. Pichincha y Guayas concentran el 42,5% de la población total de Ecuador (14,4 millones de habitantes); y Santa Cruz y La Paz, el 56,4% (de 10,1 millones).

7 Datos tomados de: Centro Boliviano de Economía (CEBEC) (2008). "El aporte de Santa Cruz a Bolivia. Aspectos socioeconómicos". Santa Cruz.

inicios del siglo XX hasta comienzos de la década de los setenta, cuando la economía ecuatoriana hizo un giro hacia un modelo más estatal gracias a la exportación de petróleo⁸.

A partir de esta característica de las economías de los dos países, con una periferia tan fuerte como el centro, Kent Eaton (2008) ha propuesto la tesis del “desajuste estructural” como “primer factor” para explicar la emergencia de movimientos autonomistas en ambas regiones. Se trata de un desajuste en la formación estatal provocado por una concentración del poder político en La Paz y Quito, mientras el capital económico se encuentra distribuido de manera equivalente entre dos regiones. Si se acepta la tesis de Rokkan y Urwin (1982) de que a los Estados unitarios corresponden estructuras territoriales monocéfalas, definidas por la clara primacía de una ciudad o región sobre las demás, el desajuste estructural de Bolivia y Ecuador puede tomarse, efectivamente, como una anomalía en la formación estatal, de donde derivan condicionamientos estructurales para el regionalismo. Como ha señalado la literatura sobre regionalismos, los desarrollos socioeconómicos desiguales, fruto de dinámicas distintas de modernización, se encuentran entre los factores más importantes de la movilización regional (López-Aranguren, 1995; Mo-

8 El desajuste estructural ha variado en el tiempo tanto en Ecuador como en Bolivia. En el caso ecuatoriano, la importancia económica de Guayaquil y la Costa fue predominante desde inicios del siglo XX hasta comienzos de la década de los setenta, por lo tanto, es un elemento constante de la formación estatal a lo largo del siglo pasado. Esto explica por qué el regionalismo guayaquileño tiene una articulación económica tan poderosa alrededor de la defensa de un modelo económico orientado “hacia afuera”. El desbalance económico regional en Ecuador solo tendió a equipararse a partir de la década de los setenta, cuando las economías quiteña y serrana empezaron a beneficiarse de la distribución de la renta petrolera nacionalizada por la dictadura. El Gobierno militar reorientó el modelo de desarrollo al fortalecimiento del mercado interno a través de la sustitución de importaciones, porque consideraba que el modelo “hacia fuera” beneficiaba a una sola región (Argones, 1985: 33-34). Al mismo tiempo, entre 1972 y 1976 la mayor parte de la inversión pública se canalizó hacia la Sierra (*ibid.*, 49). Se puede sostener que, a partir de la década de los ochenta, Guayaquil dejó de ser la capital económica de Ecuador. El caso de Bolivia es muy distinto. La economía de Santa Cruz fue marginal hasta los años cincuenta (representaba apenas el 6% del PIB nacional) y emergió con fuerza en los años setenta (16% del PIB), para llegar a equipararse con la paceña en los años noventa (27%) y superarla a partir de 2007. Entre 1987 y 1998, Santa Cruz tuvo un crecimiento promedio de su PIB del 6% anual, superior al promedio nacional del 4%. En términos históricos, se trata de dos economías con trayectorias contrapuestas: mientras Guayas y Guayaquil han perdido importancia en la economía nacional, Santa Cruz la ha ganado. Esta posición define perspectivas distintas hacia el futuro de los dos regionalismos.

reno, 2002; Díez Medrano, 1999; Rokkan y Urwin, 1982; Przeworski *et al.*, 1998). El desajuste estructural se manifiesta como fuente de tensiones y conflictos entre el centro y la periferia cuando las dinámicas del poder político favorecen estrategias centralizadoras que cierran el espacio de representación a los intereses económicos regionales en las decisiones estatales. El caso ecuatoriano lo evidencia a lo largo del siglo XX. Los mayores conflictos regionales (1925, 1963-1966, 1972-1975 y 2007-2009) se produjeron cuando en el escenario político emergieron fuerzas con una clara vocación nacionalista, modernizante y centralizadora, que vieron en el predominio económico de Guayaquil un elemento de desequilibrio territorial y nacional. Las políticas gubernamentales para centralizar la banca (1925), generar mayores recursos tributarios y centralizar rentas (1963) o redefinir el modelo de desarrollo centralizándolo y desplazándolo del eje regional costeño (1972) siempre generaron respuestas desde los sectores empresariales guayaquileños. El regionalismo cruceño ha estado marcado por las demandas económicas de un modo distinto: hasta los años cincuenta su principal exigencia fue una mayor integración para salir del abandono y marginalidad en que se encontraba Santa Cruz. Desde fines de los cincuenta hasta la caída de Sánchez de Lozada, las políticas económicas gubernamentales se orientaron a impulsar la modernización y el desarrollo económico del oriente, de donde nació una vigorosa clase empresarial. Las décadas de los ochenta y noventa fueron para Santa Cruz períodos de expansión y prosperidad económica continuos, con tasas de crecimiento muy por encima de las nacionales.

En los dos conflictos analizados en este trabajo, una de las causas para la movilización regional fue la defensa de sus respectivos modelos de modernización y desarrollo económico, ya fuera en momentos de vacío estatal o en presencia de fuerzas políticas con un alcance mayoritario a nivel nacional y con programas gubernamentales hostiles hacia los grupos de poder cruceños y guayaquileños. Estos escenarios políticos adversos, derivados del desajuste estructural, fueron claves y decisivos porque activaron la reacción de los grupos empresariales en los cuales se sostenían los respectivos modelos. La importancia económica de las dos regiones en el marco de sus Estados nacionales explica uno de los rasgos más sobresalientes de los movimientos

autonomistas de Guayaquil y Santa Cruz: la activa presencia en ellos de los grupos empresariales, con todas sus capacidades organizativas a disposición. De cierta manera, se puede afirmar, con Eaton, que la orientación de los movimientos tomó forma y evolucionó bajo el liderazgo del sector privado. La influencia de los grupos empresariales se dio por medio de sus organizaciones corporativas y gremiales. En el caso de Santa Cruz, las más influyentes fueron la Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz (CAINCO) y la Cámara Agropecuaria de Oriente (CAO)⁹. En dichas asociaciones se representan los intereses de los principales sectores de la economía cruceña: la actividad agrícola y agroindustrial para el mercado local y la exportación¹⁰; la actividad pecuaria¹¹; el comercio de bienes y servicios; y la actividad hidrocarburífera ligada a la inversión transnacional en gas y petróleo. Como veremos, tanto la CAINCO como la CAO tuvieron un peso significativo dentro del Comité Cívico Pro Santa Cruz. La presencia activa de estos grupos determinó las orientaciones del regionalismo en términos de propuestas y visiones económicas, a la vez que contribuyó a fijar elementos específicos de la identidad regional. El empresariado cruceño atribuye el éxito alcanzado por el modelo económico a la vigencia de políticas de mercado, la inversión productiva del sector privado, la apertura de la economía hacia los flujos de la globalización y a un Estado no intervencionista. Ese modelo siempre sospecha del Estado como un actor que puede entorpecer las condiciones para el desarrollo regional. Se trata de una sospecha alimentada desde lo que podríamos llamar un liberalismo periférico, crítico de la intervención estatal sobre el mercado y, a la vez, crítico de una concentración del poder

9 Resulta muy interesante, como me lo hizo notar un dirigente de la CAINCO, que los sectores comercial e industrial de Santa Cruz se hayan integrado en un solo organismo gremial. Con ello, desarrollaron una mayor capacidad para coordinar la defensa de los intereses regionales.

10 Entre los rubros agrícolas de exportación, que a la vez han servido para internacionalizar el capital agrícola, el más importante es la soya, cuyas ventas externas representan el 56% (402,5 millones) de las exportaciones no tradicionales del departamento (descontadas las de gas natural y petróleo). Después, las más importantes son las de gas (300,2 millones de dólares) y petróleo (202,5 millones de dólares). La producción agrícola departamental se concentra en maíz, caña de azúcar, girasol, arroz y madera. Un estudio de CAINCO sostiene que las actividades agrícolas y agroindustriales tienen un peso casi equivalente en el PIB regional: 40,75% (agroindustriales) y 36,88% (agrícolas).

11 La producción pecuaria de Santa Cruz, que representa el 15,68% del PIB regional, es la segunda del país, después de la de Beni. El 33% de las cabezas de ganado de Bolivia se encuentra en Santa Cruz (Prado, 2007: 164).

decisional en el centro estatal. Los empresarios cruceños establecen dos momentos claves para el despegue de la economía departamental: el primero, llamado de ingreso a los mercados internacionales (1970-1986), y el segundo, denominado de internacionalización de la economía cruceña (1987 en adelante) (CEBEC, 2008). Los dos momentos se definen por la orientación de la economía regional hacia el mercado externo y hacia una mayor articulación con el capital transnacional. De allí que el desarrollo de la economía departamental se vea ligada a la economía mundial. Así lo ratificaba la CAINCO en un documento publicado en diciembre de 2008: “La garantía del futuro y desarrollo de todos los habitantes del departamento autónomo de Santa Cruz se encuentra en la consolidación del modelo productivo cruceño, su diversificación permanente, la apertura de mercados externos para nuestros productos y la industrialización de los diferentes recursos naturales existentes en la región” (CEBEC, 2008: 58).

El éxito del modelo tiene implicaciones políticas e ideológicas en el marco de la rivalidad de Santa Cruz con las élites paceñas, el mundo colla. El exitoso modelo se defiende ideológicamente, entre otras razones, por el desarrollo departamental. Santa Cruz cuenta actualmente con el mejor Índice de Desarrollo Humano (IDH) del país: 0,689 frente a 0,616 de promedio nacional. Los desniveles territoriales entre Santa Cruz y algunos departamentos altiplánicos (Chuquisaca y Potosí, sobre todo) llegan a ser enormes y reflejan los desequilibrios del país en este sentido (ver cuadro # 1). Su IDH, asimismo, está por encima del de La Paz, que alcanza 0,631. La tasa de alfabetismo en Santa Cruz también resulta muy superior a la del resto de Bolivia: 92,7% contra 86,7%; sus niveles de pobreza son menores que en el resto del país: 38,7% contra 58,6%; y su ingreso per cápita es de 1 731 dólares, contra 1 360 del promedio nacional. El éxito cruceño se proyecta, además, hacia el modelo de gestión local. El municipio de Santa Cruz aparece en los indicadores de las Naciones Unidas como el segundo con mejor IDH en toda Bolivia, después de Cochabamba¹².

12 “A nivel nacional, el municipio de Santa Cruz exhibe los mayores indicadores en alfabetización –96,1%– y de esperanza de vida, con 73 años, pero es sobrepasado por Cochabamba en el promedio de años de escolaridad, con 9,5% frente al 10,1 del municipio valluno. No obstante, el primero en este rubro es La Paz, con un 10,6%” (*El Nuevo Día*, 22 de abril, 2004).

Durante el ciclo de protestas regionales, el éxito del modelo cruceño fue utilizado para diferenciarse de una Bolivia problemática y fracasada (Peña, 2009: 157; Peña y Jordán: 2006). A los viejos prejuicios regionales respecto del mundo altiplánico, se agregó el de la modernización exitosa. En este contexto, el “nuevo cruceñismo”, a diferencia del “cruceñismo tradicional”, incorporó como elemento suyo el éxito económico regional, con lo cual reforzó el sentimiento de una supuesta superioridad cruceña y cambió sobre lo colla¹³. Desde Santa Cruz, el buen funcionamiento del modelo no se explica solamente por razones económicas –flujos de inversión, acceso a recursos naturales, transferencia de recursos estatales durante mucho tiempo– sino también por ciertas características culturales, idiosincráticas, de los habitantes orientales. La animadversión hacia lo colla propio del “tradicionalismo cruceño” (Prado, 2007: 188) encontró en el éxito del “modelo económico” algo más para mostrar a los adversarios¹⁴. Los empresarios ocuparon un papel central en todo este juego. Desplegaron el marco ideológico para legitimar el modelo, mientras sus gremios se constituyeron en espacios institucionales desde donde se alentaba y promovía el espíritu modernizador del departamento, al punto de haberlo transformado en parte de la nueva identidad regional (Prado, 2007: 194)¹⁵; a la vez, como un modelo que debe ser respetado por las políticas gubernamentales. Cuando la dirigencia cruceña hablaba de “orientalizar Bolivia”, en sus mentes se encontraba, precisamente, la idea y el deseo de convertir a “su” modelo en la base del proyecto nacional.

En el caso de Guayaquil, la presencia de los gremios en el movimiento autonomista refleja, igualmente, su importancia dentro de la sociedad local como los portadores legítimos de los intereses regionales. Su influencia

13 Desarrollo las nociones “nuevo cruceñismo” y “cruceñismo tradicional” a partir de las definiciones sugeridas por Fernanda Prado (2007).

14 Antelo, el intelectual del nacionalismo cambia, usa, precisamente, los datos de menor pobreza y mayor desarrollo humano de Santa Cruz como indicadores de la superioridad étnica del mestizaje cambia frente al mundo colla.

15 La fortaleza y dinamismo del desarrollo empresarial cruceño se muestra todos los años en la Feria Exposición de Santa Cruz (FEXPOCRUZ), convertida en un símbolo del “nuevo cruceñismo”. La feria reúne anualmente expositores de veinte países repartidos en dos mil *stands*. Se calculan volúmenes anuales de venta por 150 millones de dólares (Waldmann, 2008: 92). Es, de largo, el mayor evento empresarial de Bolivia.

se proyectó sobre muchas instituciones cívicas guayaquileñas y sobre las entidades estatales regionalizadas donde tienen representación corporativa (algunos ejemplos son la Junta de Beneficencia de Guayaquil, la Junta Cívica, la Comisión de Tránsito, la Corporación Aduanera y las fundaciones municipales). Los gremios guayaquileños, sin excepción, se caracterizan por su defensa militante de un modelo de economía de mercado y la crítica al activismo estatal del centro, a su crecimiento y su expansión. A pesar de las rivalidades entre grupos económicos, los gremios guayaquileños logran unificar una visión de la economía regional a partir de ese liberalismo periférico mencionado. De hecho, los gremios guayaquileños fueron los más entusiastas propulsores, a inicios de los ochenta, de las políticas neoliberales en Ecuador, como una propuesta alternativa de modernización al modelo del nacionalismo revolucionario de la década anterior y heredado por la democracia. Los gremios empresariales guayaquileños gozan, además, de prestigio local, por tener una tradición de lucha en contra del centralismo de los Gobiernos militares de los años sesenta y setenta. Como vimos, durante la década de los sesenta, la Cámara de Comercio de Guayaquil –la más antigua y la más militante– lideró una lucha contra la dictadura militar en defensa de los intereses del sector durante la llamada “guerra de los aranceles”. En los años setenta, en cambio, fue la Cámara de Industriales de Guayaquil, bajo el liderazgo de Febres Cordero, la que luchó contra la dictadura militar del nacionalismo revolucionario. Por ello, no resulta casual que el vigoroso liderazgo político guayaquileño de los años ochenta y noventa haya surgido, precisamente, ligado al poder económico de la ciudad, con Febres Cordero a la cabeza. Desde 1999, los gremios guayaquileños se constituyeron en fieles defensores del modelo autonómico articulado políticamente desde el municipio de la ciudad. Para ellos, la autonomía fue un caballo de batalla desde donde reforzaban sus posturas liberales de crítica al Estado y al centralismo.

A diferencia de Santa Cruz, Guayas no tiene la posibilidad de mostrar mejores indicadores que Pichincha en términos de su nivel de desarrollo. En la mayoría de indicadores sociales, la provincia se encuentra por debajo de su contraparte regional, aunque por encima del promedio nacional (ver cuadro # 2). Guayas tiene un nivel de pobreza –medido por consumo–

muy superior a Pichincha: 34,77% contra 22,42% (el promedio nacional es 38,28%). Además, tiene un menor PIB per cápita: 2 892,7 dólares al año contra 3 443,8 de Pichincha; y un menor IDH: 0,839 contra 0,851 de Pichincha. Dado que la economía guayasense tiene un peso igual o superior a la de Pichincha en el PIB nacional, el menor desarrollo relativo de la región sirve, desde la otra orilla del caso cruceño, para denunciar la asfixia centralista al desarrollo regional.

Los éxitos modernizadores alcanzados en la ciudad gracias a una eficiente gestión del municipio a partir de 1992 han servido no solo para reivindicar la capacidad de los grupos de poder local y de sus elites dirigentes, sino para defender las virtudes de las autonomías. Los logros alcanzados a través de la regeneración urbana, de la inversión municipal, de un modelo privado de gestión de los servicios, y de un municipio pequeño y manejado a través de corporaciones de derecho privado son mostrados por la elite como credenciales de su capacidad. A la vez, son estos resultados los que, desde la perspectiva de sus grupos dirigentes, han devuelto el orgullo a los guayaquileños, frente a la ciudad y el resto del país. Los éxitos del modelo de ciudad se han defendido en las movilizaciones en contra del Gobierno de Correa. Ya señalé que se trata de un modelo que Fernando Carrión denomina “empresarial moderno”. En su versión más depurada, este modelo “define al alcalde como gerente, busca la eficiencia a partir de la administración privada de los servicios, y desarrolla la ciudad del mercado como salida a la ciudad del caos” (Carrión, 2003: 36). Los logros alcanzados en los últimos años llevan a presentar a Guayaquil como un ejemplo de eficiencia institucional¹⁶. Jaime Nebot destaca así el cambio de Guayaquil desde la llegada de Febres Cordero a la alcaldía: “Si alguien ausente en este tiempo regresara a Guayaquil, tal vez pensaría que es otra ciudad o que se ha transformado por algún encanto”¹⁷. Los dos períodos siguientes de Nebot como alcalde profundizaron aun más el modelo iniciado por Febres Cordero a través de una ampliación de las fundaciones municipales y del

16 Así lo destaca el equipo editorial encargado del número especial de la revista *Ciudad Positiva* (s/f) “En honor y memoria de León Febres Cordero”, pp. 80-98.

17 Citado por el equipo editorial de la edición especial de la revista *Ciudad Positiva* (s/f) “En honor y memoria de León Febres Cordero”, pp. 82.

propio presupuesto del gobierno local. La lógica del modelo convierte al municipio en el motor de un proceso económico de acumulación local empujado por la inversión pública en asociación con la inversión de empresas privadas locales y extranjeras en los proyectos de infraestructura pública y de regeneración urbana, principalmente. El municipio incrementó su presupuesto de 115 millones de dólares en 2000, con un gasto corriente del 16%, a 477 millones en 2007, con un gasto corriente del 11%. Se precia el modelo de gestión por tener bajo gasto en burocracia. Además, el 45,95% del presupuesto se destina a obra pública (sobre todo de regeneración urbana), el 4,2% a educación y el 4,51% a salud. Gracias a la inversión en obra pública, el municipio se ha convertido en el principal generador de empleo directo e indirecto en la ciudad (Jaime Nebot, entrevista # 15). En general, el municipio ha expandido su radio de acción hacia campos tan diversos como salud, vivienda, educación, seguridad ciudadana, registro civil y medio ambiente, aparte de los campos más convencionales de servicios básicos como agua potable, alcantarillado, relleno sanitario, etc. El Municipio de Guayaquil enmarca su gestión bajo la idea general de que los gobiernos locales son agentes centrales para el desarrollo de una ciudad. Entre los datos siempre destacados por la alcaldía consta su creciente autonomía financiera. De todos los ingresos presupuestarios del año 2008, alrededor del 31% constituye transferencias del Estado central, mientras el resto viene de fondos propios (tributos, 24%) y saldos propios (31,58%).

Capital social y cohesión oligárquica

Como ya insinué en capítulos anteriores, resulta insuficiente explicar la capacidad de cohesión de los grupos de poder cruceño y guayaquileño solamente desde los intereses económicos asociados a la ciudad o la región. Una segunda fuente de poder y de unión interna –ya no como clases sino como grupos de estatus– nace de la existencia de un capital social fuertemente valorado y concentrado en el espacio de la sociedad local. El capital social se encuentra vinculado a una red duradera de *relaciones* más o menos institucionalizadas, a partir de las cuales los grupos se reconocen a sí

mismos y despliegan estrategias de diferenciación en el orden social (Bourdieu, 2001: 148). Tanto en el caso guayaquileño como en el cruceño, el capital social se encuentra unido al prestigio y honor de pertenecer a determinados grupos familiares y controlar ciertas instituciones representativas de la sociedad local. El capital social, como una forma específica de poder, define una estructura fuertemente jerarquizada a partir de una distribución desigual del prestigio y el honor social (Bourdieu, 2001; Weber, 1977b). La importancia del estatus radica en que confiere a los grupos locales un sentido de cohesión e identidad muy fuerte alrededor de un conjunto de bienes simbólicos compartidos y a la vez exclusivos.

Lo llamativo de Santa Cruz y Guayaquil es que en ninguna de las dos ciudades el capital social se ha desprendido completamente de los grupos tradicionales de poder¹⁸. En la medida en que estos grupos pudieron modernizarse económicamente y diversificar sus ámbitos de interés, lograron fusionar las formas de capital social y económico, el poder de estatus y el de clase. Dicha fusión describe un tipo de modernización económica enmarcada en una visión tradicional del mundo social¹⁹. El capital social se encuentra reconocido y legitimado en un conjunto de instituciones locales donde consagra su existencia pública más allá de los confines privados de las redes de parentesco en las cuales se asienta. Instituciones emblemáticas como la Junta de Beneficencia de Guayaquil, la Cruz Roja, el Benemérito

18 Como han subrayado los debates más contemporáneos sobre el estatus (Swartz, 1997; Fraser y Honneth, 2003; Bourdieu, 2001), el prestigio y el honor no describen a una sociedad como arcaica. El estatus se define y configura de distintas maneras en las sociedades, alrededor de campos muy diferentes. En el caso cruceño y guayaquileño, sin embargo, el estatus se ha mantenido fuertemente ligado a las familias tradicionales, gracias a las múltiples estrategias desplegadas por ellas para conservarlo. Desde otra perspectiva teórica, pero igualmente importante, la teoría del capital social ha servido para poner en duda algunas premisas de las teorías sociológicas de la modernización, como aquella que afirma la destrucción de los vínculos comunitarios, propios de las sociedades tradicionales o premodernas, frente a un inevitable avance de los procesos de individualización. La teoría del capital social muestra, por el contrario, la capacidad de los grupos sociales y de la propia sociedad para crear nuevas formas de capital social acorde a las nuevas circunstancias de la vida individual y colectiva (Putnam y Goss, 2003; Putnam, 2000).

19 La fusión de los dos capitales, en los contextos de ambas sociedades, ha producido una serie de esfuerzos por caracterizar a los grupos de poder guayaquileño y cruceño, ya sea como oligarquías, neo-oligarquías (Lavaud, 1998), “élite social o patricial” (Prado, 2007) o como grupos neotradicionales (Bustamante, 1999). En todos los casos, estas definiciones llaman la atención, justamente, sobre la fusión de los dos capitales en un mismo grupo.

Cuerpo de Bomberos, la Cámara de Comercio de Guayaquil, el tradicional Club de la Unión, más recientemente la Junta Cívica del Guayas, junto a toda la importante red de organizaciones de trabajo voluntario, han sido espacios institucionalizados donde se reproduce y cuida el capital social²⁰. En todas estas entidades, además, se alimenta una suerte de espíritu autonómico de los grupos de poder local frente al Estado; desde estos espacios se han generado múltiples manifestaciones de resistencia y oposición a distintos esfuerzos de los Gobiernos centrales por limitar parte de su autonomía. En el caso cruceño, el prestigio gira alrededor del propio Comité Cívico Pro Santa Cruz, de los gremios empresariales y de organizaciones poderosas de la sociedad civil como las fraternidades, las comparsas y los clubes sociales. A través de esas instituciones se crea una red por donde circula un capital social susceptible de ser acumulado, con sus estructuras de obligación, expectativas, confianza, códigos de conducta y normas de reciprocidad (Coleman, 1988: 102).

El capital social tiene un rostro privado y otro público, sirve al grupo que se configura a través de sus redes, pero a la vez se proyecta sobre la sociedad (Putnam, 2000). Por un lado, a través suyo, los individuos establecen vínculos que favorecen sus propios intereses, pero de otro, puede tener lo que Putnam llama “externalidades”, esto es, proyecciones que afectan a la comunidad en su conjunto (*ibid.*, 2000: 20). Desde esta perspectiva, el capital social puede ser, simultáneamente, un bien privado y un bien público (*ibid.*). En el caso guayaquileño, con más claridad que en el cruceño, el capital social de los grupos tradicionales se constituye en un bien público en la medida en que se proyecta sobre las clases menos favorecidas de la sociedad guayaquileña a través de la beneficencia. En lugar de encerrarse sobre sí mismo, es un capital que tiende puentes entre las clases altas y las clases bajas. Dicho de otra manera, el valor que generan las redes de confianza y

20 La Junta de Beneficencia del Guayas (JBG) es la institución emblemática de encuentro y articulación de familias con prestigio social. El trabajo de Patricia de la Torre muestra que el núcleo más importante dentro de la JBG lo constituyen cuatro grupos de parentesco a los que pertenecen 51 de los 249 notables que han formado parte del directorio de la entidad entre 1888 y 1988. “(E)l parentesco es la relación, surgida del grupo original, que une a los actores entre sí y que, en términos temporales, es permanente en la institución” (De la Torre, 2004: 293). El parentesco configura una red de relaciones muy sólidas, con lazos afectivos intensos, que se heredan de una generación a otra.

reciprocidad –el capital social– se invierte en el sostenimiento de una capacidad institucional de atención social a los pobres. No hay nada parecido en Santa Cruz. Allí, el capital social pareciera ser un bien estrictamente privado de los grupos oligárquicos para conservar su exclusivismo social y sostener vivo un principio de distinción generador de privilegios. En el caso cruceño, me atrevería a señalar que se trata de un capital sin puentes hacia fuera del grupo; opera, pues, como generador de un bien privado –el prestigio, el honor– que en ningún momento genera un bien público como sería la beneficencia. Cuando el capital social solo une a quienes se consideran iguales y gozan de ciertas ventajas, puede aumentar las desigualdades políticas y económicas entre esos grupos y aquellos que no lo poseen (Putnam y Goss, 2003: 16). Hay, por lo tanto, formas de capital social buenas para la democracia y la salud social, mientras otras pueden tener efectos destructivos (*ibid.*). Sin embargo, tanto en el caso cruceño como en el caso guayaquileño, el capital social acumulado en los grupos oligárquicos puede considerarse como un obstáculo en la generación de un sentimiento de igualdad ciudadana dentro de las dos sociedades locales. El campo político guayaquileño y cruceño –hacia adentro y hacia afuera, hacia el interior de la sociedad local y en sus relaciones con la sociedad nacional– se llena de las “externalidades negativas” generadas por ciertas formas de capital social, como en este caso sería el sentimiento de exclusivismo en tanto valor generado por las redes (Putnam y Goss, 2003)²¹. Dicho capital no solo dificulta la construcción de una ciudadanía igualitaria, sino que atrae sobre sí una dinámica de conflicto político y luchas de poder. Cuando entra en contacto con la arena política, este capital social se convierte en un elemento de polarización entre grupos sociales con posiciones jerárquicas distintas: clases altas y clases bajas, ricos y pobres, oligarcas y pueblo, pelucones y ciudadanos. En la medida que el capital social genera un valor que se acumula, concentra y genera lógicas de poder –inclusión/exclusión a través del prestigio y el honor– incide en la dinámica política.

21 “De este modo, al hablar de las diferentes manifestaciones del capital social y de los cambios producidos en él con el paso del tiempo, merece la pena que nos hagamos algunas preguntas concretas: ¿a quién beneficia, y a quién no? ¿Qué tipo de sociedad estimula esta forma de capital social? ¿Es necesariamente mejor tener más?” (Putnam y Goss, 2003: 16).

En el caso cruceño y guayaquileño, el hecho sobresaliente de estos capitales sociales es que generan visiones conservadoras y tradicionales del mundo social y cultural local y regional, que parecieran moverse a contracorriente de la imagen que presentan los grupos económicos como portadores de un *ethos* empresarial y modernizador de sus respectivas sociedades. Si, por un lado, los grupos empresariales se ven a sí mismos como emprendedores, arriesgados, pragmáticos, consumidores, gastadores; en asociación con el capital social, aparecen como grupos cerrados, endogámicos incluso, tradicionales, marcados por el exclusivismo social y la ausencia de un *ethos* fuerte de igualitarismo. Un estudio de Catherine Conaghan sobre los industriales quiteños y guayaquileños realizado a inicios de la década de los ochenta mostró que su conservadurismo se expresaba, también, en el modo de organizar su mundo empresarial y social: a) las empresas tienen una estructura de propiedad y de gestión familiar; b) sus integrantes se mueven dentro de un mundo social cerrado y homogéneo; c) los clubes sociales de las elites funcionan como un canal de interacción entre empresarios y, a la vez, como generadores de cohesión social²²; y d) las asociaciones empresariales son poderosos espacios de representación corporativa. La mayoría de industriales entrevistados por Conaghan tenían fuertes vínculos económicos y sociales con terratenientes, banqueros y comerciantes (Conaghan, 1988: 62)²³; y no se veían como un grupo económico fundamentalmente nuevo dentro de la sociedad ecuatoriana (*ibid.*, 66). Su tradicionalismo social define algunos elementos de su visión política: temor hacia el Estado y hacia las masas, antiestatismo, elitismo y antipopulismo (*ibid.*, 62-65).

En el caso guayaquileño, a lo largo del siglo XX, la construcción del espacio social de la ciudad ha estado permeada tanto por la fortaleza de los grupos tradicionales de poder como por su visión protectora, paternalista, hacia los pobres. Actividades de cuidado social como la salud, la educación

22 En el caso de Guayaquil, Conaghan cita al Guayaquil Tennis Club, al Guayaquil Yacht Club, al Guayaquil Country Club y al Polo Club.

23 Conaghan entrevistó a 43 ejecutivos de las industrias más grandes de Ecuador entre 1979 y 1980. Una de las conclusiones a la que llegó fue la siguiente: “Una cualidad sobresaliente de la ideología burguesa es un tenaz tradicionalismo y uniformidad a lo largo del tiempo y en escenarios distintos” (Conaghan, 1988: 62).

y la atención a grupos vulnerables (ancianos, huérfanos, discapacitados, etc.) fueron asumidas directamente por la filantropía de los grupos tradicionales de poder, a través de una poderosa red de instituciones locales²⁴. Esta preocupación paternal hacia los pobres, que nació y se expandió con fuerza desde fines del siglo XIX, se expresa también en el campo político, a través de un determinado modo de entender la relación entre las elites y las clases bajas. El alcalde Febres Cordero, al finalizar sus ocho años en el municipio, resumió bien esta suerte de obligación moral de la acción política de las elites: “asumir el gran dolor de nuestra población marginal, buscando socorrer a los que más sufren, asistiendo allá donde el dolor y hasta la muerte acechan permanentemente, dando lo mejor de nosotros, en la búsqueda de soluciones por las que tanto claman nuestras gentes”²⁵. La configuración del campo social a partir de la articulación de relaciones entre los grupos de poder tradicional y las clases bajas siempre ha sido reivindicada por las elites como su respuesta a la ausencia del Estado. En la medida en que cubre un vacío estatal, constituye un espacio de poder autónomo protegido con mucho celo²⁶. Por lo tanto, un rasgo del tradicionalismo social guayaquileño nace de una ausencia más o menos fuerte del Estado como

24 “En este grupo de instituciones podemos destacar la Benemérita Sociedad Filantrópica (educación y capacitación laboral); la Sociedad Protectora de la Infancia (labores de salud infantil a través del Hospital León Becerra); la Sociedad de Beneficencia de Señoras (educación de niñas y atención de salud); la Sociedad de Damas San Vicente de Paúl, entre los más destacados antes de los años cincuenta de este siglo” (Villavicencio, 2002: 99). De toda esta red, que ha seguido operando, la más importante ha sido la Junta de Beneficencia de Guayaquil.

25 La preocupación de Febres Cordero, conviene recordar, no es la de un político cualquiera, sino la de un orgulloso representante de la clase alta guayaquileña: empresario próspero, proveniente de una familia tradicional, criador de caballos de paso y de perros de raza, y aficionado al tiro al blanco.

26 Escapa al alcance de este trabajo analizar a fondo las implicaciones políticas que se desprenden de esta particular forma de configuración del espacio social, sobre todo los modelos de ciudadanía incorporados o admitidos en el proyecto de la ciudad autónoma. Xavier Andrade, en sus estupendos trabajos críticos sobre el modelo de gestión del municipio guayaquileño, la define como una “ciudadanía débil” (Andrade, 2007: 54; también Andrade: 2006; Zeregna, 2007; Flores, 2007; Henry Allan, 2010). La idea de “ciudadanías débiles” queda muy bien retratada por el propio alcalde Nebot cuando habla sobre la manera en que la “gente” –como la llama él– participa en el proyecto de ciudad: “No en el grado en que quisiéramos que participe. ¿Cómo lo hacen? No son un obstáculo para que usted ejecute, son más bien un apoyo para que se ejecute; disfrutan y cuidan del proyecto. Si usted mira los grandes parques, los grandes espacios públicos; si no tuviera una sociedad que quisiera eso, usted necesitaría un ejército de policías para que lo respetara. Están felices y no destruyen nada. Sienten la obra como de ellos” (Jaime Nebot, entrevista # 15).

agente modernizador de la sociedad. El reverso del tradicionalismo anclado en el capital social de las elites ha sido, históricamente, el populismo, que convirtió al honor y prestigio social de la oligarquía guayaquileña en el gran tema de mofa, denuncia política y movilización popular²⁷.

Muchas características del capital social guayaquileño son compartidas por algunos grupos de poder cruceños. Un rasgo común a las dos sociedades locales es la articulación familiar de los grupos económicos. En su estudio sobre la estructura de poder en Santa Cruz, Prado los clasifica como “grupos empresariales familiares”, distinguiéndolos entre “familias de origen extranjero” (croata y alemán, principalmente), “familias cruceñas”, y “familias del resto del país” (entre ellas, familias collas). Si bien la modernización de la economía diversificó los intereses económicos en muchos sectores, estos siguieron articulándose mediante redes familiares. Desde esta perspectiva, la estructura de intereses de clase resulta ser, simultáneamente, una estructura familiar de cohesión social. De estos conjuntos familiares, el que posee el mayor capital social es el de las “familias cruceñas”, depositarias, justamente, del “tradicionalismo cruceño” (Prado, 2007). Algunos elementos que alimentan el tradicionalismo son el orgullo de origen racial (español), un apego a la tierra, un espíritu a la vez paternalista y autoritario, y la aversión hacia lo colla (Prado, 2007). En su estudio sobre el poder cruceño, Lavaud acuñó el término de “neo-oligarquía” para referirse a la doble concentración de capital, económico y social, en un mismo grupo. De acuerdo con Lavaud, el tradicionalismo de la neo-oligarquía se preserva a través de dos mecanismos privilegiados: las alianzas matrimoniales –cuando son posibles– o la adhesión al cruceñismo (Lavaud, 1998: 281). El estudio de Adrián Waldmann sobre el “*habitus* cambia” muestra de modo muy interesante cómo, en la sociedad cruceña, conviven las dinámicas modernizadoras ligadas al mundo económico –cierta movilidad social, posibilidades de enriquecimiento, un cierto principio de individualismo e igualitarismo– junto a la afirmación de un sentido estamental en el campo

27 Los trabajos de Carlos de la Torre sobre Abdalá Bucaram han mostrado con enorme riqueza el juego político alrededor del prestigio de la oligarquía con el fin de movilizar a los sectores populares. El reverso del prestigio es la degradación de los pobres, su humillación, su inferiorización social, combinada, a la vez, con una preocupación paternal sobre su suerte.

social. La mentalidad estamental de la sociedad cruceña, a pesar de verse asediada por los procesos de modernización, logra mantenerse (Waldman, 2008: 243-253). En términos sociales, la modernización cruceña no puede entenderse como un desplazamiento progresivo del *habitus* estamental, sino como una constante fusión de los dos códigos culturales. Lo específico del dominio estamental es una política de distinción social basada en el control y la distribución selectiva del honor social. El código estamental se manifiesta dominante sobre la base del concepto de honor que describe el principio sistémico de la cultura camba (*ibid.*). El sentimiento del honor se traduce en prácticas y es comunicado de modo permanente al otro para que sea reconocido (*ibid.*, 281).

Si destaco, aunque sea brevemente, la importancia del capital social es por tres razones: a) constituye un factor de cohesión interna clave de los grupos de poder cruceños y guayaquileños, una suerte de mito a través del cual naturalizan su sentimiento de superioridad jerárquica; b) porque de ese capital surge una visión conservadora y tradicional del orden social y cultural, que permea fuertemente, como veremos, la construcción identitaria de lo cruceño y lo guayaquileño, factores claves de ambos movimientos regionales; y c) porque alrededor suyo, es decir, de las formas de distribución del poder que pone en juego, se constituye un campo particular de disputas políticas, que atraviesa las relaciones de las dos periferias con los centralismos estatales. Como hemos visto, los grupos que combaten a las elites cruceña y guayaquileña lo hacen desde una permanente denuncia del privilegio estamental como generador de una estructura de poder excluyente y humillante respecto a los pobres. Las denuncias de los grupos de poder cruceño y guayaquileño como rancias oligarquías locales han estado presentes de modo central en las críticas tanto del MAS como de Alianza País, para oponerse a las autonomías y justificar un mayor intervencionismo del Estado central frente a las dos periferias²⁸. Es más, ese

28 El caso de Correa ofrece un ejemplo vivo de esta dimensión del conflicto político. Con él, la lucha política entre el Gobierno de la revolución ciudadana y el poder guayaquileño entronizado en el municipio denuncia lo estamental a través de la noción de “pelucón”, una nueva manera de llamar a los viejos grupos oligárquicos. El discurso de los pelucones los retrata como una rancia oligarquía de apellidos y familias. En una entrevista con el diario *El Universo*, los periodistas preguntaron a Correa: “¿Odia a los pelucones?”, a lo que respondió: “No, incluso las peluconas me encantan, son

intervencionismo convierte al Estado central en el agente de los procesos de modernización y democratización de las estructuras locales de poder cuando se encuentran dominadas por grupos oligárquicos. En cierto sentido, las dinámicas centro/periferia, vistas desde las luchas políticas en torno al capital social, tienen ecos muy fuertes del discurso modernizador de los años setenta.

La ingeniería simbólica de lo guayaquileño y lo cruceño

Las décadas de los ochenta y noventa fueron muy significativas para Santa Cruz y Guayaquil, respectivamente, porque durante esos años, en los dos espacios, se desplegó una intensa política de ingeniería simbólica alrededor de las identidades cruceña y guayaquileña. Como intentaré mostrar, esas identidades, decisivas en la configuración de los dos movimientos autonomistas, no están desligadas del tradicionalismo y conservadurismo del capital social acumulado por los grupos de poder, aunque no las agoten; ofrecen, eso sí, mucha materia prima cultural a partir de la cual se recrean –y en un cierto sentido se reinventan– las identidades locales y regionales²⁹. Cuando estallaron los conflictos alrededor de las autonomías, las dirigencias de ambos movimientos tuvieron a su disposición unas identidades fortalecidas que ayudaron al despliegue de la acción colectiva regional. Tanto el movimiento cruceño como el guayaquileño basaron su accionar en lo que la literatura llama “política de la identidad” (Calhoun, 1994; Fraser

guapísimas, pero pelucón es una actitud ante la vida, los que ostentan su poder, los que se creen dueños del mundo, los que hablan en nombre de todos y no representan a nadie. La vida es muy corta para odiar, pero sí los rechazo, me caen mal”. Entonces vino la contrapregunta: “¿Estamos hablando de estirpe o de dinero?”, y la respuesta: “De actitud, porque incluso hay gente con mucho dinero muy sencilla, hay gente de mucho abolengo muy sencilla, y por el contrario, hay gente que no tiene abolengo ni dinero que también quiere demostrarse superior a los demás, ese es un pelucón” (*El Universo*, 13 de enero, 2008).

29 La política simbólica de los movimientos sociales, encaminada a producir una identidad colectiva movilizable, resulta de una actualización de tradiciones culturales en el contexto de la interacción social y política de los seguidores y antagonistas del movimiento (Tarrow, 1997: 156-157). En la política simbólica, la cultura opera como un *stock* (Zald, 1999: 377), como un conjunto de “registros” y “símbolos” (Ibarra et al. 2002: 30) de los cuales echan mano los líderes de los movimientos para extraer imágenes y repertorios de movilización y protesta.

y Honneth, 2003; Taylor, 1993; Seidman y Nicholson, 1995)³⁰. Resulta una enorme coincidencia que las dirigencias cruceña y guayaquileña, una vez enfrentadas a las crisis estatales de comienzos del nuevo milenio, hayan encontrado a su alcance unos sentimientos de identidad local y regional fortalecidos gracias a las políticas de ingeniería simbólica y cultural desarrolladas a partir de los años ochenta en Santa Cruz y de los años noventa en Guayaquil. Viejos sentimientos identitarios alrededor de lo guayaquileño y lo cruceño, de lo costeño y lo camba, fueron actualizados con el fin de despertar el espíritu cívico entre los ciudadanos, reinventar sus tradiciones, reconocer sus valores y herencias, y mirarse a través de sus historias regionales, siempre en tensión con el centralismo estatal. Guayaquil y Santa Cruz emprendieron estas cruzadas simbólicas con objetivos y necesidades distintos. En el caso de Guayaquil, esa política se volcó hacia la recuperación del civismo para enfrentar la crisis en que se encontraba ahogada la ciudad en 1992, después de los sucesivos fracasos de las administraciones populistas de la década de los ochenta; en el caso de Santa Cruz, la ingeniería simbólica surgió a inicios de la década de los ochenta para enfrentar lo que en ese momento se percibió como el asedio de la modernización y de lo colla altiplánico al apacible mundo tradicional cruceño. Desde estas identidades renovadas, trabajadas, el regionalismo cruceño y el guayaquileño encontraron un recurso cultural clave para movilizarse a la hora de enfrentar los desafíos planteados por los nuevos escenarios políticos.

El plan de reconstrucción de la identidad guayaquileña apareció desde el inicio de la gestión de Febres Cordero en 1992, y ha continuado de modo persistente durante los últimos 16 años. Ha sido una política orien-

30 Quisiera subrayar dos características de la política de identidad para este trabajo: por un lado, el hecho de que la identidad define un conjunto de rasgos propios como esenciales al sujeto construido, fuera de los cuales la persona no puede ser plenamente reconocida; los rasgos propios se subrayan en un juego de diferencias y oposiciones frente al otro. Las preguntas claves son: ¿qué actores sociales definen la esencia, por ejemplo, del ser cruceño o guayaquileño?, y ¿desde qué lugares institucionales y posiciones sociales se define esto? El segundo aspecto tiene que ver con la demanda de reconocimiento a identidades largamente invisibilizadas por formas hegemónicas de construcción de la identidad nacional en el campo estatal; desde este segundo punto, la identidad regional busca hacer visible a la región en el marco de la cultura nacional, de sus imaginarios, de los cuales ha sido, no expulsada, pero sí, conducida al margen. Por eso, el reconocimiento identitario demandado implica un descentramiento de la nación, su propia deconstrucción a partir de la tensión entre localidad, región y nación.

tada a levantar el orgullo del guayaquileño respecto a la ciudad y a subrayar su capacidad para sobreponerse frente a las adversidades, superarse, progresar y modernizarse. El eslogan utilizado por Febres Cordero fue: “Ahora o nunca, Guayaquil vive por ti”. La campaña se implementó junto a una serie de programas cívicos para respetar monumentos, mantener limpias calles y avenidas, regenerar espacios públicos, y educar a los maestros, todo ello con el fin de generar amor por la ciudad y un orgullo guayaquileño. El propio alcalde, apenas se hizo cargo de la ciudad, dijo que “Guayaquil se había convertido en una pocilga” (Febres Cordero, 2008a: 45). Frente a esa humillante realidad, “había que restaurar el civismo, la dignidad y el prestigio de la ciudad” (*ibid.*)³¹. Las imágenes desplegadas para distanciarse del pasado señalaban el momento refundacional en que se encontraba Guayaquil, una ruptura con el populismo, pero a la vez un viaje hacia la historia local para desempolvar tradiciones y valores cívicos. El civismo se convirtió en el lenguaje para reeducar a los sectores populares respecto de su arraigada identidad política ligada a la tradición del populismo. En lugar de cuestionar y movilizarse en contra de las oligarquías, había que amar a la ciudad. La ingeniería simbólica propuso un verdadero giro en la cultura política de los sectores populares, desligándolos de las dirigencias populistas y articulándolos a la ciudad a través del discurso del civismo. Para los grupos de poder, el reto consistía en volver sobre las tradiciones del civismo guayaquileño, pero a la vez ofrecer un programa claro de modernización de la ciudad. Modernización y tradicionalismo debían encontrar nuevas formas de fusión. En esta ocasión, el espacio de la fusión fue la ciudad.

“Nadie ama lo que no conoce”, decía el programa de educación implantado por el municipio, bajo el título “Rescate del civismo guayaquileño” (Arenas, 2004: 47). La responsable de poner en marcha el plan sostuvo que uno de los primeros y más significativos esfuerzos se orientó a capacitar a

31 La reconstrucción de la identidad formaba parte del renacer de Guayaquil, convertida en una “ciudad invivible”. Cuando aceptó la candidatura a la alcaldía, Febres Cordero habló de un “nuevo amanecer”. Ocho años después, al concluir su segunda alcaldía, el líder guayaquileño se mostró satisfecho por lo alcanzado: “Una vez más, hemos sido capaces de levantarnos de las cenizas y el lodo, para hacer brillar con más luz la estrella de nuestro emblema, el celeste y blanco de nuestro pabellón; y pronunciar, con voz sonora, nuestro lema generoso de ‘Guayaquil por la patria’” (Febres Cordero, 2008b: 67).

los maestros de las escuelas para volverlos portadores de un cambio cultural (*ibid.*). A través suyo se buscaba formar un ciudadano conocedor de “la historia, tradiciones de Guayaquil, y toda su herencia cultural, para amarla y respetarla, identificándose con ella, como autor y coautor del desarrollo y transformación cultural; apreciadores activos de la identidad que en pleno siglo se la concibe como una incansable búsqueda de equilibrios entre lo ancestral y lo moderno” (*ibid.*, 418). Fue una campaña educativa muy ligada a los programas de regeneración urbana de la ciudad que empezaron por la reconstrucción del centro histórico de Guayaquil y del palacio Municipal. Una de las obras emblemáticas del proceso iniciado por Febres Cordero fue el Malecón 2000, donde se funden notablemente la regeneración de un espacio urbano con el esfuerzo por levantar el civismo desde una visión elitista. En esta obra se condensan los elementos claves con que la dirigencia política guayaquileña emprendió la reconstrucción de la ciudad. El proyecto consistió en la remodelación del antiguo malecón en un recorrido de 2,5 kilómetros a lo largo del río Guayas; el área total de construcción cubre veinte hectáreas y cuenta con un centro comercial, museos, salas de exposiciones, jardines, paseos peatonales, seguridad y mantenimiento privado³². Miles de personas recorren el malecón diariamente y los fines de semana el número de visitantes se multiplica. Desde su inauguración se convirtió en un lugar de interacción de distintos sectores con la ciudad. “Gente que nunca había venido al centro, ahora viene; para los sectores populares se convirtió en un lugar de encuentro, de acercamiento con la ciudad. No son precisamente los ricos los que disfrutan del malecón” (entrevista # 44). En sus paseos, los miles de visitantes se encuentran, entre otras cosas, con una galería de guayaquileños ilustres, “como un homenaje a todos aquellos ciudadanos nacidos en la provincia del Guayas que han contribuido desde

32 La obra se financió con el aporte del 25% del impuesto a la renta entregado por personas naturales y jurídicas como donación voluntaria al municipio gracias a una ley aprobada en el Congreso por iniciativa del PSC. Fue una ley que permitió –cosa inaudita– la transferencia al municipio de Guayaquil del 25% de un ingreso estatal. “Para el caso del Malecón 2000, más del 98% de la obra fue financiado por donaciones de la empresa privada de Guayaquil (...)” (Febres Cordero, 2008a: 49). El costo de la obra ascendió a cien millones de dólares, equivalentes al 25% del presupuesto actual del municipio.

sus diversos campos de acción a engrandecer la nación ecuatoriana”³³. La galería “sistematiza la historia y la imagen de la ciudad sobre la base de los monumentos que posee y su funcionalidad” (Solórzano, 2004: 374). Uno de los lugares más hermosos del malecón es la plaza Olmedo, levantada en honor a quien se describe como “el presidente del primer territorio libre de la Audiencia de Quito”, después de la independencia de Guayaquil en 1820³⁴. El conjunto de la plaza está integrado por el imponente Club de la Unión, fundado en 1869. Este es uno de los lugares sociales más emblemáticos de la oligarquía guayaquileña, conocido por sus estrictas normas de admisión, pues es uno de los espacios donde se cultiva el exclusivismo social. La exaltación del Club de la Unión se hace en una placa colocada en el conjunto de la plaza, donde se lee lo siguiente:

Desde su fundación en 1869 ha ocupado espacio estelar en la vida social de Guayaquil, como centro de confraternidad, tertulia, cultura, amistad y negocios. Los salones del Club de la Unión son testigos de la hospitalidad y la alegría de los guayaquileños, pero también de la altivez y el civismo de sus socios, a quienes, de manera recurrente, les ha correspondido liderar estrategias en defensa de los intereses de la ciudad. Grandes ideales se funden en este club que, a decir de muchos, es patrimonio indiscutible del alma guayaquileña.

La placa resulta muy significativa porque liga el civismo guayaquileño a las elites, pero, a la vez, lo relaciona con la defensa de los intereses de la ciudad. Se trata de un civismo periférico porque exalta el compromiso con una ciudad amenazada desde fuera, desde el Estado. La plaza Olmedo sirve, además, para establecer un vínculo muy fuerte entre el civismo de las elites y la figura de Olmedo, retratándolas como sus herederas. Una placa del club, en homenaje al ilustre guayaquileño, dice así: “Ilustre patricio, ejemplo de virtudes cívicas y de las gloriosas tradiciones guayaquileñas,

33 Página web Malecón 2000: <http://www.douglasdreher.com/proyectos/malecon2000plazacivica.asp>.

34 José Joaquín Olmedo (1780-1847) es considerado una de las figuras más importantes en la historia política guayaquileña entre fines del siglo XVIII y comienzos del XIX. De hecho, fue el primer y único presidente de la Provincia Libre de Guayaquil, surgida entre 1820 y 1822 tras su independencia de la corona española.

que el Club de la Unión las comparte y conserva, con honor y dignidad”. El civismo exalta las tradiciones guayaquileñas, su dignidad y su honor. La dignidad y el honor se llevan también al campo de la historia local.

Hoy, en Guayaquil, existe la convicción de que la reconstrucción del malecón sirvió, como pocas otras obras, para la recuperación de la vida cívica de los guayaquileños. El propio alcalde Febres Cordero, años después de haberse retirado del cargo, se mostraba sorprendido por el impacto de la obra:

Bueno, yo nunca llegué a prever el impacto social que tuvo desde el punto de vista de restaurar el civismo en Guayaquil (...) Nunca me imaginé que llegaría a tener el impacto que ha tenido; fue trascendental, porque la obra se identificó con el civismo, con la reivindicación del urbanismo moderno en la ciudad, incluso con la recuperación de sus valores tradicionales de espacio público y del consiguiente amor por la ciudad (...) regresamos el pueblo al río (Febres Cordero, 2008a: 49).

Civismo, modernidad, recuperación de espacios públicos, de las tradiciones y de la historia, y amor a la ciudad sintetizan todo lo que está implicado en la ingeniería simbólica de la identidad guayaquileña³⁵. Para León Febres Cordero, ese logro va más allá de las cifras. Como lo dijo en su último discurso como alcalde: “Está reflejado en la población que recuperó el orgullo de pertenecer a una ciudad que, reconociendo y reconstruyendo el patrimonio histórico y cultural, que es el sedimento que alimenta el espíritu de los pueblos, hoy se muestra ante el mundo y las demás ciudades como ejemplo de lo que es capaz de lograr cuando existe la decisión de cambiar”.

Si bien los programas del municipio fueron el eje de la campaña de educación cívica, esta se vio reforzada desde distintas organizaciones locales, entre las que destaca, desde su creación en 1992, la llamada Junta Cí-

35 Los nuevos espacios regenerados van acompañados de una pedagogía del comportamiento ciudadano. La idea de una ciudad “siempre ordenada, siempre limpia, siempre segura” (Zeregna, 2007: 100) opera a través de espacios públicos que han sido “resignificados”, es decir, convertidos en espacios “semipúblicos”, administrados por fundaciones de derecho privado cuyos técnicos dictan las normas y reglas sobre el uso de esos espacios (*ibid.*, 93).

vica del Guayas (JCG). Esta entidad se ha convertido en una firme defensora de las autonomías y en promotora del guayaquileñismo³⁶. Sus fines se señalan con claridad en sus estatutos: “Promover, alentar y mantener en el más alto sitio el amor por la ciudad, fomentando en forma permanente su espíritu cívico y patriótico, de manera que las acciones de los ciudadanos se manifiesten siempre en actitudes de beneficio para la urbe y sus habitantes” (artículo 2). También se define como una organización dispuesta a la lucha cívica, “a defender los intereses y derechos de Guayaquil y de la provincia del Guayas, velando por el cabal cumplimiento de las obligaciones que corresponden al Gobierno central, a los organismos y entidades del sector público” (artículo 2). La función de esta entidad en el paisaje de las instituciones guayaquileñas es la de “inculcar en los habitantes de la ciudad el respeto que Guayaquil, sus símbolos y sus tradiciones merecen” (artículo 6)³⁷. En 2008, la JCG estaba compuesta por cien personas jurídicas y 400 personas naturales, entre las que destacaban el arzobispo de la ciudad, los expresidentes nacidos en Guayaquil, las cámaras de la producción, los presidentes de la Junta de Beneficencia de Guayaquil y de la Sociedad Filantrópica del Guayas, los directores de todos los medios de comunicación, y los presidentes de gremios y clubes como la Unión, de Leones y Rotario. Este carácter cerrado, casi exclusivo de la JCG, ha llevado a que se la describa como una suerte de club social de la elite (Eaton, 2008: 34)³⁸.

36 Desde sus inicios, la Junta se definió como una entidad que se unía “al paisaje de tradicionales instituciones de beneficencia, voluntariado cívico y filantropía que han marcado la historia de servicio público de la sociedad civil guayaquileña” (página web JCG: <http://www.juntacivica.org.ec/html/faq/index.html>).

37 Entre las actividades que despliega la Junta se encuentra la organización de encuentros cívicos con el fin de generar una “reflexión masiva” sobre el futuro de la ciudad. Asimismo, genera iniciativas de formación ciudadana a través de proyectos como el denominado “El ciudadano guayaquileño modelo”, cuyo objetivo es motivar una reflexión entre los jóvenes sobre problemáticas cívicas con un énfasis “en los atributos esenciales que deberían caracterizar al ciudadano guayaquileño modelo” (página web JCG: <http://www.juntacivica.org.ec/pdf/PerfilProyecto-CiudadanoModelo-resumido.pdf>).

38 La unidad de los cívicos guayaquileños no ha sido tan férrea como en Santa Cruz. La JCG no tiene ni el prestigio ni la trayectoria histórica del comité como para convertirse en la institución de mayor jerarquía dentro de la sociedad guayaquileña. De hecho, a mediados de 2007, en el inicio de los enfrentamientos entre Correa y el Municipio de Guayaquil por las autonomías, se produjo una división en su seno con la separación de un grupo de afiliados que la acusó de mantener posiciones poco “rebeldes y combativas” frente al Gobierno. La Nueva Junta, como se llamó el

Otra entidad que ha jugado un papel importante en esta política de ingeniería simbólica alrededor del guayaquileñismo ha sido el Archivo Histórico del Guayas, con una serie de investigaciones, eventos académicos y publicaciones alrededor de la historia local, sus tradiciones culturales y su identidad, con el propósito de desbloquear el silencio impuesto por el discurso del Estado-nación a las historias locales y regionales, sacar del olvido a las periferias costeñas y romper con la idea de un centro sin periferia (Paredes, 2007: 60)³⁹. El trabajo del Archivo ha tenido un claro sentido político ligado a las investigaciones históricas y culturales; por ejemplo, ha buscado visibilizar –configurar– la identidad guayaquileña y costeña en el marco de un imaginario nacional denunciado como andinocéntrico y quiteñocéntrico. El tono crítico de ese imaginario lo describe como una ilusión que induce a los quiteños “a sentirse centro y poder, dueños de la cultura y el saber, árbitros y final recurso de apelación. Fatuidades que les impide la percepción de una territorialidad nacional única e integrada” (Gómez Iturralde, 2002a: 5). Una de las tesis que ha orientado el trabajo histórico del Archivo ha tenido como objetivo mostrar la continuidad de un sentimiento de autonomía/libertad en la identidad guayaquileña y costeña, presentándolo como “un aliento ancestral de libertad, inmanente a su historia y desarrollo social. Es un espíritu vital estampado en su ser en

grupo disidente, se creó con varios propósitos como defender la dignidad de la provincia, ampliar el movimiento cívico, elevar el civismo de los guayaquileños y luchar por la autonomía. No se veía como una entidad que rivalizaría con el municipio, pero sí que complementaría su trabajo desde la sociedad civil. “La Nueva Junta Cívica de Guayaquil entiende que la acción de estos gobiernos y autoridades es parcial porque, aunque sus intenciones son las mejores, y su capacidad elevada, la ciudadanía no puede abstraerse de los problemas de su región. Es su deber velar, desde el accionar cívico, por los intereses de la misma, y apoyar a quienes contribuyen con su desarrollo y combatir a quienes lesionan sus intereses” (Nueva Junta, Declaración de Principios, 2007). Como su organización madre, también se declaró “anticentralista”.

39 El director del Archivo, José Antonio Gómez Iturralde, ligado a las familias tradicionales guayaquileñas, concebía de este modo el papel del centro, allá en 1999, momento de mayor tensión regional en el país: “Desde el Archivo Histórico del Guayas, que ha dejado de ser un repositorio para convertirse en una cátedra viva de la historia guayaquileña y costeña, hemos buscado hurgar en la historia y allí descubrir lo que somos y lo que algunos pretenden que seamos. Ha sido transformado en un centro de estudio que orienta y aporta, con su esfuerzo, para mantener unida a nuestra patria, desde el cual buscamos entendernos y afirmarnos como nación única, que en la diversidad viva en paz y ofrezca oportunidades a todos por igual. Por esta razón, a través de exposiciones y estudios, seminarios y talleres, nos hemos empeñado en explicar sus problemas de identidad y la necesidad de que el país entre en un régimen autonómico” (Gómez Iturralde, 2002a: 7).

forma indeleble”. Este espíritu libertario se traduce en un “anhelo de gobierno” no solo de Guayaquil sino de la Costa ecuatoriana. “Así deben entenderlo los centralistas, verdaderos destructores de nuestra unidad. Aquellos que, por mantener sus prebendas de holganza parasitaria, no vacilan en traicionar y destruir la cohesión de los ecuatorianos” (Gómez Iturralde, 2002b: 111). El civismo periférico, siempre confrontativo con el centro, es su expresión más pura⁴⁰.

El movimiento cruceño tampoco sería comprensible fuera de la poderosa identidad de pertenencia regional sobre la cual se sustentó la reivindicación autonómica. El movimiento cosechó un trabajo de producción cultural sobre “lo cruceño” iniciado a comienzos de los ochenta en forma casi simultánea al retorno a la democracia (Peña y Jordán, 2006; Lacombe, 2006; Lavaud, 1998; Peña *et al.*, 2003). A diferencia de la política identitaria guayaquileña, volcada a despertar el orgullo sobre las potencialidades de la ciudad y sus habitantes, la cruceña fue una respuesta a dos fenómenos percibidos como una amenaza: por un lado, el asedio de la modernización sobre una sociedad tradicional y estamental; y por otro, la masiva migración colla al departamento desde mediados de la década del setenta, atraída por el auge de su economía. La modernización se puede definir como un proceso de transformaciones económicas rápidas, en que la herencia social y cultural pierde su importancia cada vez con mayor rapidez. Al mismo tiempo, lanza a las sociedades a definirse más por su porvenir que por su pasado, más por su cambio que por sus reglas (Touraine, 1978: 244). Si bien la modernización económica comenzó en la década de los cincuenta, con la llamada “Marcha hacia el Oriente”, su momento más intenso comenzó con el *boom* económico de los años setenta. Para una sociedad todavía estamental y tradicional, la modernización trae consigo el horror de los mundos impersonales, burocratizados, igualitarios y anónimos, ligados a la construcción de ciudadanías y esferas públicas. En este contexto, la política identitaria en torno a lo cruceño iniciada a comienzos de los ochenta buscaba dar forma cultural a un proceso de cambio que, a ojos de sus grupos

40 Hay un libro titulado *Identidad regional costeña y guayaquileña*, publicado por el Archivo en 1999, que recoge esta visión de la historia regional, las tradiciones y las identidades que nutren el civismo periférico de los grupos intelectuales guayaquileños.

tradicionales, se iba de las manos. Como el de los guayaquileños, su desafío fue articular la modernización con el tradicionalismo cultural y social, y evitar que los cambios socioeconómicos arrasaran con la herencia cultural ligada al capital social de los grupos de poder.

El otro fenómeno al que se enfrentó la sociedad cruceña fue la migración proveniente tanto de la zona altiplánica –la llamada migración colla– como de las zonas rurales del mismo departamento –los cambas en el sentido tradicional del término–. Lacombe sostiene que la preocupación por la identidad apareció en las fronteras culturales, en el encuentro de los cruceños con la alteridad provocada por una intensa migración colla acentuada a partir de los años ochenta dada la crisis nacional (Lacombe, 2006; Peña *et al.*, 2003). Podría decirse que fue la llegada de los collas la que hizo surgir lo cruceño (Lacombe, 2006: 21). La reacción frente a la alteridad, con todo el prejuicio regional hacia lo indígena y lo altiplánico, dio a la producción de la nueva identidad cruceña un tono étnico mucho más fuerte que el que se puede encontrar en la renovada identidad guayaquileña⁴¹. Los flujos migratorios del altiplano y los valles suponían entrar en contacto con formas culturales que contrastaban con el estilo de vida del habitante de las tierras bajas, en todo su aislamiento. “En consecuencia, se trataba de una suerte de ‘reacción cultural’ frente a la presencia de manifestaciones culturales distintas” (Peña *et al.*, 2003: 117). Desde entonces, el comité promovió lo que Paula Peña llama “manifestaciones identitarias institucionalizadas” e “identidades discursivas” (*ibid.*, 118)⁴². Entre estos esfuerzos consta, por ejemplo, la actualización del

41 La identidad guayaquileña, sin embargo, también merodea alrededor de lo étnico mediante la exaltación de un mestizaje donde se ocultan las diferencias y desigualdades étnicas y raciales. Desde esta perspectiva, Guayaquil es descrita como “el crisol de la nacionalidad ecuatoriana” (Gómez Iturralde, 2002a: 6). La directora de la campaña de educación cívica implantada por Febres Cordero subrayaba el mestizaje como una característica guayaquileña: “Esgrimamos con orgullo nuestro mestizaje étnico como parte sustancial de la identidad cultural de Guayaquil, esta ciudad nuestra y de los hijos, a la que hemos de amar con amor de patria chica y por la que debemos unirnos para fraguar en el presente nuestra autonomía, como otrora nuestra libertad” (Arenas, 2004: 418). Por supuesto, el mestizaje sería un elemento que diferenciaría a los guayaquileños de los quiteños y serranos, atrapados en una historia de discriminación racial hacia el indígena. El mestizaje se exhibe también como expresión de una sociedad incluyente.

42 “Las primeras son manifestaciones o iniciativas culturales gestadas y/o rescatadas por el Comité Pro Santa Cruz (CPSC), a fin de incorporarlas en la memoria colectiva. Son manifestaciones que responden a un plan de trabajo premeditado, que van en camino de convertirse en instituciones

carnaval cruceño, su fiesta mayor, como parte de un rescate creativo de lo tradicional, de las buenas costumbres, de la sana diversión y conservación del orden (entrevista # 37)⁴³. El rescate del carnaval formó parte de un esfuerzo mayor por recuperar los géneros folclóricos, las tradiciones, los valores, la familia, la amistad, la camaradería y las costumbres (*ibid.*). Otros esfuerzos se volcaron a la creación del Día de la Tradición en 1989, iniciativa promovida por la Federación de Fraternidades, como un homenaje a la cultura cruceña del vestido, el baile, la comida e incluso los juegos⁴⁴. En ese día, los cruceños tienen la oportunidad de “reafirmar nuestra identidad cultural, recordando las costumbres y tradiciones que nos legaron nuestros antepasados” (Peña *et al.*, 2003: 119). Lacombe sostiene que el Día de la Tradición fue inventado precisamente para hacer frente a la migración mediante el despliegue de un conjunto de símbolos característicos de lo cruceño, con el fin de homogenizar culturalmente a quienes habitan el territorio (Lacombe, 2006: 23). Cada año, el Día de la Tradición ha ido acompañado de consignas vinculadas con problemáticas locales como el respeto y la dignidad del cruceño, la vigencia de los valores cruceños, la unidad de los cruceños y cosas por el estilo (Peña *et al.*, 2003: 120). Con estas iniciativas, “el comité reproduce y defiende la

sociales a medida que son celebradas y recordadas cada año. Por su parte, las identidades discursivas son expresiones o términos claves que fueron usados con frecuencia por los expresidentes del CPSC durante sus intervenciones públicas, y que, además, se caracterizan por evocar el pasado” (Peña *et al.*, 2003: 119). El lenguaje de “lo cruceño” se identificaba, por parte del comité, como el elemento cultural de identificación más fiel y sensible (*ibid.*).

43 Antes de ser creada la Asociación Cruceña de Comparsas Carnavaleras (ACCC, 1985), en Santa Cruz existían entre treinta y cuarenta comparsas. En 2005, la asociación había logrado afiliarse a 350 comparsas, cada una de ellas con al menos veinte miembros. La mayoría de los nuevos comparseros fueron jóvenes de entre 15 y 35 años (Entrevista # 37). Estos números la convirtieron en una de las organizaciones de mayor crecimiento en Santa Cruz. La asociación atribuye los resultados exitosos “al trabajo de todos aquellos cruceños de *pura cepa* que han tenido la responsabilidad de asumir su conducción en estas dos décadas convirtiéndola en una gran escuela de líderes, aportando a la región liderazgos comprometidos con su tierra en todos los campos: político, cívico, deportivo, cultural, etc.” (*ibid.*, el subrayado es mío). Un trabajo muy interesante de Bret Gustafson analiza la dimensión política que tuvieron los despliegues simbólicos durante los “carnavales de las autonomías”, como él los denomina (Gustafson, 2008).

44 La Federación de Fraternidades fue creada por el comité en 1984. Las fraternidades tienen una larga tradición entre los grupos medio y altos de Santa Cruz. Waldmann describe a las fraternidades como una forma muy extendida de construir grupos solidarios (2008: 96). A mediados de los noventa estaban registradas ochenta fraternidades, cada una con al menos treinta miembros (*ibid.*).

identidad cruceña a través de los diferentes acontecimientos que patrocina u organiza, uniendo sus fuerzas con otras entidades locales predispuestas a brindar su colaboración para tal patrocinio” (*ibid.*, 121)⁴⁵. Otro esfuerzo del propio comité se volcó hacia la publicación de una serie de cuadernos educativos sobre historia regional y cívica para ser distribuidos en los colegios (Lacombe, 2006: 17).

Por último, mencionaré rápidamente a las logias, cuyo origen también se remonta a inicios de los años ochenta, solo para mostrar la complejidad de las redes de poder social en Santa Cruz, y otra forma, esta mucho más claramente política, de manifestarse de la identidad cruceña. Waldmann considera a las logias como “las agrupaciones de ayuda mutua más poderosas de Santa Cruz”, organizadas bajo la explícita invocación de tres principios: el secreto, la solidaridad y la disciplina (Waldmann, 2008: 100)⁴⁶. Estos grupos fueron formados por jóvenes profesionales estudiados en universidades extranjeras con el propósito de copar los cargos de la administración pública en Santa Cruz, a raíz del retorno a la democracia; y surgieron para hacer “frente a un supuesto avasallamiento que sufría Santa Cruz por parte de los inmigrantes del interior del país y como una reacción contra el centralismo que imponía autoridades a la región desde el altiplano” (Ferreira, 1994: 111). Las logias enfrentaban las amenazas de la modernización, de la migración y del Estado con una respuesta política de control de la institucionalidad local; expresaban el temor de perder “todo el control de la sociedad regional frente a un aparato estatal ajeno, lejano y centralista, manejado por los ‘collas’, y, en lo local, perder el control de la sociedad cruceña tradicional, frente a una migración que amenaza con cooptar todos los ganglios del poder regional, y modificar radicalmente los equilibrios políticos y sociales” (Prado, citado por Ferreira, 1994: 116).

Los logieros, como se los conoce, provienen de sectores de clase media y alta, son “grupos secretos de poder, cuyos objetivos son políticos y económicos, caracterizándose, además, por su marcado carácter regionalista.

45 Cuando cumplió treinta años, el comité también decidió sacar a la bandera cruceña del olvido en el que había caído. Fue así que el 24 de julio de 1981 se creó el Día de la Bandera Cruceña.

46 La primera logia que se organizó fue la llamada “Caballeros del Oriente”. De una división ocurrida en 1982, nació la segunda logia importante, “Toborochi”.

Antes que grupos especulativos, son asociaciones operativas, cuya finalidad es el poder” (Ferreira, 1994: 89). Ferreira, en su estudio sobre las logias, las define como autonomistas, no separatistas. “Su concepción respecto a la descentralización fue luchar porque los poderes centrales que actúan sobre Santa Cruz deleguen esa parte del poder, que debería estar en manos de los cruceños” (*ibid.*, 124); algo así como Santa Cruz para y por los cruceños, un esfuerzo político por controlar todo el espacio institucional local. “Respecto a la administración de las instituciones locales, se insistió en que estas debieran ser manejadas solo por cruceños originarios, o por orientales, es decir, ciudadanos de Beni o Pando” (*ibid.*). Ser “oriental” constituye un requisito fundamental para ser “hermano” (*ibid.*)⁴⁷, de la misma manera en que es obligatorio ser cruceño de nacimiento para estar en los directorios del comité, de la Asociación de Comparsas Carnavaleras o de la Federación de Fraternidades. Ya en 1983, las logias controlaban las tres cooperativas de servicios públicos en Santa Cruz⁴⁸, y algunos de los colegios profesionales (de arquitectos, ingenieros y médicos) (Ferreira, 1994: 150). Más tarde, se disputaron el control de la Federación de Empresarios y CAINCO (*ibid.*, 153, 154). Las logias fueron prohibidas en 1993 por el alcalde Percy Fernández, no obstante, se reactivaron a comienzos del nuevo milenio, poco antes de que estallara la crisis de octubre (Peña *et al.*, 2003: 191).

Ahora bien, en el caso cruceño, el discurso identitario se amplificó hacia lo cambia a comienzos del nuevo milenio, de la mano del Movimiento Autonómico Nación Camba (MANC). Fue un giro cultural muy importante porque articuló la identidad cruceña con una identidad regional más amplia, oriental, de donde nació el discurso de la nación cambia, con derecho a la autodeterminación. “Camba se refiere, al menos nominalmente,

47 A comienzos de los años ochenta, la logia Caballeros del Oriente asumió como una de sus “misiones de fe” idear consignas regionales para resaltar el espíritu cruceño. “A consecuencia de ello, diseñaron y mandaron a imprimir, en 1983, diez mil adhesivos con inscripciones que decían ‘Soy cambia, y qué’ y otro que decía ‘Soy cambia, ¿y vos?’” (*ibid.*, 138).

48 Las cooperativas de servicios públicos de Santa Cruz gozan de enorme prestigio dentro de la ciudad, por los servicios que prestan. Durante más de veinte años fueron dirigidas por personalidades de la sociedad cruceña. Desde inicios de los años ochenta, miembros de las logias administraron las cooperativas de electricidad (CRE), aguas (SAGUAPAC) y teléfonos (COTAS). También salió a la luz que la Cámara de Industria y Comercio y otras importantes instituciones se encontraban bajo el control de las logias (Waldmann, 2008: 103).

a todos aquellos que viven en el oriente, sean cuales fueren sus orígenes, quienes se deshacen de su identidad anterior y eligen ‘ser cambia’ y están dispuestos a identificarse progresivamente con Santa Cruz” (Assies, 2006: 9). Quienes han estudiado el despliegue de lo cambia como nuevo “dispositivo cultural” subrayan la resignificación que se ha hecho del término para darle un sentido positivo –orgullo de ser cambia– limpiándolo de su sentido estigmatizante original. Si bien el término ha tenido diversos significados, en Santa Cruz de la sierra cambia se refería, en especial, a “la persona de clase inferior, sobre todo a la de color y, en menor medida, al pobre, este incluso siendo blanco” (Peña *et al.*, 2003: 130). El cambia resumía dos condiciones: ser de color y ser pobre, y a veces solo pobre. Sobre esa base, Peña sostiene que cambia eran “los peones que vivían en la ciudad de Santa Cruz de la sierra y trabajaban en el área rural” (*ibid.*, 130).

Hay continuidades y rupturas entre lo cruceño y lo cambia. Todos los cambias se sienten cruceños, pero no todos los cruceños se sienten cambias, lo que muestra que, en algunos aspectos, el sentido étnico del término está desapareciendo (Peña, *et al.*, 132). Lo cambia subraya la tesis de un mestizaje cultural frente a la imagen más conservadora y aristocratizante del cruceñismo tradicional. Si bien el término puede ser utilizado como un marcador de identidad transversal a la condición social, en el contexto del debate en torno a la nación tenía un sentido étnico de oposición a lo colla. Esto aparecía muy claro en la construcción del término realizada desde el movimiento nacionalista cambia como una “entidad social y etnohistórica” específica (Assies, 2006: 8). El MANC hizo de la emergencia étnica el nuevo sentido cultural (Lacombe, 2006: 25). Si bien el término describe un mestizaje cultural específico del oriente boliviano, producto de una fusión de lo hispano, chiquitano y guaraní (Antelo, 2003: 167), se subraya el carácter étnico-cultural de lo cambia y de la nación cambia para diferenciarlo y contraponerlo a la etnicidad indígena aymara y quechua del altiplano. El intelectual del MANC lo plantea así:

... se ha configurado una etnicidad relativamente homogénea que daría paso a un proceso civilizatorio dotado de rasgos propios que ha logrado alcanzar objetivos económicos y de bienestar social relativamente elevados

–una prueba de ello es su alto Índice de Desarrollo Humano, muy superior al resto de Bolivia, inclusive a la mayoría de los países de América Latina [...] (*ibid.*, 167).

La configuración de lo cambia como base de una nación se presenta como resultado de un devenir histórico, “fruto de una herencia, de un conjunto de tradiciones y un repertorio activo de significados e imágenes, encarnado en valores, mitos y símbolos que sirven para mantener unido a este grupo de gente que comparte experiencias y recuerdos, para diferenciarlos de los que están afuera” (Antelo, 2003: 216). A la vez, la nación cambia toma distancia de la imagen que asocia Bolivia a las culturas quechuas y aymaras, de una Bolivia “atrasada y miserable, donde prevalece la cultura del conflicto, comunalista, prerepublicana, iliberal, sindicalista, conservadora, y cuyo centro burocrático [La Paz] practica un exacerbado centralismo colonial de Estado” (Assies, 2006: 8). De allí que, en Bolivia,

[las] representaciones de lo cruceño y de lo cambia responden a una panoplia de discursos contradictorios, que van desde el extremismo nacionalista hasta un multiculturalismo contemporizador; desde la creencia de que existe una raza cambia blanca, de origen europeo, moderna, emprendedora y dispuesta a separarse de Bolivia, hasta la moderada reivindicación de la diferencia cultural, que aboga por una convivencia armoniosa entre todos los bolivianos (Zalles, 2005: 28).

Las identidades cruceña y guayaquileña se alimentan no solo de sus tradiciones y valores locales, definidos a partir de sus clases, estamentos tradicionales y grupos dirigentes, sino también de un largo legado de resentimientos, antipatías y animadversiones, provocados, precisamente, por los juegos de poder generados a partir del clivaje centro/periferia. La construcción de las identidades regionales, en el marco de una confrontación política regional más o menos permanente en torno a la configuración del Estado nacional, sigue una línea de hostilidad, que convierte las fracturas territoriales en distancias culturales y en fragmentaciones nacionales. Esta dimensión de las identidades configuradas por el clivaje involucra sentimientos de rivalidad y competencia política enmarcados en luchas por el poder. Son juegos

de estigmatización entre lo costeño y lo serrano (Ecuador), entre lo oriental y lo occidental (Bolivia), entre lo indígena y lo mestizo, entre el atraso y el progreso, entre lo moderno y lo arcaico, entre el futuro y el pasado; y apelan a una serie de consideraciones del “otro regional” fuertemente impregnadas en las mentalidades sociales. El discurso de la identidad regional produce estereotipos culturales a partir de los cuales se definen los límites de la propia comunidad local. Tanto el ser cruceño como el ser guayaquileño se asocia con “asimilarse a un estilo de vida y a una mentalidad” (Zalles, 2005: 29), fuera de las cuales las personas no son plenamente reconocidas como parte de la comunidad. La fuerza del estereotipo radica en un hecho singular: no hay indiferencia emocional frente a él (Waldmann, 2008: 238). De allí que una consecuencia suya sea provocar forzadas conversiones culturales del afuereño hacia lo guayaquileño, lo costeño, lo cambia o lo cruceño. La no asimilación trae el riesgo de la exclusión y la violencia simbólica⁴⁹. La integración, la sospecha o la abierta exclusión constituyen los tres destinos posibles de los afuereños en espacios culturales fuertemente dominados por las estigmatizaciones del otro a partir de una afirmación radical de lo propio. La conversión cultural suele conllevar un efecto social y político en las conductas: convierte a los conversos en los militantes más enfervorizados alrededor de la nueva identidad asumida (Solórzano, 2004: 359; Waldmann, 2008).

Las instancias vertebradoras del movimiento: el Comité Cívico Pro Santa Cruz y el Municipio de Guayaquil

La fortaleza de los gremios empresariales, que dieron un importante sustento de clase alrededor de los intereses económicos de la ciudad o región a los movimientos, y la renovación de las identidades locales y regionales a partir de una ingeniería simbólica de lo guayaquileño y lo cruceño encon-

49 El ideólogo de la nación cambia, Sergio Antelo, por ejemplo, establece tres modos de existencia de los collas en un contexto cultural dominado por lo cambia: los “asimilados”, integrados a la cultura y sociedad cambia por intereses económicos y relaciones matrimoniales; los “semi integrados” o “simulantes”, quienes simulan asumir la identidad cambia para evitar discriminaciones; y los “desintegrados”, inmigrantes recientes que operan como “colonias” dentro del espacio cruceño (Antelo, 2003: 177).

traron en las redes organizativas generadas y coordinadas por el Municipio de Guayaquil y por el comité Cívico Pro Santa Cruz el lugar donde ensamblarse políticamente para desplegar su persistente acción colectiva en favor de las autonomías durante el ciclo de protestas regionales. Tanto el municipio como el Comité fueron las entidades vertebradoras de los movimientos regionales en sus respectivos espacios de dominio. Tres factores concurren en la capacidad movilizadora mostrada por las dos entidades a lo largo de los ciclos de protesta autonomista: las redes organizativas que mantuvieron; las conversiones de esas organizaciones en “fuerzas vivas” locales y regionales; y una curiosa y a la vez interesante construcción de lo local como un espacio cívico donde podían converger los distintos grupos y estamentos sociales en procura de su propia unidad. A estos elementos se añade la fuerza ideológica y movilizadora de la demanda autonómica, como nuevo horizonte de reconstitución de las relaciones entre lo regional y lo nacional a través de un nuevo pacto estatal.

La institución que dio al movimiento cruceño una estructura de organización para la acción colectiva durante el largo ciclo de luchas autonómicas (2003-2009) fue el Comité Cívico Pro Santa Cruz, cuya legitimidad local deriva de ser un referente histórico en la defensa de los intereses regionales. La fortaleza del comité surge al ser reconocido por todos los “grupos institucionales” y las “fuerzas vivas” como la institución más representativa y de mayor jerarquía de la sociedad cruceña. Sus estatutos lo definen, en efecto, como “el organismo cívico de mayor jerarquía, representativo de todos los *estamentos sociales o fuerzas vivas* del departamento de Santa Cruz, esencialmente apolítico, sin fines de lucro y [orientado hacia el] bien común” (art. 2, subrayado mío). Los “grupos institucionales” que lo integran y dan vida tienen una cobertura local, provincial y departamental, y son, en total, 19; cada uno de ellos está compuesto, a su vez, por múltiples organizaciones⁵⁰.

50 Los 19 grupos institucionales, como se los llama, que integran el comité son los siguientes: Grupo de Instituciones Agropecuarias, Grupo de Instituciones Campesinas y Etnias Autóctonas Cruceñas, Grupo de Instituciones Cívicas Femeninas, Grupo de Instituciones Cooperativas, Grupo de Instituciones Culturales, Grupo de Instituciones Deportivas, Grupo de Instituciones Educativas, Grupo de Instituciones Empresariales, Grupo de Instituciones de Estudiantes de Secundaria y Universitarias, Grupo de Instituciones de Fraternalidades Cruceñas, Grupo de Instituciones Gremiales, Grupo de Instituciones Juveniles, Grupo de Instituciones Mutuales, Ex combatientes y

En conjunto, cubren un espectro muy amplio de intereses económicos y sociales dentro del departamento. Durante los momentos de conflicto, los grupos institucionales y las fuerzas vivas funcionaron como una vasta red de movilización social, que respondió a los llamados del comité a los cabildos ampliados, a los paros departamentales y al referéndum. A lo largo de todo el ciclo, la cobertura de la red organizativa fue ampliándose de modo progresivo hasta llegar a movilizar a un millón de personas en el cabildo de 2007⁵¹.

Al incorporarse al comité, los estamentos cruceños o grupos institucionales, como se llama a sus unidades organizativas, están obligados a subordinarse a su conducción en las luchas cívicas. Así lo señala explícitamente el art. 67 de los estatutos: “[los grupos institucionales] deberán prestarle *todo su apoyo y luchar conjuntamente, bajo exclusivo liderazgo del comité*, en la solución de los múltiples problemas que afectan al departamento, cuyo progreso contribuirá al resurgimiento y grandeza de Bolivia” (subrayado mío). Y añade: “Ninguna institución afiliada podrá públicamente adoptar posiciones contrarias a las asumidas por el Comité Pro Santa Cruz”⁵². La

Jubilados, Grupo de Instituciones de Profesionales de Nivel Medio, Grupo de Instituciones de Profesionales Universitarios de Nivel Superior, Grupo de Instituciones Sociales y de Servicio a la Comunidad, Grupo de Instituciones de Trabajadores a Sueldo, Grupo de Instituciones de Transportistas y Grupo de Instituciones Vecinales Cívicas (art. 6). La sola descripción de los grupos institucionales sirve casi como una etnografía de la sociedad cruceña. Cada grupo, se entiende, está configurado por diversas organizaciones, aun cuando tengan un solo representante en el directorio. En la Asamblea de la Cruceñidad, el órgano máximo del comité, la representación de cada grupo sube a seis.

- 51 La capacidad de integración del comité se ha ido ampliando a través de reformas a los estatutos con el fin de acoger a nuevos grupos de la sociedad regional (Lacombe, 2006). En la última reforma (1997), por ejemplo, las “etnias autóctonas del departamento” fueron incluidas como “grupo institucional” del comité. La misma reforma amplió la composición del directorio de la institución al reconocer como miembros permanentes a los comités cívicos femeninos y a los comités cívicos provinciales, en un esfuerzo por proyectar al comité más allá de los límites de la ciudad de Santa Cruz. En esa misma reforma, la Unión Juvenil Cruceñista (UJC) fue incorporada como parte del directorio. La UJC ha sido identificada como una “fuerza de choque” del comité, “que proporciona poder en las calles [...]” (Prado, 2007: 186). Las reformas de los estatutos “revela la búsqueda de un equilibrio siempre precario entre el control de la orientación de la institución y la apertura hacia las transformaciones socioeconómicas del departamento” (Lacombe, 2006: 19).
- 52 Este artículo define el carácter restrictivo del espacio público cruceño cuando se ponen en juego los intereses cívico-regionales. De hecho, quienes son críticos del proyecto autonómico sienten el despliegue de un poder en contra suyo que los estigmatiza mediante lo que se conoce como la “muerte cívica”: una condena del poder institucional al ostracismo (entrevista # 22). En ese espacio cerrado, restringido, opera el lenguaje de la traición y la deslealtad. De acuerdo con Argirakis,

superioridad representativa sobre lo regional se vuelve posible gracias a lo que Susana Seleme llama una democracia por delegación, “delegación que se da por numerosas instituciones mediadoras que confluyen y se unifican en una delegación política final, en una institución local suprema: el Comité Pro Santa Cruz” (Seleme, citada por Waldmann, 2008: 117). Esa delegación queda consagrada en el artículo 30 de los estatutos: “Los directores no actuarán [como] delegados del grupo que los hubiera elegido ni de la institución a que pertenecen sino como representantes de todas las fuerzas vivas del departamento” (artículo 30)⁵³. Como reza un lema del propio comité, repetido en muchos de sus comunicados: “El Comité Pro Santa Cruz es Santa Cruz. Nada más y nada menos” (Peña, P., 2003: 99).

La potencia del comité radica en su capacidad para convertir los estamentos y grupos institucionales que lo conforman en “fuerzas vivas” departamentales. Desde su nacimiento, el Comité fue concebido como una fuerza institucional para la lucha cívica⁵⁴. Su disposición hacia la acción forma parte de su propia naturaleza de institución cívica. Entre las obligaciones del Comité figura, precisamente, “innovar los mecanismos de la lucha cívica” y “definir y coordinar las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos, necesidades y requerimientos del departamento, promover la materialización de las aspiraciones de la comunidad cruceña, así como la defensa de los intereses regionales, *diversificando los sistemas de lucha cívica que se estime conveniente*” (artículo 41, subrayado mío).

la “muerte cívica” era una práctica colonial utilizada en los cabildos cruceños para estigmatizar a quienes no acataban las decisiones colectivas. Argirakis, crítica de las autonomías y del comité, asegura que en cierto momento del conflicto autonómico circularon listas de personas condenadas a una “muerte cívica” (entrevista # 22).

- 53 La construcción de lo cívico y lo regional descrita en los estatutos permite a los representantes de los grupos institucionales adquirir una distancia respecto del grupo social al que representan para, de ese modo, abrazar la causa cruceña. Se trata de un caso extremo en el cual la identidad cruceña absorbe a las identidades particulares. La representación que ejerce el comité homogeneiza los particularismos a través de lo cruceño, que no solo se añade a todos aquellos intereses particulares de los grupos institucionales, sino que se pone por encima de todos ellos.
- 54 Hay una larga historia de luchas desplegadas por el comité desde su creación, muy bien registrada y detallada por una investigación de Peña *et al.* (2003). Este trabajo sirve para mostrar un repertorio de acción colectiva acumulado por el comité desde su creación en la década de los cincuenta. Hay unas convenciones aprendidas de la acción colectiva que vuelven a utilizarse e innovarse. Estos repertorios son depositarios de una historia y una memoria colectiva de lucha.

Esta característica peculiar del comité, que lo convierte, como he dicho, en una institución concebida para la acción y lucha cívica, le permitió asumir rápidamente el liderazgo del movimiento autonomista, a partir de la crisis de octubre de 2003⁵⁵. Como hemos visto, el comité es, también, la institución que asume como tarea suya la construcción de los repertorios legítimos del cruceñismo, labor en la que intervienen activamente sectores ilustrados de las clases media y alta: intelectuales, historiadores y profesionales (entrevista # 25). Estos grupos son los generadores de lo que Prado llama una “una visión sentimental, cultural, de la región, donde anida una suerte de nacionalismo regional desvinculado de la estructura productiva” (*ibid.*). Ningún interés particular, económico o de cualquiera otra índole puede dejar de pasar por la mediación de ese “nacionalismo regional” si quiere convertirse en un interés de la comunidad cruceña. Por eso mismo, incluso los intereses económicos de las clases locales se ven obligados a tomar un sentido regional. Lacombe (2006) sostiene que el papel del comité no es representar automáticamente los intereses de los grupos económicos regionales, sino clasificarlos y ordenarlos para lograr su conversión en retos departamentales.

En el caso guayaquileño, las funciones que cumplió el Comité Cívico como instancia vertebradora del movimiento autonómico fueron desempeñadas por una institución política: el Municipio de Guayaquil. Esta corporación hoy constituye el lugar simbólico de convergencia, movilización y unidad de las también llamadas “fuerzas vivas” guayaquileñas; nombre que se da en el discurso público a una serie de instituciones guayaquileñas cuando están dispuestas a movilizarse para defender los intereses de la ciudad amenazados por el centralismo⁵⁶. La habilidad de Nebot, gracias a la alquimia

55 Antes de que estallara la crisis de octubre, el comité ya había organizado dos paros provinciales para oponerse a reformas de la agenda neoliberal consideradas contrarias a los intereses regionales. El primero se realizó el 6 de junio de 1995, en contra de la Ley de Descentralización, y el segundo tuvo lugar el 6 de octubre de 1996, en contra de la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) (Peña *et al.*, 2003:117).

56 La denominación de “fuerzas vivas” se remonta a la década de los sesenta, cuando varias instituciones guayaquileñas –SOLCA (Sociedad de Lucha Contra el Cáncer del Ecuador), Cruz Roja, Comisión de Tránsito del Guayas, Junta de Beneficencia– se movilizaron para enfrentar las decisiones de la dictadura militar consideradas centralistas y atentatorias contra su autonomía (entrevista # 9 a Wellington Paredes, *El Comercio*, 5 de marzo de 2007).

simbólica de lo cívico y el prestigio del municipio, radica en haber ampliado el campo de las “fuerzas vivas” guayaquileñas para incluir en él a una gama de grupos sociales e institucionales. En los comunicados y manifiestos publicados durante la lucha a favor de las autonomías, las entidades que aparecían como “fuerzas vivas” incluían a los alcaldes de la provincia, la Junta de Beneficencia del Guayas, la Cruz Roja, el Archivo Histórico del Guayas, el Cuerpo de Bomberos, el presidente del Club Barcelona, varias fundaciones, universidades, cámaras de la producción, radios, periódicos, gremios profesionales, transportistas, federaciones de comerciantes, artesanales, y hasta grupos afro. Se trata de un término que recoge una tradición de lucha y protesta anticentralista, pero cuya capacidad de aglutinamiento se ha visto amplificada gracias al trabajo del municipio. Actualmente, las fuerzas vivas no solo están compuestas por las instituciones tradicionales guayaquileñas, como en los años sesenta, sino también por un amplio y heterogéneo conjunto de organizaciones sociales. El civismo siempre resulta invocado por Nebot para invitar a todas las fuerzas vivas a movilizarse cuando hay que enfrentar la amenaza centralista. Al igual que en Santa Cruz, todas esas entidades operan como una red social que sustenta la movilización. El Municipio de Guayaquil cuenta, además, con sus propias redes de apoyo en los sectores populares de la ciudad. Este entramado se ha formado a partir de comités barriales coordinados desde una oficina municipal llamada Colaboración Cívica Guayas, cuyo objetivo, según el encargado de coordinarla, es “mantener en contacto a las personas con su municipio” (*El Comercio*, 2 de enero de 2008). De este modo, a las “fuerzas vivas” se une esta red de organizaciones barriales sostenida y promovida desde el municipio. Territorialmente, Guayaquil está dividido en 14 parroquias. En cada una de ellas operan hasta ocho comités barriales, ligados a la alcaldía. Los dirigentes se encargan de canalizar la atención del municipio a través de obras de alcantarillado, brigadas de salud, agua potable, el programa “Mucho lote” y educación. Todas estas obras, además, son generadoras de empleo (entrevista # 45)⁵⁷.

Resulta interesante subrayar que tanto en el autonomismo guayaquileño como en el cruceño están presentes, por un lado, la construcción

57 Nebot realiza frecuentes y muy programadas visitas a los barrios para inaugurar obras.

de lo cívico como campo descontaminado de lo político partidario y por otro, su asociación con las “fuerzas vivas” locales y regionales. La noción de lo cívico tiene una enorme importancia para configurar políticamente el espacio donde se unifican los regionalismos de ambas ciudades, donde sus “fuerzas vivas” encuentran un lugar de convergencia. La “filosofía del civismo cruceño” –como se la define en los estatutos del comité– se entiende como un campo donde los diversos estamentos de la sociedad pueden dejar de lado su particularismo para abrazar un proyecto colectivo en torno a la región. Lo cívico define su presencia siempre en oposición a lo político partidario. En este juego de oposición y negación, lo cívico puede construir “la unidad del pueblo cruceño”, uno de los objetivos que persigue el comité de acuerdo con sus estatutos. Por su carácter de “organismo cívico”, los partidos políticos están excluidos expresamente del comité. Se trata de un juego de fronteras simbólicas instalado en el campo de lo político para construir el espacio donde puede representarse la unidad de lo regional, clave en la movilización de los diversos estamentos sociales. Lo cívico parecería ser aquel presupuesto que permite definir de la manera más amplia posible –menos partidaria y particularista, diríamos– “los intereses colectivos regionales para alcanzar el bien común” (art. 3)⁵⁸.

En Guayaquil ocurrió algo parecido desde el año 2000, cuando Nebot reemplazó a Febres Cordero en la alcaldía; se inició, entonces, un proceso progresivo para despartidizar la gestión del municipio y abrazar el discurso aglutinador de lo cívico. La estrategia de Nebot se encaminó a

58 No hay que olvidar la historia de los comités cívicos en Bolivia como canales de movilización y participación de los sectores medios urbanos. Los grupos medios han preferido los comités cívicos incluso a los partidos políticos como vías de participación (Romero Pittari, 1989: 18). Ello se debe a que se fortalecieron durante la década de los setenta como los únicos interlocutores reconocidos por la dictadura de Bánzer. Fueron “el único canal a través del cual se podían expresar demandas, reivindicaciones y protestas frente al Gobierno; aunque obviamente enmarcados en los estrechos límites que admitía el discurso cívico: apolíticos, regionalistas” (Laserna, citado por Peña *et al.*, 2003: 114). Los movimientos cívicos se instalaron –esto es muy importante– en las fracturas del Estado central con las regiones, para exigir nuevas y distintas formas de distribución de los frutos del desarrollo y de los recursos. De este modo, se convirtieron en fuerzas activas del regionalismo boliviano (Roca, 2007). Son, como los define Paula Peña, “movimientos institucionalizados que nacieron para atender y salvaguardar los intereses regionales ante la ausencia de políticas estatales que alimentaran su desarrollo” (Peña, 2003: 99).

legitimar su liderazgo por fuera y más allá de las lógicas partidarias, siempre divisivas en la historia política de la ciudad, y apuntalar el proyecto autonómico en un discurso de lo cívico y en la movilización de las “fuerzas vivas” guayaquileñas⁵⁹. Gracias al giro desde lo político partidario hacia lo cívico, el Municipio de Guayaquil, siendo una entidad política, pudo cumplir funciones similares a las del Comité Pro Santa Cruz como instancia vertebradora del movimiento autonomista. Este vuelco hacia lo cívico tuvo implicaciones similares a las producidas en Santa Cruz, pues generó el campo para la formación de una amplia identidad colectiva local, que adquirió una fisonomía política gracias a la reivindicación de la autonomía frente al Estado. Tanto en Guayaquil como en Santa Cruz lo cívico ha servido para generar un espacio de unidad alrededor de lo regional, mientras se politiza la relación con el centro. Lo cívico unifica los campos local y regional, genera una solidaridad a su alrededor y se moviliza en la confrontación con el centro. Tanto en el caso de Guayaquil como en el de Santa Cruz, lo cívico se identifica como una cualidad exclusiva de la política local y regional, que la diferencia de la política nacional, donde priman las enemistades, las pugnas, las luchas y las rivalidades partidarias⁶⁰.

59 El giro incluyó la propia desafiliación de Nebot del PSC en 2008 y la formación de un movimiento político local, Madera de Guerrero, sin ninguna proyección nacional. El cambio solo aceleró el progresivo debilitamiento del PSC como fuerza local y regional. El movimiento Madera de Guerrero intervino en las elecciones legislativas de 2009 con candidatos inscritos solo en la provincia del Guayas.

60 Nebot define la política local como una suerte de “administración cívica” capaz de generar amplios consensos respecto de la ciudad (Jaime Nebot, entrevista # 15). La distinción entre lo local como un espacio cívico, y lo nacional como un espacio hiperpolitizado aparece muy claramente definida en la siguiente afirmación del alcalde: “En política, usted con el rival no quiere ni acercarse, menos trabajar. Eso ha ido desapareciendo en el municipio. Se trabaja con gente del PRE, de varios partidos. Hay un cambio de concepción y eso hay que defenderlo como ciudad. Gracias a lo cívico, el espacio de la ciudad se independizó de la política tradicional y definitivamente de la politiquería” (*ibid.*). Como me hizo notar un exasesor del municipio de Guayaquil, en la comprensión de Nebot no hay una apertura del gobierno local a la participación democrática; en cambio, se fomenta el civismo como un compromiso permanente con la ciudad.

Significados políticos y fuerza movilizadora de la autonomía

El planteamiento de una reforma del Estado a partir de las autonomías constituye, sin duda, la demanda política más importante levantada por los movimientos cruceño y guayaquileño. En los dos casos, las autonomías fueron tesis que se proclamaron en el marco de las profundas crisis estatales en las que cayeron ambos países en la transición al nuevo milenio. Al incluir nuevas temáticas como el poder territorial, la pluralidad de formas de gobierno, la construcción nacional y la soberanía del propio Estado, las autonomías acentuaron las críticas al Estado unitario y centralista y ofrecieron un horizonte de cambios. Sin embargo, tanto en el caso de Ecuador como en el de Bolivia todos esos temas cruciales de la reforma del Estado habían entrado en el debate político en los años noventa, de la mano de los movimientos, organizaciones y partidos indígenas. Fue, precisamente, la convergencia en el tiempo de dos movimientos con reivindicaciones vinculadas al territorio, la identidad y el autogobierno lo que dio una profundidad inédita al debate sobre el cambio estatal. No resulta casual, por lo tanto, que en plenas crisis estatales los grupos regionalistas de Santa Cruz y Guayaquil transitaran de la descentralización a la autonomía, como planteamiento de reforma del Estado, con lo cual su lenguaje político se aproximó al de los movimientos y organizaciones indígenas, pero desde posturas ideológicas y de clase contrapuestas. Los indígenas lo hicieron desde su condición de pobreza, explotación y exclusión, y desde su posición como culturas oprimidas dentro de un espacio nacional todavía atravesado por diversas formas de colonialismo interno (Tapia, 2011). Este grupo puso en el debate la innovadora tesis de Estados obligados a refundarse desde el reconocimiento de una pluralidad de naciones con derechos a la autonomía e incluso la libre determinación sobre sus territorios. Fueron las organizaciones indígenas las que llevaron el debate de la descentralización a un terreno político donde la construcción nacional del Estado y sus formas de gobierno territorial resultaban impugnadas en términos históricos. En este contexto, el discurso autonomista otorgó una doble fortaleza, simbólica e ideológica, a los regionalismos cruceño y guayaquileño: por un lado, les permitió entrar en el debate de la reforma estatal con un lenguaje equiva-

lente al de los movimientos indígenas; y por otro, condensó a su alrededor toda la tradición de lucha anticentralista, ofreciéndoles, al mismo tiempo, una poderosa carta negociadora para un nuevo acomodo territorial.

Un primer elemento clave para explicar la capacidad de acción, protesta y lucha de los movimientos regionales es que sus liderazgos fueron capaces de inscribir la autonomía en el juego de las oposiciones regionales ya descrito y en las tradiciones de cultura política anticentralista prevalecientes en Guayaquil y Santa Cruz. Como sostiene Tarrow, los movimientos sociales —y los regionales no son una excepción— sacan ventaja de la existencia de una cultura política oposicional (Tarrow, 1992: 191). El mismo Tarrow afirma que los liderazgos de los movimientos sociales logran éxito cuando son capaces de generar síntesis entre viejos y nuevos elementos ideacionales (*ibid.*, 190). “Un movimiento social se orienta mucho más hacia unir, extender o amplificar marcos existentes en la cultura política, que a crear uno completamente nuevo, sin ninguna resonancia en la cultura existente” (*ibid.*). La capacidad movilizadora del encuadramiento depende, así, tanto de su grado de interacción con la cultura política prevaleciente como de su fuerza innovadora para generar nuevos sentidos (*ibid.*, 191)⁶¹. Desde esta perspectiva, se

61 La actividad de los movimientos sociales no se explica solamente por las tensiones estructurales donde surgen y operan; requiere, simultáneamente, una producción de ideas y significados frente a los acontecimientos y realidades en los cuales despliegan su capacidad contenciosa (Tilly, 2008; Hunt, Snow y Benford 1994; Snow y Benford 1992; Tarrow, 1992; Tarrow, 1997). La teoría de los movimientos sociales ha desarrollado la categoría de *framing* (encuadramiento) para explicar la construcción de un marco compartido de comprensión e interpretación de los acontecimientos como un requisito de la acción colectiva. El *framing* describe la utilización, manipulación, despliegue de símbolos, imágenes, conceptos y categorías inscritas en la cultura política de una sociedad, con el fin de producir nuevos significados de la realidad y actuar colectivamente hacia la búsqueda de ciertos objetivos (Tarrow, 1992:185-186). Los marcos de encuadramiento innovan la cultura política y las mentalidades sociales en el contexto de una “política de la significación” desplegada por los movimientos sociales durante los ciclos de protesta (Snow y Benford, 1992: 134). El encuadramiento genera un marco interpretativo que simplifica y condensa la realidad presente: ayuda a percibir, localizar, identificar y clasificar eventos dentro de un espacio de vida y de la sociedad en su conjunto (*ibid.*, 1994: 136-137). Tres factores definen la potencia o resonancia de los encuadramientos discursivos de los movimientos sociales: su capacidad para interpretar los acontecimientos (estos aparecen como su materia y evidencia empírica); su capacidad para conectar con una cierta experiencia de vida y de ese modo generar una experiencia conmensurable entre quienes se movilizan; y su relación con creencias y valores previos ampliamente extendidos entre los grupos interpelados por el acto del encuadramiento (Snow y Benford, 1992; Tarrow, 1992). Mi punto de partida es que la autonomía constituye un discurso desplegado por los movimientos guayaquileño y cruceño para: a) dar una nueva interpretación de las relaciones entre región, Esta-

puede plantear que la eficacia movilizadora del discurso autonomista radicó en su capacidad para definir un horizonte de cambio político (una nueva relación entre las ciudades y las regiones con el Estado nacional) inscrito en el juego de las oposiciones regionales –prejuicios, antipatías, animosidades, rivalidades y odios registrados en las mentalidades sociales– y en la tradición anticentralista de la cultura política de Santa Cruz y Guayaquil.

Si bien los dos movimientos se diferencian por la capacidad y voluntad mostrada para sistematizar sus propuestas de autonomía⁶², ambos comparten una serie de elementos comunes, fruto de una particular forma de relacionar la libertad con la soberanía territorial, la diversidad y el autogobierno. En los dos movimientos destaca con particular fuerza la idea de la autonomía como afirmación de libertad; es decir, como la capacidad de la ciudad, el departamento o la región para disponer de un amplio espacio de acción y decisión política propio en su respectivo ámbito territorial, sin tener que someter su voluntad a un poder externo. La reiteración de

do y nación; b) explicar el sentido de los acontecimientos que se vivían en Bolivia y en Ecuador en los momentos críticos donde irrumpieron; y c) ofrecer un horizonte político de transformación de las estructuras del poder territorial en sus respectivos países. Para una discusión sobre el concepto de *framing* en la teoría de los movimientos sociales se puede consultar los libros editados por Aldon Morris y Carol McClurg (1999); por Enrique Laraña, Hank Johnston y Joseph R. Gusfield (1994), y por John McCarthy, Dong McAdam y Meyer Zald (1999).

62 La ideología autonomista cruceña fue madurando en el debate sobre la refundación del Estado que se abrió en Bolivia con la crisis de octubre de 2003. A diferencia del movimiento guayaquileño, el cruceño tuvo la capacidad de plasmar su propuesta de reforma estatal en el estatuto autonómico aprobado en la consulta de 2009. Hay que entender la elaboración del estatuto cruceño, de modo simultáneo y en coordinación con los otros departamentos de la Media Luna, como un proceso de sistematización de un conjunto de ideas innovadoras que entraron en el debate conforme el movimiento se enfrentaba a su oponente en la lucha política nacional. Los autonomistas guayaquileños no han producido un documento similar al Estatuto de Santa Cruz; el proyecto donde su propuesta apareció de modo más formalizado fue la Ley Orgánica de Régimen Autonómico, presentada en 2006 por un conjunto de alcaldes liderados por Nebot. Si se comparan los dos documentos de reforma estatal, se puede apreciar la diferente capacidad de cada uno de los movimientos para sistematizar sus ideas sobre autonomía y plasmarlas en una propuesta de reforma del Estado. Mientras los cruceños querían que su modelo autonómico constara de modo íntegro en la Constitución, para evitar su modificación o manipulación mediante leyes orgánicas o secundarias, el movimiento guayaquileño se contentaba con una ley orgánica. Asimismo, mientras la propuesta cruceña era muy precisa en cuanto a competencias, estructura del gobierno local e incluso definición de una “ciudadanía cruceña”, la propuesta guayaquileña proyectaba un modelo abierto, voluntario, sin competencias fijas ni una estructura clara e innovadora de gobierno local. Los guayaquileños se inclinaban por un régimen poco formalizado, que dejara el campo muy abierto para hacer –como solía decir Nebot– “autonomía al andar”.

este elemento emancipatorio, subrayado casi con vehemencia en los momentos de mayor conflicto, explica por qué los autonomismos guayaquileño y cruceño suelen despertar sospechas separatistas en las mentalidades centralistas; a la vez, encierra una forma de extrañamiento frente al Estado como un poder que se ejerce desde fuera –simbólicamente localizado en el centro–, sobre la ciudad o el departamento, siguiendo una lógica de dominación/conquista centro/periferia. En el discurso de Nebot, por ejemplo, la libertad resulta casi un cliché, reiterativo, repetido una y otra vez mediante una fórmula bastante simple: “Autonomía es libertad para decidir, justicia para recibir y creatividad para progresar” (Jaime Nebot, entrevista # 15). La complejidad del planteamiento surge porque la libertad no se reivindica para separarse del Estado sino para ejercerla dentro de él, en el marco de su ámbito territorial. El segundo elemento clave de los autonomismos guayaquileño y cruceño es que manifiestan la voluntad de una comunidad local y regional definida a partir de una identidad cultural propia, claramente diferenciada del resto del país. Se reivindica una libertad para poder transformar la comunidad local o regional en una comunidad política, dotada de su propia forma de autogobierno territorial. La identidad juega un papel clave porque entraña una demanda de reconocimiento de una forma de ser –con sus tradiciones, valores, historia, etc.– invisibilizada por el discurso oficial de la nación. La política de la identidad reivindica la diferencia allí donde el centro asume una superioridad jerárquica y política para determinar los contenidos culturales de la nación. No hay autonomía ni libertad sin asumir, simultáneamente, el ser guayaquileño o el ser cruceño. La demanda política va ligada íntimamente a la exigencia de un espacio territorial donde la diferencia cultural se pueda expresar como forma de gobierno.

El espíritu emancipatorio de los movimientos autonomistas se alimenta de una memoria política sobre la historia regional trabajada de modo más o menos sistemático por intelectuales e historiadores locales ligados a los espacios de poder. De ningún modo se trata de un impulso nacido de la dramática coyuntura del presente, sino de una larga trayectoria en el tiempo. La memoria política de la región se remonta a los procesos independentistas de comienzos del siglo XIX, a los momentos fundacionales del

Estado republicano (Guayaquil) e incluso a etapas anteriores a la existencia republicana (Santa Cruz). Recordar esos momentos en cada ocasión ceremonial, en los discursos oficiales, no se diga en los momentos de combate regional, tiene dos sentidos estratégicos: por un lado, afirmar una suerte de soberanía política sobre los territorios a través de la historia; y por otro, inflamar el espíritu de lucha con recuerdos de gestas heroicas para hacer respetar la dignidad propia de toda soberanía. En este juego alrededor de las interpretaciones históricas sobre los momentos fundacionales de los Estados republicanos se instala, desde las regiones y periferias contestatarias, una dialéctica de libertad/opresión con el centro, que permea la cultura política y define el sentido de la lucha⁶³. Una de las frases emblemáticas del autonomismo guayaquileño, acuñada por el alcalde Nebot, une las luchas actuales con las independentistas: “El Guayaquil independiente de ayer es el Guayaquil autónomo de hoy y de mañana”. Algunos historiadores locales consideran ese sentido de libertad y autonomía como inherente a la propia historia regional desde los procesos independentistas, como una huella en la identidad individual y colectiva de los guayaquileños y costeños (Gómez Iturralde, 2002a, 2002b). Se trata de una forma de manifestar su distancia respecto del Estado y, más todavía, de su forma unitaria y centralista. En el estatuto autonómico cruceño, la autonomía se justifica en una serie de derechos reconocidos a Santa Cruz en una ordenanza colonial de 1782. Los nacionalistas cambas siempre reivindican el derecho natural e histórico de Santa Cruz sobre el territorio derivado de su existencia como provincia mucho antes de la creación del Estado nacional boliviano. Ese derecho, según la narrativa nacionalista, fue desconocido en la creación de la república, en 1825 (Memorándum del MANC, febrero de 2001).

La referencia constante a los momentos prefundacionales o fundacionales del Estado republicano tiene como propósito afirmar una soberanía territorial que no ha sido completamente delegada al Estado nacional. La fuerza política de los nuevos regionalismos surge, precisamente, de la

63 En Ecuador, el último de estos enconados debates sobre la historia se produjo recientemente con motivo de las celebraciones del bicentenario de la independencia realizadas en agosto de 2010. Las controversias giraron en torno al papel desempeñado por Quito y Guayaquil en el proceso independentista, la importancia histórica de Simón Bolívar y la forma en que Guayaquil fue anexada a la Gran Colombia en 1822.

capacidad para inscribir sus demandas en las fragilidades de la soberanía territorial del Estado; transforma esas fragilidades en fronteras y fracturas políticas de soberanía mediante la reivindicación de gobiernos propios. Al reafirmar esa delegación parcial de la soberanía territorial al Estado, los regionalismos ratifican una cierta voluntad independentista, a la vez que retratan al centralismo como un aparato ilegítimo de dominación. Por consiguiente, la libertad pareciera ser un poderoso recurso discursivo que se despliega para reapropiarse políticamente del territorio con el fin de forzar un nuevo pacto estatal.

Las concentraciones masivas, los cabildos ampliados, las consultas plebiscitarias y los triunfos electorales llevados a cabo en el marco de las recientes luchas autonómicas fueron asumidos políticamente por las dirigencias de los dos movimientos como manifestaciones claras de unas soberanías populares ligadas al territorio; a través de estas acciones, se arrancaba, si cabe la expresión, el territorio del dominio estatal nacional, para exigir nuevos acuerdos globales. La dinámica trae a la memoria el siglo XIX, cuando las regiones se veían todavía como pueblos soberanos cuya presencia en el naciente Estado republicano se ponía en duda cada vez que se consideraba necesario negociar nuevas reparticiones del poder territorial. La espada de la separación se blandió con enorme frecuencia para forzar los nuevos acuerdos. Lo mismo ocurrió con los movimientos autonomistas en los desenlaces más intensos de la lucha: los liderazgos cruceños y guayaquileños se erigieron en representantes de soberanías populares para exigir nuevas formas de reparto del poder territorial.

Por el juego político que despliegan en torno a la soberanía, los movimientos regionales transitan inevitablemente en el límite de la integración, la separación y la diferenciación. Bolivia se enfrentó al espectro de la desintegración nacional precisamente cuando los departamentos de la Media Luna interpretaron los resultados de los referéndums autonómicos de 2008 como la expresión clara de la soberanía de los pueblos orientales, que no podía someterse a una voluntad mayoritaria nacional (que había votado No a las autonomías). La región aparecía como un límite a la soberanía nacional esgrimida por el Estado para imponer una voluntad mayoritaria; dicho de otro modo, la voluntad mayoritaria nacional no podía

imponer decisiones sobre todo el territorio, más aun cuando en ciertos espacios –como en la Media Luna– resultaba minoritaria. La dirigencia guayaquileña ensayó una estrategia muy parecida cuando se enfrentaba a una Asamblea Constituyente ampliamente dominada por Alianza País. Luego de una manifestación masiva para defender el modelo autonómico del Municipio de Guayaquil, ya afrentado por Correa, las “fuerzas vivas” presentaron un documento bajo el título “Mandato ciudadano desde Guayaquil, por la patria”. Se pretendió que ese documento, con una serie de propuestas constitucionales, fuera respetado por la Asamblea Constituyente como expresión de la soberanía popular guayaquileña expresada en las calles. Incluso Nebot intentó realizar una consulta popular para dar mayor fortaleza política al mandato guayaquileño, pero su empeño fue obstruido en las instancias constitucionales. Fue en ese momento cuando levantó la tesis de “Un país, dos sistemas”, con lo cual insinuaba la posibilidad de que Guayaquil se excluyera de las decisiones mayoritarias de la nación para evitar la “balcanización” de Ecuador. Los mandatos emanados de las voluntades soberanas de los pueblos siempre entran en tensión con la voluntad estatal, aun cuando esta se jacte de ser la expresión mayoritaria del pueblo y la nación. Para esas otras expresiones de soberanía territorial, la legitimidad de la mayoría nacional no rige cuando el Estado se encuentra inmerso en un proceso de refundación, es decir, cuando la discusión vuelve no sobre el principio legítimo de la decisión política –la mayoría– sino sobre la legitimidad misma del Estado y su soberanía sobre el territorio. El principio de mayoría –y en este caso de mayoría nacional– funciona allí donde la apropiación de la unidad estatal se ha logrado establecer previamente (Linz y Stepan, 1996: 27). Cuando la unidad del Estado es puesta en duda, entonces el principio de mayoría deja de ser reconocido como un recurso legítimo de las decisiones políticas. Durante el período de conflicto, los autonomismos cruceño y guayaquileño se afirmaban en la apelación permanente al principio de la soberanía popular expresado en las calles, en los cabildos, en los referéndums y en los plebiscitos. En cierto sentido, la autonomía planteaba un límite a la existencia del Estado, una frontera de diferenciación cultural y política a partir de la cual tenía que negociarse un reparto del poder territorial, es decir, de la soberanía, para asegurar la

propia unidad del Estado. A partir de este hecho refundacional, que intentaba forzar el reconocimiento a las autonomías, la noción de autogobierno ponía en duda, efectivamente, la existencia de una “voluntad política única del Estado que se irradia, vertical y jerárquicamente, desde el centro hasta la periferia” (Máiz, 2008: 19).

Como afirmación de una soberanía territorial cuya reinscripción en el Estado requiere un nuevo pacto en un momento de crisis refundacional, es decir, en un punto clave de la existencia del Estado y la nación, la libertad constituye una invitación a la lucha, a la acción, al sacrificio, frente a un adversario potente que busca limitarla, si no anularla. En la marcha más importante convocada por el Municipio de Guayaquil en contra del Gobierno de Correa⁶⁴, Nebot definió así el desafío que tenían por delante: “La lucha por la dignidad, por la igualdad, por la libertad y por el progreso no tiene plazo, solo tiene meta: la victoria. Fundamos nuestros corazones, unifiquemos nuestras acciones, seamos muchos, pero actuemos como si fuéramos uno. No hay pueblo sin líder decidido, pero no hay líder sin pueblo definido”. Y luego, ante la misma multitud, el alcalde recordó al “libertador”: “Bolívar dijo: no puede haber indolencia de los hombres ante el irrespeto a sus derechos más sagrados. Guayaquileños, ecuatorianos, primero muertos antes que sin honor”. Alrededor de la libertad, como se aprecia, se tejen nociones con fuerte resonancia emocional y política: lucha, sacrificio, dignidad, honor, respeto. En la sesión solemne del concejo municipal del 25 de julio de 2008, cuando la Asamblea Constituyente se encontraba en pleno funcionamiento, Nebot hizo esta encendida proclama: “Con Guayaquil no pudieron ni el pantano, ni la peste, ni los incendios, ni los bucaneros y tampoco podrán los nuevos opresores que nos quieren imponer nuevas cadenas. Cuajada en dolor y en heroísmo, Guayaquil es libre e invencible, como libre e invencible es Ecuador”. En uno de los momentos más álgidos de la lucha contra Morales, el presidente del Comité Pro Santa Cruz, Germán Antelo, se refirió a la situación en términos casi idénticos: “Nos hemos sacrificado con paros y huelgas. Hasta con el hambre de mujeres valientes y hombres valientes que se han mostrado capaces de ofrendar

⁶⁴ Se trata de la marcha de febrero de 2010 convocada por el municipio para reclamar por las rentas de la ciudad.

su vida por la libertad”. En el mismo discurso, el dirigente cívico retrató a Santa Cruz como “una periferia sometida, ignorada, marginada, empobrecida, aprovechada, desangrada” (*ibid.*). Y luego recordó el sacrificio que demanda superar la condición periférica: “Luchas que han costado sangre, que entregamos para que el país por lo menos exista en sus rincones lejanos [...]. Nos reprimieron, nos torturaron, nos exiliaron, nos balearon, pero no nos rendimos. Y volvimos a luchar por la democracia, volvimos a luchar por la autonomía municipal, y lo logramos”.

La libertad y la autonomía se esgrimen frente a un adversario poderoso que la niega: el Estado central, y sus agentes: los centralistas. Nuevamente, resalta la dureza de la confrontación y las imágenes que se construyen del oponente. El centralismo aparece como el opresor de las regiones. Un intelectual autonomista guayaquileño, vinculado al Archivo Histórico del Guayas, lo define así: “Con su lógica de exclusividad y prebenda, por un lado; y de exclusión y marginalidad, por otro, no ha posibilitado que los poderes locales [los municipios] se desarrollen” (Paredes, 1999: 238). Se trata, según este mismo historiador, de un adversario que convierte las regiones en clientelas, en sus hijos dependientes, sin conciencia, las vuelve mendicantes, con pobladores de tercera, tutelados y dependientes de las limosnas del centralismo (*ibid.*). El sentimiento de agravio en las periferias se expresa cada vez que se refuerzan las lógicas centralizadoras envueltas en la bandera de la unidad nacional. Entonces, el antagonismo alrededor del clivaje pone al límite la coexistencia dentro del Estado. En la marcha de enero de 2007, Nebot retrató así el antagonismo entre Guayaquil y el Gobierno presidido por Correa: “El uno centralista, aprovechador, confrontador, que desune, destruye y perjudica al pueblo. Eso son ellos [...] Nosotros, autonomistas, conciliadores; sabemos sumar, sabemos construir y por eso beneficiamos a los pobres de Guayaquil y de la patria. Eso es lo que está en juego, no asuntos personales” (discurso de Nebot, enero 24, 2008). En el mismo discurso, Nebot construyó la imagen de Correa como un enemigo de Guayaquil: “Se dijo autonomista [y] es un centralista rabioso [...] que actúa quitando el poder a los organismos cercanos, al Estado cercano al pueblo, que es el municipio, que hace y sirve donde el Estado no sirve y no hace, y nunca hará y nunca servirá”. En otro momento de su

intervención, el alcalde de Guayaquil apeló a la multitud para descalificar a Correa: “¿Cuál es el apellido del enemigo de Guayaquil?”, preguntó, a lo que los asistentes respondieron: “Correa”; y volvió a preguntar: “¿Cuál?”, y la multitud dio la misma respuesta: “Correa”; insistió por tercera ocasión: “¿Cuál, otra vez?”, y la respuesta se repitió: “Correa”. Entonces el alcalde dijo: “Yo no lo he dicho, lo han dicho ustedes”⁶⁵.

Unidad y diversidad: complejidad de una fórmula sencilla

En el debate contemporáneo sobre el Estado, la autonomía se concibe como un instrumento y un principio teórico político para la reforma democrática y descentralizadora en sociedades cultural, étnica o nacionalmente complejas (Máiz, 2008: 17). La autonomía demanda una revisión pluralista de la nación para poder acoger dentro de un mismo territorio a pueblos que reivindican identidades culturales o nacionales propias (Máiz, 2008). Los discursos autonomistas guayaquileño y cruceño siguen al pie de la letra el presupuesto señalado por Máiz, pero no siempre extraen todas las implicaciones políticas de una revisión pluralista de la nación contenida en la idea de diversidad. Las autonomías aparecen, efectivamente, como estrategias de reforma estatal para lograr un acomodo de la diversidad cultural y territorial en el marco de los Estados nacionales de Bolivia y Ecuador. Nebot siempre utiliza la misma frase para definir el objetivo del proyecto: “unidad en la diversidad”. La consigna, repetida hasta el cansancio, subraya el hecho de que solo puede haber autonomía en el ámbito del Estado, no fuera de él. Si Nebot resulta reiterativo en la tesis de la unidad es con el fin de desvirtuar los temores de separatismo que despierta la propuesta autonómica en las mentalidades centralistas. “Hablar de separatismo es

65 Los juegos retóricos alrededor de la lucha centro/periferia son binarios, repetitivos, circulares. La contraparte del “centralista rabioso” son unas elites separatistas. El Gobierno de Correa, en efecto, acusó al alcalde de Guayaquil de llevar a la práctica un proyecto autonómico que encubre una posición separatista. En otras ocasiones, la crítica apuntó a la existencia de un “feudo” político dentro del Estado. La idea de feudo sugiere una ilegítima apropiación de un territorio que pertenece al Estado por parte de un grupo con afanes separatistas, que, a su vez, demandan una respuesta integradora del territorio sin contemplación alguna.

una especie de monstruo para detener las cosas y beneficiar el centralismo. Confunden autonomía con independencia o separatismo” (Jaime Nebot, entrevista # 15).

Sin embargo, la simplicidad de la fórmula –unidad en la diversidad– puede esconder la complejidad del problema si este no es suficientemente explicitado: la autonomía no entraña separación pero sí repartición de la soberanía. Justamente por esto último, la autonomía despierta temores de fragmentación allí donde la unidad se ha entendido como homogeneización cultural y como una sola forma de gobierno legítima sobre el territorio. La diversidad se refiere, sobre todo, a la existencia de varias comunidades políticas con derecho al autogobierno territorial en el marco de un mismo Estado. Desde esta perspectiva, la diversidad de comunidades políticas no puede expresarse si el Estado sigue concibiéndose como la manifestación de una sola comunidad política soberana, la nación, cuya voluntad expresa y a la cual gobierna. A partir de la diversidad, la unidad del territorio nacional no puede alcanzarse si una sola forma de gobierno proclama su propia superioridad jerárquica y política sobre todas las demás, sino a partir de un complejo esfuerzo de coordinación entre distintos niveles de gobierno, entre distintas comunidades políticas. De allí que la autonomía plantee, como dice Máiz, no solo el autogobierno sino el cogobierno⁶⁶. Por lo tanto, una exigencia inevitable de las autonomías, para volverse una vía factible de nuevos acomodos territoriales, es la separación del Estado y la nación, tal como fueron pensados bajo los presupuestos del Estado unitario y centralista. Sin embargo, en el discurso de Nebot difícilmente se puede encontrar una elaboración más compleja y sistemática del problema de la soberanía y de la nación. Al estar implicado, pero no suficientemente explicitado, el problema de la soberanía en la tesis de la diversidad, la mención reiterativa de la unidad no ayuda a desterrar del escenario político los temores a una desintegración nacional. Ello se debe, como ya dijimos, al hecho de que las autonomías siempre se mueven en

66 “El Estado autonómico es, por definición, un Estado constitucional sin soberano, habida cuenta de que todos los poderes están distribuidos en distintos ámbitos territoriales [...] así como sometidos y limitados a constituciones”. La autonomía solo puede implicar autodeterminación en cuanto es ejercida en el Estado como garantía de autogobierno y participación activa en el ámbito general de decisiones compartidas (Máiz, 2008: 21).

un terreno movedizo entre integración, diferencia y separación. Por eso, proclamar la unidad sin extraer todas las implicaciones políticas de la diversidad no pacifica los ánimos en torno al delicado tema de la integración nacional. En los momentos más críticos del conflicto, Nebot esgrimía el argumento del caos nacional y, eventualmente, hasta la balcanización de Ecuador si no se daba paso a la autonomía⁶⁷. Con ello, simplemente reafirmaba el problema de soberanía, implicado en la tesis autonómica pero encubierto por el énfasis en la unidad.

El Estatuto Autonómico de Santa Cruz, que expresa una corriente mayoritaria dentro del departamento, concibe la autonomía desde una postura similar a la guayaquileña, como unidad en la diversidad⁶⁸. Sin embargo, la diversidad del autonomismo cruceño resulta más compleja que la del guayaquileño porque incorporó nociones como pluriculturalidad y multiétnicidad, inevitables en un contexto como el boliviano⁶⁹. A diferencia de Guayaquil, Santa Cruz se vio mucho más desafiada y amenazada por la emergencia de un fuerte nacionalismo indígena que reivindicó un conjunto de derechos territoriales a partir de la idea de los pueblos originarios como naciones. Los autonomistas cruceños se encontraron ante la circunstancia de enfrentar a un movimiento indígena y popular muy fortalecido y con una clara capacidad de volverse fuerza política mayoritaria gracias a su alianza con el MAS. De allí nació una virulenta confrontación en términos políticos, culturales y étnicos. El debate de la diversidad adquirió un tono

67 Cuando Guayaquil se encontraba arrinconada por el predominio evidente que Alianza País tendría en la Asamblea Nacional, Nebot llegó a plantear la tesis de “un país y dos sistemas”. “¿Por qué no? Este es un país diverso, entonces la verdadera unidad está en el respeto a la diversidad [...] Ecuador se va a balcanizar si no hay autonomía [...] Dios quiera que no llegue a eso” (*ibid.*).

68 El preámbulo lo dice claramente: la voluntad del departamento es “seguir fortaleciendo la unidad del Estado boliviano”. La misma vocación unitaria se ratifica en el artículo 1: “Santa Cruz se constituye en departamento autónomo, como expresión de la identidad histórica, la vocación democrática y autonómica del pueblo cruceño, y en ejercicio de su derecho a la autonomía departamental, reforzando la unidad de la República de Bolivia y los lazos de hermandad y solidaridad entre todos los bolivianos”.

69 En el discurso ante el Cabildo del Millón, celebrado el 15 de diciembre de 2006, el entonces prefecto electo de Santa Cruz, Rubén Costas, lo repitió de modo reiterativo: “Estamos en estos cabildos porque creemos que Bolivia es una e indivisible, un país pluricultural y multiétnico, hecho de trabajadoras y trabajadores del campo y las ciudades, trabajadores manuales, intelectuales e industriales”.

distinto, mucho más político, ligado a una pugna en torno a la nación. Al discurso nacionalista de los movimientos indígenas bolivianos, sustentado en el milenarismo de pueblos originarios, la respuesta de la dirigencia cruceña, a través del presidente del comité, Sergio Antelo, fue que “ninguna cultura [era] menos que las demás. Ni tampoco una raza se puede [definir como hegemónica] sobre las demás. Eso es una aberración. Nadie tiene el derecho de ignorar al vecino, al hermano, al conciudadano. Nadie tiene el derecho de hallarse más originario que el otro, más privilegiado que el otro”. La postura indianista llevó a la dirigencia cruceña a insistir en la multiculturalidad y la pluriétnicidad como bases de la unidad estatal, dos nociones ausentes de la diversidad guayaquileña. En el Cabildo del Millón, el presidente del comité, Rubén Costas, encuadró el debate cultural del momento en los siguientes términos: “Todos somos originarios, sin exclusión de etnias, razas, religiones ni colores humanos. Todos somos bolivianos [...]. La visión hegemónica de un proyecto étnico cultural no puede excluir a una parte importante del país y a sus habitantes”. Desde el oriente, la emergencia de los movimientos indígenas se veía como el ascenso de una nueva versión de nacionalismo –andinocéntrico y originario–, del cual quedaban fuera, nuevamente, los departamentos orientales. Por eso, el nacionalismo indigenista fue contestado en Santa Cruz no solo desde la diferencia cultural, como muestran las posturas de Costas y Antelo, sino también desde el nacionalismo camba, con claros tintes etnicistas, lo que dio a la disputa en torno a la nación y al Estado una mayor belicosidad y profundidad. En Bolivia, a diferencia de Ecuador, la nación se vio enfrentada al choque de múltiples nacionalismos. Desde el nacionalismo camba, la nación boliviana fue presentada como un gran vacío⁷⁰. Si no había nación boliviana, no había nada que los ligara a Bolivia. El único vínculo posible derivaría de una reconstrucción plurinacional del Estado. Para el Movimiento Autonómico Nación Camba (MANC), el nacionalismo indigenista no representaba una postura plurinacional del Estado,

70 En el memorándum publicado en febrero de 2007, el MANC proclamó abiertamente la inexistencia de la nación: “Bolivia no es un Estado-nación. No existe la nación boliviana. Hablar de ‘el pueblo boliviano’, la ‘nacionalidad boliviana’, la ‘patria boliviana’ es pura falacia” (Memorándum de la Nación Camba, 14 de febrero de 2007).

sino una nueva versión de nacionalismo étnico. De allí que lo denunciara como un nuevo centralismo en ciernes en Bolivia: “El centralismo no puede entender la existencia de diversos pueblos dentro del territorio, habla de una sola nación, una sola cultura que se impone de manera uniforme a todos los habitantes y pueblos del Estado” (Antelo, 2003: 158). Frente a ese peligro, el MANC situó la refundación del Estado boliviano en el debate contemporáneo de las naciones sin Estado. Esta postura definió a Santa Cruz de modo intercambiable como una “nación sin Estado”, una “nación política inconclusa”, una “nación emergente”, o una “nación periférica” (Antelo, 2003: 165, 168 y 170), todas definiciones que insinuaban el derecho a la autodeterminación⁷¹. De allí que el movimiento cruceño se moviera ambiguamente entre el autogobierno y la autodeterminación. El primero sería posible en el marco de un Estado abierto a las diversidades territoriales y culturales; la segunda alternativa, separatista, sería el camino en caso de que el nacionalismo radicalizado de los grupos indígenas se tradujera en una nueva modalidad de centralismo andino.

Entre el regionalismo de las diferencias culturales de los autonomismos cruceño y guayaquileño y el nacionalismo autodeterminista de la nación camba hay continuidades y puntos en común. El movimiento nación camba solo radicaliza algo que se encuentra presente en el fondo de las identidades regionales cruceña y guayaquileña: su no reconocimiento pleno en el discurso de la nación, en sus símbolos y en sus tradiciones, mucho menos cuando sirve para justificar políticas de centralización. Los regionalismos –viejos y nuevos– subrayan el mismo problema: el desgaste del Estado central y su nacionalismo (Pallares, 2004: 18). La politización de la regionalidad, como diferencia cultural o como nación, cuestiona, precisamente, la posibilidad de volver a fundar el Estado y la nación como ejes de la unidad territorial. Plantean el mismo problema

71 En el mismo memorándum, el MANC aseguró que existían razones objetivas y subjetivas compartidas por los cambas para sentirse una nación: un territorio propio definido desde la colonia; una configuración etno-mestiza como denominador predominante –la cual se dio progresivamente a partir del mestizaje biocultural entre la gente de raza pampera del lugar y los españoles y mestizos venidos, sobre todo, desde Asunción–; una historia propia, la historia de los indígenas y mestizo-criollos cambas; rasgos culturales específicos –hospitalidad, franqueza, firmeza, optimismo, alegría, ser católicos, libres por naturaleza, sin dueño–; y metas políticas comunes.

pero encuentran distintas respuestas: mientras los autonomismos guayaquileño y cruceño demandan una atenuación radical del nacionalismo y centralismo estatal para permitir la manifestación de la pluralidad regional, el nacionalismo cambia plantea ir o bien a un Estado plurinacional o al separatismo. La atenuación del nacionalismo estatal desde los regionalismos cruceño y guayaquileño demanda, igualmente, una atenuación de la soberanía del Estado, para facilitar el acomodo territorial desde la idea de autogobierno. También el autonomismo, como lo afirma Máiz, demanda un Estado sin soberano. De allí que la fórmula “unidad en la diversidad” no alcance a disimular el problema de la soberanía: no hay acomodo de la diversidad sin revisar la tesis de una soberanía única, indivisible e intransferible.

La configuración de los nuevos regionalismos cruceño y guayaquileño se diferencia por la fortaleza de los movimientos y organizaciones indígenas en sus respectivos Estados y sus capacidades como fuerzas políticas. También Ecuador se vio sacudido por la presencia vigorosa del movimiento indígena en la década de los noventa, con su tesis de un Estado plurinacional y sus críticas al modelo neoliberal. Si bien los grupos guayaquileños expresaron su disconformidad con los dos planteamientos, a diferencia de los cruceños, no percibieron al movimiento indígena como una fuerza con la capacidad política suficiente para provocar un cambio radical en la estructura de fuerzas del Estado ecuatoriano, aunque sí como una fuerza perturbadora del orden político. No contestaron a ese discurso con alguna forma de nacionalismo, sino con demandas para frenar las insistentes alteraciones del orden político ocasionadas por las acciones indígenas. A comienzos del nuevo milenio, el discurso de los grupos guayaquileños se encaminó a presionar por un cierre de la apertura étnica (León, 2001); esto es, poner un límite claro a las movilizaciones y reivindicaciones políticas indígenas y a su postura de insubordinación permanente. Para los grupos guayaquileños, la Constitución de 1998 ya había hecho un reconocimiento suficiente de sus demandas con la declaración del Estado como multicultural y pluriétnico. Sin embargo, el movimiento indígena siguió actuando políticamente como una fuerza interesada en capturar al Estado, como se evidenció con su participación en el golpe en contra de Mahuad y su pretensión de formar un Gobierno de “salvación

nacional”⁷². En un contexto de permanente agitación y protesta social alentada desde el movimiento indígena, Guayaquil quería preservar su espacio de desarrollo económico basado en la libre empresa, frente al entrampamiento político creado por los indígenas en la Sierra y en el desenvolvimiento de la política nacional (entrevista # 14). La elite guayaquileña, a diferencia de la cruceña, nunca se sintió interpelada por el cuestionamiento de los indígenas a la identidad nacional, pues asumió que las críticas apuntaban contra los rezagos coloniales de la sociedad quiteña y serrana, mas no guayaquileña ni costeña. Las elites cruceñas, por su parte, vieron al movimiento indígena como una fuerza que radicalizaba el proyecto colla desde los sectores subalternos movilizados de la sociedad altiplánica. Las elites cruceñas siempre han tenido mayor dificultad para diferenciar entre blancos e indígenas en el mundo colla. La idea de lo colla se refiere a un mundo altiplánico indianizado, indiferenciado culturalmente. En el caso ecuatoriano, las elites guayaquileñas encontraron mayores espacios de identificación étnica y cultural con las quiteñas, a pesar de sus desacuerdos políticos, ideológicos y económicos en torno a la construcción del Estado.

El espacio autonómico, “como un auténtico centro de decisión política diferenciada” (Máiz, 2008: 19), se dirime, en su aspecto más operativo, en las competencias que pueda ejercer el autogobierno local o regional. Si el autonomismo tiene implicaciones sobre la soberanía estatal, esto se debe a que la idea de autogobierno entraña una apropiación política del territorio, hace explícito ese problema y trata de formalizarlo de algún modo en el ordenamiento del poder territorial, mediante una polémica en torno a las competencias. Para los movimientos guayaquileño y cruceño, la autonomía solo puede florecer en un Estado donde el centro tenga competencias recortadas. Por esta razón, ambos movimientos se enfrentaron a los procesos constituyentes en sus respectivos países, por considerar que ampliaban

72 El endurecimiento de la posición guayaquileña se produjo a raíz de la participación de la CONAIE en un fallido intento por conformar un Gobierno de salvación nacional junto a los militares en plena crisis económica y política de 1999. Esto se exacerbó en los meses siguientes, cuando los indígenas, tras el fallido golpe de Estado, anunciaban permanentemente acciones para desestabilizar al Gobierno de Noboa, al tiempo que desconocían a todos los poderes instituidos. El punto crítico se produjo con el levantamiento indígena de 2001, quizá la acción más importante desplegada por los indígenas en su larga trayectoria de lucha.

injustificadamente las competencias estatales, en detrimento del espacio de los gobiernos locales y regionales.

Desde la lógica autonomista, la tensión del clivaje centro/periferia se atenúa en la medida en que se reconocen más competencias a los gobiernos locales. Uno de los principales ideólogos del autonomismo cruceño lo planteó de la siguiente manera en los momentos de mayor conflicto:

El grado de autonomía de las entidades territoriales se mide por las competencias autonómicas que les son asignadas. La pregunta que surge es: ¿de qué sirve que la Constitución establezca una estructura formal autonómica para los gobiernos departamentales, si no les otorga las competencias con las condiciones necesarias para que puedan funcionar de manera autónoma? (Urenda, 2009b: 23).

La simple mención de autonomías departamentales sin un reconocimiento amplio de competencias fue interpretada como una artimaña de la mayoría del MAS para disfrazar el tema, como una “conversión sin fe en las autonomías”, como una “autonomía hipócrita” (*ibid.*, 23-24). El Estatuto Autonómico del Departamento de Santa Cruz, aprobado en la consulta de mayo de 2008, se caracterizó por la amplitud de competencias reconocidas al Gobierno autónomo: 43 competencias exclusivas, 12 compartidas y 11 de ejecución. Cuando se expidió la nueva Constitución, incluso con las reformas negociadas en las comisiones de diálogo, la crítica fue que del total de competencias reconocidas en el estatuto, 41 de ellas no estaban contempladas, 15 lo estaban con limitaciones, y solo 10 completamente (Urenda, 2009b: 19). Por eso, los cruceños hablaron de un “recorte devastador de competencias estatutarias” (*ibid.*, 20)⁷³.

Para los autonomistas guayaquileños, el tema central de conflicto con la Asamblea Constituyente también fue el de las competencias. A diferencia

73 En la nueva Constitución boliviana, el Gobierno central asume 83 competencias, entre privativas indelegables, exclusivas, compartidas y concurrentes, “creando lo que probablemente sea el catálogo constitucional competencial para el Gobierno central más extenso y sobredimensionado del mundo (por ejemplo, España tiene solo 32 competencias exclusivas del Gobierno central) (Urenda, 2009b: 21). A partir de estas competencias exclusivas del Estado, se impone una amplia legislación nacional a los departamentos, reforzada por una planificación definida como una competencia privativa del nivel central del Estado (*ibid.*).

del modelo cruceño, el guayaquileño planteaba un esquema muy abierto, que dejaría como competencias exclusivas del Estado solo las cuatro señaladas en la Constitución de 1998: defensa, política exterior, política económica y seguridad. Todas las demás eran transferibles, de modo obligatorio, si las solicitaban los gobiernos municipales o provinciales. En 2006, la propuesta guayaquileña reiteraba el mismo principio⁷⁴. Bajo este modelo abierto podían existir tantos regímenes autonómicos como competencias que solicitaran los municipios o concejos provinciales. Tener un modelo abierto definía un horizonte de gobiernos locales con posibilidad de crecimiento conforme fortalecían y desarrollaban sus capacidades de gestión. Sin embargo, la Constitución aprobada en 2008 fue a contrapelo de un modelo de fortalecimiento progresivo de los gobiernos locales, al devolverle al Estado mayores competencias exclusivas (12 en lugar de cuatro). “El concepto descentralizado y autónomo de hoy, tener un Estado chico y municipios con capacidad para crecer, se convierte [con la nueva Constitución] en municipio chico y un Estado con capacidad para agrandarse” (Nebot, entrevista # 15). La idea de un modelo autonómico abierto, que pudiera ser confeccionado a la medida por cada gobierno local, respondía a otro presupuesto del autonomismo guayaquileño: la voluntariedad. Las autonomías debían expresar el deseo político de una comunidad de formar un autogobierno local en lugar de seguir un diseño tecnocrático y administrativo definido desde el Estado. Sin esa voluntad política, las autonomías carecerían de sentido, irían hacia su propio fracaso y a reproducir el modelo centralista. A la tesis del Gobierno de que “todos hagan el mismo camino y lleguen a las mismas metas”, los autonomistas guayaquileños contrapusieron la idea de seguir distintos caminos para alcanzar las mismas metas. Las competencias propuestas por el Gobierno representaban un retroceso respecto de lo que se había avanzado con la Constitución de 1998. Una vez aprobada la última Constitución, la nueva distribución del poder territorial fue rechazada por Nebot. “Se aprobó más centralismo y de manera descarada” (Nebot, *Diario Hoy*, 25 de julio, 2008). En la marcha

74 De acuerdo con el art. 6 de la Ley Orgánica de Régimen Autonómico propuesta en 2006, “todas las competencias estatales solicitadas, ya sean totales o parciales, son transferibles obligatoriamente”.

realizada en Guayaquil en febrero de 2009, Nebot llamó a una resistencia de los guayaquileños para preservar el modelo autonómico⁷⁵.

Donde más se diferencian las visiones autonomistas guayaquileña y cruceña es en la estructura institucional propuesta para el autogobierno local. Este es un tema clave porque convierte la autonomía no solo en un instrumento para redistribuir el poder territorial dentro del Estado, sino también para generar dinámicas democratizadoras, participativas, ciudadanas, dentro de las sociedades y los gobiernos locales. Mientras el estatuto cruceño planteaba la creación de una asamblea legislativa departamental, con representación territorial, poblacional e indígena, y con poderes legislativos sobre las competencias exclusivas, sobre las que fueren transferidas por el Estado e incluso sobre las que asumiera en virtud del principio de subsidiariedad; la propuesta guayaquileña apenas sugería convertir los existentes consejos municipales –con su misma estructura– en asambleas legislativas. El gobierno autónomo propuesto por los guayaquileños era un gobierno sin una estructura que asegurase la democratización del poder local, sin mecanismos claros de participación de los ciudadanos ni ampliación de su campo representativo. En el fondo, subsistía la idea de un gobierno local muy centralizado –paradójicamente– en la figura del alcalde, con un concejo municipal sin poderes reales, como condiciones para asegurar la gobernabilidad de la ciudad. El énfasis en la eficacia del modelo de gestión, en el progreso y modernización de Guayaquil y en la libertad frente al centro muestra que la autonomía no se consideraba un instrumento democratizador de la sociedad local, sino la conquista de un espacio de gobierno propio frente al centralismo estatal. El modelo se politiza, como ya he dicho, en el horizonte de un gobierno con mayores competencias y en tensión permanente con el Estado central, y no desde las estructuras mismas del gobierno local.

El estatuto cruceño, en cambio, proponía una amplia reconfiguración institucional del poder local, con una asamblea legislativa departamental muy poderosa. Además, tenía elementos claros de una constitución política dada la cantidad de “derechos fundamentales” que asumía el autog-

75 En ese mismo acto, Nebot reafirmó la tesis autonómica como condición de cualquier acuerdo: “La propuesta siempre ha estado y aquí está otra vez, para que la oigan y entiendan todos. Queremos libertad real en Guayaquil y en Ecuador. Queremos democracia verdadera en Guayaquil y Ecuador. Queremos rentas y respeto para la gestión local, unidad en la diversidad, es decir, queremos autonomía en Guayaquil y otras ciudades de Ecuador”.

bierno como responsabilidad suya ante los cruceños. El gobierno autonómico aseguraba a los cruceños los mismos derechos que garantiza un Estado a la ciudadanía; de este modo, adquirirían una suerte de ciudadanía paralela a la estatal⁷⁶. El art. 3, por ejemplo, se refería a la “condición política de los cruceños” como premisa para incorporar varios instrumentos de la democracia participativa en el sistema político local, como la iniciativa legislativa ciudadana, el referéndum, el plebiscito y el cabildo. Además, el estatuto definía 17 regímenes especiales autonómicos sobre materias tan diversas, amplias e importantes como educación, seguridad social, salud pública, trabajo, libertad de prensa, recursos naturales, y derechos humanos, económico, financiero, electoral, provincial y hasta uno para los pueblos indígenas del departamento⁷⁷.

76 El estatuto les garantizaba el derecho a la vida, a la libertad, a la libertad religiosa, de culto, a la honra y a la reputación personal, por citar solo algunos de los derechos que normalmente son asumidos como obligaciones constitucionales de los Estados.

77 El artículo 161 dice así: “De acuerdo al convenio 169 de la OIT y el Convenio de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, el pueblo cruceño reconoce con orgullo su condición racial mayoritariamente mestiza, y, en esa medida, su obligación de conservar la cultura y promover el desarrollo integral y autónomo de los cinco pueblos indígenas oriundos del departamento: Chiquitano, Guaraní, Guarayo, Ayoreo y Mojeno. A estos pueblos les reconoce sus derechos lingüísticos, una representación en la asamblea con representantes elegidos por sus organizaciones, derechos territoriales a través de las Tierras Comunitarias de Origen para garantizarles un desarrollo con identidad y la preservación de su cultura y su forma de vida”.

Conclusiones

Al iniciar este trabajo me propuse analizar los contextos históricos y políticos en los cuales emergieron los movimientos autonomistas de Guayaquil y Santa Cruz, como actores poderosos que levantaron complejas problemáticas alrededor de la distribución territorial del poder en sus respectivos Estados. La preocupación de fondo partía de una hipótesis: la emergencia y fuerza de los dos movimientos mostraba una nueva forma de articular las relaciones entre identidad, territorio y autogobierno, detrás de la cual se dibujaba una nueva problemática en torno a la configuración del Estado y la nación. A esta primera idea se sumaba el hecho de que en los dos países los conflictos territoriales e identitarios surgieron no solo desde los regionalismos guayaquileño y cruceño sino también desde vigorosos movimientos indígenas. La convergencia de movimientos regionales y étnicos alrededor de conflictos más o menos comunes en torno al Estado, aunque desde orillas culturales, ideológicas y de clase contrapuestas, mostraba con suficiente evidencia que ambos países se encontraban inmersos en procesos de un cambio estatal cuyo alcance político y significado histórico requerían ser explicados. Si el siglo XX ecuatoriano y boliviano se abrió de la mano de dos revoluciones –la Liberal y la Federal, respectivamente– a la vuelta de un siglo, al inicio del nuevo milenio, los dos países se enfrentaban a problemas de estatalidad derivados de la existencia de agudas diferencias en torno a las fronteras territoriales de la comunidad política (Linz y Stepan, 2006). A comienzos del siglo XXI, Bolivia y Ecuador aparecían, pues, como dos casos notables para explorar los

problemas de convivencia y estabilidad democrática en países muy heterogéneos en términos territoriales, culturales y étnicos, de donde se desprendían nuevas problemáticas en torno a la configuración y legitimidad del Estado.

Una segunda hipótesis era que las nuevas conflictividades en torno a la estructura territorial del poder se entrapaban fácilmente en viejos lenguajes, prácticas y posiciones alrededor de la integración nacional, desde donde se reeditaban los mismos juegos del pasado de confrontación política entre posturas más o menos conocidas: centralistas y nacionalistas *versus* oligarquías separatistas. De este modo, se repetía una suerte de círculo vicioso alrededor de posiciones y prejuicios acumulados en las formaciones estatales de los dos países a partir del clivaje centro/periferia. A mi juicio, ese desfase en los lenguajes se debía a que las nuevas articulaciones entre territorio, identidad y autogobierno seguían siendo interpretadas desde los discursos y prácticas ligadas al clivaje centro/periferia, con lo cual quedaban atrapadas en los también viejos debates y temores sobre la integración nacional. Me pareció, entonces, que el clivaje territorial resultaba un hueso duro de roer, precisamente porque las prácticas y discursos de los actores se encontraban muy condicionados por una irresuelta problemática de construcción estatal y nacional. Con estas inquietudes de por medio, la investigación se propuso indagar el problema territorial desde una perspectiva histórica centrada en las dos periferias cuyos regionalismos –el guayaquileño y el cruceño– hicieron, a comienzos del milenio, un salto hacia las autonomías políticas como vía para alcanzar un nuevo acomodo territorial del poder. Al mostrar el juego de contrastes, diferencias y similitudes entre dos países situados en el corazón del mundo andino poscolonial, el análisis comparado permitiría un acercamiento más comprensivo de las implicaciones políticas del nuevo regionalismo –como ahora me gustaría llamarlo– en los dos Estados.

Las distintas trayectorias de los regionalismos cruceño y guayaquileño

Salta con bastante claridad que los dos movimientos autonomistas son el resultado de fracturas territoriales con una larga trayectoria histórica en las formaciones estatales de Bolivia y Ecuador. Como argumenté desde el

inicio, la fractura alude a un tipo de estructura territorial donde el centro no ha sido capaz de dominar completamente el territorio, pero no por ello abandona sus funciones como lugar privilegiado para asegurar la unidad estatal y nacional. En los dos casos, las contrapartes de un centro débil han sido periferias con formas más o menos organizadas de diferenciación, resistencia y oposición, tanto a las lógicas de centralización estatal del poder, como a la pretensión del centro de irradiar con sus políticas al conjunto del territorio. El análisis histórico ha mostrado que la estructura del clivaje centro/periferia en Bolivia y Ecuador varía en el tiempo, y que las relaciones entre sus elementos son móviles, inestables y están sujetas a la contingencia de las propias fuerzas políticas que asumen tanto la afirmación del centro como la defensa de la periferia. No obstante, se trata de variaciones en torno a una misma relación estructural entre posiciones diferenciadas dentro de la formación territorial del Estado. Adicionalmente, el cambio de la estructura del clivaje en Bolivia y Ecuador hay que entenderlo en el contexto de procesos políticos muy inestables a lo largo del siglo XX, marcados por interrupciones constantes de los Gobiernos, alternancias entre regímenes militares y civiles, confrontaciones encarnizadas entre las elites políticas, emergencia de vigorosos movimientos populares y de clase en el marco de sociedades oligárquicas y señoriales, y una enorme precariedad de sus respectivas economías nacionales. Todos estos condicionamientos aluden a una institucionalidad estatal débil y a condiciones de centralización incompletas –para usar una expresión de Gellner (2008)–.

El análisis histórico de los casos estudiados también reveló dos regionalismos con recorridos históricos diferentes. Mientras Guayaquil fue, a lo largo del siglo XX, un contrapeso del centralismo estatal gracias a la importancia decisiva de su economía agroexportadora en el contexto nacional, Santa Cruz fue, hasta mediados del siglo pasado, una región muy periférica a la formación del Estado, precisamente por su poca significación económica frente a los enclaves mineros de los departamentos altiplánicos. De estas distintas trayectorias de los dos regionalismos, y por ende también de las estructuras de centralización con las cuales rivalizaron, se derivaron clivajes territoriales muy dispares en ambos países, al menos hasta la década de los setenta, cuando los procesos guayaquileño y cruceño adquirieron mayor

similitud. En las dos situaciones se puede reafirmar la importancia decisiva de los intereses económicos en la configuración de los regionalismos.

En el caso ecuatoriano, el proceso de formación del Estado se movió entre la negociación de equilibrios regionales (León, 2003), los intermitentes y a la vez discontinuos intentos de fortalecimiento de un poder estatal centralizado, o bien períodos prolongados de inestabilidad política. Son tres modalidades de configuración del juego político territorial alrededor del clivaje centro/periferia. En Ecuador, los momentos claves de fortalecimiento de un poder centralizado fueron la Revolución Juliana de 1925, la dictadura de 1963-1966 y, sobre todo, el Gobierno militar del llamado nacionalismo revolucionario de 1972-1979. En todos estos períodos, los militares emergieron como una fuerza centralizadora del poder para llevar a cabo proyectos de modernización del Estado e integración territorial de la nación. Los militares se enfrentaron a los grupos de poder económico guayaquileños –la famosa oligarquía– ya sea para sujetar sus actividades al control de la autoridad central o para imponer políticas encaminadas a modernizar el modelo de acumulación de capital a través de la industrialización sustitutiva de importaciones y el activismo estatal. En relación con Guayaquil y sus grupos de poder, la intervención de los militares ha tenido un claro sentido centralizador y antioligárquico. Si bien alrededor de las intervenciones políticas de las Fuerzas Armadas se generó un sentimiento nacionalista –sobre todo en torno al territorio mutilado por la derrota militar ante Perú en 1941–, los militares han sido una fuerza intermitente en la construcción del Estado, también expuesta a las precariedades y contradicciones generales de la política ecuatoriana (Fitch, 1977; Bustamante y Varas, 1978). Me apoyo en Brubaker (2001) para sostener que el nacionalismo de los militares puede ser tomado como un evento más bien contingente, ligado a las condiciones inestables del campo político de Ecuador, más que la expresión de una nación constituida, un esfuerzo por institucionalizarla a través de un Estado centralizado fuerte. Sin embargo, fuera de los Gobiernos militares, la nación y el nacionalismo volvían a sus débiles rutinas cotidianas en el sistema estatal, a través de una suerte de “nacionalismo banal” (Billig, 1995); pero, a diferencia de las naciones plenamente consolidadas donde el nacionalismo banal expresa las rutinas ideológicas

de Estados con una clara confianza de su propia continuidad (*ibid.*), en Ecuador aparecía como una condición para hacer posible la convivencia territorial en una estructura regionalizada del poder. En un contexto de precariedad estatal, el nacionalismo banal no integraba completamente el territorio, ni generaba fuertes lealtades hacia el Estado a través de un sentimiento nacional, y menos todavía expresaba una cultura fuertemente unificada alrededor de símbolos, valores y héroes; pero tampoco –y esto es clave– dejaba el territorio expuesto a los riesgos de una fractura irreversible.

El regionalismo guayaquileño se afirmó en tres elementos básicos: la fortaleza de su economía en el contexto nacional, un sentimiento de diferenciación cultural respecto de los grupos quiteños enclavados en el mundo andino, pero sobre todo en la capacidad desplegada por los grupos de poder económico, sus elites políticas y sus instituciones locales –una vasta red de organizaciones de distinta naturaleza que tejen el territorio de una fuerte trama social– para oponerse, resistir e incluso frenar y desestabilizar los intermitentes ascensos del centralismo en cualquiera de sus versiones civiles (quiteño-céntricas) o militares. La activación de la protesta regionalista ha tenido como objetivo la defensa de los intereses económicos, el manejo autónomo de algunas entidades estatales descentralizadas, y la defensa de instituciones locales emblemáticas por su trabajo voluntario y de beneficencia social. Las organizaciones de resistencia claves han sido los gremios empresariales y las instituciones locales ligadas a la beneficencia, en particular la poderosa Junta de Beneficencia de Guayaquil, blanco permanente de los ataques gubernamentales. La resistencia de los grupos de poder guayaquileño a las prácticas centralizadoras movilizó una visión liberal del Estado –que no interfiriera en los negocios privados– condicionada por su posición periférica, es decir, por su activismo en contra del centralismo estatal al que asoció, de una u otra manera, con los intereses de los grupos de poder quiteños, sus elites políticas, la burocracia estatal e incluso las Fuerzas Armadas. La concepción liberal se alimentó de lo que Bustamante y Varas llaman un “civilismo republicano” contrario a las dictaduras militares.

Sin embargo, la relación entre el centro político y Guayaquil tiene ingredientes adicionales que la han hecho aun más compleja. El conflicto regional también se avivó por las intervenciones del poder central sobre

la política guayaquileña para confrontar, desde los años cincuenta en adelante, la presencia del populismo como expresión política local y regional. Toda la segunda mitad del siglo XX se encuentra marcada, en efecto, por un intervencionismo permanente, tanto de Gobiernos civiles como militares, sobre el espacio y el gobierno local guayaquileño –destitución de alcaldes, restricciones presupuestarias, suspensión de elecciones, intervenciones militares en contra de movilizaciones populares– para combatir o desestabilizar a los partidos populistas, ya sea en su gestión del gobierno local o en sus pretensiones por triunfar en las elecciones presidenciales. Frente al populismo costeño, el centralismo político asumió una suerte de obligación tutelar, civilizadora incluso, pues lo consideraba un arcaísmo político manipulador de las masas marginales urbanas, desestabilizador de los débiles proyectos modernizadores del Estado, y una suerte de afronta a la dignidad de la nación tal como la imaginaban las elites y los grupos de poder regional desde su exclusivismo social. El centralismo fue particularmente crítico del populismo plebeyo, representado por CFP y luego por el PRE. A los ojos del centro político, el populismo convertía Guayaquil en una periferia necesitada de la intervención de un poder externo para modernizarla y sujetarla a las lógicas nacionales. Basta recordar la década de los cincuenta para apreciar lo que acabo de afirmar. Durante todos esos años, fueron Gobiernos civiles, conducidos por partidos quiteños y serranos, los que intervinieron sobre la política local guayaquileña para combatir a CFP en nombre de la estabilidad, la integración política territorial y una especie de dignidad y decoro nacional. Esa misma práctica la siguieron los Gobiernos militares en la década de los setenta, y continuó durante la primera década de los ochenta bajo Gobiernos civiles electos democráticamente. Una consecuencia de ese intervencionismo político del centro fue la crónica inestabilidad del municipio guayaquileño durante cuatro décadas y, por ende, un continuo debilitamiento de la estructura e instituciones del gobierno local. En Ecuador, pese a tener una larga historia de municipios y consejos provinciales elegidos por votación popular, los primeros desde fines del siglo XIX y los últimos desde mediados del siglo XX (Pachano, 2011: 232), el largo período iniciado en los años cincuenta muestra la frágil legitimidad democrática de los gobiernos locales frente al

poder central, por un lado, y una clara disposición del centro para aplastar las dinámicas políticas guayaquileñas cuando estas se demostraban disruptivas –como lo eran– en relación con las lógicas dominantes a nivel nacional, por otro. Las tensiones centro/periferia, en este caso, se configuraron claramente por una falta de correspondencia entre las arenas subnacionales y nacionales de la política propia de los clivajes territoriales (Pachano, 2011). La fractura territorial se ha expresado de modo inconfundible en la conformación de partidos y sistemas de partidos con un anclaje regional. En Guayaquil, este fenómeno se manifiesta de modo muy complejo: el partido predominante a nivel local no ha sido siempre el mismo que ha canalizado la proyección local y regional hacia el espacio nacional, con lo cual las dos arenas se han diferenciado de modo permanente incentivando así el sentimiento local y regional. En la diferenciación de la arena subnacional con respecto a la nacional se aviva un sentimiento constante de alienación/extrañamiento político local en relación con el Estado. En realidad, se trata de un extrañamiento doble: tampoco el ideal de nación cultivado por las elites quiteñas –muy aristocratizante– y por los militares –muy modernizante– pudo admitir la presencia populista, con todas sus connotaciones plebeyas y contestatarias hacia los privilegios estamentales de una sociedad aristocratizante y oligárquica, como expresión legítima de la política nacional.

La fortaleza de las corrientes populistas en Guayaquil desde la segunda mitad del siglo XX muestra que el regionalismo no solo se alimentó desde una tradición oligárquica liberal, en su concepción del Estado, y conservadora y tradicional, en su visión del mundo social. Si bien las dos tendencias se enfrentaron históricamente por el control de Guayaquil y la Costa, compartieron una visión anticentralista y antimilitarista de la política que alimentó el sentimiento regional desde distintas vertientes. Ambas tradiciones articularon una identidad local fuerte con una conciencia política periférica de no reconocimiento pleno en el Estado, sin embargo, en su versión populista, la identidad regional y la conciencia política periférica, con un fuerte arraigo en los sectores urbano-marginales, careció de un sustento de clase. El regionalismo oligárquico, en cambio, articuló la identidad regional y la conciencia política periférica con la defensa de los pode-

rosos intereses económicos regionales –comerciales y bancarios– desde una visión liberal del Estado. Fue este segundo regionalismo el que se impuso claramente a partir de los años noventa, cuando el PSC, un partido de centro derecha ligado a los grupos de poder local, bajo el liderazgo de un ex dirigente empresarial como León Febres Cordero, recuperó el control político del municipio local gracias a un desplazamiento del populismo como fuerza predominante. La clave de este giro estuvo en la capacidad del PSC para establecer una articulación de las elites guayaquileñas con los sectores medios y populares de la ciudad. Fue el gran vuelco que se produjo en los años noventa y que abrió un vigoroso proceso de reconfiguración del poder y el gobierno local. A partir de ese momento, la ciudad se configuró, lentamente, como el espacio de un proyecto de modernización propio, claramente diferenciado del Estado y del resto de ciudades del país, que más tarde demandaría su autonomía política. Se trata de un punto clave en la reconfiguración de las relaciones entre el poder local, el regional y el nacional. Bastará mencionar que Febres Cordero se convirtió en el primer alcalde en concluir su período en la municipalidad guayaquileña en cuatro décadas, y que el proceso iniciado por él completaría un ciclo de veinte años ininterrumpidos de dominio de la política y el gobierno local.

Mientras en Ecuador el centro siempre fue débil, con esporádicos momentos de fortalecimiento; en Bolivia, el centralismo paceño se afirmó desde inicios del siglo XX con la Revolución Federal, se fortaleció con el surgimiento de una poderosa conciencia nacionalista desde los años treinta –luego de la dolorosa derrota en la guerra del Chaco– y alcanzó su máxima expresión con la Revolución Nacional de 1952. A diferencia de lo ocurrido en Ecuador, donde el nacionalismo fue una tradición política reivindicada casi exclusivamente por los militares en los años setenta, sin mayor arraigo en organizaciones sociales, en Bolivia se constituyó en un marco de acción y movilización política compartido por civiles y militares, sindicatos mineros y campesinos, por organizaciones populares, reivindicado a la vez desde un espectro muy amplio de posturas que van desde el reformismo hasta la izquierda. Dicho centralismo, sin embargo, hay que contextualizarlo en el marco de un Estado débil, con una presencia irregular en el ámbito territorial, cuya autoridad, legitimidad y soberanía fueron permanentemente

contestadas (Gray Molina, 2008: 113). A la vez, hay que ubicarlo en una sociedad con una larga historia de regionalización territorial, cultural y política (Roca, 2007). Habría que entender ese Estado centralista como la expresión de una “institucionalidad fragmentada” (Molina, 2008) apenas disimulada por los momentos de fuerte afirmación en un paraguas nacionalista. La debilidad del Estado boliviano dio lugar a un proceso constante, precario e inestable de negociación de sus límites, fronteras y capacidades de acción, en el marco de una disputa permanente por su legitimidad (*ibid.*). El resultado fue un pluralismo institucional con diversos grados de autonomía en los niveles locales y regionales de gobierno (*ibid.*, 112), aunque sin límites claros ni condiciones estables en el tiempo, contingente, por lo tanto, al juego político. De hecho, a partir de 1952, se suprimieron las elecciones municipales en Bolivia hasta 1984, cuando fueron restituidas por el Gobierno de Víctor Paz Estenssoro. Los departamentos, donde el regionalismo se ha expresado con mayor fuerza, recién pudieron elegir a sus propios gobernadores en 2005. Esta larga etapa de un centralismo político explica los dramáticos cambios que produjo la Ley de Participación Popular de 1996, con la creación de más de 250 municipios nuevos a nivel urbano y sobre todo rural. Fue una explosión de localismos políticos, en un Estado con una institucionalidad fragmentada, lo que produjo la reforma territorial del poder.

El nacimiento del regionalismo moderno cruceño, que convirtió progresivamente el departamento en un espacio clave en la configuración estatal nacional, debe ser situado en el movimiento contradictorio provocado por la Revolución Nacional en Santa Cruz: por una parte, está la intensa disputa política entre facciones locales del MNR, los grupos cívicos y la tradicional clase terrateniente departamental en torno a la implantación de algunas agendas de transformación revolucionaria (sobre todo la reforma agraria); y por otra, el esfuerzo de la misma revolución por hacer del oriente el eje de la modernización económica boliviana, liberándola de su dependencia respecto de los enclaves mineros altiplánicos, en lo que se denominó la “Marcha hacia el Oriente”. El hecho fundacional de este regionalismo moderno es la creación del Comité Cívico Pro Santa Cruz y sus exitosas luchas por la defensa de las regalías petroleras en 1956. Desde

entonces, el movimiento regional ha tenido un sustento vivo, casi permanente, en el Comité Cívico. La capacidad de resistencia de los grupos locales de poder y del movimiento cívico al MNR durante los muy conflictivos años cincuenta definió un modelo de modernización oligárquica en Santa Cruz que se reforzó en la década de los setenta con la dictadura de Bánzer, ampliamente favorable a los intereses cruceños. Este modelo oligárquico de modernización tuvo como sustento básico la gran propiedad agrícola desde la cual se fueron diversificando los intereses económicos cruceños. Gracias a la derrota de las tendencias transformadoras del nacionalismo revolucionario en Santa Cruz, y a la capacidad de sus elites y grupos cívicos nucleados en el Comité Pro Santa Cruz para mantener un control sobre el departamento, el regionalismo cruceño, a diferencia del guayaquileño, no ha tenido una vertiente popular. Si bien Santa Cruz desarrolló, a lo largo del siglo, una identidad regional claramente diferenciada de la compleja y abigarrada constelación de luchas ideológicas, culturales, étnicas y de clase del mundo altiplánico, solo adquirió importancia como espacio económico regional a partir de los años setenta, cuando los resultados de los programas iniciados con la revolución como parte de la “Marcha hacia el Oriente” se volvieron tangibles. Su incorporación tardía como espacio económico en el marco del Estado lo diferencia del regionalismo guayaquileño. Mientras el primero se afirmó en su distancia y lejanía en relación con el mundo estatal durante buena parte del siglo XX, solo alterada por sus revueltas en demanda de una mayor inclusión, el regionalismo guayaquileño se afirmó en un permanente juego de contienda por el control del Estado y la definición del modelo de acumulación económica. Esto hizo que Guayaquil fuera una periferia más integrada al Estado que Santa Cruz, y que la Costa y la Sierra ecuatorianas estuvieran más vertebradas que el oriente y el occidente bolivianos.

A partir de la Revolución Nacional, el desarrollo del Estado boliviano lleva la huella de una suerte de dualismo estructural con un anclaje regional muy parecido al instaurado por la Revolución Liberal en Ecuador en 1895. Mientras la configuración oligárquica del mundo altiplánico quedó descompuesta tras la nacionalización de las minas y la reforma agraria, emergió otro núcleo de poder oligárquico dentro del Estado boliviano,

cuyo eje fue Santa Cruz como polo de un nuevo y vigoroso proceso de modernización económica regional. Como hemos visto, dicha modernización nunca supuso un desplazamiento de los grupos tradicionales de poder, sino su acomodo histórico al proceso sobre la base de la gran propiedad agrícola. En ese contexto, el centralismo banerista de la década de los setenta fue tolerado por los grupos cruceños gracias a un acuerdo de inclusión regional en el marco de la nueva economía nacional y a un proyecto político de extrema derecha. Por eso, la década de los setenta representa el gran momento de integración de Santa Cruz al Estado boliviano y de redefinición de ese mismo Estado a partir de una estructura regionalizada del poder entre oriente y occidente, en lugar de la subordinación y marginalidad histórica del primero en relación con el segundo. Solo a partir de ese momento, como ya anticipé, los regionalismos cruceño y guayaquileño tienden a parecerse, en la medida en que los dos se asientan en una estructura de intereses económicos de clase fuertemente regionalizada. Desde entonces, el desajuste estructural (Eaton, 2008) define la dinámica de los dos regionalismos, con una Santa Cruz ya configurada como periferia con capacidad para condicionar el carácter del Estado boliviano.

Transformación neoliberal y salto autonomista de los regionalismos

La problemática alrededor del Estado en Bolivia y Ecuador tuvo un giro radical, de importancia histórica, en la década de los ochenta, de la mano del proceso de transición a la democracia y de las transformaciones neoliberales que la siguieron de manera casi inmediata. Como mostré en el capítulo 2, resulta difícil encontrar un momento parecido en la historia del siglo XX de los dos países donde el Estado se vea sometido a tantos procesos de reforma simultáneos en campos tan diversos como el económico (elogio del mercado y las iniciativas empresariales privadas), el territorial (elogio de la descentralización y los gobiernos locales) y el cultural nacional (elogio de lo multicultural y pluriétnico). Como si ese triple elogio fuera poco, la orientación de las reformas se vio, además, estimulada por un nuevo contexto de interacción de los Estados nacionales con el mundo capitalista, a través de

una globalización marcada por su fuerte ideología antiestatista y la idea de mercados capaces de autoregularse (Nielsen, 2004). Dicho contexto alteró el papel del Estado desde abajo (elogio de lo local) y desde arriba (elogio de un mundo globalizado) y uno de sus efectos más importantes fue la reorganización de la soberanía territorial y del principio de autodeterminación nacional. En el contexto de oportunidades creado por la globalización, las ciudades y regiones mejor situadas frente a los flujos del comercio y el capital mundial, como Guayaquil y Santa Cruz, adquirieron una inédita importancia como espacios diferenciados dentro de los Estados nacionales, desde donde visualizaron proyectos económicos propios, fortalecieron identidades colectivas específicas y demandaron gobiernos descentralizados o autonómicos (Borja y Castells, 1997). En Ecuador y Bolivia, la agenda neoliberal supuso el abandono de toda tradición nacionalista en las prácticas y retóricas estatales, y también el ascenso de los empresarios como actores fundamentales de la modernización en tiempos de globalización. En este contexto, no resulta casual, por lo tanto, que dos de las figuras políticas más importantes de ambos países en las décadas de los ochenta y noventa —León Febres Cordero (PSC) y Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR)— hayan salido del mundo empresarial, defendido programas neoliberales y propiciado fuertes alianzas con Estados Unidos. Diría que los movimientos cruceño y guayaquileño, dada la fuerte presencia en ellos de los grupos empresariales, se alimentaron precisamente del nuevo contexto creado por la globalización, hasta llegar a concebir la autonomía como un camino propio de inserción en el mercado global. La globalización abrió una ventana de oportunidades empresariales y capitalistas para reafirmar, desde estas periferias prósperas, modelos de desarrollo y modernización más integrados al mercado mundial que al nacional.

Sostengo que las demandas de autonomía política desde los regionalismos guayaquileño y cruceño constituyen una suerte de desenlace fallido e inesperado de la compleja reforma estatal de las dos décadas anteriores, con sus dramáticas crisis de 1999 en Ecuador y de 2003 en Bolivia. En esos contextos de vacío político, el salto de los regionalismos cruceño y guayaquileño hacia el autonomismo marcó una suerte de punto límite para la existencia del Estado desde la configuración política de su estructura terri-

torial, de allí que los dos movimientos hayan despertado tantos temores frente al tema de la integración nacional, y las consiguientes acusaciones por propiciar proyectos separatistas. Había, por supuesto, razones para el desconcierto y la alarma. La politización de la fractura territorial desde el nuevo discurso autonomista de los regionalismos cruceño y guayaquileño se sumaba a la desplegada por parte de los movimientos indígenas desde los márgenes territoriales empobrecidos. Bolivia y Ecuador se enfrentaron a un escenario social y político que alteraba desde abajo toda la estructura del ordenamiento territorial, con sus clasificaciones y jerarquías entre lo nacional, lo regional y lo local. Mi planteamiento es que la conversión de los regionalismos cruceño y guayaquileño hacia el autonomismo político fue el desenlace imprevisto de las reformas neoliberales en países con conformaciones estatales débiles y expuestos a las presiones de la globalización. Veamos por qué.

En primer lugar, la descentralización abrió un espacio nuevo, revitalizado, de crítica al modelo unitario y centralista, con miras a fortalecer los gobiernos locales desde una visión democratizadora. Por allí, los regionalismos encontraron una vía legítima para demandar redistribuciones del poder territorial bajo el argumento de que el centralismo bloqueaba procesos democráticos a nivel local. Desde el espacio abierto por el debate descentralizador, tanto en Guayaquil como en Santa Cruz surgieron grupos autonomistas inspirados en el exitoso proceso español. A la vez, el elogio de la descentralización produjo una afirmación poderosa de los localismos políticos, evidente en el caso boliviano por la famosa Ley de Participación Popular, pero también en Ecuador por el predominio de la orientación municipalista de la reforma estatal. En segundo lugar, esa misma agenda de reformas, al incorporar un debate tan fuerte en torno a las identidades culturales, adquirió una dimensión política inédita a través del cuestionamiento a la nación como sustento de la comunidad política. Allí se produjo una convergencia sin precedentes históricos de los regionalismos con los movimientos indígenas, al haber introducido la dimensión cultural como variable política clave de las luchas, por los sentidos de pertenencia y reconocimiento étnicos y regionales en la comunidad política nacional. Ambos movimientos encontraron un terreno común en torno a demandas sobre

temas similares: identidades, estructuras de gobierno territorial, nación y soberanía estatal. Por supuesto, ambos movimientos politizaron las mismas dimensiones desde orillas ideológicas, de clase y étnicas contrapuestas; además, desde condiciones territoriales diferentes (prosperidad *versus* empobrecimiento). Al movilizar ambos actores una política de identidad muy fuerte, la precaria nación se vio sometida a una deconstrucción desde lo regional y lo étnico como un dispositivo de dominación.

A través de los movimientos indígenas saltó a la escena política un complejo escenario de disputas en torno a los procesos de identificación étnica ligados a la configuración del Estado nacional en contextos poscoloniales. Pueblos con una larga memoria de resistencia y lucha anticolonial, autodefinidos desde los ochenta como “naciones originarias”, entraron al ámbito político para demandar derechos territoriales de autogobierno e incluso de autodeterminación. Resulta difícil imaginar un momento refundacional del Estado como el planteado por los movimientos indígenas en Bolivia y Ecuador, dada la continuidad de los modelos de dominación colonial en los dos países. En ambos casos, los movimientos indígenas removieron los cimientos de la construcción estatal, sustentados, contradictoriamente, en nacionalismos con ingredientes cívicos y étnicos. Los componentes cívicos del nacionalismo andino –el de los ciudadanos libres e iguales como fundamento de la comunidad política nacional– rigieron exclusivamente para las elites blancas, adineradas e ilustradas; mientras sobre los pueblos indígenas se proyectó su dimensión étnica –la nación como responsabilidad exclusiva de los grupos blancos y mestizos–, excluyéndolos como sujetos activos del proceso de construcción nacional. El nacionalismo de las elites tuvo un conjunto de características compartidas como elemento aglutinador: lengua, religión, orígenes étnicos y raciales, y una herencia cultural de raíces europeas. El siempre ambiguo patriotismo republicano de las elites fue, simultáneamente, un nacionalismo étnico del Estado en contra de los indígenas, a quienes se les negó de modo sistemático su condición de ciudadanos libres e iguales y su reconocimiento pleno en el pueblo soberano de la vida republicana. El nacionalismo étnico configuró el Estado como un aparato cuya identidad política incorporó como elemento constitutivo una otredad cultural siempre incómoda para la imagen idealizada de na-

ción; fue una cultura dominante con un sentido estatal de extrañamiento permanente en el otro cultural, sobre el cual desplegó estrategias distintas de control, integración, asimilación, exclusión o sometimiento (Sollors, 1995). En el caso de Bolivia y Ecuador, el Estado nacional se configuró a través de una permanente y sistemática manipulación de un orden clasificatorio alrededor de lo étnico. Como sostiene Eagleton (2009), en la modernidad las culturas son esencialmente incompletas, requieren del Estado para darse a sí mismas una forma más acabada; de este modo, la nación se convierte en el terreno donde se produce una interacción constante y conflictiva entre la cultura y la política estatal. A partir de este juego clasificatorio permanente, con una estructura de poder claramente definida, hacia los indígenas se desplegaron diversas formas de violencia simbólica y física basadas en la desconfianza y el miedo entre los grupos sociales y culturales. El nacionalismo étnico de las elites vulneró de modo sistemático las bases de solidaridad y horizontalidad atribuidas a la nación como sustento de la comunidad política en el Estado moderno. En el campo social, el nacionalismo étnico de las elites se reforzó a través de un sentimiento de exclusivismo y superioridad jerárquica de los grupos blancos y mestizos. Dentro de la comunidad política nacional, los indígenas quedaron sujetos a distintas modalidades de tutelaje a través de una combinación de prácticas paternas y violentas; cuando emergieron a la escena pública de los años noventa como sujetos activos de su propio destino político, apoyados en sus procesos organizativos, en un amplio repertorio de acción colectiva y con un desenfadado lenguaje crítico de la dominación étnica, reivindicaron el Estado plurinacional y una ciudadanía diferenciada sobre la base de un conjunto de derechos colectivos entre los cuales incluyeron el derecho al territorio y al autogobierno. Los movimientos indígenas se apartaron de la visión liberal republicana de integración a la ciudadanía y al Estado; no incorporaron el discurso del nacionalismo cívico de ciudadanos iguales y libres para exigir su inclusión al Estado, sino el de pueblos originarios, naciones o nacionalidades; y politizaron la cultura y el territorio como campos ineludibles para alcanzar un pleno reconocimiento en la formación estatal (Díaz Polanco, 1992). Las reivindicaciones indígenas levantaron temores ancestrales enquistados en las estructuras de representación

alrededor de las relaciones violentas entre razas que tanto alarmaron a los Estados boliviano y ecuatoriano a inicios del siglo XX. En Estados fragmentados y débiles, atravesados por el miedo entre razas, temas como la lealtad a la nación, su propia integridad y la existencia dentro de un mismo Estado de varios procesos de construcción nacional, hicieron estallar las expresiones dominantes del nacionalismo estatal. Los tonos nacionalistas de los movimientos indígenas, que jugaron con la idea de separación, diferenciación e integración, emergieron desde un sentimiento de alienación/extrañamiento cultural con las formas hegemónicas de la nación, pero a la vez como respuesta a su humillación permanente, desde un resentimiento en contra de una injusta exclusión política, económica y social, cuyo reverso solo podía ser la inclusión, la justicia y el reconocimiento (Scheff, 1994; Taylor, 1993). Los movimientos indígenas pusieron sobre el campo político un complejo juego de relaciones entre reconocimiento, identificaciones y extrañamientos como el ámbito desde donde reconstruir las relaciones de solidaridad en torno al Estado.

Mientras tanto, el énfasis crítico de los regionalismos se volcó hacia la nación como un recurso ideológico desplegado por el centro político para justificar una mayor concentración del poder e imponer modelos estatales que tienden a desconocer las peculiaridades económicas, sociales y culturales de las regiones, a invisibilizarlas en la marco de naciones denunciadas como andinocéntricas. En el caso de las identidades regionales, el cuestionamiento a la nación se hizo desde la diferencia cultural –lo guayaquileño, lo cruceño, lo cambia– o desde lo nacional –la nación cambia–, mediante la reivindicación de tradiciones, lenguajes, modos de ser, costumbres, trayectorias históricas propias y diferenciadas de la estatal, e identificación comunitaria alrededor de lo local y regional. También, los movimientos regionales legitimaron sus reivindicaciones autonómicas en fuertes sentimientos de diferenciación cultural ligados, esta vez de modo explícito, al territorio. Las identidades regionales, como las indígenas, se desplegaron como estrategias de apropiación política de los territorios frente a un Estado centralista y soberanista. Como he señalado, la autonomía supone asumirse como cruceño, guayaquileño o cambia, es decir, como perteneciente a una comunidad territorial diferenciada dentro del Estado, con

derechos de autogobierno. El sentimiento de diferenciación cultural que acompaña históricamente al proceso de formación nacional de los Estados boliviano y ecuatoriano adquirió una suerte de formalización política a través de las luchas autonómicas. El sentido anticentralista se tradujo políticamente al lenguaje de la autonomía para encontrar una vía alternativa de constitución del Estado. Sumados, potenciados, enfrentados, los discursos identitarios desde lo étnico cultural y desde lo local y regional produjeron un vaciamiento de los débiles referentes de la identidad nacional boliviana y ecuatoriana. En el primer caso, tanto los nacionalistas cambas como los nacionalistas aymaras llegaron incluso a proclamar la inexistencia de una nación boliviana.

Ahora bien, en Bolivia y Ecuador la conversión del regionalismo hacia el autonomismo se produjo cuando estas dinámicas políticas alrededor de la cultura y la estructura de Gobierno del Estado unitario y nacional se ligaron a colapsos de los modelos económicos neoliberales y de los sistemas de representación y negociación partidaria predominantes durante las décadas de los ochenta y noventa. Los dos países arribaron a esos momentos críticos de existencia estatal por distintas vías. La crisis económica de 1999 en Ecuador produjo la imposibilidad de sostener el equilibrio político regional entre los grupos económicos y las elites políticas de Quito y Guayaquil, por discrepancias insalvables en torno a los modelos de ajuste. Una vez que la vía tradicional de la negociación fracasó, los grupos de poder y las elites políticas guayaquileñas movilizaron la autonomía como propuesta para reconstruir el Estado por fuera de su agotada forma unitaria y centralista. Implícita en la demanda autonómica estaba la configuración de Guayaquil como el espacio desde donde se podía disputar una redistribución del poder, de los capitales y de la riqueza nacional (Ramírez, 2000: 105). La novedad, sin embargo, fue que la estrategia autonomista visualizó la ciudad como el espacio de un proyecto político propio, claramente diferenciado del Estado. Diría que en esa coyuntura dramática de 1999, la diferenciación de las arenas subnacional y nacional llegó a tal punto de ruptura que el espacio subnacional hizo el salto a la autonomía a partir de una autodefinición como comunidad política con derecho al autogobierno. La configuración de una ciudad con derecho a autogobernarse –la

demanda de libertad para definir su propio horizonte político— encerraba una redistribución del poder territorial en múltiples ámbitos: competencias, recursos económicos, dispositivos culturales y simbólicos en torno a la construcción de la identidad nacional, pero también de la soberanía y del principio de autodeterminación. Todos estos derechos, que bajo la modernidad se consideran como exclusivos del Estado, ahora debían ser compartidos. La afirmación de la ciudad como el espacio de un proyecto político autónomo expresaba un movimiento contradictorio de los grupos guayaquileños: se fortalecían en el espacio local pero se debilitaba su capacidad para proyectarse como fuerza con vocación hegemónica en la disputa en torno al Estado nacional. La autonomía manifiesta una tensión extrema entre lo local y lo nacional. Este doble movimiento se refleja en el desempeño político del PSC, que se convirtió progresivamente en un partido de bases locales y regionales sin capacidad de proyectarse como fuerza nacional, hasta mutar hacia un movimiento de base estrictamente local (Movimiento Madera de Guerrero) en las elecciones de 2009. Ese enclaustramiento en lo local muestra el aislamiento político de las elites guayaquileñas en el contexto de la política nacional.

El regionalismo cruceño saltó a las autonomías por una vía algo diferente y más dramática. El colapso del modelo neoliberal y del débil espacio de estabilidad nacional sostenido por los partidos de la democracia pactada, se produjo por el vertiginoso ascenso de un conjunto de actores sociales indígenas y populares a través de sucesivas guerras, revueltas e insurrecciones, junto a la emergencia de un nuevo partido —el MAS— como fuerza predominante en el fragmentado y deslegitimado sistema político boliviano. Si bien la coyuntura ecuatoriana de 1999 también fue provocada por un ascenso de las luchas indígenas y populares en contra de los ajustes neoliberales, que provocaron la caída de Jamil Mahuad y un efímero intento de formar un Gobierno de salvación nacional en alianza con los militares, esto no llegó a provocar el colapso del orden político estatal ni del proyecto neoliberal, como en Bolivia. A diferencia de lo que pasó en Ecuador, la ruptura/vaciamiento del espacio nacional de la política boliviana tuvo una dimensión ideológica, política y de clase inicial que devino, tras la caída de Sánchez de Lozada, también en regional territorial entre

occidente y oriente. Cuando se produjo la Guerra del Gas en El Alto, los grupos de poder, el movimiento cívico cruceño y el radicalizado grupo nacionalista camba estuvieron listos para convertir las autonomías en una condición mínima para reconstituir un pacto estatal. En ese momento de vacío estatal, la demanda cruceña por la descentralización departamental, negada sistemáticamente durante el período neoliberal, se volcó políticamente hacia el autonomismo, con una amplia agenda de gobierno territorial. Al igual que en Guayaquil, cuando las elites cruceñas sintieron cerrado el espacio de representación y negociación política en el fracturado campo nacional, la autonomía se volvió una exigencia para condicionar la refundación del Estado. El colapso del sistema de partidos boliviano fue el resultado final de un ascenso incontenible del MAS como fuerza política en las elecciones de 2002 y luego con su impresionante triunfo en 2005, que le convirtió en la fuerza claramente mayoritaria. En Ecuador, el sistema de partidos vivió una agonía larga, un debilitamiento progresivo, hasta colapsar en 2007, con las elecciones para configurar la Asamblea Nacional, que convirtieron a Alianza País en el partido mayoritario. En Bolivia, el neoliberalismo murió con la Guerra del Gas, mientras en Ecuador sobrevivió a la crisis financiera de 1999 gracias a la dolarización, pero en condiciones de estabilidad política muy precarias. El fin de la agenda neoliberal solo se produjo con la llegada de Alianza País al poder en 2007. Cuando colapsó el sistema de partidos boliviano, en el que Santa Cruz se había sentido representada, el clivaje territorial, apenas disimulado por los acuerdos de la llamada democracia pactada, volvió al ámbito político de la mano del poderoso movimiento cívico. El clivaje se reforzó con las elecciones de prefecto departamental en 2005, como parte de los intentos por salir de la crisis nacional. Esto explica por qué, a partir de ese año, la conducción del movimiento cruceño fue una tarea compartida entre la dirigencia cívica y el prefecto, con toda la legitimidad de una elección democrática. La conducción de la protesta articuló una legitimidad cívica y una política democrática. En el caso cruceño, la fluctuación del discurso autonomista entre el autogobierno y la autodeterminación se explica por la amenaza de un centralismo estatal articulado a un nacionalismo étnico en ascenso cuyo eje serían las naciones indígenas originarias y el movimiento

cocalero, como sustentos fuertes del programa del MAS. Frente a esa amenaza, la postura cruceña se movió estratégicamente entre una autonomía sustentada en la diferencia cultural y una autodeterminación en nombre de la llamada nación camba. A diferencia de Guayaquil, que fue quedándose políticamente aislada en el reducto de su espacio local, los cruceños lograron configurar un bloque regional de contestación al ascenso del MAS gracias a una alianza entre movimientos cívicos y prefectos departamentales de la llamada Media Luna.

Como señalé, tanto en Santa Cruz como en Guayaquil, los colapsos económicos y del espacio nacional encontraron terreno fértil en las reforzadas identidades locales, a través de las políticas de ingenierías simbólicas seguidas en los dos espacios desde los años ochenta y noventa, respectivamente. Estas políticas apuntaron a levantar el espíritu cívico, el orgullo local, y a recrear tradiciones culturales e históricas con objetivos distintos, pero que, a la postre, produjeron desenlaces parecidos: el reforzamiento de las diferencias culturales, su articulación política al territorio y a la demanda de autogobierno. Mientras la dirigencia guayaquileña emprendió esa política de la identidad para provocar el renacimiento del orgullo de los guayaquileños frente a una ciudad en crisis, luego de sucesivos fracasos de gestión populista, los cruceños lo hicieron para contener culturalmente los efectos perniciosos de la modernización económica y la creciente presencia colla en su territorio –consecuencia de las migraciones–, y preservar Santa Cruz de la influencia y penetración altiplánica, con un fuerte sentimiento étnico de extrañamiento y de frontera cultural del territorio. La ingeniería simbólica alrededor de las identidades no puede ser considerada como un ejercicio cultural desligado del campo político, y menos todavía de las rivalidades de Guayaquil y Santa Cruz con Quito y La Paz. La ingeniería simbólica formó parte del juego político en torno al clivaje, de allí que alimentara y nutriera los viejos estigmas culturales respecto del otro regional que, en los dos casos, resultaba ser, también, el centro político. Las identidades culturales afirman un sentido de pertenencia a una comunidad local o regional claramente diferenciada de la nacional, así que se asume una dimensión política nueva. Cuando estallaron los conflictos políticos, las dirigencias de ambos movimientos encontraron a su disposición un con-

junto de recursos simbólicos y culturales para convertirlos en elementos de acción colectiva vinculados con la demanda política de la autonomía territorial. Esa capacidad de encuadramiento discursivo que encontraron a su disposición se vio acompañada de una densa red de organizaciones sociales vertebradas políticamente por dos instancias institucionales claves en sus respectivas sociedades locales: el Comité Cívico Pro Santa Cruz y el Municipio de Guayaquil. Al momento de la movilización, los actores ligados a esas estructuras organizativas adoptaron la curiosa figura, coincidente en los dos casos, de “fuerzas vivas”. En esa capacidad de acción colectiva, los autonomismos adquirieron la fisonomía de movimientos regionales con amplios respaldos en el heterogéneo campo de las sociedades civiles locales.

Nación, democracia, Estado y acomodados territoriales

La problemática analizada en esta tesis tiene relevancia para discutir las complejas relaciones entre democracia, Estado y nación en países heterogéneos en sus configuraciones culturales, étnicas y territoriales. Una primera conclusión general para Bolivia y Ecuador tiene que ver con la precariedad y fragilidad de la nación como un dispositivo político y cultural para organizar el poder territorial en los nuevos escenarios estatales. La precariedad aparece como una consecuencia de la fragmentación política del espacio territorial a partir de la emergencia y afirmación de un conjunto de actores cuyas identidades –étnicas, nacionales y regionales– no pueden ser adecuadamente ordenadas ni jerarquizadas bajo un referente cultural común, y desde las cuales se demandan formas autónomas de gobierno. Lo nuevo del proceso reciente en los dos países no constituye tanto la debilidad de la nación –puesto que siempre ha sido un dispositivo cultural precario dada la heterogeneidad e inestabilidad de las sociedades boliviana y ecuatoriana– cuanto su pérdida de legitimidad para constituir la base de la comunidad política estatal. Este fenómeno configura, de un modo particular, lo que Habermas (1989, 1999) llama un escenario posnacional de formación estatal, condicionado por la presencia de un conjunto de identidades colectivas que se solapan unas con otras, sin necesitar de un *punto central* en

que hubieran de integrarse para formar la identidad nacional (Habermas, 1989: 102, subrayado en el original). La afirmación de una multiplicidad de tradiciones culturales, religiosas, lingüísticas y de mundos de vida asentados territorialmente vuelve más difícil cualquier intento de ensamblaje de todas ellas en una sola cultura, en procura de la unidad política. En consecuencia, tampoco el Estado encuentra a su disposición los recursos simbólicos necesarios para legitimarse como un centro organizador del territorio y vertebrador de un sentimiento de comunidad y pertenencia cultural y política. A la vez, con la precariedad de la nación también se debilita la idea del Estado como centro desde donde se gobierna todo el territorio en nombre de una voluntad política común. Tanto en Bolivia como en Ecuador existe hoy una compleja trama de niveles de gobierno territorial que exige un esfuerzo distinto de coordinación. En los contextos de una política saturada por múltiples identidades territoriales, las lealtades al Estado solo pueden afirmarse desde un reconocimiento de varias comunidades políticas cuyo ensamblaje constituye un reto político enorme.

Ahora bien, en países como Bolivia y Ecuador, la precariedad de la nación no conduce a una creciente diferenciación entre cultura y política estatal como escenario hacia un mundo posnacional, sino a un contexto donde los vínculos, como hemos visto, se refuerzan desde horizontes diversos¹. En el caso de los dos países andinos, esos horizontes son la plurinacionalidad y lo que podríamos llamar el autonomismo de los regionalismos históricos. En los dos horizontes, la cultura, el territorio y la voluntad de autogobierno se funden para dar paso a la configuración de nuevas comunidades políticas, cuya presencia amplifica los espacios donde se dirimen los procesos de construcción democrática y derechos ciudadanos. La importancia política de estas nuevas comunidades territoriales ha sido subrayada de modo claro por los debates contemporáneos sobre democracia en Estados plurinacio-

¹ La separación entre cultura y política estatal es la condición señalada por Habermas para ir hacia un Estado posnacional. La separación permitiría, según el filósofo alemán, una plena vigencia de los elementos universalizantes de los derechos ciudadanos, sin que su reconocimiento quede condicionado a la pertenencia cultural a un pueblo configurado como nación a través del Estado. La separación entre cultura y política estatal sería la condición, a la vez, para superar la tensión que persigue al Estado moderno entre la afirmación de los derechos y libertades ciudadanas, y la libertad colectiva –soberanía– que un pueblo nación se da a sí mismo a través del Estado.

nales y pluriculturales (Máiz, 2008; Kymlicka, 1993; Taylor, 1993; Fraser y Honneth, 2003; Requejo, 2008; Keating, 2001). Al cuestionar la ilusión liberal de individuos abstractos y Estados culturalmente neutros, surge la tesis de ciudadanías configuradas también por referencia a sus entornos culturales como ámbitos insustituibles de reconocimiento intersubjetivo, afirmación y valoración de tradiciones, lenguajes mundos de vida, y formas de autogobierno diferenciadas. Hoy comprendemos mucho mejor la dimensión cultural de la ciudadanía a través de la llamada “política de la identidad” puesta en escena por múltiples movimientos sociales contemporáneos. En el caso de las identidades movilizadas por los autonomismos regionales, resulta claro que ellas expresan un sentimiento de pertenencia a una comunidad con una base territorial y una especificidad cultural, que reivindica un derecho político de autogobierno. A la vez, las identidades se muestran como instrumentos generadores de formas distintas de asociación, solidaridad y cooperación.

Desde esta perspectiva, constituye un error creer que, en los nuevos contextos de cambio estatal, la debilidad de la nación conduce irremediablemente a una suerte de anomia cultural, de fragmentación extrema del territorio, que pone en riesgo la integridad misma del Estado y su propia continuidad, como sugieren las acusaciones de separatismo lanzadas en contra de los grupos promotores de las autonomías regionales. Lejos de caer en un vacío cultural y político, como temen los nacionalismos y las elites centralistas, el territorio se configura como un rico espacio de múltiples comunidades políticas con fisonomías culturales distintas, que demandan esfuerzos más complejos de coordinación en el ámbito del propio Estado. La concreción política de ese esfuerzo de coordinación no implica dejar de lado la relevancia de la nación para el funcionamiento del Estado, pero sí concebirla como una comunidad plural, integrada por mayorías y minorías, por ciudadanos singulares, deliberativa y multicultural (Máiz, 2008). La reconfiguración pluralista de la nación demanda abandonar cualquier concepción sustancialista y organicista de la comunidad, para entenderla más bien como una construcción política variable en un campo de fuerzas contingente (Máiz, 2007; Brubaker, 2001). La respuesta tampoco puede ser un Estado culturalmente neutro, ni un patriotismo constitucional alrededor de

los elementos universalizantes de la ciudadanía, sino un Estado que define su identidad cultural –sus dinámicas de pertenencia y lealtad– a partir de un juego mucho más complejo de ámbitos territoriales y de gobierno.

Sin embargo, los procesos recientes de Bolivia y Ecuador muestran que no siempre la vía autonómica de acomodos territoriales y reforma del Estado logra desplazar las estructuras del clivaje centro/periferia. Los dos casos revelan nuevas vías de reproducción de ese clivaje territorial –con todas sus implicaciones– derivadas de lo que, desde Bourdieu, podría llamar las representaciones simbólicas del espacio territorial, las estructuras y distribuciones del poder asociadas a él, los miedos espectrales a la desintegración nacional y las confrontaciones ideológicas alrededor del centro y la periferia. Tanto en Bolivia como en Ecuador se ha producido el renacimiento de movimientos nacionalistas que vuelven sobre la idea de un activo y reforzado centralismo estatal como eje de procesos de cambio/refundación sociales y políticos en contextos autodefinidos como posneoliberales. Ambos nacionalismos emergen desde discursos de reapropiación de la soberanía territorial, reintegración de una estructura localista y dispersa del poder, y de retorno del Estado como sujeto del cambio. Desde esa postura, como hemos visto, los nuevos nacionalismos en Ecuador y Bolivia tienden a enfrentarse abiertamente con los autonomismos regionales, a los que identifican como movimientos desintegradores de la unidad nacional, comandados por grupos de poder local con los cuales rivalizan ideológica y políticamente, y a los que acusan de separatismo. Los posicionamientos ideológicos asociados al clivaje centro/periferia dejan expuestas las demandas de reordenamiento territorial a la contingencia de un campo de fuerzas políticas irreconciliables entre un centro obligado a integrar el territorio en nombre de la nación y la soberanía, y unas periferias autonomistas que se mueven ambiguamente entre la diferenciación, la integración y la separación. El clivaje territorial, visto como una falla estructural del Estado, nuevamente crea la ilusión de un centro capaz de cerrar la herida regional desde un sentimiento y una política nacionalista mayoritaria. Al optar por esa vía de reconstitución del Estado en un escenario definido como posneoliberal, los nuevos nacionalismos han devuelto el problema territorial a una suerte de grado cero, al menos si se lo piensa desde Santa

Cruz y Guayaquil. Frente a los regionalismos históricos, reconvertidos hacia el autonomismo, el Estado movilizado por el MAS y Alianza País actúa como una fuerza política mayoritaria que cree tener el discurso legítimo y auténtico de la nación o la patria, para lanzar una cruzada cuyo objetivo es recuperar los territorios reclamados como autónomos. Las implicaciones de esa postura son un agravamiento de las conflictividades en torno al clivaje territorial, y la reproducción de los problemas de estatalidad que han acompañado a los dos países a lo largo del siglo XX. Se reproducen los prejuicios, enemistades y estigmas ligados a las identidades regionales en su relación con el centro, y se desestabilizan los procesos de construcción y formación de gobiernos locales o regionales autónomos fuertes. Bajo el discurso nacionalista, el centro se reconfigura políticamente para reasumir el rol de agente integrador del territorio, posición desde la cual entorpece, limita e incluso obstaculiza los procesos de formación de las comunidades políticas locales empujadas por las movilizaciones autonomistas. El argumento sigue siendo ideológico y derivado del clivaje centro/periferia: los autonomismos constituyen movimientos periféricos impulsados por grupos dominantes locales que históricamente se han resistido y opuesto a la presencia y autoridad del Estado en sus territorios. Si bien este re-centralismo estatal se presenta como un proyecto nuevo gracias a sus críticas a la globalización y al mercado, en realidad no lo es, ya que se afirma en los repertorios acumulados en su propia trayectoria política e histórica, ligada a la construcción del Estado en el siglo XX en Bolivia y Ecuador. Ese repertorio tiene elementos muy conocidos: centralismo estatal, defensa de la soberanía territorial, control de recursos naturales y combate a los localismos y regionalismos en nombre de la modernización, la democratización y la unidad nacional. En términos clasistas, se define como la encarnación de una voluntad popular mayoritaria movilizadora en contra de poderes oligárquicos, feudalizados.

Sin embargo, estamos ante dos fenómenos distintos de reafirmación del Estado desde discursos nacionalistas. En el caso boliviano, el nacionalismo del MAS viene articulado a su tradición campesina, sindical y popular, pero esta vez renovado desde un discurso plurinacional de inclusión de las demandas de autonomía y autodeterminación territorial de las

naciones originarias reconocidas en la nueva Constitución. La articulación del nacionalismo popular al registro plurinacional se proyecta de distinto modo sobre el espacio territorial boliviano: mientras hacia el oriente lo hace en nombre de una fuerza antioligárquica e incluso anticapitalista, hacia el mundo altiplánico de las comunidades indígenas se vuelca como un Estado que reconoce el derecho de los territorios indígenas a la autodeterminación. Desde el clivaje territorial, la plurinacionalidad asume la forma de un nuevo nacionalismo étnico enfrentado con los grupos autonomistas, especialmente cruceños, de la llamada Media Luna. Frente al oriente boliviano, este nuevo nacionalismo se proyecta desde las tareas inconclusas de la revolución nacional de 1952, pero esta vez lo hace como expresión de una alianza política de las naciones originarias. En el caso de Ecuador, si bien el nacionalismo estatal de la llamada “revolución ciudadana” tiene un contenido cívico (Zepeda, 2010), cuyos elementos se definen desde una nueva elite política con un claro sesgo tecnocrático, encuentra iguales dificultades para reconocer la dimensión política de las identidades territoriales reivindicadas tanto desde la diferencia cultural (Guayaquil) como desde las diferencias nacionales de los pueblos indígenas. En relación con esas dos demandas autonomistas, el proyecto estatal en Ecuador vuelve a proclamar la unidad nacional teniendo como espectro una supuesta amenaza separatista. Desde esa postura, dichas comunidades políticas son debilitadas y golpeadas en sus aspiraciones autonomistas.

La apelación a un discurso nacionalista en momentos de fragmentación sigue siendo una tentación muy fuerte en países donde la nación se presenta todavía como parte de un proyecto inconcluso de construcción del Estado, por un lado, y cuando se la asume como un dispositivo ideológico de movilización e inclusión de los sectores populares a la comunidad política, por otro. El imaginario de la nación vuelve a presentarse como un dispositivo insustituible para asegurar que conglomerados dispersos en un territorio puedan vivir juntos, pero también para legitimar la intervención del centro político en todo el ámbito territorial en nombre de la refundación del Estado. Como ha señalado el debate contemporáneo, el problema tiene que ver con la dependencia de la democracia hacia la nación: históricamente, esta ofreció un trasfondo de legitimidad cultural al Estado, sobre

el cual pudieron operar las instituciones representativas de la democracia (Caminal, 2002; Habermas, 1999). Como sostiene Habermas, en tanto primera forma moderna de identidad colectiva, la nación o el espíritu de un pueblo suministró un sustrato cultural a la forma estatal jurídicamente constitucionalizada (Habermas, 1999: 89). El mismo reconocimiento de derechos civiles presupuso la pertenencia de los ciudadanos a un pueblo definido culturalmente (*ibid.*, 89-90). “Sin esta interpretación cultural de los derechos cívicos el Estado nacional no hubiera encontrado en su fase inicial la fuerza con la que producir la implantación de la ciudadanía democrática y a la vez un nuevo nivel, más abstracto, de integración social” (*ibid.*, 90). Si la teoría democrática subteorizó el problema de la nación, se debió a que se la daba por supuesto, es decir, “asumía que todos somos miembros de una nación y que la nación constituye la comunidad política relevante” (Calhoun, 1997: 132). Hoy, esta problemática se plantea desde tres perspectivas: a) el carácter pre-democrático de la nación, b) la necesidad de asegurar una condición de libertad de los ciudadanos frente a las formas de identidad comunitaria, c) pero también desde el arraigo cultural y territorial de los derechos políticos, expresado justamente en las demandas de autonomía. No se trata de poner a un lado la importancia de la nación en la vida de los Estados modernos, pero sí atenuar el activismo nacionalista para proteger las libertades políticas de los ciudadanos, y revisar la idea misma de la nación como única depositaria de la soberanía estatal –del derecho a la autodeterminación– para facilitar el acomodo de otras comunidades políticas dentro del territorio estatal. En países heterogéneos en términos nacionales, culturales y territoriales, el problema involucra las dos dimensiones: una reivindicación de las libertades y derechos ciudadanos frente a las identidades colectivas movilizadas por los nacionalismos estatales, y de los Gobiernos centrales frente a los gobiernos locales descentralizados y/o autonómicos. La conciliación democrática entre el Estado y el nacionalismo pasa, pues, por la afirmación de los elementos universalizantes de los derechos y libertades ciudadanas –el patriotismo constitucional habermasiano– pero además por un radicalismo democrático abierto a un pluralismo de comunidades políticas territoriales sustentadas en la defensa de sus identidades y en su voluntad de autogobierno.

Esta segunda posibilidad requiere desligarse de la imaginación moderna de la soberanía del Estado, vinculada a la nación y al territorio, para la cual las demandas de autonomía y autogobierno solo generan temores separatistas (Keating, 2001). De ese modo, el discurso soberanista se convierte en un obstáculo para lograr los acomodos territoriales demandados por las nuevas comunidades políticas. Desde esa imaginación moderna y soberanista del Estado, vuelve a reproducirse el viejo lenguaje político ligado al clivaje centro/periferia, pero en contextos mucho más complejos dada la capacidad mostrada por los movimientos autonomistas para apropiarse políticamente del territorio y poner en duda la legitimidad de una soberanía estatal única. Esa apropiación política del territorio demanda una suerte de soberanía compartida o un horizonte postsoberano que implica renunciar a la idea de un monopolio último de la autoridad política por parte de un Estado centralizador (Keating, 2001; Máiz, 2008; Guibernau, 2001). Significa asumir que la soberanía se encuentra dispersa y dividida en múltiples fuentes de órdenes legales, sin jerarquía y sin poder ser reducida a uno solo principio (Keating, 2001: 27). La teoría normativa del Estado autonómico subraya precisamente este aspecto: “El Estado autonómico es, por definición, un Estado constitucional sin soberano, habida cuenta de que todos los poderes están distribuidos en distintos ámbitos territoriales, así como limitados y sometidos a las constituciones” (Máiz, 2008: 20).

El otro tema que salta a la discusión es si la democratización de las sociedades locales corresponde al Estado central, como se pensó en el pasado, o si debe darse a través de la institucionalización de gobiernos locales fuertes con espacios de representación donde se posibilite el libre juego de mayorías y minorías (Máiz, 2008: 35). Se pone en discusión la determinación histórica del rol del Estado en la democracia. Durante mucho tiempo, en América Latina, la democratización fue entendida como la acción de Estados centralistas que proyectaban su lenguaje modernizador sobre periferias atrasadas, incomunicadas y lejanas. Desde esa obligación del centro, los poderes locales fueron vistos o bien como rezagos del pasado, como obstáculos a la conformación del Estado nacional, o como reductos de grupos oligárquicos. Si bien esa comprensión de los gobiernos locales como ámbitos menores y jerárquicamente inferiores al Estado y al Gobierno central

cambió con los procesos de transición a la democracia, y en buena medida gracias a las políticas descentralizadoras de la década de los noventa, que hicieron un elogio de lo local, los procesos de reconstrucción nacionalistas del centro político vuelven a plantear nuevas ambigüedades respecto del estatuto político de esos niveles de gobierno, no solo en cuanto a sus competencias sino a su propia legitimidad democrática frente a las mayorías nacionales. Hoy, la problemática requiere un enfoque que sea capaz de responder a este dilema: ¿Cómo lograr que las lógicas estatales admitan un límite a su propia proyección territorial sobre la base del reconocimiento de otras comunidades políticas con tanta legitimidad como la nacional en sus respectivos ámbitos territoriales? Desde mi perspectiva, la democratización del nacionalismo pasa no solo por una atenuación del ideal comunitario encerrado en la nación como dispositivo en favor de un poder estatal unitario y centralizado, sino también por un reconocimiento de ciudadanías que se constituyen por referencia a sus espacios locales y regionales como ámbitos de gobierno propios y ejercicio de derechos políticos. Pareciera que el centralismo siempre se alimenta de una ficción soberanista: la idea de que, en algún momento de la trayectoria histórica, los regionalismos serán derrotados e inscritos en las lógicas estatales. Esta concepción se mueve a contracorriente de los procesos identitarios y políticos recientes ligados a las movilizaciones autonomistas de amplios espectros de las sociedades locales y regionales, y de la propia historia de configuración de los espacios regionales en países donde los Estados nacionales se formaron a partir de un clivaje territorial. Si los localismos y regionalismos se vieron en el pasado como debilidades del Estado, como fallas estructurales en su configuración territorial, hoy tienen el rostro de fortalezas para una convivencia democrática más compleja pero prometedoras a la vez.

Esta argumentación nos lleva a lo que podríamos llamar las arenas de la construcción democrática. La democratización de las sociedades locales y regionales requiere ser pensada como una expresión del juego interno de fuerzas en el marco de instituciones políticas que aseguran mecanismos inclusivos y efectivos de vida democrática (Guibernau, 2001), donde pueden debatirse los proyectos movilizadores por los autonomismos y las mismas relaciones con el Estado y la nación. Desde esta perspectiva, el territorio

aparece como un importante elemento estructurador de la vida política, como una base de poder y autoridad, como un *forum* de deliberación democrática y como un marco de política pública, desde donde las sociedades locales y regionales son reinventadas y redescubiertas (Keating, 2001). La contraparte del autonomismo, es decir, del reconocimiento de un derecho colectivo de autogobierno, constituye la formación de culturas cívicas de igualdad política, confianza, solidaridad, tolerancia social y voluntad de asociación. Este tema resulta crucial en sociedades como las andinas donde los contenidos de las identidades, tradiciones e historias locales se encuentran dominadas por el exclusivismo social y cultural de los grupos de poder, muy activos, como hemos visto, en los movimientos autonomistas. El carácter antidemocrático, o poco democrático, de las elites locales, constituye siempre un aliciente para la intervención política del centro sobre todo cuando este es ocupado circunstancialmente por partidos o movimientos que denuncian y combaten las estructuras de poder oligárquico en la sociedad. El exclusivismo social de las elites tiende a restringir el espacio público, a configurarlo desde una lógica disciplinaria de permanente desconfianza hacia las clases bajas, a un manejo tutelado y condicionado de sus derechos y demandas, muchas veces incluso en contra de la autonomía personal y de las libertades políticas (Allan, 2010; Andrade, 2007). También los discursos identitarios de las comunidades locales, sobre los cuales se legitima su demanda de autogobierno, requieren una reconstrucción desde un aprendizaje cívico alrededor de la vida democrática (Putnam, 1993; Almond y Verba, 1989; Kymlicka, 1996). Los gobiernos locales se ven obligados a legitimarse en una cultura de participación política ciudadana, compromiso cívico y confianza en las instituciones democráticas (Putnam, 1993). Desde esta perspectiva, las tradiciones cívicas levantadas por los autonomismos, alrededor de la ciudad y la región, constituyen recursos poderosos de los cuales las sociedades locales podrían sacar provecho para su propia democratización, en lugar de utilizarlas como exigencias de lealtad hacia los gobiernos autónomos en sus luchas permanentes contra el centralismo. La democratización de las culturas políticas locales a través de instituciones democráticas fuertes, ligadas al fomento de una cultura cívica, parece un camino más prometedor y perdurable de convivencia te-

rritorial que las intervenciones estatales desde un centro civilizador. No se trata de rivalizar políticamente con los gobiernos locales, de limitar sus capacidades competenciales, de poner en duda su legitimidad, o de fomentar polarizaciones y divisiones para conquistar esos territorios, sino de trabajar junto a ellos en el marco de un proyecto general de democratización en múltiples arenas y niveles gubernamentales.

Anexo I

Cuadros

Cuadro 1
Bolivia: Desarrollo Humano Medio por departamentos

Puesto	Provincia	Capital	Población*	Aporte al PIB*	PIB per cápita USD*	IDH
1º	Santa Cruz	Santa Cruz	2 785 762	27,28%	1 910	0,689
2º	Tarija	Tarija	522 339	11,32%	4 225	0,641
3º	Beni	Trinidad	445 234	2,90%	1 272	0,639
4º	La Paz	La Paz	2 839 946	25,13%	1726	0,631
5º	Cochabamba	Cochabamba	1 861 924	14,91%	1 562	0,627
6º	Pando	Cobija	81 160	0,94%	2 253	0,624
7º	Oruro	Oruro	450 814	5,89%	2 547	0,618
8º	Chuquisaca	Sucre	650 570	4,47%	1 340	0,563
9º	Potosí	Potosí	788 406	7,16%	1 770	0,514

*Proyecciones 2010 INE Bolivia.

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2001 PNUD.

Cuadro 2
Ecuador: Desarrollo Humano Medio por provincias

Puesto	Provincia	Capital	Población*	Aporte al PIB** 2001	PIB per cápita USD 2000	IDH 2001	IDH 2010 (Provincia) ***	IDH 2010 (Capital) ***
1º	Pichincha	Quito	2 388 817	22,19%	3 443,8	0,758	0,851	0,88
2º	Guayas	Guayaquil	3 309 034	25,82%	2 892,7	0,724	0,839	0,86
3º	El Oro	Machala	559 846	3,31%	2 188,9	0,711	0,823	0,847
4º	Carchi	Tulcán	160 983	0,86%	1 986,3	0,694	0,826	
5º	Azuay	Cuenca	626 857	6,04%	2 239,9	0,689	0,849	0,904
6º	Tungurahua	Ambato	441 034	3,11%	2 618,1	0,683	0,829	0,864
7º	Loja	Loja	440 835	1,92%	1 613,7	0,667	0,818	0,874
8º	Manabí	Portoviejo	1 186 025	5,80%	2 149,6	0,667	0,814	0,834
9º	Imbabura	Ibarra	344 044	1,78%	1 921,5	0,662	0,817	0,87
10º	Esmeraldas	Esmeraldas	385 223	3,75%	3 612,6	0,665	0,801	0,781
11º	Los Ríos	Babahoyo	650 178	3,24%	1 844,8	0,654	0,791	
12º	Cañar	Azogues	206 981	1,31%	2 350,2	0,651	0,812	
13º	Amazonía					0,619	0,771	
14º	Cotopaxi	Latacunga	384 499	1,67%	1 606,6	0,613	0,773	
15º	Bolívar	Guaranda	176 089	0,66%	1 398	0,599	0,771	
16º	Chimborazo	Riobamba	513 225	2,48%	1 794,6	0,593	0,76	0,827

* Censo de Población y vivienda 2001. ** Cuentas Provinciales 2001. *** Valores estimados. Fuente: Informe del PNUD 2001.

Cuadro 3
Bolivia: participación departamental en el PIB (1988-2010)

	1990	1995	2000	2005	2010 (p)
Bolivia	100	100	100	100	100
Chuquisaca	6,82	5,22	5,31	4,4	4,47
La Paz	26,98	29,52	25,69	24,51	25,13
Cochabamba	17,63	18,1	18,66	16,85	14,91
Oruro	5,48	5,79	5,67	4,92	5,89
Potosí	6,02	4,86	4,76	4,54	7,16
Tarija	5,23	4,36	5,26	11,24	11,32
Santa Cruz	26,84	27,52	30,01	29,54	27,28
Beni	4,22	3,88	3,73	3,05	2,9
Pando	0,78	0,76	0,91	0,94	0,94

(p) Datos preliminares. Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 4
Bolivia: Producto Interno Bruto per cápita por departamento 1988-2010 (en dólares, a precios de mercado)

	1990	1995	2000	2005	2010 (p)
Bolivia	731	896	995	1 010	1 870
Chuquisaca	705	687	808	696	1 340
La Paz	658	901	892	887	1 726
Cochabamba	729	918	1 055	959	1 562
Oruro	725	995	1 149	1 081	2 547
Potosí	420	453	539	563	1 770
Tarija	849	846	1 109	2 332	4 225
Santa Cruz	980	1 129	1 256	1 178	1 910
Beni	745	817	854	714	1 272
Pando	853	1 045	1 447	1 338	2 253

(p) Datos preliminares. Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 5
Aportación porcentual de la provincia del Guayas a la producción bruta nacional (2007)

Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	15,26%
Pesca	56,56%
Industrias manufactureras (excluye refinación de petróleo)	34,97%
Refinación de Petróleo	25,26%
Comercio al por mayor y al por menor	32,56%
Intermediación financiera	25,94%

Fuente: Banco Central del Ecuador, Cuentas Provinciales.

Cuadro 6
Ecuador: producción bruta provincial. Estructura porcentual a precios de 2000

	2001	2002	2003	2004	2005 (sd)	2006 (p)	2007 (p)
Azuay	6,04	6,11	6,02	5,71	5,61	5,61	5,60
Bolívar	0,66	0,64	0,66	0,63	0,58	0,57	0,58
Cañar	1,31	1,27	1,26	1,22	1,20	1,21	1,21
Carchi	0,86	0,84	0,81	0,76	0,77	0,78	0,79
Cotopaxi	2,48	2,52	2,50	2,42	2,49	2,48	2,52
Chimborazo	1,67	1,68	1,67	1,72	1,63	1,64	1,64
El Oro	3,31	3,36	3,38	3,38	3,59	3,70	3,76
Esmeraldas	3,75	3,66	3,63	3,69	3,67	3,59	3,69
Guayas	25,82	26,04	26,12	25,19	25,52	26,10	26,44
Imbabura	1,78	1,75	1,83	1,84	1,73	1,72	1,74
Loja	1,92	1,86	1,85	1,77	1,83	1,79	1,81
Los Ríos	3,24	3,22	3,28	3,28	3,39	3,28	3,39
Manabí	5,80	5,73	6,00	6,15	6,39	6,52	6,68
Morona Santiago	0,43	0,46	0,45	0,44	0,44	0,44	0,45
Napo	0,32	0,33	0,35	0,33	0,33	0,32	0,32
Pastaza	1,57	1,34	1,39	1,46	1,54	1,31	1,44
Pichincha	22,19	23,12	22,59	21,87	21,86	21,88	21,89
Tungurahua	3,11	3,15	3,03	2,91	2,94	2,91	3,00
Zamora Chinchipe	0,40	0,39	0,38	0,37	0,36	0,36	0,36
Galápagos	0,52	0,48	0,46	0,45	0,46	0,45	0,45
Sucumbíos	6,91	6,53	6,38	6,66	6,41	6,16	5,90
Francisco de Orellana	5,89	5,50	5,95	7,75	7,24	7,18	6,35
Total Producción	100						

Fuente: Banco Central del Ecuador, Cuentas Nacionales, Boletines estadísticos mensuales.

Estructura del sistema financiero del Ecuador 1999.
Ranking de los diez principales bancos con base en la participación en el sistema nacional de las principales cuentas de balance

Cuadro 7
Activos

Ranking	Banco	Matriz	Millones de sucres	% de participación
1	Filanbanco	Guayaquil	10 691 059	16,12%
2	Progreso	Guayaquil	8 062 324	12,16%
3	Pichincha	Quito	7 286 991	10,99%
4	Pacifico	Guayaquil	5 904 174	8,90%
5	Popular	Quito	4 699 674	7,09%
6	Guayaquil	Guayaquil	4 099 687	6,18%
7	Previsora	Guayaquil	2 962 843	4,47%
8	Produbanco	Quito	2 397 632	3,62%
9	Continental	Guayaquil	1 740 220	2,62%
10	ABN AMRO	Holanda	1 634 134	2,46%

Fuente: Superintendencia de Bancos del Ecuador.

Cuadro 8
Pasivos

Ranking	Banco	Matriz	Millones de sucres	% de participación
1	Filanbanco	Guayaquil	9 830 238	16,88%
2	Progreso	Guayaquil	7 129 175	12,25%
3	Pichincha	Quito	6 342 105	10,89%
4	Pacifico	Guayaquil	4 947 403	8,50%
5	Popular	Quito	4 226 981	7,26%
6	De Guayaquil	Guayaquil	3 702 801	6,36%
7	Previsora	Guayaquil	2 606 942	4,48%
8	Produbanco	Quito	1 944 052	3,34%
9	Continental	Guayaquil	1 489 993	2,56%
10	ABN AMRO	Holanda	1 479 773	2,54%

Fuente: Superintendencia de Bancos del Ecuador.

Cuadro 9
Patrimonio

Ranking	Banco	Matriz	Millones de sucres	% de participación
1	Pacifico	Guayaquil	952 241	11,88%
2	Pichincha	Quito	939 689	11,72%
3	Progreso	Guayaquil	923 063	11,51%
4	Filanbanco	Guayaquil	807 625	10,07%
5	Popular	Quito	478 804	5,97%
6	Produbanco	Quito	443 124	5,53%
7	Guayaquil	Guayaquil	376 125	4,69%
8	Previsora	Guayaquil	353 289	4,41%
9	Continental	Guayaquil	248 265	3,10%
10	COFIEC	Quito	213 705	2,67%

Fuente: Superintendencia de Bancos del Ecuador.

Cuadro 10
Cartera

Ranking	Banco	Matriz	Millones de sucres	% de participación
1	Filanbanco	Guayaquil	5 415 480	15,83%
2	Progreso	Guayaquil	4 832 103	14,12%
3	Pichincha	Quito	3 458 237	10,11%
4	Pacifico	Guayaquil	2 791 019	8,16%
5	De Guayaquil	Guayaquil	2 176 538	6,36%
6	Popular	Quito	1 582 500	4,63%
7	Previsora	Guayaquil	1 469 204	4,29%
8	Produbanco	Quito	1 127 018	3,29%
9	ABN AMRO	Holanda	1 016 705	2,97%
10	Continental	Guayaquil	960 150	2,81%

Fuente: Superintendencia de Bancos del Ecuador.

Estructura del sistema financiero del Ecuador 2011.
Ranking de los diez principales bancos con base en la participación en el sistema nacional de las principales cuentas de balance

Cuadro 11
Activos

Activos				
Ranking	Banco	Matriz	Miles de dólares	% de participación
1	Pichincha	Quito	5 767 736	28,01%
2	Guayaquil	Guayaquil	2 725 457	13,23%
3	Pacífico*	Guayaquil	2 319 433	11,26%
4	Produbanco	Quito	1 977 158	9,60%
5	Bolivariano	Guayaquil	1 660 371	8,06%
6	Internacional	Quito	1 613 488	7,83%
7	Austro	Cuenca	905 919	4,40%
8	Promerica	Quito	608 888	2,96%
9	Citibank	Estados Unidos	419 521	2,04%
10	Machala	Machala	446 118	2,17%

*Pasó a ser un banco estatal luego de la crisis
 Fuente: Superintendencia de Bancos del Ecuador.

Cuadro 12
Pasivos

Ranking	Banco	Matriz	Miles de dólares	% de participación
1	Pichincha	Quito	5 204 201	28,11%
2	Guayaquil	Guayaquil	2 492 133	13,46%
3	Pacífico	Guayaquil	1 986 268	10,73%
4	Produbanco	Quito	1 793 609	9,69%
5	Bolivariano	Guayaquil	1 519 053	8,21%
6	Internacional	Quito	1 468 897	7,94%
7	Austro	Cuenca	829 045	4,48%
8	Promerica	Quito	568 008	3,07%
9	Citibank	Estados Unidos	386 096	2,09%
10	Machala	Machala	409 903	2,21%

Fuente: Superintendencia de Bancos del Ecuador.

Cuadro 13
Patrimonio

Ranking	Banco	Matriz	Miles de dólares	% de participación
1	Pichincha	Quito	563 535	27,04%
2	Pacífico	Guayaquil	333 164	15,99%
3	Guayaquil	Guayaquil	233 324	11,20%
4	Produbanco	Quito	183 549	8,81%
5	Internacional	Quito	144 591	6,94%
6	Bolivariano	Guayaquil	141 318	6,78%
7	Austro	Cuenca	76 874	3,69%
8	Unibanco	Quito	58 404	2,80%
9	Procredit	Quito/Frankfort	46 980	2,25%
10	Promerica	Quito	40 881	1,96%

Fuente: Superintendencia de Bancos del Ecuador.

Cuadro 14
Cartera

Ranking	Banco	Matriz	Miles de dólares	% de participación
1	Pichincha	Quito	3 577 055	31,49%
2	Guayaquil	Guayaquil	1 410 915	12,42%
3	Pacífico	Guayaquil	1 168 676	10,29%
4	Produbanco	Quito	867 015	7,63%
5	Internacional	Quito	858 222	7,55%
6	Bolivariano	Guayaquil	813 477	7,16%
7	Austro	Cuenca	564 328	4,97%
8	Promerica	Quito	344 906	3,04%
9	Procredit	Quito/Frankfort	261 538	2,30%
10	Unibanco	Quito	251 927	2,22%

Fuente: Superintendencia de Bancos del Ecuador.

Cuadro 15

Ecuador: Porcentaje de votos obtenido por los candidatos ganadores en las elecciones presidenciales (1979-2009)

Año elección	Candidato ganador	Partido	% votos primera vuelta	% votos segunda vuelta
1979	Jaime Roldós	CFP	27,70	68,49
1984	León Febres Cordero	PSC	27,20	51,54
1988	Rodrigo Borja	ID	24,48	54,00
1992	Sixto Durán Ballén	PUR	31,88	57,32
1996	Abdalá Bucaram	PRE	26,28	54,47
1998	Jamil Mahuad	DP	34,91	51,16
2002	Lucio Gutiérrez	PSP	20,43	54,38
2006	Rafael Correa	AP	22,84	56,67
2009	Rafael Correa	AP	51,99	

Fuente: Freidenberg (2009b).

Cuadro 16

Ecuador: Número de diputados de los principales partidos en el Congreso (1996-2009)

Año	1996	1998	2003	2006	2009
ID	3	17	13	7	2
PSC	22	28	24	13	11
DP	11	35	4	5	0
PRE	17	24	15	6	3
PRIAN			10	28	7
PSP			2	24	18
Alianza País					59

Fuente: Flavia Freidenberg (2007).

Cuadro 17

Ecuador: Composición de la Asamblea Constituyente (2007)

Partido	Asambleístas	Porcentaje
Alianza País	80*	61,5
PSP	18	13,8
PRIAN	8	6,1
PSC	5	3,8
RED	3	2,3
MPD	3	2,3
ID	3	2,3
Pachakutik	2	1,5
UNO	2	1,5
Otros	6	4,6
TOTAL	130	99,7

*73 propios y 7 en alianza

Fuente: Tribunal Supremo Electoral.

Cuadro 18

Bolivia: Principales partidos con representación en el Senado y en el Congreso (1993-2009)

Período	Partido	Senadores	Diputados	Total	% total
1993-1997	MNR	17	52	69	43,9
	MIR/ADN	8	35	43	27,3
	UCS	1	20	21	13,3
	CONDEPA	1	13	14	8,9
	Otros		10	10	6,3
Total		27	130	157	
1997-2002	ADN	11	32	43	27,3
	MIR	7	23	30	19,1
	MNR	4	27	31	19,7
	CONDEPA	3	19	22	14,0
	UCS	2	21	23	14,5
	Otros	0	8	8	5,4
Total		27	130	157	
2002-2006	MNR	10	36	46	29,2
	MAS	8	27	35	22,2
	MIR	5	26	31	19,7
	NFR	2	25	27	17,1
	ADN	1	4	5	3,1
	UCS		5	5	3,1
	Otros	1	7	13	5,0
Total		27	130	157	
2006-2010	MAS	12	72	84	53,5
	PODEMOS	13	43	56	35,6
	UN	1	8	9	5,7
	MNR	1	7	8	5,0
Total		27	130	157	
2010-2015	MAS	26	88	114	68,6
	Plan Progreso para Bolivia/Convergencia Nacional	10	37	47	28,3
	Frente de Unidad Nacional		3	3	1,8
	Alianza Social		2	2	1,2
Total		36	130	166	

Fuente: Fernando Mayorga (2007, 2008), Gustavo Pérez.

Anexo II

Entrevistas

Guayaquil

- Entrevista # 1: Lorenzo Calvas (mayo 2009)
- Entrevista # 2: Hernán Pérez Loose (mayo 2009)
- Entrevista # 3: León Roldós (mayo 2009)
- Entrevista # 4: Juan José Illingworth (mayo 2009)
- Entrevista # 5: Angel Duarte (mayo 2009)
- Entrevista # 6: Gaitán Villavicencio (mayo 2009)
- Entrevista # 7: Jorge Vivanco (mayo 2009)
- Entrevista # 8: Juan Pérez* (mayo 2009)
- Entrevista # 9: Willington Paredes (mayo 2009)
- Entrevista # 10: Rafael Guerrero (mayo 2009)
- Entrevista # 11: Ricardo Noboa (mayo 2009)
- Entrevista # 12: Guillermo Arosemena (mayo 2009)
- Entrevista # 13: César Coronel (mayo 2009)
- Entrevista # 14: Walter Spurrier (noviembre 2011)
- Entrevista # 15: Jaime Nebot (mayo 2009)
- Entrevista # 16: Carlos Calderón Chico (noviembre 2011)
- Entrevista # 17: Benjamín Rosales (noviembre 2011)
- Entrevista # 44: Nila Velásquez (mayo 2009)
- Entrevista # 45: Juan Pérez* (noviembre 2011)
- Entrevista # 46: Pablo Lucio Paredes (noviembre 2011)

(*) Los nombres fueron cambiados por pedido de los entrevistados.

La Paz y Santa Cruz

- Entrevista # 18: Salvador Romero Ballivián (La Paz, noviembre 2010)
Entrevista # 19: Nelson Jordán (Santa Cruz, diciembre 2010)
Entrevista # 20: Moyra Suazo (La Paz, noviembre 2010)
Entrevista # 21: Leonardo Tamborini (Santa Cruz, diciembre 2010)
Entrevista # 22: Helena Argirakis (Santa Cruz, diciembre 2010)
Entrevista # 23: Juan Carlos Urenda (Santa Cruz, diciembre 2010)
Entrevista # 24: Gonzalo Rojas Ortuste (La Paz, noviembre 2010)
Entrevista # 25: Fernando Prado (Santa Cruz, diciembre 2010)
Entrevista # 26: Susana Seleme (Santa Cruz, diciembre 2010)
Entrevista # 27: Paula Peña (Santa Cruz, diciembre 2010)
Entrevista # 28: Sergio Antelo (Santa Cruz, diciembre 2010)
Entrevista # 29: Eduardo Bowles (Santa Cruz, diciembre 2010)
Entrevista # 30: Doria Sandoval (Santa Cruz, diciembre 2010)
Entrevista # 31: Claudia Peña (Santa Cruz, diciembre 2010)
Entrevista # 32: Carlos Toranzo (La Paz, diciembre 2010)
Entrevista # 33: Cámara de Industriales y Comercio (CAINCO) (Santa Cruz, diciembre 2010)
Entrevista # 34: Asociación de Ganaderos del Oriente (Santa Cruz, diciembre 2010)
Entrevista # 35: Adrián Waldmann (Santa Cruz, diciembre 2010)
Entrevista # 36: Carlos Hugo Molina (Santa Cruz, diciembre 2010)
Entrevista # 37: Marcelo Quevedo (Santa Cruz, diciembre 2010)
Entrevista # 38: Pedro Noni (Santa Cruz, diciembre 2010)
Entrevista # 39: Carlos Mesa (La Paz, noviembre 2010)
Entrevista # 40: Reymi Ferreira (Santa Cruz, diciembre 2010)
Entrevista # 41: José Blanes (La Paz, noviembre 2010)
Entrevista # 42: Gloria Ardaya (La Paz, noviembre 2010)
Entrevista # 43: Mauricio Galindo (La Paz, noviembre 2010)

Anexo III Siglas y acrónimos

AC	Asamblea Constituyente
ACCC	Asociación Cruceña de Comparsas Carnavaleras
ADN	Acción Democrática Nacionalista
AGD	Agencia de Garantías de Depósitos
AID	Agency for International Development (Agencia para el Desarrollo Internacional)
AP	Alianza País
APRE	Acción Popular Revolucionaria Ecuatoriana
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAINCO	Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz
CAO	Cámara Agropecuaria del Oriente
CBF	Corporación Boliviana de Fomento
CEBEC	Centro Boliviano de Economía
CEDOC	Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas
CEPB	Confederación de Empresarios Privados de Bolivia
CEPE	Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana
CEOSL	Central Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres
CFP	Concentración de Fuerzas Populares
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano

CNTCB	Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia
COB	Central Obrera Boliviana
COFADENA	Confederación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONAM	Consejo Nacional de Modernización
CONAMAQ	Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo
CONDEPA	Conciencia de Patria
CONFENIAE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana
COTAS	Cooperativa de Teléfonos Automáticos Santa Cruz
CPE	Constitución Política del Estado
CPESC	Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz
CPSC	Comité Pro Santa Cruz
CRE	Cooperativa Rural de Electrificación.
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
CTE	Central de Trabajadores del Ecuador
DINE	Dirección de Industrias del Ejército
DP	Democracia Popular
ECUARUNARI	Confederación Kichwa del Ecuador
ENAF	Empresa Nacional de Fundiciones
FEDECOR	Federación Departamental de Regantes de Cochabamba
FEJUVE	Federación de Juntas Vecinales
FEXPOCRUZ	Feria Exposición de Santa Cruz
FLOPEC	FLOTA PETROLERA ECUATORIANA
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOB	Franco a Bordo
FRN	Frente de Reconstrucción Nacional
FSB	Falange Socialista Boliviana

FSTMB	Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia
FUL	Federación Universitaria Local
FUT	Frente Unitario de los Trabajadores
GESP	Grupo Especial de Seguridad de la Policía
ID	Izquierda Democrática
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos
IDH	Índice de Desarrollo Humano (ver anexos)
IECE	Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas
INPC	Instituto Nacional de Patrimonio Cultural
INE	Instituto Nacional de Estadística de Bolivia
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador
INECEL	Instituto Ecuatoriano de Electrificación
INHERI	Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos
INIAP	Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
IPSP	Instrumento Político para la Soberanía de los Pueblos
JBG	Junta de Beneficencia de Guayaquil
JCG	Junta Cívica del Guayas
LAPOP	Latin American Public Opinion Project (Proyecto de Opinión Pública de América Latina)
LFC	León Febres Cordero
LPP	Ley de Participación Popular
MANC	Movimiento Autonomico Nación Camba
MAS	Movimiento al Socialismo
MBL	Movimiento Bolivia Libre
MIP	Movimiento Indígena Pachakutik
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MITKA	Movimiento Indio Tupak Katari
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MPD	Movimiento Popular Democrático
NFR	Nueva Fuerza Republicana
NPE	Nueva Política Económica
OPIP	Organización de los Pueblos Indígenas de Pastaza
OTB	Organizaciones Territoriales de Base

PAE	Programas de ajuste estructural
PIB	Producto Interno Bruto
PIR	Partido de Izquierda Revolucionario
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Planes Operativos Anuales
PODEMOS	Poder Democrático y Social
POR	Partido Obrero Revolucionario
PRE	Partido Roldosista Ecuatoriano
PRIAN	Partido Renovador Institucional Acción Nacional
PSC	Partido Social Cristiano
PSP	Partido Sociedad Patriótica
PT	Partido de los Trabajadores
PUR	Partido Unidad Republicana
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OEA	Organización de los Estados Americanos
RED	Red Ética y Democracia
SAGUAPAC	Cooperativa de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario de Santa Cruz
SEMAPA	Servicio Municipal de Agua Potable de Cochabamba
SENDIP	Secretaría Nacional de Información Pública
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SOLCA	Sociedad de Lucha contra el Cáncer
TAME	[Línea Aérea del Ecuador] Transportes Aéreos Militares Ecuatorianos
TCO	Tierras Comunitarias de Origen
UCS	Unión Cívica Solidaridad
UDP	Unidad Democrática y Popular
UJC	Unión Juvenil Cruceñista
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNO	Una Nueva Opción
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia

Bibliografía

- Abad, Gonzalo (1970). *El proceso de lucha por el poder en el Ecuador*. México, D. F.: Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México.
- Aja, Eliseo (2003). *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza.
- Albó, Xavier (2002). "Bolivia: from indian and campesinos leaders to councilors and parliamentary deputies". En *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Rachel Sieder (ed.): 74-103. Londres: Institute of Latin American Studies Series.
- _____ (2008). "The 'long memory' of ethnicity in Bolivia and some temporary oscillations". En *Unresolved Tensions. Bolivia Past and Present*, John Crabtree y Laurence Whitehead (eds.): 13-35. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Allan, Henry (2010). "Regeneración urbana y exclusión social en la ciudad de Guayaquil". Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Almeida, José (1993). "El levantamiento indígena como momento constitutivo nacional". En *Sismo étnico en el Ecuador*, José Almeida et al.: 7-28. Quito: CEDIME, Abya-Yala.
- Almeida, Mónica (1998). "Los sirio-libaneses en el espacio social ecuatoriano". *Íconos* n.º 5: 62-95. Quito: FLACSO Ecuador.
- Almond, Gabriel y Sidney Verba (1989). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Londres: Sage Publications.

- Amenta, Edwin (2003). "What we know about the development of social policy: comparative and historical research in comparative and historical perspective". En *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer (eds.): 91-131. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press
- Anderson, Benedict (2000). *Comunidades imaginadas: reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Andrade, Xavier (2006). "'Más ciudad', menos ciudadanía: renovación urbana y aniquilación del espacio público en Guayaquil". *Ecuador Debate* n.º 68: 161-198.
- _____ (2007). "La domesticación de los urbanitas en el Guayaquil contemporáneo". *Íconos* n.º 27: 51-64.
- Antelo, Sergio (2003). *Los cruceños y su derecho de libre determinación*. Santa Cruz: Sergio Antelo Pérez.
- Appadurai, Arjun (2001). *La modernidad desbordada. Dimensiones culturales de la globalización*. Argentina: Ediciones Trilce, Fondo de Cultura Económica.
- Arcos, Carlos (1986). "El espíritu del progreso: los hacendados del 1900". En *Clase y región en el agro ecuatoriano*, Miguel Murmis (ed.): 269-317. Quito: Corporación Editora Nacional.
- _____ (1998). "Demandas y conflictos sociales en el sistema político ecuatoriano". Documento de Trabajo n.º 10: 45-78. Quito: CORDES, Cooperación Española, Konrad Adenauer.
- Arenas, Lily (2004). "Educación, autonomía e identidad guayaquileña". En *Estado, nación y región*. Ponencias del 4to. Congreso Ecuatoriano de Historia 2002, realizado en Guayaquil del 10 al 14 de julio. Publicado en Archivo Histórico del Guayas: 413-418.
- Argones, Nelson (1984). *El juego del poder*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Armstrong, John A. (2001). "Postcomunism and nationalism". En *Understanding Nationalism*, Montserrat Guibernau y John Hutchinson (eds.): 182-206. Cambridge, Reino Unido: Polity Press.

- Assies, Willem (2006). "La media luna sobre Bolivia: nación, región, etnia y clase social". *América Latina Hoy* vol. 43: 87-105.
- _____ (2007). "Los pueblos indígenas, la tierra, el territorio, la autonomía en tiempos de globalización". En *Pueblos indígenas y política en América Latina*, Salvador Martí i Puig (ed.): 227-246. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Assies, Willem y Ton Salman (2005). "Ethnicity and politics in Bolivia". *Ethnopolitics* vol. 4 n.º 3: 269-297.
- Avilés, Efrén (2004). *Carlos Arroyo del Río: ¿mártir o traidor?* Guayaquil: Universidad de Especialidades.
- Ayala, Enrique (1988). "De la Revolución Alfarista al régimen oligárquico liberal". En *Nueva historia del Ecuador, volumen 9, Época Republicana III*, Enrique Ayala (ed.): 117-1666. Quito: Corporación Editora Nacional, Grijalbo.
- _____ (1990). "La fundación de la República: panorama histórico (1830-1859)". En *Nueva historia del Ecuador, volumen 7, Época Republicana I*, Enrique Ayala (ed.): 143-196. Quito: Corporación Editora Nacional, Grijalbo.
- _____ (1994). *Historia de la Revolución Liberal ecuatoriana*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Ayala, Enrique y Rafael Quintero (1990). "Teorías e ideologías sobre el Estado en el Ecuador: 1948-1984". En *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*, Pablo González Casanova (coord.): 367-404. México, D. F.: Siglo XXI, Universidad de las Naciones Unidas.
- Baptista Gumucio, Mariano (1989). "La ciudad de La Paz, 1825-1989". En *La ciudad de La Paz*, Alberto Crespo Rodas, Mariano Baptista y José de Mesa: 137-306. La Paz: Alcaldía Municipal de La Paz.
- Barragán, Rossana (2006). *Ciudadanía, elecciones, convenciones y debates (1825-1971)*. La Paz: Muela del Diablo Editores.
- _____ (2008). "Oppressed or privileged regions?". En *Unresolved Tensions. Bolivia Past and Present*, John Crabtree y Laurence Whitehead (eds.): 83-104. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

- Barreda, Mikel (2006). "De la democracia pactada al proceso constituyente: ¿hacia un nuevo modelo de gobernabilidad en Bolivia?". En *Fin de un ciclo y nuevas perspectivas (1993-2003)*, Pilar Domingo (ed.): 65-92. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Barrera, Augusto (2001). "Nada solo para los indios. A propósito del último levantamiento indígena". *Íconos* n.º 10: 39-48.
- _____ (2007a). "Estado, sociedad y territorio: el debate actual sobre descentralización y autonomías en la región andina". *Nueva Sociedad* n.º 210: 189-202.
- _____ (2007b). "Agotamiento de la descentralización y oportunidades de cambio en el Ecuador". En *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Fernando Carrión (comp.): 373-388. Quito: FLACSO Ecuador, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PDDL, PRODESIMI, BTC.
- Beck, Ulrich (1998). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Becker, Marc (2007). "State building and ethnic discourse in Ecuador's 1944-1945 Asamblea Constituyente". En *Highland Indians and the State in Modern Ecuador*, Kim Clark y Marc Becker (eds.): 105-119. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Billig, Michael (1995). *Banal Nationalism*. Londres: Sage Publications.
- Blanes, José (1992). "Descentralización política-administrativa y gobernabilidad". En *Democracia y gobernabilidad*, René Mayorga (coord.): 111-130. La Paz: CEBEM, ILDIS-Bolivia, Nueva Sociedad.
- _____ (2003). "La descentralización en Bolivia: avances y retos actuales". En *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, Fernando Carrión (ed.): 177-221. Quito: FLACSO Ecuador, OEA, Parlamento Andino.
- Boco, Arnaldo (1987). *Auge petrolero, modernización y subdesarrollo. El Ecuador en los años setenta*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Bonilla, Adrián (1999). "Fuerza, conflicto y negociación. Proceso político de la relación entre Ecuador y Perú". En *Ecuador-Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto*, Adrián Bonilla (ed.): 31-60. Quito: FLACSO Ecuador.

- Bonilla, Heraclio (1980). *Un siglo a la deriva. Ensayos sobre el Perú, Bolivia y la guerra*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Borja, Jordi (1988). *Estado y ciudad. Descentralización política y participación*. Madrid: PPU.
- _____ (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza.
- Borja, Jordi y Manuel Castells (1997). *Local y global. La gestación de las ciudades en la era de la informática*. Madrid: Taurus.
- Borón, Atilio (2010). "El socialismo del siglo XXI: notas para su discusión". *Los nuevos retos de América Latina: Socialismo y Sumak Kawsay* Foro Internacional: 109-132. Quito: SENPLADES.
- Börth, Carlos (2009). "Cuarenta días que conmovieron a Bolivia y un pacto político forzado". En *Del conflicto al diálogo, memorias del acuerdo constitucional*, Carlos Romero et al.: 49-107. Bolivia: Friedrich Ebert Stiftung, NIMD, fBDM.
- Bourdieu, Pierre (2001). *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Desclée de Brouwer.
- _____ (2006). "La identidad y la representación: elementos para una reflexión crítica de la idea de región". En: *Ecuador Debate* n.º 67: 165-182.
- Brubaker, Roger (1992). *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press.
- _____ (2001). "Nationalism reframe". En *The New Social Theory Reader: Contemporary Debates*, Jeffrey Alexander y Steve Seidman (eds.): 231-244. East Sussex: Psychology Press.
- Brysk, Alison (2000). *From tribal village to global village. Indian rights and international relations in Latin American*. California: Stanford University Press.
- _____ (2007). "Globalización y pueblos indígenas: el rol de la sociedad internacional en el siglo XXI". En *Pueblos indígenas y política en América Latina*, Salvador Martí i Puig (ed.): 17-30. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Burbano de Lara, Felipe (1992). "Populismo, democracia y política. El caso de Abdalá Bucaram". En *Populismo* (varios autores): 119-140. Quito: ILDIS, El Duende, Abya-Yala.

- Burbano de Lara, Felipe (1996). "The liberal discourse in late 19th century Ecuador: a post-structuralist perspective". Tesis de maestría, Ohio University.
- _____ (1997). "Antecedentes de la 'nueva' democracia. La ilusión de los años 60 y 70". Documento de Trabajo no. 3, CORDES, Konrad Adenauer Stiftung, Quito.
- _____ (2003). "Lucio Gutiérrez, la política indígena y los frágiles equilibrios en el poder". En *Anuario social y político de América Latina y el Caribe*, vol. 6: 61-76. Caracas: Nueva Sociedad, FLACSO Ecuador.
- _____ (2006). "Estrategias para sobrevivir a la crisis del Estado: empresarios, partidos y política en el Ecuador". En *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*, Eduardo M. Basualdo y Enrique Arceo (comps.): 293-316. Buenos Aires: CLACSO.
- _____ (2010). "Guayaquil en los años 50. Irrupción populista, auge económico y poder oligárquico". En *Transiciones y rupturas. El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX*, Felipe Burbano de Lara (coord.): 240-290. Quito: FLACSO Ecuador, Ministerio de Cultura.
- Burbano de Lara, Felipe y Carlos de la Torre (1989). "Reflexiones sobre el estudio del populismo en el Ecuador". En *El populismo en el Ecuador*, Carlos de la Torre y Felipe Burbano de Lara (eds.): 13-66. Quito: ILDIS.
- Burbano de Lara, Felipe y Michel Rowland (1998). *Pugna de poderes. Presidencialismo y partidos en el Ecuador: 1979-1997*. Quito: CORDES, Fundación Konrad Adenauer, Cooperación Española.
- Bushnell, David y Neill MacAulay (1994). *The Emergence of Latin American in the Nineteenth Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Bustamante, Fernando (1988). "Fuerzas Armadas en el Ecuador: ¿puede institucionalizarse la subordinación al poder civil?". En *Democracia y Fuerzas Armadas en Sudamérica* (varios autores). Quito: CORDES.
- _____ (1999). "La política de las autonomías". *Ecuador Debate* n.º 48: 25-26.
- Bustamante, Fernando y Augusto Varas (1978). *Fuerzas Armadas y política en el Ecuador*. Quito: Ediciones Latinoamérica.

- Calhoun, Craig (ed.) (1994). *Social Theory and the Politics of Identity*. Oxford: Blackwell.
- _____ (1997). *Nacionalismo*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Caminal, Miquel (2002). "Estado, autodeterminación y catalanismo". En *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*, William Safran y Ramón Máiz (coords.): 137-163. Barcelona: Ariel.
- Cameron, Maxwell A. y Eric Hershberg (eds.) (2010) *Latin America's Left Turns: Politics, Policies, and Trajectories of Change*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Canessa, Andrew (2009). "Celebrando lo indígena en Bolivia. Unas reflexiones sobre el año nuevo aymara". En *Repensando los movimientos indígenas*, Carmen Martínez (ed.). FLACSO Ecuador, Ministerio de Cultura.
- Cárdenas Proaño, Patricio y Rubén Navia Loo (2011). *Victoria en el Cenepa*. Biblioteca del Ejército Ecuatoriano, vol. 23. Quito: Ejército Ecuatoriano.
- Carter, William (1971). "Revolution and the agrarian sector". En *Beyond the Revolution. Bolivia since 1952*, James M. Malloy y Richard S. Thorno (eds.): 233-268. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Carrión, Fernando (2003). "La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada". En *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, Fernando Carrión (ed.): 15-46. Quito: FLACSO Ecuador, OEA, Parlamento Andino.
- _____ (2007a). "Autonomía regional". En *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Fernando Carrión (comp.): 373-388. Quito: FLACSO Ecuador, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PDDL, PRODESIMI, BTC.
- _____ (2007b). "Implosión social y explosión local: descentralización y autonomías en el Ecuador". En *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Fernando Carrión (comp.): 207-224. Quito: FLACSO Ecuador, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PDDL, PRODESIMI, BTC.
- _____ (2008). "La descentralización como geometría variable". En *Descentralizar: un derrotero a seguir*, Fernando Carrión y Brigitta Villaronga (comps.): 33-51. Quito: FLACSO Ecuador, InWEnt, Senplades.

- Carrión, Fernando y Brigitta Villaronga (comps.) (2008). *Descentralizar: un derrotero a seguir*. Quito: FLACSO Ecuador, InWEnt, SENPLADES.
- Cavarozzi, Marcelo (1997). *Autoritarismo y democracia*. Buenos Aires: Ariel.
- _____ (1999). “Modelos de desarrollo y participación política en América Latina: legados y paradojas”. *Estudios Sociales* n.º 16: 131-148.
- Cavarozzi, Marcelo y Juan Medina (s/f). “Del problema del Estado al problema del gobierno. Los desafíos de la nueva gestión”. Insumisos Latinoamericanos, Red de Investigadores Latinoamericanos por la Democracia y la Paz, Buenos Aires. (En <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Del%20Estado%20al%20gobierno%20y%20la%20gestion%20publica.pdf>).
- Centro Boliviano de Economía-CEBEC (2008). “El aporte de Santa Cruz a Bolivia. Aspectos socioeconómicos”. CAINCO, Documento no. 8, septiembre. Santa Cruz.
- Chávez Casazola, Gabriel (2009). *Autonomía: de la protesta a la propuesta. Una crónica escrita desde Santa Cruz*. Bolivia: La Hoguera.
- Chiriboga, Manuel (1988). “Auge y crisis de una economía agroexportadora: el período cacaotero” En *Nueva historia del Ecuador*, vol. 9, Enrique Ayala (ed.): 55-116. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Clark, Kim (2004). *La obra redentora: el ferrocarril y la nación en Ecuador, 1895-1930*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Coleman, James (1988). “Social Capital in the Creation of Human Capital”. *American Journal of Sociology*, vol. 94, Supplement, pp. s95-s120.
- Collier, Ruth y David Collier (2002). *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement and Regimen Dynamics in Latin America*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame.
- Conaghan, Catherine (1988). *Reconstructing Domination. Industrialists and the State in Ecuador*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- _____ (1989). “Dreams of orthodoxy, tales of heterodoxy: León Febres Cordero and economic policymaking in Ecuador, 1984-1988”. Ponencia presentada en el XV Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Sociales (LASA) en San Juan.

- Conaghan, Catherine (2003). “Políticos versus partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatorianos”. En *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Felipe Burbano de Lara (coord.): 219-259. Quito: FLACSO Ecuador.
- Conaghan, Catherine y James Malloy (1995). *Unsettling Statecraft: Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- CORDES (1999). *La ruta de la gobernabilidad*. Quito: CORDES, Cooperación Española, Corporación de Estudios para el Desarrollo.
- Corral, Fabián et al. (2006). *Testigo del siglo. El Ecuador visto a través de Diario El Comercio*. Barcelona: El Comercio.
- Crabtree, John (2006). “Desempeño económico, desigualdad y legitimidad política. Bolivia 1985-2003”. En *Fin de un ciclo y nuevas perspectivas (1993-2003)*, Pilar Domingo (ed.): 131-144. Barcelona: Bellaterra.
- Cueva, Agustín (1988). *El proceso de dominación política en el Ecuador*. Quito: Planeta.
- Dabdoub Arrien, Carlos (2007). *Iyambae (sin dueño). 500 años de lucha contra el centralismo colonial*. Santa Cruz de la Sierra: Fundación Nova.
- Daroca, Santiago (s/f). *La Guerra del Agua. Protesta y acción social en Cochabamba*. Cuadernos de trabajo. Bolivia: PNUD.
- Deheza, Grace (2008). “Bolivia: ¿Es posible la construcción de un nuevo Estado? La Asamblea Constituyente y las autonomías departamentales”. *Revista de Ciencia Política* vol. 28 n.º 1: 61-79.
- De la Torre, Carlos (1993) *La seducción velasquista*. Quito: FLACSO Ecuador, Libri Mundi.
- _____ (1996). *¡Un solo toque! Populismo y cultura política en el Ecuador*. Quito: CAAP.
- _____ (2000). *Populist Seduction*. Ohio: Ohio University Press.
- _____ (2008). “Populismo y liberalismo: ¿dos formas de entender y vivir la democracia?” En Mireya Salgado y Carlos de la Torre ed. *Galo Plaza y su época*. Quito: FLACSO Ecuador.

- De la Torre, Carlos y Catherine Conaghan (2009). "The hybrid campaign: tradition and modernity in Ecuador's 2006 presidential campaign". *The International Journal of Press/Politics* vol. 14 n.º 3: 335-352.
- De la Torre, Patricia (2004). *Stato nostro: la cara oculta de la beneficencia en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala.
- Deler, Jean Paul (2007). *Ecuador: del espacio al Estado nacional*. Quito: Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, IFEA.
- Demelás, Marie Danielle (2003). *La invención política*. Lima: IEP, IFEA.
- Demelás, Marie Danielle y Yves Saint-Geours (1988). *Jerusalén y Babilonia. Religión y política en el Ecuador, 1780-1880*. Quito: Corporación Editora Nacional, IFEA.
- Díaz-Polanco, Héctor (1992). "Autonomía y cuestión territorial". En *Sistemas políticos, poder y sociedad (estudios de caso)*, Dagoberto Espinoza (ed.): 79-100. Caracas: ALAS, CEA, Nueva Sociedad.
- Díez Medrano, Juan (1999). *Naciones divididas. Clase, política y nacionalismo en el País Vasco y Catalunya*. Madrid: CIS.
- Dillon, Luis Napoleón (1985 [1927]). *La crisis económica financiera del Ecuador*. Guayaquil, Quito: Biblioteca de Autores Ecuatorianos.
- Do Alto, Hervé (2007). "El MAS-IPSP boliviano, entre la protesta callejera y la política institucional". En *Reinventando la nación en Bolivia. Movimientos sociales, Estado y poscolonialidad*, Karin Monasterios, Pablo Stefanoni y Hervé Do Alto (eds.): 71-110. La Paz: CLACSO, Plural Editores.
- Drake, Paul W. (1995). *Kemmerer en los Andes*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Dunkerley, James (1981). "Reassessing caudillismo in Bolivia, 1825-79". *Bulletin of Latin American Research* vol. 1 n.º 1: 13-25.
- _____ (2003). *Rebelión en las venas. La lucha política en Bolivia 1952-1982*. La Paz: Plural Editores.
- _____ (2007). "Evo Morales, the 'Two Bolivias' and the Third Bolivian Revolution". *Journal of Latin American Studies* n.º 39: 133-166. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Eagleton, Terry (2009). *La idea de cultura. Una mirada política sobre los conflictos culturales*. Barcelona: Paidós Ibérica.

- Eaton, Kent (2004). *Politics beyond the Capital: the Design of Subnational Institutions in South America*. Estados Unidos: Stanford University Press.
- _____ (2007). "Backlash in Bolivia: regional autonomy as a reaction against indigenous mobilization". *Politics & Society* vol. 35 n.º 1: 71-102.
- _____ (2008). "Conservative autonomy movements: Bolivia and Ecuador in comparative perspectives". Ponencia presentada en la reunión anual de la Asociación Americana de Ciencias Políticas en Boston, Massachusetts.
- Falleto, Enzo (1991). "Notas para el análisis del proceso político ecuatoriano". En *Gobierno y política en el Ecuador contemporáneo*, Luis Verdesoto (coord.). Quito: ILDIS.
- Favre, Henri (1998). *El indigenismo*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Febres Cordero, León (2008a). "Diálogo con Febres Cordero". En *Ciudad positiva. Aquí Guayaquil*, Daniel Wong Chauvet: 32-58. Guayaquil: Wong & Wong Consultores Asociados.
- _____ (2008b). "León y la gobernabilidad de la ciudad". En *Ciudad positiva. Aquí Guayaquil*, Daniel Wong Chauvet: 71-78. Guayaquil: Wong & Wong Consultores Asociados.
- Ferreira, Reymi (1994). *Las logias en Santa Cruz*. Santa Cruz de la Sierra: Fondo de Ediciones Municipales.
- _____ (2006). *La influencia de Andrés Ibáñez en el ideario autonomista de Santa Cruz*. Santa Cruz de la Sierra: Fondo Editorial del Gobierno Municipal de Santa Cruz de la Sierra.
- Fitch, John (1977). *The Military Coup d'Etat as a Political Process. Ecuador, 1948-1966*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Flores, Xavier (2007). "Criminalización de la libertad de expresión: protesta social y administración local en Guayaquil". *Íconos* n.º 27: 65-75. Quito: FLACSO Ecuador.
- Fossas, Enric y Ferrán Requejo (eds.) (1999). *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*. Barcelona: Trotta.

- Fox, Jonathan (1994). "Latin America's emerging local politics". *Journal of Democracy* vol. 5 n.º 2: 105-116.
- Fraser, Nancy y Axel Honneth (2003). *Redistribution or Recognition? A Political Philosophical Exchange*. Londres: Verso.
- Freidenberg, Flavia (2003a). *Jama, caleta y camello. Las estrategias de Abdalá Bucaram y el PRE para ganar las elecciones*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- _____ (2003b). "Fracturas sociales y sistemas de partidos en Ecuador: la traducción política de un cleavaje étnico". *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*, Salvador Martí i Puig y Josep M. Sanahuja (eds.): 101-138. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- _____ (2009a). "La revolución ciudadana, las viejas prácticas políticas y el nuevo sistema de partidos ecuatorianos". Trabajo presentado en el seminario "Ciudadanos versus partidos en América Latina: tensiones, amenazas y dilemas de las democracias representativas", 27 de febrero, Salamanca.
- _____ (2009b). *El código de la democracia: una evaluación del proceso de reforma electoral del Ecuador (2008-2009)*. Documento de Trabajo n.º 2. Quito: Agora Democrática.
- _____ s/f. La revolución ciudadana, viejas prácticas políticas y el nuevo sistema de partidos ecuatorianos: cuando lo que se institucionaliza es el sentimiento antipartidista. Instituto de Iberoamérica y Observatorio de Instituciones Representativas; disponible en http://americo.usal.es/oir/opal/textos/Flavia_Freidenberg.pdf
- Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara (2001a). "Cuestión regional y política en el Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional". *América Latina Hoy* n.º 27: 123-152. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- _____ (2001b). *Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Gamarra, Eduardo (1992). "Presidencialismo híbrido y democratización". En *Democracia y gobernabilidad*, René Antonio Mayorga (coord.): 21-40. Caracas: CEBEM, ILDIS, Nueva Sociedad.

- García, Bertha (1991). "Regionalismo y modernas tendencias políticas". En *La cuestión regional y el poder*, Rafael Quintero (ed.): 161-206. Quito: Corporación Editora Nacional.
- García, Fernando (2008). "Gobernar en la diversidad: reconstrucción y reinención de la descentralización en el Ecuador". En *Descentralizar: un derrotero a seguir*, Fernando Carrión y Brigitta Villaronga (comps.): 231-252. Quito: FLACSO Ecuador, InWent, SENPLADES.
- García, Francisco (2003). "¿De la 'década perdida' a otra 'década perdida'? El impacto del ajuste estructural en Ecuador y América Latina, 1980-2002". En *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina. Ecuador en Crisis*, Víctor Bretón y Fernando Francisco García (eds.): 57-106. Barcelona: Icaria.
- García, Mercedes (2001). "Bolivia". En *Partidos políticos de América Latina. Países Andinos*, Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara (eds.): 33-148. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- García Canclini, Néstor (1999). *La globalización imaginada*. Buenos Aires: Paidós.
- García Linera, Álvaro (2005a). "Autonomías indígenas". En *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, Fabiola Escárzaga y Raquel Gutiérrez (coords.): 273-290. México: Gobierno del Distrito Federal, Casa Juan Pablos, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- _____ (2005b). "Los movimientos indígenas en Bolivia". En *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, Fabiola Escárzaga y Raquel Gutiérrez (coords.): 76-84. México: Gobierno del Distrito Federal, Casa Juan Pablos, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- _____ (2007a). "Estado plurinacional". En *La transformación pluralista del Estado*, varios autores: 19-88. La Paz: Muela del Diablo.
- _____ (2007b). "La muerte de la condición obrera del siglo XX. La marcha minera por la vida". En *El retorno de la Bolivia plebeya*, varios autores: 23-60. La Paz: Muela del Diablo.

- García Linera, Álvaro (coord.) (2008). *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*. La Paz: Plural.
- _____ (2009). “El Estado Plurinacional”. Discurso pronunciado en la Escuela de Fortalecimiento y Formación Política “Evo Morales”, IV Seminario Taller “la Nueva Bolivia”, 10 de marzo, La Paz.
- _____ (2010). “The State in transition: power bloc and point of bifurcation”. *Latin American Perspectives* vol. 37 n.º 4: 34-47.
- Garretón, Manuel Antonio (2000). *Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo*. Santa Fe, Argentina: HomoSapiens.
- _____ (2002). “Política, cultura y sociedad en la transición democrática”. *Nueva Sociedad* n.º 180-181: 199-210.
- _____ (2007). *Del postpinochetismo a la sociedad democrática. Globalización y política en el bicentenario*. Buenos Aires: Debate.
- Gastambide, Axel (2010). *El camino hacia la dolarización en Ecuador*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Gellner, Ernest (2008). *Naciones y nacionalismos*. España: Alianza.
- Giddens, Anthony (2000). *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus.
- Gómez Iturralde, José Antonio (2002a). “Ser guayaquileño en tiempos de quiebra del centralismo”. En *Identidad regional, costeña y guayaquileña. Memorias de los seminarios realizados en julio y octubre de 1999*, varios autores: 5-7. Guayaquil: Archivo Histórico del Guayas.
- _____ (2002b). “La autonomía como identidad guayaquileña y costeña”. En *Identidad regional, costeña y guayaquileña. Memorias de los seminarios realizados en julio y octubre de 1999*, varios autores: 111-116. Guayaquil: Archivo Histórico del Guayas.
- Guerrero, Andrés (1976). “Huaspunguero, Huaspungo”. En *Términos latinoamericanos para el diccionario de Ciencias Sociales: 75-76*. Buenos Aires: CLACSO.
- _____ (1980). *Los oligarcas del cacao*. Quito: El Conejo.
- _____ (1983). *Haciendas, capital y lucha de clases andina: disolución de la hacienda serrana y lucha política en los años 1960-1964*. Quito: El Conejo.

- Guerrero, Rafael (1994). *Regionalismo y democracia en los orígenes del CFP*. Quito: CAAP.
- Guibernau, Montserrat (2001). “Globalization and the Nation-state”. En *Understanding Nationalism*, Montserrat Guibernau y John Hutchinson (eds.): 242-268. Cambridge, Reino Unido: Polity Press.
- _____ (2005). *Nations without States. Political Communities in a Global Age*. Cambridge, Reino Unido: Polity Press.
- Gurruchaga, Ander (1990). “La problemática realidad del Estado y de la nación”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* n.º 49: 103-122.
- Gustafson, Bret (2008). “Los espectáculos de autonomía y crisis, o lo que los toros y las reinas de belleza tienen que ver con el regionalismo en el oriente Boliviano”. *Willka* vol. 2 n.º 2: 145-197.
- _____ (2010). “When states acts like movements: dismantling local power and seating sovereignty in post-neoliberal Bolivia”. *Latin American Perspectives* vol. 37 n.º 4 Issue 173: 48-66.
- Gutiérrez, Raquel (2008). *Los ritmos del Pachakutik. Movilización y levantamiento indígena-popular en Bolivia (2000-2005)*. Bolivia: Textos rebeldes.
- Habermas, Jurgen (1975). *Problemas de legitimación en capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu.
- _____ (1989). *Identidades nacionales y postnacionales*. Madrid: Tecnos.
- _____ (1999). *La inclusión del otro. Estudios de Teoría Política*. Barcelona: Paidós.
- Hall, Stuart (2002). “Political belonging in a world of multiple identities”. En *Conceiving Cosmopolitanism. Theory, Context, and Practice*, Steven Vertovec y Robin Cohen (eds.): 25-31. Nueva York: Oxford University Press.
- Held, David (2002). “Culture and political community: national, global, and cosmopolitan”. En *Conceiving Cosmopolitanism. Theory, Context and Practice*, Steven Vertovec y Robin Cohen (eds.): 48-58. Nueva York: Oxford University Press.
- Henderson, Peter V. N. (2009). “La Constitución ecuatoriana de 1861: el debate”. *Procesos* n.º 30: 47-67.
- Herrera, Néstor (2012). “La crisis financiera y el relevo de los grupos financieros en Ecuador”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.

- Hobsbawm, Eric (2000). *Naciones y nacionalismos desde 1870*. Barcelona: Crítica.
- Hoffman, Sabine, Bernardo Roza, Luis Tapia y Jorge Viaña (2006). *La reconstrucción de lo público. Movimiento social, ciudadanía y gestión del agua en Cochabamba*. La Paz: Muela del Diablo, AOS-IUED.
- Hoyos Galarza, Melvin y Efrén Avilés Pino (2008). *Historia de Guayaquil*. Guayaquil: Dirección de Acción Social y Educación, Dirección de Cultura y Promoción Cívica.
- Hunt, Scott, Robert Benford y David Snow (1994). "Identity Fields: Framing Processes and the Social Construction of Movement Identities". En *New Social Movements. From Ideology to Identity*, Enrique Laraña, Hank Johnston, y Jospe Gusfield (eds.): 185-208. Filadelfia: Temple University Press.
- Hurtado, Edison (2007). "Política, descentralización y autonomías en el Ecuador (1990-2007). Incentivos, debates y agendas pendientes". En *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Fernando Carrión (comp.): 373-388. Quito: FLACSO Ecuador, SENPLADES, GTZ, COSUDE, PDDL, PRODESIMI, BTC.
- Hurtado, Osvaldo (1983) *El poder político en el Ecuador*. Quito: Planeta.
- Ibarra, Hernán (1994). "Comentario". En *Regionalismo y democracia en los orígenes del CFP*. Quito: CAAP.
- Ibarra, Pedro, Salvador Martí y Ricardo Goma (coords.) (2002). *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes políticas públicas*. Barcelona: Icaria.
- Irurozqui, Marta (1992). "Fundamentos socioculturales de la elite paceña, 1899-1920". Tesis de maestría. Quito: FLACSO Ecuador.
- _____ (1993). "La guerra de razas en Bolivia: La (re) invención de una tradición". *Revista Andina*, n.º 21: 163-200. Cusco.
- _____ (1997). "Los unos y los otros. Estrategias partidarias en Bolivia, 1880-1899". En *El Siglo XIX. Bolivia y América Latina*, Rossana Barragán, Dora Cajías y Seemin Qayum (comps.): 679-700. La Paz: IFEA, Embajada de Francia, Coordinadora de Historia.
- Irurozqui, Marta y Víctor Peralta (2000). *Por la concordia, la fusión y el unitarismo. Estado y caudillismo en Bolivia, 1825-1880*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

- Isaacs, Anita (1993). *Military Rule and Transition in Ecuador, 1972-1992*. Nueva York: Macmillan.
- Justo, Liborio (2007). *Bolivia: la revolución derrotada*. Buenos Aires: Ediciones r y r.
- Katznelson, Ira (2003). "Periodization and preferences: reflections on purposive action in comparative historical social science". En *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer (eds.): 270-301. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Keating, Michael (1997). "The invention of regions: political restructuring and territorial government in Western Europe". *Government and Policy* vol. 4 n.º 15: 383-398.
- _____ (2001). *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-sovereignty Era*. Nueva York: Oxford University Press.
- Kingman, Eduardo (2006). *La ciudad y los otros. Quito 1860-1940. Higienismo, ornato y policía*. Quito: FLACSO Ecuador, Universidad Rovira i Virgili.
- Klein, Herbert (1982). *Bolivia: the Evolution of a Multi-ethnic Society*. Nueva York: Oxford University Press.
- _____ (1988). *Historia general de Bolivia. Bolivia*. La Paz: Urquiza.
- Knight, Alan (2005). *Revolución, democracia y populismo en América Latina*. Santiago de Chile: Instituto de Historia, Centro de Estudios Bicentenario.
- Kohl, Benjamin y Rosalind Bresnahan (2010). "Introduction. Bolivia under Morales: national agenda, regional challenges and the struggle for hegemony". *Latin American Perspectives* vol. 37 Issue 4 n.º 173: 5-20.
- Kohl, Benjamin y Linda Farthing (2007). *El bumerán boliviano*. La Paz: Plural.
- Kriese, Hanspeter (1998). "The transformation of cleavage politics". *European Journal of Political Research* n.º 33: 165-185.
- Kymlicka, Will (1993). *Liberalism, Community and Culture*. Gloucestershire, Reino Unido: Claredon.
- _____ (1996). *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.
- _____ (2002). "Citizenship theory". En *Contemporary Political Philosophy*: 284-377. Oxford: Oxford University Press.

- Laclau, Ernesto (1985). "Ruptura populista y discurso". En *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*, Julio Labastida y Martín del Campo (coords.): 34-44. México, D.F.: Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM).
- Lacombe, Zeline (2006). "La construcción de la identidad como fuente de acción: de la cruceñidad a la deriva nacionalista". *Revista Socio-lógicas* n.º 5.
- Laraña, Enrique, Hank Johnston, y Josep Gusfield (1994). *New Social Movements. From Ideology to Identity*. Philadelphia: Temple University Press.
- Larrea, Carlos (1987). *El banano en el Ecuador: transnacionales, modernización y desarrollo*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Laserna, Roberto (2003). "Bolivia: entre populismo y democracia". *Nueva Sociedad* n.º 188: 4-14.
- Lavaud, Jean-Pierre (1998). *El embrollo boliviano*. La Paz: IFEA, CESU, HISBOL.
- _____ (2007). "Bolivia: ¿un futuro hipotecado?". *Nueva Sociedad* n.º 209: 142-159.
- Lazar, Sian (2006). "Movilización social en El Alto: bases organizativas para la rebelión". En *Bolivia. Fin de un ciclo y nuevas perspectivas políticas (1993-2003)*, Pilar Domingo (ed.): 229-250. Barcelona: Bellaterra.
- Lazarte, Jorge (1992). "Partidos políticos e informalización de la política". En *Democracia y gobernabilidad*, René Antonio Mayorga (coord.): 63-85. La Paz: CEBEM, ILDIS, Nueva Sociedad.
- _____ (2008). *Derrumbe de la "res-pública". Los procesos electorales en Bolivia: 2002, 2004 y 2005*. La Paz: Plural.
- _____ (2009). "¿Plurinacional y multicultural son equivalentes? Los efectos institucionales contrapuestos en el caso de Bolivia?". Documento presentado en el Seminario de Investigación del Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca.
- Lechner, Norbert (2002). "Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo". *Nueva Sociedad* n.º 180-181: 263-279.
- Le Galés, Patrick (2004). "A new phase of the state story in Europe". En *The Blackwell Companion to Political Sociology*, Kate Nash y Alan Scott (eds.): 396-406. Oxford: Blackwell.

- León, Jorge (1991). "Las organizaciones indígenas: igualdad y diferencia". En *Indios*, varios autores: 373-418. Quito: ILDIS, El Duende, Abya-Yala.
- _____ (1994). *De campesinos a ciudadanos diferentes: el levantamiento indígena*. Quito: CEDIME, Abya-Yala.
- _____ (1999). "La descentralización y el sistema político". En *Descentralización*, Francisco Muñoz J. (comp.): 145-187. Quito: Tramasocial.
- _____ (2001). "Conflicto étnico, democracia y Estado". *Íconos* n.º 10: 48-56. Quito: FLACSO Ecuador.
- _____ (2003). "Un sistema político regionalizado y su crisis". En *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina: Ecuador en crisis*, Víctor Bretón y Francisco García (eds.). Barcelona: Icaria.
- _____ (2010). "La territorialización de la política en el Ecuador contemporáneo". En *Democracia intercultural y representación política en América Latina*, coordinado por Carlos Camargo Chávez, Luis Alberto García Orellana y Fernando Luis García Yapur: 171-192. La Paz: IDEA-PNUD.
- Livistky, Steven y Kenneth, Roberts (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Limpas Ortiz, Víctor Hugo (2009). *Las ferrovías y la carretera que transformaron el oriente boliviano, 1938-1957*. Santa Cruz: El País.
- Linz, Juan y Alfred Stepan (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour M. y Stein Rokkan (1967). "Cleavage structures, party system and voter alignments: an introduction". En *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*, Seymour M. Lipset y Stein Rokkan (comps.): 1-64. Nueva York: The Free Press.
- Llobet, Cayetano (1990). "Bolivia: Estado y ficción gubernamental". En *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*, Pablo González Casanova (coord.): 323-348. México, D. F.: Siglo XXI, Universidad de las Naciones Unidas.
- López-Aranguren, Eduardo (1995). "Las dimensiones de la conciencia nacional y regional". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* n.º 71-72: 41-77.

- López, Patricio (2008). “La normalidad excepcional. Una panorámica de la política económica del gobierno de Plaza Lasso (1948-1952)”. En *Galo Plaza y su época*, Carlos de la Torre y Mireya Salgado (eds.): 61-116. Quito: FLACSO Ecuador, Fundación Galo Plaza.
- Lynch, John (2001). *América Latina, entre colonia y nación*. Barcelona: Crítica.
- Macas, Luis (1991). “El levantamiento indígena visto por sus protagonistas”. En *Indios*, varios autores: 17-37. Quito: ILDIS, El Duende, Abya-Yala.
- Mahoney, James (2003). “Strategies of causal assessment in comparative historical analysis”. En *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer (eds.): 337-373. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Mahoney, James y Celso Villegas (2007). “Historical enquiry and comparative politics”. En *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Carles Boix y Susan Stokes (eds.): 73-89. Reino Unido: Oxford University Press.
- Mahoney James y Dietrich Rueschemeyer (2003). “Comparative historical analysis: achievements and agendas”. En: *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer (eds.): 3-38. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Maiguascha, Juan (1994). “El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895”. En *Historia y región en el Ecuador*, Juan Maiaguscha: 355-419. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (1997). “La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina”. *América Latina Hoy* n.º 16: 91-108.
- Máiz, Ramón (1999). “Cuando los efectos devienen causas: déficit federal y nacionalismos institucionalmente inducidos en la España de los noventa”. *Revista Española de Ciencia Política* n.º 1 vol. 1: 173-185.
- _____ (2003). “Nacionalismo y multiculturalismo”. En *Teoría Política: poder, moral, democracia*, Aurelio Arteta, Elena García Guitián y Ramón Máiz (eds.): 17-44. Madrid: Alianza.

- Máiz, Ramón (2004). “Yawar Mayu: la construcción política de identidades indígenas en América latina”. En *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*, Salvador Martí i Puig y Joseph María Sanahuja (eds.): 325-366. Salamanca: Editorial Universidad de Salamanca.
- _____ (2005). “Nation and deliberation”. En *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, Ramón Máiz y Ferrán Requejo (eds.): 58-79. Londres: Frank Cass.
- _____ (2007). “Indianismo y nacionalismo en Bolivia: estructura de oportunidad política, movilización y discurso”. En *Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina: poblaciones, estados y orden internacional*, Laura Giraudó (ed.): 129-172. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- _____ (2008). “XI Tesis para una teoría política de la autonomía”. En *Estados y autonomías en democracias contemporáneas*, Natividad Gutiérrez Chong (coord.): 17-44. México D.F.: Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Plaza y Valdéz.
- Máiz, Ramón y Ferrán Requejo (2005). “Introduction”. *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, Ramón Máiz y Ferrán Requejo (eds.): 1-12. Londres y Nueva York: Frank Cass.
- Malloy, James (1971). “Revolutionary politics”. En *Beyond Revolution. Bolivia since 1952*, James Malloy y Richard S. Thorn (eds.): 111-156. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh.
- _____ (1992). “El problema de la gobernabilidad en Bolivia, Perú y Ecuador”. En *Democracia y gobernabilidad en América Latina*, René Mayorga (coord.): 131-148. Caracas: Nueva Sociedad, CEBEM, ILDIS.
- Malloy, James y Eduardo Gamarra (1988). *Revolution and Reaction: Bolivia, 1964-1985*. New Brunswick: Transaction.
- Mamani, Pablo (2008). “Elites enfermas en Bolivia. La miseria de los ‘poderosos’”. *Revista Willka* vol. 2 n.º 2: 31-92.
- Mancero, Alfredo (1998). *Ingovernabilidad y transición en la democracia ecuatoriana. La economía política de la reforma del Estado*. Quito: CORDES.
- Marchán, Carlos (1991). “La crisis de los años treinta: diferenciación de sus efectos económicos (1920-1932)”. En *La crisis en el Ecuador. Los treinta y los ochenta*, varios autores: 131-149. Quito: Corporación Editora Nacional.

- Martí i Puig, Salvador (2010a). "The emergence of indigenous movements in Latin America and their impact on the latin american political scene". En *Latin American Perspectives* vol. 37 Issue 6 n.º 175: 74-92.
- _____ (2010b). "Después de la 'década de los pueblos indígenas' ¿qué?". *Nueva Sociedad* n.º 227: 68-82.
- Martz, John (1989). "La expresión regionalista del populismo: Guayaquil y el CFP, 1948-1960". En *El populismo en el Ecuador. Antología de textos*, Felipe Burbano de Lara y Carlos de la Torre (coords.): 323-349. Quito: ILDIS.
- Mata, Humberto (1999). "Proyecto de autonomías provinciales ecuatorianas". En *Descentralización*, Francisco Muñoz J. (comp.): 183-203. Quito: Tramasocial.
- Mayorga, Fernando (1998). "Compadres y padrinos: el rol del neopopulismo en la consolidación democrática y la reforma estatal en Bolivia". En *El fantasma del populismo. Aproximación a un tema (siempre) actual*, Felipe Burbano de Lara (ed.): 119-131. Caracas: Nueva Sociedad, ILDIS-Ecuador, FLACSO Ecuador.
- _____ (2003). "Elecciones en Bolivia: lo nuevo y lo viejo". En *Anuario social y político de América Latina y el Caribe* n.º 6: 9-17. Caracas: Nueva Sociedad, FLACSO.
- _____ (2007). *Encrucijadas. Ensayos sobre democracia y reforma estatal en Bolivia*. La Paz: Editorial Gente Común, CESU-UMSS.
- Mayorga, René (1995). *Antipolítica y neopopulismo*. La Paz: CEBEM.
- _____ (2001). "Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia". En *Tipos de presidencialismos y coaliciones políticas en América Latina*, Jorge Lanzaro (comp.): 101-135. Buenos Aires: CLACSO.
- Mejía, Andrés (2002). *Gobernabilidad democrática, sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador, 1978-1998*. Quito: Konrad Adenauer Stiftung.
- Menéndez Carrión, Amparo (1986). *La conquista del voto en el Ecuador. De Velasco a Roldós*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- _____ (1991). "Región y elecciones en el Ecuador: 1925-1988". En *La cuestión regional y el poder*, Rafael Quintero (ed.): 247-296. Quito: Corporación Editora Nacional.

- Mesa Gisbert, Carlos (1999). "Libro VII" y "Libro VIII". En *Historia de Bolivia*, José de Mesa, Teresa Gisbert y Carlos Mesa Gisbert (coords.): 465-470. La Paz: Editorial Gisbert.
- _____ (2008). *Presidencia sitiada. Memorias de mi Gobierno*. La Paz: Plural, Fundación Comunidad.
- Miller, David (1995). *Sobre la nacionalidad: autodeterminación y pluralismo cultural*. Barcelona: Paidós.
- Mills, Nick (1984). *Crisis, conflicto y consenso: Ecuador 1979-1984*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- _____ (1991a). "Del régimen militar al gobierno civil". En *Gobierno y política en el Ecuador contemporáneo*, Luis Verdesoto (coord.): 329-346. Quito: ILDIS.
- _____ (1991b). "Sector privado y Estado nacional en el Ecuador democrático, 1979-1984". En *La cuestión regional y el poder*, Rafael Quintero (ed.): 207-246. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Miño, Wilson (2008). *Breve historia bancaria del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Miranda, Carlos (2008). "Gas and its importance to the bolivian economy". En *Unresolved Tensions. Bolivia Past and Present*, John Crabtree y Laurence Whitehead (eds.): 177-193. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Molina, Carlos Hugo (coord.) (2008). *El movimiento cívico frente al proceso de descentralización y autonomía (1994-2006)*. Santa Cruz: El País, NCCR, The Graduate Institute (Geneva), CEPAD, Institute de Hautes Études, Graduate Institute of International and Development Studies.
- Molina, Grey (2005). "Ethnic politics in Bolivia: 'harmony of inequalities', 1900-2000". Trabajo presentado en el Tercer Foro para el Desarrollo Humano, 17-19 de enero, París.
- _____ (2008). "State-Society Relations in Bolivia: The Strength of Weakness". En *Unresolved Tensions: Bolivia Past and Present*, John Crabtree y Laurence Whitehead (eds.). Pittsburg, PA: University of Pittsburg Press.
- Moncayo, Paco (2010). "El Ejército Nacional, 1930-1942". En *Historia militar del Ecuador*, varios autores: 427-474. Quito: Academia Nacional de Historia del Ecuador, Ministerio de Defensa Nacional.

- Moncayo, Patricio (1991). "1972-1970". En *Gobierno y política en el Ecuador contemporáneo*, Luis Verdesoto (coord.): 267-282. Quito: ILDIS.
- Montúfar, César (2000). *La reconstrucción neoliberal. Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en Ecuador, 1984-1988*. Quito: Abya-Yala.
- Moreira, Carlos, Diego Raus y Juan Carlos Gómez Leyton (2008). "La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades". En *La nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*, Carlos Moreira, Diego Raus y Juan Carlos Gómez Leyton (coords.): 7-22. Uruguay: FLACSO Uruguay, Universidad Nacional de Lanús, Universidad Arcis, Ediciones Trilce.
- Moreno, Luis (1997). *La federalización de España. Poder político y territorio*. Madrid: Siglo XXI.
- _____ (2002). "Global y local: identidades territoriales y mesogobiernos". En *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*, William Safran y Ramón Máiz (coords.): 97-111. Barcelona: Ariel.
- Morris, Aldon, y Carol McClurg Mueller (1992). *Frontiers in Social Movement Theory*. Estados Unidos: Yale University Press.
- Negrete, Alfredo (1990). "El populismo: un proyecto histórico permanente en Guayaquil". En *Guayaquil: realidades y desafíos*, varios autores: 331-350. Quito: CORDES.
- Nicholson, Linda y Steve Seidman (eds.) (1995). *Social Postmodernism. Beyond Identity Politics*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Nielsen, Kai (2004). "Are Nation-states obsolete? The challenge of globalization". En *The Fate of the Nation-state*, Michel Seymour (ed.): 153-170. Kingston, Canadá: McGill-Queen's University Press.
- Noboa, Ricardo (1999). "La crisis de la República unitaria y sus alternativas". En *Descentralización*, Francisco Muñoz J. (comp.): 225-236. Quito: Tramasocial.
- _____ (2004). *El país del ¡NO!* Guayaquil: Edino.
- Norman, Wayne (2006). *Negotiating Nationalism. Nation Building, Federalism and Secession*. Oxford: OUP.
- North, Liisa (2004). "State building, State dismantling, and financial crises in Ecuador". En *Politics in the Andes. Identity, Conflict, Reform*, Jo-Marie Burt y Philip Mauceri (eds.): 187-206. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

- North, Liisa y Juan Maiguascha (1991). "Orígenes y significado del velasquismo: lucha de clases y participación política en el Ecuador, 1920-1972". En *La cuestión regional y el poder*, Rafael Quintero (ed.): 89-160. Quito: Corporación Editora Nacional.
- O'Donnell, Guillermo (1993). "Estado, democratización y ciudadanía". *Nueva Sociedad* n.º 128: 62-87.
- _____ (1995). "¿Democracias delegativas?". En *Instituciones políticas y sociedad*, Romeo Grompone (ed.): 222-242. Lima: IEP.
- _____ (2004). "Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para la discusión". En *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, varios autores: 149-192. Buenos Aires: PNUD.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter (1991). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, vol. 4. Buenos Aires: Paidós.
- Ojeda, Lautaro (2000). *La descentralización en el Ecuador: avatares de un proceso inconcluso*. Quito: Abya-Yala.
- _____ (2001). *Estado del debate: sobre autonomía y descentralización*. Quito: PNUD.
- Oviedo, Fernando (2010). "Evo Morales and the Altiplano". *Latin American Perspectives* vol. 37 Issue 3 n.º 172: 91-106.
- Pachano, Simón (2007). "El territorio de los partidos. Ecuador: 1979-2002". En *La trama de Penélope. Procesos políticos e institucionales en el Ecuador*: 133-172. Quito: FLACSO Ecuador, Ágora Democrática, IDEA, NIMD.
- _____ (2011). *Instituciones políticas y calidad de la democracia en Bolivia, Ecuador y Perú*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Pallares, Amalia (2004). "Entre Singapur y el Tahuantinsuyo: Estado, región y la nación imaginada". En *Estado, nación y región*, varios autores: 17-30. Guayaquil: Archivo Histórico del Guayas.
- Paramio, Ludolfo (2007). "Giro a la izquierda y regreso del populismo". *Nueva Sociedad* n.º 205: 62-74.
- Paredes, Willington (1999). "Condiciones, límites y laberintos de una descentralización democrática y democratizadora". En *Descentralización*, Francisco Muñoz J. (comp.): 237-277. Quito: Tramasocial.

- Paredes, Willington (2003). *Historia institucional del Banco Central del Ecuador Sucursal Mayor Guayaquil (1927-2002)*. Guayaquil: Archivo Histórico del Guayas.
- _____ (2007). “El oficio del historiador en una ciudad regenerada, glocalizada, con débil ciudadanía y precaria memoria histórica”. *Revista del Archivo Histórico del Guayas*, Segunda Época, II semestre 2006-I semestre 2007: 57-68.
- Parekh, Bhikhu (2000). “El etnocentrismo del discurso nacionalista”. En *La invención de la nación. Lecturas de la identidad de Herder a Homi Bhabha*, Álvaro Fernández Bravo (comp.): 91-120. Buenos Aires: Manantial.
- Patíño, Ricardo (2010). “Diferencias entre el socialismo del siglo XX y el socialismo del siglo XXI. La democracia participativa y el nuevo sujeto revolucionario”. En *Los nuevos retos de América Latina. Socialismo y Sumak Kawsay*, varios autores: 133-140. Quito: SENPLADES.
- Patzi, Félix (2007). *Insurgencia y sumisión. Movimientos sociales e indígenas*. La Paz: Ediciones Yachaywasi.
- Paz y Miño, Juan J. (2002). *La Revolución Juliana. Nación, Ejército y bancocracia*. Quito: Abya-Yala.
- Peña, Claudia (2009). “Santa Cruz: el poder y sus resistencias. Claves para entender la reivindicación autonomista cruceña”. En *Estudios urbanos. En la encrucijada de la interdisciplinariedad*, Fernanda Wanderley (coord.): 151-178. La Paz: CIDES, UMSA.
- Peña, Claudia y Nelson Jordán Bazán (2006). *Ser cruceño en octubre. Una aproximación al proceso de construcción de la identidad cruceña a partir de la crisis de octubre de 2003*. La Paz: Editorial Gente Común, PIEB, Museo de Historia de la UAGRM.
- Peña, Paula, Rodrigo Barahona, Luis E. Rivero y Daniela Gaya (2003). *La permanente construcción de lo cruceño. Un estudio sobre la identidad en Santa Cruz de la Sierra*. Santa Cruz de la Sierra: Fundación PIEB.
- Peñaranda, Raúl (2009). “Crónica del proceso constituyente”. En *Del conflicto al diálogo. Memorias del acuerdo constitucional*, Carlos Romero, Carlos Böhrtr Irahola, Raúl Peñaranda: 107-202. Bolivia: FES-ILDIS, fBDM.

- Pineo, Ronn (1994). “Guayaquil y su región en el segundo boom cacao-tero”. En *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930*, Juan Manguashca (ed.): 251-294. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Pinto Mosqueira, Gustavo (2008). *Pueblo, nación y nacionalismo cambia*. Santa Cruz de la Sierra: Fundación Nova.
- Platt, Tristan (1990). “La experiencia andina del liberalismo boliviano entre 1825 y 1900. Raíces de la rebelión de Chayanta (Potosí) durante el siglo XIX”. En *Resistencia, rebelión y conciencia campesina en los Andes. Siglos XVIII al XX*, Steve Stern (comp.): 261-313. Perú: IEP.
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). “El desarrollo de la democracia en América Latina”. En *La democracia en América Latina*: 31-71. Buenos Aires: PNUD.
- _____ (2007). *El estado del Estado en Bolivia. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano*. Bolivia.
- Portantiero, Juan Carlos (2002). “La múltiple transformación del Estado latinoamericano”. *Nueva Sociedad* n.º 180-181: 158-168.
- Postero, Nancy (2010). “Morales’s MAS government: building indigenous hegemony in Bolivia”. En *Latin American Perspectives* vol. 37 Issue 3 n.º 172: 18-34.
- Prada, Raúl (2007). “Articulaciones de la complejidad”. En *La transformación pluralista del Estado*, varios autores: 199-266. La Paz: Muela del Diablo.
- Prado, Fernando (2007). “Poder y elites hoy: ¿quiénes son y cómo ejercen su poder?”. En *Poder y elites en Santa Cruz. Tres visiones sobre un mismo tema*, Fernando Prado (coord.): 147-210. Santa Cruz: Cordadi, Cedure, El País.
- Prats, Joan (2007). “Prólogo”. En *Iyambae (sin dueño). 500 años de lucha contra el centralismo colonial*, Carlos Dabdoub (coord.): 1-12. Santa Cruz de la Sierra: Fundación Nova.
- _____ (2009). *Por una izquierda democrática. Escritos pensando en Bolivia*. La Paz: Plural.
- Prieto, Mercedes (2004). *Liberalismo y temor. Imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador postcolonial, 1895-1950*. Quito: FLACSO Ecuador, Abya-Yala.

- Przeworski, Adam *et al.* (1998). *Democracia sustentable*. Buenos Aires: Paidós.
- Putnam, Robert (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- _____ (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York: Simon & Schuster.
- Putnam, Robert y Kristin A. Goss (2003). "Introducción". En *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*, Robert Putnam (ed.): 8-33. Barcelona: Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores.
- Quintero, Rafael (1997). *El mito del populismo*. Quito: Abya-Yala, Universidad Simón Bolívar.
- Quintero, Rafael y Erika Silva (1991). *Ecuador: una nación en ciernes*. Quito: FLACSO Ecuador, Abya-Yala.
- Quispe, Felipe (2005). "La lucha de los *ayllus* kataristas hoy". En *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, Fabiola Escárzaga y Raquel Gutiérrez (coords.): 71-76. Puebla: Gobierno del Distrito Federal, Casa Juan Pablos, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Raad, Henry (2002). "Regionalismo y centralismo. La percepción y posición desde Guayaquil". En *Identidad regional, costeña y guayaquileña. Memorias de los seminarios realizados en julio y octubre de 1999*, varios autores: 123-134. Guayaquil: Archivo Histórico del Guayas.
- Radcliffe, Sarah y Sallie Westwood (1996). *Remaking the Nation. Place, Identity and Politics in Latin America*. Londres: Routledge.
- Ramírez, Franklin (2000). "Impug-nación regional. Demandas autonómicas e identidades regionales y nacionales en el Ecuador post-firma de la paz". Tesis de maestría. Quito: FLACSO Ecuador.
- _____ (2005). *La insurrección de abril no fue solo una fiesta*. Quito: Abya Yala.
- _____ (2006). "Mucho más que dos izquierdas". *Nueva Sociedad* n.º 205: 62-74.
- _____ (2010). "Desencuentros, convergencias, polarización (y viceversa). El gobierno ecuatoriano y los movimientos sociales". *Nueva Sociedad* n.º 227: 83-102.

- Ramírez, René (2010). "Socialismo del *sumak kawsay* o biosocialismo republicano". En *Los nuevos retos de América Latina. Socialismo y Sumak Kawsay*, varios autores: 55-76. Quito: SENPLADES.
- Ramón, Galo (1992). "Estado plurinacional: una propuesta innovadora atrapada en viejos conceptos". En *Pueblos indios, Estado y derecho*, varios autores: 9-24. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Requejo, Ferrán (2001). "Political liberalism in multinational states: the legitimacy of plural and asymmetrical federalism". En *Multinational Democracies*, Alain-G. Gagnon y James Tully (eds). Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- _____ (2008). "Multiculturalidad y pluralismo nacional. El caso del 'Estado de las autonomías' español". En *Estados y autonomías en democracias contemporáneas*, Natividad Gutiérrez Chong (coord.): 45-70. México, D.F.: Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Plaza y Valdéz.
- Rivera, Fredy (1999). "Ecuador-Perú: algunas dimensiones prospectivas". En *Ecuador-Perú. Horizontes de la negociación y el conflicto*, Adrián Bonilla (ed.): 333-342. Quito: FLACSO Ecuador.
- Roca, José Luis (2005). "Estatalidad: entre la pugna regional y el institucionalismo". En *Una historia de pactos y disputas. Regiones y poder constituyente en Bolivia*, Cuadernos de Futuro n.º 21. Bolivia: Bolivia.
- _____ (2007). *Fisonomía del regionalismo boliviano*. Santa Cruz de la Sierra: El País.
- _____ (2008). "Regionalism revisited". En *Unresolved Tensions. Bolivia Past and Present*, John Crabtree y Laurence Whitehead (eds.): 65-82. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Rodríguez, Alfredo y Gaitán Villavicencio (1987). "El problema de la vivienda en América Latina. El caso de Guayaquil". En *El proceso urbano en el Ecuador*, Fernando Carrión (ed.): 235-270. Quito: ILDIS.
- Rodríguez, Gustavo (1993). *Poder central y proyecto regional, Cochabamba y Santa Cruz en los siglos XIX y XX*. Bolivia: ILDIS, IDEAS.

- Rodríguez, Gustavo (2008). "Alcances y límites de la tercera nacionalización". En: *Nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia. La lucha de un pueblo por sus recursos naturales*, M. Gandarillas, M. Tahbud y G. Rodríguez (coords.): 97-142. Barcelona: Icaria.
- Rodríguez, Linda (1986). "La política en el Ecuador, 1830-1925". En *Cultura. Revista del Banco Central del Ecuador* vol. IX, n.º 26: 13-40.
- Rokkan, Stein y Derek Urwin (1982). "Introduction: centres and peripheries in Western Europe". En *The Politics of Territorial Identity. Studies in European Western Regionalism*, Stein Rokkan y Derek Urwin (eds.). Londres: Sage.
- Roldós Aguilera, León (1990). "El populismo: comentario". En *Guayaquil: realidades y desafíos*, varios autores: 351-37. Quito: CORDES.
- Romero Ballivián, Salvador (2003). *Geografía electoral de Bolivia*. Bolivia: FUNDEMOS, Fundación Hanns Seidel.
- Romero Pittari, Salvador (1989). "El nuevo regionalismo". Documento de Trabajo n.º 2. Bolivia: Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana.
- Romero, Carlos (2009). "Bolivia: de la confrontación al pacto político". En *Del conflicto al diálogo. Memorias del acuerdo constitucional*, varios autores: 9-48. La Paz: FBDM-NIMD, FES-ILDIS.
- Rueschemeyer, Dietrich (2003). "Can one of a few cases yield theoretical gains?". En *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer (eds.): 305-336. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Saint-Geours, Yves (1990). "Economía y sociedad. La Sierra Centro-Norte (1830-1875)". En *Nueva historia del Ecuador*, vol. 7, Época Republicana I, Enrique Ayala (ed.): 37-68. Quito: Corporación Editora Nacional, Grijalbo.
- Saint-Upéry, Mark (2008). *El sueño de Bolívar. El desafío de las izquierdas sudamericanas*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Salgado, Germánico (1995). *Del desarrollo al espejismo: el tránsito de la economía ecuatoriana en los años 60 y 70*. Quito: Corporación Editora Nacional, ILDIS.

- Sánchez-Parga, José (comp.) (1990). "Etnia, poder y diferencia". En *Etnia, poder y diferencia*: 72-112. Quito: Abya-Yala.
- _____ (1993). "Comunidad indígena y estado nacional". En: *Pueblos indios, Estado y derecho*, varios autores, pp. 61-78. Quito: Corporación Editora Nacional, ILDIS.
- Sánchez Varas, Alberto (2008). *Junta de Beneficencia de Guayaquil, 1888-2008. 120 años de servicio*. Guayaquil: Cámara Ecuatoriana del Libro.
- Sánchez, Francisco (2007). "Ecuador: el indio como problema". En *Pueblos indígenas y política en América Latina*, Salvador Martí i Puig (ed.): 361-392. Barcelona: Fundación CIDOB.
- _____ (2008). *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002*. Quito: FLACSO Ecuador, Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.
- Sandoval Arenas, Dunia (comp.) (2003). *Santa Cruz: economía y poder, 1952-1993*. La Paz: Facultad de Humanidades, UAGRM, CEDURE, PIEB.
- Sandóval Rodríguez, Isaac (1983). "La cuestión regional en Santa Cruz". En *El poder de las regiones*, Fernando Calderón y Roberto Laserna (comps.): 147-176. Cochabamba: CERES-CLACSO.
- Sassen, Saskia (1998). *Globalization and its Discontents*. Nueva York: The New Press.
- Scheff, Thomas (1994). "Emotions and identity. A theory of ethnic nationalism". En *Social Theory and the Politics of Identity*, Craig Calhoun (ed.): 277-303. Oxford: Blackwell.
- Schwarzmantel, John (2004). "Nationalism and fragmentation since 1989". En *The Blackwell Companion to Political Sociology*, Kate Nash y Alan Scott (eds.): 386-395. Oxford: Blackwell.
- Selligson, Mitchell (2008). *Cultura política de la democracia en el Ecuador, 2008. Impacto de la gobernabilidad*. Proyecto LAPOP. Quito: Vanderbilt University Center for the Americas, CEDATOS.
- SENPLADES (2009). *Recuperación del Estado nacional para alcanzar el buen vivir, memoria bienal 2007-2009*. Quito: SENPLADES.

- Sivak, Martín (2007). *Santa Cruz: una tesis. El conflicto regional en Bolivia (2003-2006)*. La Paz: Plural.
- Skocpol, Theda (1979). *States and Social Revolutions. A Comparative Analysis of France, Rusia and China*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- _____ (2003). "Doubly engaged social science: the promise of comparative analysis". En *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer (eds.): 407-428. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Smith, Anthony (1993). *National Identity*. Nevada: University of Nevada Press.
- Snow, David, y Robert Benford (1992). "Master Frames and Cycles of Protest". En *Frontiers in Social Movement Theory*, Aldon Morris y Carol McClurg (eds.): 133-155. New Haven, CT: Yale University Press.
- Sojo, Carlos (2008). *La modernización sin Estado. Reflexiones en torno al desarrollo, la pobreza y la exclusión social en América Latina*. San José: FLACSO Costa Rica.
- Sollors, Wener (1995). "Who is ethnic". En *The Post-colonial Studies Reader*, Bill Ashcroft, Gareth Griffiths y Helen Tiffin (eds.): 219-223. Londres y Nueva York: Routledge.
- Solórzano, María Soledad (2004). "Migración, comercio y reconstrucción constante. Guayaquil, una ciudad con identidad propia". En *Estado, nación y región*, varios autores: 355-378. Guayaquil: Archivo Histórico del Guayas.
- Soruco, Ximena (2008). "De la goma a la soya: el proyecto histórico de la elite cruceña". En *Los barones del oriente. El poder de Santa Cruz ayer y hoy*, varios autores: 1-100. Santa Cruz de la Sierra: Fundación Tierra.
- Stavenhagen, Rodolfo (2002). "Indigenous people and the state in Latin America. An ongoing debate". En *Multiculturalism in Latin America. Indigeneous Rights, Diversity and Democracy*, Rachel Sieder (ed.): 24-45. Gran Bretaña: Palgrave Press.
- Stefanoni, Pablo y Hervé Do Alto (2006). *La revolución de Evo Morales. De la coca al palacio*. Buenos Aires: Capital Intelectual, S. A.

- Stefanoni, Pablo, Franklin Ramírez y Maristella Svampa (2009). *Las vías de la emancipación. Conversaciones con Álvaro García Linera*. La Habana: Ocean Sur.
- Stein, Stanley y Barbara Stein (1970). *The Colonial Heritage of Latin America*. Nueva York: Oxford University Press.
- Suárez, Hugo (2003). *Una semana fundamental. 10-18 de octubre*. La Paz: Muela del Diablo.
- Suazo, Moira (2009). *¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia*. La Paz: Fundación Ebert.
- Swartz, David (1997). *Culture & Power. The Sociology of Pierre Bourdieu*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tahbud, Marwan (2008). "Las nacionalizaciones petroleras del siglo XX". En *Nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia. La lucha de un pueblo por sus recursos naturales*, M. Gandarillas, M. Tahbud y G. Rodríguez (coords.): 29-58. Barcelona: Icaria.
- Tapia, Luis (2006). "La dinámica de la ciudadanía en la reforma del Estado y la sociedad civil". En *Bolivia: fin de un ciclo y nuevas perspectivas (1993-2003)*, Pilar Domingo (ed.): 167-198. Barcelona: Bellaterra.
- _____ (2007). "Una reflexión sobre la idea de Estado plurinacional". *OSAL*, vol. VIII n.º 22: 47-63.
- _____ (2011). "Clivajes sociales y clivajes políticos". En *Desarrollo, desigualdades y conflictos sociales. Una perspectiva desde los países andinos*, Marcos Cueto y Adrián Lerner (eds.): 95-114. Lima: IEP.
- Tapia, Luis, Raquel Gutiérrez y Álvaro García Linera (2000). "La forma multitud de la política de las necesidades vitales". En *El retorno de la Bolivia plebeya*, varios autores: 143-195. La Paz: Muela del Diablo.
- Tarrow, Sidney (1992). "Mentalities, political cultures and collective action frames: constructing meaning through action". En *Frontiers in Social Movement Theory*, Aldon D. Morris & Carol McClurg Mueller (eds.): 174-202. New Haven, CT: Yale University.
- _____ (1997). *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.

- Taylor, Charles (1993). "La política del reconocimiento". En *El multiculturalismo y "la política de reconocimiento"*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Thomson, Sinclair (2006). Cuando solo reinasen los indios: la política ayмара en la era de la insurgencia. La Paz: Muela del Diablo.
- Thomson, Sinclair y Forrest Hylton (2004). "The roots of rebellion". *NA-CLA Report on America*, noviembre-diciembre.
- _____ (2007). *Revolutionary Horizons. Past and Present in Bolivian Politics*. Brooklyn, NY: Verso.
- Tilly, Charles (2008). *Contentious Performances*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Toranzo, Carlos (2008). "Let the mestizos stand up and be counted". En *Unresolved Tensions. Bolivia Past and Present*, John Crabtree y Laurence Whitehead (eds.): 35-50. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Touraine, Alan (1978). *Las sociedades dependientes. Ensayos sobre América Latina*. México, D.F.: Siglo XXI.
- Urenda, Juan Carlos (2009a). *El sueño imperturbable. El proceso autonómico boliviano*: 11-87. Santa Cruz: Academia Boliviana de Estudios Constitucionales, El País.
- _____ (2009b). *El Estado Catoblepas. Las contradicciones destructivas del Estado boliviano*. Santa Cruz: El País.
- Urwin, Derek (1982). "Conclusions: perspectives on conditions of regional protest and accommodation". En *The Politics of Territorial Identity. Studies in European Western Regionalism*, Rokkan Stein y Derek Urwin (eds.). Londres: Sage.
- Valdivia, Gabriela (2010). "Agrarian capitalism and struggles over hegemony in the Bolivian lowlands". *Latin American Perspectives* vol. 37 Issue 4 n.º 173: 67-87.
- Vallespín, Fernando (2003). "Globalización y política: la crisis del Estado". En *Teoría política: poder, moral, democracia*, Aurelio Arteta, Elena García Guitián y Ramón Máiz (eds.): 402-423. Madrid: Alianza.
- Van Cott, Donna Lee (2000). "A political analysis of legal pluralism in Bolivia and Colombia". *Journal of Latin American Studies* n.º 32: 207-235. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

- Van Cott, Donna Lee (2003). "From exclusion to inclusion: Bolivia's 2002 elections". *Journal of Latin American Studies* n.º 4 vol. 35: 751-775. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- _____ (2004). "Los movimientos indígenas y sus logros: la representación y el reconocimiento jurídico en los Andes". *América Latina Hoy* vol. 36.
- Velasco, Fernando (1979). *Reforma agraria y movimiento campesino indígena de la sierra: hipótesis para una investigación*. Quito: El Conejo.
- Verdesoto, Luis (2000). *¿Por qué y para qué descentralizar al Estado ecuatoriano?*. Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo.
- Verdesoto, Luis y Gloria Ardaya (2010). "Estatalidad de la democracia y la democratización del Estado en el Ecuador". En *Transiciones y rupturas. El Ecuador en la segunda mitad de siglo XX*, Felipe Burbano de Lara (coord.): 115-158. Quito: FLACSO Ecuador, Ministerio de Cultura.
- _____ (2011). "Continuidad y cambios en el desarrollo local y regional. Una aproximación al caso ecuatoriano". En: *Revista Polémica* n.º 6: 130-143.
- Vergara, Alberto (2007). *Ni amnésicos ni irracionales. Las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica*. Lima: Solar.
- Viciano, Roberto (2009). "Algunas consideraciones sobre la organización territorial del Estado en la Constitución ecuatoriana de 2008". En *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, Derechos e instituciones*, Santiago Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storini (eds.): 105-117. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.
- Villavicencio, Gaitán (2002). "Lo social y lo urbano en la identidad guayaquileña". En *Identidad regional y costeña guayaquileña*, varios autores: 95-102. Guayaquil: Archivo Histórico del Guayas.
- Waldmann, Adrián (2008). *El hábitus cambia. Estudio etnográfico sobre Santa Cruz de la Sierra*. Santa Cruz: El País.
- Weber, Jeffrey (2010). "Carlos Mesa, Evo Morales and a divided Bolivia (2003-2005)". *Latin American Perspectives* vol. 37 n.º 3: 51-70.
- Weber, Max (1977a). *Economía y sociedad*, cap. IX. *Sociología del Estado*. México: Fondo de Cultural Económico.
- _____ (1977b). *Economía y sociedad*, cap. VIII. *Comunidades políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Whitehead, Laurence (1973). "National power and local power: the case of Santa Cruz de la Sierra, Bolivia". En *Latin American Urban Research*, F. Rabinowitz y F. Trueblood, vol. III: 23-46. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University.
- Williams, Derek (2007). "La creación del pueblo católico ecuatoriano, 1861-1875". En *Cultura política en los Andes (1750-1950)*, Cristóbal Aljovin y Nils Jacobsen (eds.): 319-346. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, IFEA.
- Williamson, John (1990). "What Washington Means by Policy Reform". En *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, John Williamson (ed.): cap. 2. Washington D.C.: Peterson Institute of International Economics.
- Yashar, Deborah (2005). *Contesting Citizenship in Latin America. The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- _____ (2007). "Citizenship regimes, the State and ethnic cleavages". En *Citizenship in Latin America*, Joseph S. Tulchin y Meg Ruthenburg (eds.): 59-74. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Young, Mitchell, Eric Zuelow y Andreas Sturm (2007). "The owl's early flight: globalization and nationalism. An introduction". En *Nationalism in a Global Era. The Persistence of Nations*, Eriz Zuelow, Mitchell Young y Andreas Sturm (eds.): 1-16. Manitoba, Canadá: Routledge.
- Zald, Mayer (1999). "Cultura, ideología y creación de marcos estratégicos". En *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, Doug McAdam, John D. McCarthy, Mayer Zald (eds.): 369-388. Madrid: Ediciones Istmo.
- Zalles, Alberto (2005). "Una pieza en el rompecabezas boliviano. El proyecto autonomista de Santa Cruz". *Nueva Sociedad* n.º 201: 20-32.
- Zamosc, León (1993). "Protesta agraria y movimiento indígena en la sierra ecuatoriana". En *Sismo étnico en el Ecuador*, varios autores: 273-304. Quito: CEDIME, Abya-Yala.
- Zavaleta Reyles, Diego (2008). "Oversimplifying identities. The debate over what is indígena and what mestizo". En *Unresolved Tensions. Bolivia Past and Present*, John Crabtree y Laurence Whitehead (eds.): 51-64. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

- Zavaleta, René (1998). *50 años de historia*. Cochabamba: Los Amigos del Libro.
- _____ (2008). *Lo nacional-popular en Bolivia*. La Paz: Plural.
- Zepeda, Beatriz (2010). "Construyendo la nación en el siglo XXI: la 'Patria' en el discurso del presidente Correa". En *Transiciones y rupturas. El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX*, Felipe Burbano de Lara (coord.): 159-196. Quito: FLACSO Ecuador, Ministerio de Cultura.
- Zeregna, Tina (2007). "La imagen postal de Guayaquil. De las imágenes regeneradas a las microintenciones de control estético". *Íconos* n.º 27: 91-105. Quito: FLACSO Ecuador.
- Zizek, Slavoj (1998). "Multiculturalismo, o la lógica cultural del capitalismo multinacional". En *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*, Slavoj Zizek y Fredric Jameson (coords.): 137-188. Buenos Aires: Paidós.
- Zuckerman, Alan (1975). "Political cleavage: a conceptual and theoretical analysis". *British Journal of Political Science* vol. 5 n.º 2: 231-248.



En este libro Felipe Burbano expone clara e incisivamente la tensa evolución del modelo de organización territorial del Estado nacional en Bolivia y en Ecuador desde inicios del siglo XX hasta la primera década del siglo XXI. La investigación se centra en el difícil encaje de Santa Cruz y Guayaquil con sus respectivos Estados y naciones, y en las recurrentes reivindicaciones territoriales de sus elites y sociedades locales. El autor hace referencia a las variaciones históricas del clivaje territorial centro-periferia a lo largo del siglo XX. También aborda la emergencia reciente de reivindicaciones autonomistas y soberanistas enmarcadas por los procesos de crisis y reforma estatal de fines de la década de los 90.

Burbano de Lara argumenta que la crisis territorial fue un factor clave para entender la implosión del sistema político y partidario anterior y el ascenso de nuevos movimientos y liderazgos políticos (de Evo Morales y de Rafael Correa). Detalla cómo estas administraciones han intentado recomponer la organización territorial del poder recuperando la capacidad del Gobierno central para obtener (y redistribuir) recursos aplicando un “nuevo” modelo económico basado en la explotación de *commodities*.

Se trata de un libro imprescindible para quienes persiguen ahondar el análisis sobre las transformaciones estatales en Bolivia y Ecuador, a partir de las configuraciones territoriales e identitarias de la política.

Salvador Martí i Puig
Universidad de Salamanca/Universitat de Girona



FLACSO
ECUADOR