

Fernando Carrión y Paulina Cepeda,
editores

Ciudad Capitales en América Latina: capitalidad y autonomía



INSTITUTO
DE INVESTIGACIONES
SOCIALES

Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM



UFRJ

MU

MAESTRIA EN URBANISMO
Facultad de Arquitectura de Urbanismo y Diseño
Universidad Nacional del Cerebro, Argentina



FLACSO
ECUADOR

© 2021 FLACSO Ecuador
Septiembre de 2021

ISBN: 978-9978-67-582-3
FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 68-03
www.flacso.edu.ec

Ciudades capitales en América Latina : capitalidad y autonomía
/ editado y compilado por Fernando Carrión y Paulina Cepeda.
Quito : FLACSO Ecuador. 2021

ix, 639 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, mapas, tablas.

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978675823

CIUDADES ; REFORMA ; AUTOGOBIERNO ;
DESCENTRALIZACIÓN ; AUTONOMÍA ; HISTORIA ;
NEOCONSTITUCIONALISMO ; DERECHO A LA
VIVIENDA ; POLÍTICA DE SUELO ; INVERSIÓN
PÚBLICA ; GOBERNANZA ; AMÉRICA LATINA.

I. CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR-COMPILADOR.

II. CEPEDA, PAULINA, EDITORA-COMPILADORA

307.76 - CDD

Índice

Presentación	IX
El Derecho <i>DE</i> la ciudad en las capitales de América Latina <i>Fernando Carrión Mena y Paulina Cepeda</i>	1
CAPÍTULO I	
¿LAS CIUDADES CAPITALES TIENEN AUTONOMÍA?	
<hr/>	
Las ciudades capitales y despliegue estatal en América Latina <i>Fernando Carrión Mena</i>	35
Los estatutos de autonomía en el Ecuador <i>Juan Pablo Aguilar A.</i>	67
Estatuto da metrópole nas cidades brasileiras <i>Carolina Heldt D'Almeida, Fernando de Mello Franco y João Sette Whitaker Ferreira</i>	77
Estado de las autonomías en España y su incidencia en la región andina <i>Decio Machado</i>	99

CAPÍTULO II

REGÍMENES DE CAPITALIDAD: COMPETENCIAS, RECURSOS Y GOBIERNO

Reconstruyendo el *rompecabezas legal*: las competencias en la regulación de políticas de suelo y habitacionales en la Argentina 123
Felipe Mesel

Los retos fiscales de las ciudades capitales en América Latina 147
Huáscar Eguino y Gilberto Chona

Ciudades, representación política y ciudadanía: comparando diseños constitucionales a nivel subnacional
Flavia Freidenberg y Karolina M. Gilas 171

Gobernanza y participación ciudadana en ciudades capitales (y el caso de la Ciudad de México)
Lucía Álvarez Enríquez 209

CAPÍTULO III

CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES UNITARIOS

La capitalidad de Bogotá distrito capital 235
Paul Bromberg

Quito: la agonía de una capitalidad débil y el elusivo camino hacia una ciudad autónoma 277
Felipe Burbano de Lara

Región metropolitana de Santiago de Chile: globalización y desigualdad. 303
Luis Eduardo Bresciani L.

Fragmentación institucional, desigualdad y gobierno del área metropolitana de Lima (Perú) 327
Manuel Dammert-Guardia y Laura Lozada

Sucre y La Paz. Historia de una disputa capital 355
Moira Zuazo

El caso de Montevideo 381
Salvador Schelotto

CAPÍTULO IV

CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES FEDERALES

Luces y sombras de la autonomía porteña.
Reflexiones político-institucionales a veinticinco años
de su funcionamiento 407
Rafael Gentili

La Ciudad de México, el estatus de la capital
en el sistema federal 429
Alicia Ziccardi

El caso de la autonomía “tutelada” del
Distrito Federal en Brasil 447
Benny Schwarsberg y Maribel Aliaga Fuentes

La accidentada travesía de la ciudad de Caracas y
su área metropolitana 467
Marco Negrón

CAPÍTULO V

ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

La difícil construcción de la autonomía en Quito capital 491
Fernando Carrión Mena

Ingresos actuales y potenciales del DMQ 515
Francisco Andrés Garcés R.

Distrito Metropolitano de Quito: competencias y atribuciones	531
<i>Eulalia Flor Recalde</i>	
Ciudadanías postergadas: retos hacia el estatuto autonómico	549
<i>Verónica Silva</i>	
Derecho a la ciudad, una visión para Quito	577
<i>Luis Vladimir Morales P.</i>	
La protección del Chocó Andino a la luz de los derechos de la naturaleza y del proyecto de estatuto de autonomía del Distrito Metropolitano de Quito	597
<i>Adriana Rodríguez C. y Viviana Morales N.</i>	
Comunas ancestrales en los Andes quiteños	615
<i>Freddy Enrique Simbaña P.</i>	

Quito: la agonía de una capitalidad débil y el elusivo camino hacia una ciudad autónoma

Felipe Burbano de Lara¹

Resumen

Este artículo presenta un relato interpretativo de la trayectoria de Quito como ciudad capital desde una doble narrativa: el debilitamiento de su condición de capitalidad, y el elusivo y contradictorio proceso hacia su posible constitución como distrito metropolitano autónomo. Se argumenta que, mientras la pérdida de la capitalidad resulta de las críticas persistentes y continuas al modelo de estado unitario y centralista, el bloqueo del proceso hacia un distrito metropolitano autónomo se explica por la pobre cultura autonomista de la ciudad, y el errático comportamiento de sus elites políticas en medio de las reformas y contrarreformas estatales de los últimos 30 años.

Palabras clave

Capitalidad, Descentralización, Recentralización, Autonomías, Estado Unitario, Nación, Identidades.

1 Doctor en Política por la Universidad de Salamanca. Profesor investigador de FLACSO Ecuador. fburbano@flacso.edu.ec

Introducción

Los erráticos procesos de reforma estatal de las últimas dos décadas convirtieron al Ecuador en un Estado sin capitalidad, y dejaron a su capital, Quito, sin poder transitar hacia su constitución como ciudad autónoma. La pérdida de capitalidad obedece a una conjunción de razones históricas y a una continua, y a la vez confusa, reforma del modelo estatal unitario y centralista. Las dos dinámicas han situado a Quito en una suerte de bloqueo político: no puede ejercer más su condición de capital, de donde irradiaba un sentido de identidad sobre el Estado nación, pero tampoco puede dar el salto hacia una ciudad, cuyo horizonte se define desde el ideal de un gobierno autónomo.

En los Estados latinoamericanos, las ciudades capitales han experimentado una transformación de su condición como centros estatales y referentes de la nación en las últimas décadas. Un buen número de capitales, tanto de estados federales como unitarios, emprendieron procesos de reconversión hacia nuevas formas de gobierno: ciudad federativa (Ciudad de México, 2016); ciudad autónoma (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1996); región metropolitana (Santiago, 1976); ciudad departamento (Montevideo, 2009); municipalidad metropolitana – provincial (Lima, 2002). En todos los casos, las ciudades capitales se distanciaron de su capitalidad para transformarse en entidades de gobierno autónomo. La redefinición del papel de capitales en la formación de sus respectivos Estados tiene dos causas: 1) modificaciones en la estructura territorial del poder, impulsadas por un amplio proceso de descentralización política y de competencias en las últimas dos décadas, y 2) dinámicas de crecimiento urbano con enormes concentraciones poblacionales y nuevas y complejas problemáticas en las áreas metropolitanas, que demandan estructuras de gobierno con mayores recursos, atribuciones y capacidades institucionales. La reconversión de las capitales en distritos de gobierno autónomo ha supuesto redefinir su rol histórico como centros organizadores y productores de la identidad nacional.

Ecuador no ha sido una excepción en cuanto a las dinámicas de cambio estatal. La reforma de la estructura territorial del poder, iniciada a mediados de los años '90 de la mano de los procesos descentralizadores, cuestionó severamente el modelo unitario y centralista y, por extensión, el papel

desempeñado por la ciudad capital y sus elites en la producción de la identidad nacional. Sin embargo, a diferencia de otras capitales, la reconversión de Quito en ciudad autónoma ha experimentado un retraso en el tiempo. Desde la declaración de Quito como Distrito Metropolitano en 1993, la ciudad no ha podido dar nuevos pasos en esa dirección.

Como analizaré en este artículo, los intentos de la capital por darse a sí misma un estatuto autonómico se han movido erráticamente al vaivén de la confusa reforma del Estado, con dos momentos claramente diferenciados y contrapuestos: descentralización y autonomías (1995-2006), y recentralización y nacionalismo (2007-2017). En ese proceso de reforma y contrarreforma estatal, Quito perdió rumbo, y hoy vive una crisis de identidad y gobierno cuyo signo más visible son sus precarios y fragmentados liderazgos, y la falta de horizonte político como ciudad autónoma.

La capitalidad se refiere a la concentración espacial de un poder simbólico en torno a la configuración del Estado nacional y al ejercicio tutelar de ese poder sobre las poblaciones que habitan un territorio soberano. El sentido de capitalidad tiene una doble función: de un lado, articula a la ciudad capital como eje de la nación y cohesiona a sus élites, y del otro, genera un movimiento a través del territorio para integrarlo a un horizonte de pertenencia estatal. En los Estados unitarios y centralistas, como es el caso de Ecuador, el centro se define por la primacía de una ciudad (área o región) sobre la organización territorial, como lo explican Rokkan y Urwin (1982). Estos autores llaman al modelo unitario monocéfalo, por oposición al federalista. Los centros son lugares privilegiados dentro de un territorio donde se condensan recursos militares, institucionales, administrativos, económicos y culturales. Una capitalidad fuerte concentra tanto recursos de poder burocráticos (Weber, 1974) como simbólicos (Bourdieu y Wacquant, 1994). La capital sería el lugar desde donde se produce un sentido de la historia nacional unida al Estado moderno como forma de organización política territorial. La producción simbólica de la nación fue asumida por las ciudades capitales desde sus configuraciones institucionales como sedes de gobierno, con sus monumentos, ritualidades, narrativas históricas y su proyección sobre el territorio. En América Latina, la nación tiene impreso un fuerte sentido de capitalidad.

La crisis de capitalidad alude, por tanto, a un proceso por el cual el Estado pierde un espacio histórico de producción del sentido nacional desde la ciudad capital. Como veremos, ese proceso de producción cultural puede desplazarse desde las elites capitalinas hacia algún otro actor, que bien pueden ser los militares o la figura del líder populista. Para la ciudad capital, sus intelectuales y políticos, la imposibilidad de ejercer la capitalidad implica una pérdida de funcionalidad y extravío en su relación con el Estado. Allí donde este rol se debilita, las capitales saltan a la autonomía, urgidas por enfrentar las inmensas problemáticas urbanas que les agobian. Como intentaré mostrar en este artículo, Quito perdió la condición de capitalidad y a la vez se encuentra bloqueada en el proceso hacia el autonomismo.

Breve contextualización histórica

El Ecuador ha sido, tradicionalmente, un Estado con una capitalidad débil. Si bien en su constitución como república no se cuestionó la condición de Quito como sede de gobierno, los alcances del poder central fueron permanentemente negociados entre los departamentos constitutivos del nuevo Estado (Maignashca, 1994; Demélas, 2003; Kingman, 2006). Cada uno de los tres departamentos que configuraron el naciente Estado ecuatoriano –Cuenca, Guayaquil y Quito– se veía a sí mismo como un pueblo poseedor de su propia soberanía e identidad (Demélas, 2003: 327). Como todos los Estados de América Latina en el inicio de sus trayectorias republicanas, el ecuatoriano adoleció de una infraestructura que permitiera al poder central territorializar la política, y ejercer una plena soberanía dentro de fronteras bien delimitadas. Demélas sostiene que en Ecuador, como en ningún otro país andino, la formación del Estado republicano alcanzó la dimensión de un pacto fundacional entre varios pueblos (departamentos), cada cual dueño de un sentimiento profundo de soberanía. Las diversas rupturas del pacto durante el siglo XIX constituían ejercicios políticos para reasumir los derechos soberanos de los pueblos sobre sus territorios y sociedades, con el propósito de redefinir los acuerdos de formación estatal (Demélas, 2003: 331). El tema central fue la repartición de poderes entre

el gobierno central y los departamentos del nuevo Estado. El principal conflicto fundacional giró alrededor del clivaje territorial entre regiones (Maiguashca, 1994). Si bien Ecuador optó por una fórmula unitaria y centralista, la continuidad estatal se logró solo cuando se definió un camino intermedio entre un unitarismo difuso, muy descentralizado, y un unitarismo vertical y rígido.

La estructura territorial, fragmentada entre tres espacios regionales, se vuelve a reconfigurar en la transición del siglo XIX al XX con la Revolución Liberal de 1895. Su principal legado fue una estructura regionalizada del poder territorial entre Guayaquil, como zona de auge y prosperidad económica, y Quito, como centro político y sede de gobierno (León, 2003). La separación del poder político y económico mediante un clivaje territorial permite hablar de un Estado ecuatoriano centralista y unitario, atravesado por un desajuste estructural (Eaton, 2008): una capital obligada a negociar constantemente las condiciones de su centralidad con otra región donde se concentraba la riqueza económica, gracias a su exitosa inserción en el floreciente comercio internacional.

Si bien la historia del Estado ecuatoriano ha sido destacada desde la conflictividad regional entre Sierra y Costa, con Quito y Guayaquil como ejes articuladores de cada espacio, la constitución de la estructura territorial fue más compleja a lo largo del siglo XX (Burbano de Lara, 2014). Desde la llamada Revolución Juliana de 1925, la configuración territorial del poder operó en una conflictiva dinámica del clivaje centro-periferia en la que destacan tres fases: a) largos períodos de fractura política por rivalidades insalvables entre las elites regionales (1930-1948); b) lapsos más bien cortos de estabilidad, gracias a pactos entre las elites regionales (1948-1960), y c) momentos de fortalecimiento de las estrategias de centralización estatal bajo gobiernos militares, anti oligárquicos y desarrollistas (1960-64 y 1972-76). La tónica del siglo XX fue la inestabilidad gubernamental alrededor de los conflictos políticos provocados por el complejo juego del clivaje territorial, con sus lógicas de tensión y pugna entre centralización y regionalización.

La inestabilidad gubernamental y política a lo largo del último siglo también expresa la debilidad de Quito para afirmar con fuerza su condi-

ción de capitalidad en el Estado nacional, y la dificultad del centro por concentrar poder, principalmente en relación con la sociedad guayaquileña. Todo intento de centralización fue contestado desde el regionalismo guayaquileño tanto en su vertiente oligárquica como populista. La capitalidad dio a las élites quiteñas un sentido de cohesión y distinción aristocrática en su confrontación con la oligarquía guayaquileña por el dominio estatal, pero no para irradiar un sentimiento nacional en el territorio desde sus valores y tradiciones.

El difuso nacionalismo ecuatoriano fue enarbolado en la segunda mitad del siglo XX por los militares, sobre todo por la dictadura de 1972-1975, autodenominada nacionalista y revolucionaria. A pesar del corto tiempo en que gobernó, su principal legado fue una estatalidad robustecida gracias a la nacionalización de las exportaciones petroleras. El Estado ganó fortalezas fiscales, dejó de depender de la tributación al comercio internacional dominado por los grupos guayaquileños, pudo mejorar las capacidades estatales a través de un conjunto de agencias nacionales, y llevar una política reformista de gobierno diferenciada de los grupos dominantes tradicionales. Pero el nacionalismo de los militares, difuso y efímero, limitó el poder y la influencia de las élites quiteñas sobre el Estado desde el ejercicio de la capitalidad.

Neoliberalismo, descentralización y autonomías: la ofensiva contra el centro y la capitalidad

El proceso iniciado a partir del retorno al sistema democrático (1979) y las reformas neoliberales del Estado –la llamada doble transición en América Latina– introdujeron con fuerza una crítica al Estado unitario y centralista en toda la región. La descentralización se situó como el horizonte de una reorganización del poder territorial. La transición a la democracia institucionalizó las elecciones de autoridades locales tanto en países con modelos estatales unitarios como en aquellos con estructuras federales. Una década más tarde, con el reparto de competencias y recursos a favor de los gobiernos locales, los sistemas de gobernanza territorial se volvieron

más heterogéneos y complejos (Carrión, 2003; Daughters y Harper, 2007; Freidenberg y Suárez-Cao, 2014).

En Ecuador, la reforma del poder territorial cobró fuerza cuando la tímida descentralización de comienzos de los '90 derivó en una lucha autonomista impulsada por dos actores colectivos de base territorial e identitaria poderosos, aunque de naturaleza social y política radicalmente opuestas: el movimiento indígena y el movimiento autonomista guayaquileño. Tal lucha arrastró, a inicios del nuevo milenio, a un conjunto de ciudades del país. Ambos movimientos desplegaron una crítica sistemática a la capitalidad del Estado encarnada en las élites quiteñas.

Desde inicios de los años '90, el movimiento indígena ecuatoriano, con sus permanentes levantamientos en la Sierra y en la Amazonía, abrió una lucha por una nueva distribución del poder territorial, por una renovación de los principios de soberanía y autodeterminación asociados al centro estatal, y por la defensa de las formas culturales del Estado nación. Así, reivindicó la idea del Ecuador como un Estado plurinacional, cuyo territorio está habitado por múltiples pueblos y naciones con derecho al autogobierno. También impugnó la pretensión de cualquier grupo particular de atribuirse la autoridad simbólica sobre el discurso legítimo de la nación. La descolonización del Estado, objetivo de la lucha indígena, traía consigo una crítica a las herencias aristocráticas del mundo hacendatario serrano, cuyo epicentro de poder y expresión ideológica había sido Quito.

El segundo cuestionamiento a la capitalidad vino del movimiento autonomista guayaquileño, que cobró fuerza en la segunda mitad de la década del '90, anclado en la larga tradición de lucha regionalista de la Costa ecuatoriana. Este propuso reemplazar el Estado unitario y centralista por uno de autonomías, inspirado en el modelo español.

Aunque diametralmente opuestos en su composición de clase, en su condición étnica y anclaje territorial ambos movimientos cuestionaron la idea de una nación única y homogeneizante como base del Estado. Los dos impugnaron al centro como depositario único de la soberanía y, por tanto, habilitado para ejercer el derecho a la autodeterminación territorial. El elogio de lo local y de lo territorial (Carrión, 2008), con sus identidades culturales propias, vino acompañado de una desconstitución estatal sobe-

ranista: la devolución del poder sobre los territorios a sus habitantes, como algo que se les había expropiado en el proceso de formación del Estado. Los dos movimientos plantearon el restablecimiento de derechos políticos ligados al autogobierno territorial. Los espacios locales demandaron una nueva representación de los territorios en la geografía política de los Estados nacionales (Barrera, 2007: 190). Territorios con derechos, injustamente tratados por el centro, emergen como reivindicación de espacios de autogobierno propio. A la vez, defendían procesos identitarios diferenciados culturalmente a los de la nación única y soberana, y articulados a localismos territoriales con largas historias de resistencia al centro. En la transición al nuevo milenio –en medio de una profunda crisis de estatalidad y gobernabilidad provocada, entre otras cosas, por la fragmentación regional del sistema de partidos (Alcántara y Freidenberg, 2001)– esta doble crítica generó un vaciamiento de lo nacional como espacio de gobierno. Mientras las elites centralizadoras vivieron el ascenso de los autonomismos como un proceso desintegrador de la vida estatal y la unidad nacional, desde las periferias territoriales y el movimiento indígena se lo celebraba como un momento democratizador de cambio estatal.

El paso de un discurso descentralizador a uno autonomista tuvo enormes implicaciones sobre las estrategias de centralización estatal y el ejercicio de la capitalidad por parte de las élites quiteñas. La crítica se centró en el excesivo poder acumulado por Quito como sede de gobierno. Se criticaron las empresas estatales, los presupuestos ministeriales, los contratos colectivos del sector público, la tramitología y hasta el peregrinaje a la capital como rito obligado de las periferias (Noboa, 1999: 233). La desconfianza permanente entre el centro y las periferias, una cultura de la sospecha entre elites regionales, muros impenetrables entre serranos y costeños (y particularmente entre quiteños y guayaquileños) fueron presentados como vicios del centralismo (Noboa, 1999). Este fue retratado, a su vez, como la causa de una injusta distribución de la riqueza nacional generadora de profundas desigualdades políticas, económicas y sociales entre los territorios. En oposición a un centro que disfruta de injustas prebendas mientras el resto del país se vuelve cada vez más pobre, la autonomía se planteaba como la vía de un Ecuador unido (Mata, 1999: 194). La condición de la nueva unidad

debía ser un poder de autodeterminación situado lo más cerca posible de la ciudadanía (Mata, 1999: 195); la autodeterminación, a la vez, como el fin de un poder tutelar ejercido por el centro sobre las periferias (Paredes, 1999). Las autonomías cobraron fuerza en la confrontación con el centro como espacio de poder generador de exclusión y marginalidad en las periferias (Paredes, 1999: 238).

En la lucha del autonomismo guayaquileño entró en juego el imaginario nacional y la capitalidad quiteña. En los trabajos del Archivo Histórico del Guayas, entidad encargada de reconstruir la historia y la identidad de los guayaquileños, se retrató el imaginario nacional como andino céntrico y quiteño céntrico. La población quiteña fue descrita como poseedora de un sentimiento de “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). El Archivo se encargó de mostrar el sentimiento de autonomía que acompaña históricamente la formación de Guayaquil y su cultura política, como “un aliento ancestral de libertad, inmanente a su historia y desarrollo social”. Los centralistas fueron cuestionados como destructores de la unidad (Gómez Iturralde, 2002b: 111).

A la crítica del imaginario de nación se sumó, desde un discurso decolonial, el movimiento indígena con la reivindicación del Estado plurinacional. Su crítica también reivindicó el derecho de la autodeterminación, no de regiones o ciudades, sino de pueblos y naciones con derechos territoriales usurpados por los colonizadores. Más claramente, su crítica se enfocó contra las élites quiteñas en tanto expresión de un poder hacendatario, aristocratizante, enquistado en el Estado, que había sometido a pueblos originarios a distintas formas de dominación. El discurso de la opresión indígena fue articulado con el de la resistencia de pueblos con culturas vivas, que emergen al terreno público para impugnar lo estatal nacional. A inicios de los ‘90, el anticolonialismo se expresó como un anhelo por recuperar tierras y territorios arrebataados. La reconstitución de lo indígena a partir de la politización de lo étnico se tradujo en un elogio de las diferencias culturales ligadas al derecho de autodeterminación territorial, con tradiciones culturales, lenguajes, formas de gobierno

y justicia propias. La politización de lo étnico fue una respuesta al nacionalismo étnico de las clases dominantes con su sistema de clasificación y distinción social. Quito y las élites quiteñas fueron presentadas como el centro simbólico de la producción jerárquica del mundo social y racial. Los pueblos indígenas emergieron a la escena política con una voz propia, por fuera del ventriloquismo de las clases dominantes que los había utilizado como peones semióticos en sus luchas de poder (Guerrero, 1994; Muratorio, 1994). Impugnaron el derecho asumido por las clases dominantes, sobre todo quiteñas y serranas, de hablar en nombre de la “la raza oprimida” (Guerrero, 1994).

Las movilizaciones indígenas de los años ‘90 culminaron con la toma simbólica de Quito para desafiar el poder del centro desde los márgenes estatales. Sus protagonistas reafirmaron su presencia vital en el campo cultural de la nación, cansados de jugar un rol secundario en una imagen del pasado creada por otros (Muratorio, 1994: 9). El concepto de diferencia cultural fue movilizad para reivindicar, desde un nuevo pluralismo identitario, frente a principios y valores universalizantes y, por eso, altamente discriminatorios de la nación. El nacionalismo étnico de las elites dominantes quedó sin piso; se volvió políticamente incorrecto en la escena del debate público. Como dice Guerrero, con el levantamiento caducaron las percepciones mentales que guiaban a los hombres públicos en el trato con la población indígena (Guerrero, 1994: 199). Se desvaneció una construcción fantasmal decimonónica.

La presencia e irrupción del movimiento indígena en el escenario social, cultural y político del país, por fuera de su enclaustramiento en los espacios locales y hacendarios, produjo una notable reconfiguración de la cultura política de los sectores populares. Lo indígena se proyectó sobre lo popular, lo abarcó, lo redefinió, se articuló a conceptos de clase y pueblo (populista), y desde allí lanzó un golpe moral al dominio tutelar de las elites serranas, sobre todo quiteñas, sobre el espacio rural y urbano andinos.

La última afirmación de capitalidad¹

El vendaval de cuestionamientos que enfrentaron el centralismo y la capitalidad, desde inicios de los noventa hasta mediados de la primera década del nuevo milenio, dejó a las élites quiteñas debilitadas en su derecho de ejercer un poder tutelar sobre la nación, con estilos, modos y valores de entender el Estado, la función pública y hasta la decencia política. Este fue un momento de larga crisis de gobierno nacional, con un sistema de partidos fragmentado, polarizado y desnacionalizado por el clivaje regional.

Para visualizar la forma cómo las élites quiteñas entendían la capitalidad y la desplegaron como un dispositivo político e identitario en su relación con el Estado, vuelvo sobre lo que podría considerarse como la última afirmación de capitalidad en el siglo XX: su despliegue, como recursos de movilización, en la lucha para destituir al presidente Abdalá Bucaram apenas seis meses después de posesionado (agosto 1996-enero 1997). La destitución de Bucaram fue una afirmación de la capitalidad de Quito frente a un político populista plebeyo de Guayaquil, construido en el imaginario de las elites como “el repugnante otro” (De la Torre, 1996). En el cortísimo tiempo que ocupó la presidencia, impugnó las formas de la política asociadas a la centralidad y a la capitalidad quiteña. Nadie como Bucaram —el autodenominado “líder de los pobres”, “el loco que ama”, heredero de la rica tradición populista anti oligárquica de Guayaquil— para confrontar al centro, intuir, olfatear, dónde radicaban los nodos de poder simbólico más sensibles de las élites quiteñas en su relación con el Estado, el poder y la nación.

Cuatro fueron los ejes activadores de la movilización capitalina en contra de Bucaram. El primero, la defensa del Palacio de Gobierno (Carondelet) como lugar desde dónde se debe gobernar y reside el poder. Las élites —políticas, periodísticas, empresariales— montaron una crítica contra Bucaram por sus largas estancias en Guayaquil, con su casa convertida en sede de gobierno y por residir, cuando se encontraba en Quito, en la suite presidencial de un hotel lujoso de la ciudad. (Decía él que lo hacía para huir de los fantasmas

1 Analicé este acontecimiento extensamente en un trabajo anterior (Burbano de Lara, 2009).

del Palacio). Carondelet emergió como el símbolo de la centralidad de Quito en la estructura de gobierno y el lugar donde se legitima la autoridad estatal y se toman las decisiones. Las largas permanencias de Bucaram en Guayaquil llevaron a las élites quiteñas a construir la imagen poderosa de un palacio vacío, abandonado, de un país sin gobierno y sin centro, a la deriva.

Un segundo elemento, asociado a la idea de un centro vaciado, fue la crítica a la práctica bucaramista de “flotar el gobierno” por las distintas provincias del país a través de gabinetes itinerantes. La crítica le recordaba a Bucaram que el Palacio no podía desplazarse con el presidente o, dicho de otro modo, que el presidente podía desplazarse, pero no el poder simbolizado por el Palacio. Bucaram pretendió convertir a su cuerpo en el centro del poder, desligado de Carondelet. Invertía la ritualidad de los peregrinajes de las periferias hacia el centro: ahora el centro iba a los territorios. Más que una propuesta consistente para descentralizar la estructura del poder territorial, en un país ya enfrentado a un debate sobre su modelo estatal, fue una estrategia de legitimación populista de la figura presidencial por fuera del ámbito de influencia política de la capital.

El tercer elemento abiertamente rechazado, importantísimo, fue la idea de crear una gobernación para la provincia de Pichincha, donde se encuentra Quito. En la jerarquía administrativa, tal instancia estaría por sobre el prefecto y los alcaldes de las ciudades, incluido el de la capital. Los gobernadores son los representantes del Poder Ejecutivo en cada una de las provincias del Ecuador en el nivel administrativo de organización y gobernanza territorial. Bucaram sostuvo que la provincia de Pichincha y Quito no podían tener un tratamiento diferente a las otras provincias y ciudades del país; y Quito sería tratada por el gobierno como cualquier otra ciudad, con lo cual degradó, a ojos de las elites, su condición de capital. Para estos grupos, el centro solo existe para ser proyectado fuera de los límites de la ciudad, no para ser intervenido dentro de sus fronteras territoriales. Esta pretensión puso en evidencia un elemento poderoso del imaginario estatal: la interlocución directa de Quito con las autoridades del poder central, sin mediaciones. Si el poder central está en Quito; si Quito es el poder central, ¿para qué un gobernador como intermediario?

La cuarta línea de confrontación en torno a la capitalidad fue la defensa del mestizaje cultural frente a la pretensión de Bucaram de suprimir —en diciembre de 1996— las corridas de toros de las fiestas de Quito, acto central de las conmemoraciones de la fundación española de la ciudad. La cultura mestiza fue presentada como un rasgo identitario común a la población quiteña que, a su vez, la diferenciaba del presidente guayaquileño de origen libanés. En las posiciones más extremas, el presidente aparecía como el representante de otra raza y de otra cultura, sin las raíces de la nacionalidad ecuatoriana. La idea del mestizaje constituye una constante en los discursos que se pronuncian en las sesiones solemnes del municipio con motivo de la fundación española de la ciudad, cada 6 de diciembre. En esos actos formales, rituales, el mestizaje suele ser ensalzado como “mixtura mágica”, como “suceso maravilloso”, de fusión entre lo español y lo indígena. Se asume como un “hilo conductor” de la identidad cultural de la ciudad, transversal, por encima de las diferencias entre los grupos sociales; pero también como el aporte más significativo de Quito a la nación ecuatoriana, como uno de sus fundamentos constitutivos.

En el contexto de la lucha opositora, el mestizaje significaba que las corridas de toros no podían ser interpretadas como una fiesta exclusiva de las elites para celebrar sus herencias hispánicas. Los toros hacían parte de un conjunto de tradiciones españolas enquistadas en la “entraña popular”. Lo popular se presentó como ese territorio cultural y social penetrado, mestizado, por lo español. Las corridas de toros, por lo tanto, celebraban la permanencia de las herencias hispánicas, irrenunciables, en la cultura mestiza de la ciudad y el Estado; como un rasgo esencial de la cultura quiteña, no como un signo de distinción y diferenciación de las elites frente a los otros grupos sociales.

Bucaram fue destituido a los seis meses por el Congreso tras una sostenida movilización política y social cuyo epicentro fue Quito, liderada por el entonces alcalde de la ciudad, Jamil Mahuad, quien se convertiría, dos años después, en presidente de la República (agosto 1998 - enero 2000). Mahuad fue destituido en enero del 2000 por una movilización de indígenas y militares. Con su caída, en la efervescencia de los autonomismos, la capitalidad sufrió un golpe después de haberse afirmado dos años antes frente al “repugnante otro”.

Recentralización y nacionalismo. Quito y la contrarreforma estatal

Los antecedentes autonomistas de Quito son pobres, precisamente por su condición de ciudad capital, centro estatal y sede de gobierno. Desde que el debate sobre la autonomía cobró fuerza en la transición al nuevo milenio, en medio de la segunda crisis de gobierno en menos de cinco años, la relación de Quito con la autonomía fue errática. A la pobre resonancia del concepto en la cultura política de la ciudad, se sumó la ambigua postura de los alcaldes y la fluctuante reforma del Estado entre giros descentralizadores y contrarreformas centralizadoras.

El debate autonomista llegó a la capital más por fuerza de las circunstancias que por convicción de sus principales actores. A inicios del nuevo milenio, el entonces alcalde de Quito, Paco Moncayo, se adhirió al movimiento de varias ciudades, liderado por Guayaquil, a favor de un Estado autónomico. Fue el momento de mayor euforia autonomista con movilizaciones multitudinarias en Guayaquil y una serie de consultas populares en varias ciudades de la Costa alentadas por sus alcaldes (Burbano de Lara, 2014). Moncayo plegó al movimiento con una crítica al golpeado centralismo. “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” (El Universo, 27/04/2005). El sistema de protección tutelar del centro sobre las periferias fue cuestionado por el alcalde al haber generado “mediocridad, ociosidad, quemeimportismo”. Era el momento de las ciudades como espacios de gobierno, democratización y desarrollo frente a un Estado nación que colapsaba en medio de la peor crisis económica del siglo, una continuada inestabilidad de gobierno y la fragmentación y polarización del sistema de partidos. Moncayo proponía una redistribución del poder entre las regiones y ciudades y el poder central. Su postura fue inédita, a contracorriente, incluso, de la tradición de la ciudad, porque las élites quiteñas, los periódicos capitalinos, la iglesia y los militares, se habían pronunciado a favor de la unidad nacional y en contra de las autonomías.

El movimiento autonomista perdió vigor en medio de la imposibilidad del sistema político de lograr acuerdos sobre temas tan cruciales como el

modelo estatal. Los avances logrados con la descentralización habían sido fundamentalmente dos: la ley de descentralización de 1995, que incrementó la participación de los gobiernos locales en las rentas del presupuesto del Estado al 15%; y las reformas constitucionales de 1998 con una amplia redistribución de competencias a favor de los municipios, en un modelo extremadamente abierto denominado “descentralización a la carta”. La propuesta, el paso siguiente hacia las autonomías a través de una ley orgánica que diera otra forma a los avances descentralizadores, presentada en el 2005, no prosperó por los desacuerdos y fractura del sistema político. En medio de la dispersión, Guayaquil siguió su propio camino, ya sin el respaldo de las otras ciudades. Su alcalde, Jaime Nebot, líder del movimiento desde el 2000, llamó a este momento “autonomía al andar”: una reafirmación permanente del autogobierno local, anclado en la tradición anticentralista de la ciudad, por fuera del indefinido y ambiguo modelo normativo.

Las autonomías reaparecieron en el debate nacional en el marco de la Asamblea Constituyente del 2008 convocada por la llamada revolución ciudadana, con Rafael Correa como presidente (enero 2007- mayo 2017). Y lo hicieron, ya no en un contexto de descentralización y fragmentación política como el de los últimos 10 años, sino de recentralización del poder estatal bajo el amplio dominio de Alianza País, convertido en movimiento mayoritario a nivel nacional, un hecho inédito en la historia política del Ecuador (Freidenberg, 2013). La revolución ciudadana llevó adelante un proceso de contrarreforma estatal inspirado en una agenda posneoliberal (Grugel y Ruggirozzi, 2012). La Constituyente diseñó un modelo muy contradictorio de reorganización del poder territorial: amplió competencias del gobierno central, debilitó a las alcaldías y prefecturas, reforzó la presencia estatal en los territorios y concentró enorme poder en el Ejecutivo (Sánchez y Polga, 2018; Polga, 2020; Albornoz y Mejía Acosta, 2020). La contracara fue, sin embargo, un aumento de las transferencias de recursos a los gobiernos locales en medio de la gran bonanza fiscal del período 2004-2014, aunque su uso estuvo muy regulado desde las políticas centralizadas de planificación estatal (Albornoz y Mejía Acosta, 2020).

Correa puso en marcha una impresionante reconfiguración del Poder Ejecutivo bajo la figura de un poder presidencial unitario (Polga, 2020:

16). Amplió las capacidades institucionales y burocráticas del Estado, reforzó sus poderes constitucionales, le dio un rol central como planificador del desarrollo y del buen vivir, centralizó el manejo presupuestario bajo la figura de un leviatán fiscal-tropical y expandió el gasto público a niveles sin precedentes (Albornoz y Mejía Acosta, 2020: 251; Sánchez y Polga, 2018). A través de una renovada y potente Secretaría de Planificación, el gobierno puso en marcha un proyecto denominado “El Estado junto a ti”, cuyo objetivo fue desconcentrar las instituciones regalándolas por el país.

El modelo de organización territorial supuso una contrarreforma a los proyectos descentralizadores del período neoliberal a los que se cuestionó por fragmentar el territorio y debilitar el Estado y la unidad nacional. En el corazón de la autodenominada revolución ciudadana anidaba un proyecto nacionalista heredero del nacionalismo revolucionario de los militares en los años '70, que lo llevó a calificar el autonomismo guayaquileño como separatista. A pesar de que la Constitución incluyó también una breve mención del Estado como plurinacional, confronta ese proyecto acusando al movimiento indígena de radicalismo e infantilismo de izquierda. Los pueblos indígenas fueron convertidos en receptores pasivos de las políticas gubernamentales (Martínez, 2014).

Entre las figuras territoriales creadas por la Constitución estaba la de los Distritos Metropolitanos Autónomos, al cual podían acogerse las ciudades con más del 7% de la población nacional. Su creación debió seguir un proceso complejo: expedición de una ley, elaboración de un estatuto autonómico, control constitucional y convocatoria a una consulta popular para su aprobación. Guayaquil rechazó abiertamente el modelo porque proclamaba un Estado fuerte y unas ciudades débiles. Quito vio en esa opción una posibilidad de encaminarse hacia la idea de la autonomía mediante la expansión de su dominio territorial como ciudad-región y acumular las competencias reconocidas a los cantones y provincias.

A pesar del contexto adverso a las autonomías, el entonces alcalde de Quito, Paco Moncayo, consideró el artículo constitucional un resquicio por donde la ciudad podría definir un horizonte político por fuera del proyecto nacional popular de la revolución ciudadana. Su administración elaboró un estatuto autonómico en medio del fragor nacionalista provoca-

do por la revolución ciudadana, el prestigio carismático de su liderazgo, la promesa redentora de rehacer el país y el vigoroso proyecto de retorno del Estado (central). El documento fue entregado al alcalde en las postrimerías de su gestión. El estatuto fue elaborado por un equipo de técnicos ligados al municipio, analizado en seminarios y mesas de trabajo, pero tuvo poco eco y resonancia en la sociedad. La propuesta se alineaba con las vagas ideas autonomistas de la Constitución, que, según consta en este texto, “abren una vía de desarrollo institucional autonómico, que es una contribución a profundizar la descentralización”. Y se agregaba: “las nuevas formas de autonomía subnacional son inequívocamente derechos de la autodeterminación de los ciudadanos y los territorios en el marco de la Constitución y la unidad del Estado” (Corporación Instituto de la Ciudad, 2009: 11). El proyecto incluía una reivindicación de la historia y la identidad territoriales de la ciudad para generar un sentido de pertenencia a la comunidad nacional y a la local (p. 12). Al definir a Quito como ciudad-región, asumió competencias reconocidas por la Constitución para los niveles provincial y cantonal de gobierno. La propuesta quería enrumbar a la ciudad hacia su constitución como Distrito Metropolitano Autónomo, más allá y por fuera de su debilitada capitalidad.

Abandono de la autonomía y nueva crítica a la capitalidad

Las elecciones de alcalde de Quito en el 2009 produjeron el aterrizaje de la revolución ciudadana en la capital, con el triunfo del candidato de Alianza País, Augusto Barrera. La victoria produjo el colapso del sistema de partidos que había prevalecido en la ciudad desde la transición a la democracia en 1979. Replicó, a nivel local, el remezón del sistema de representación que provocó en la escena nacional el vertiginoso ascenso de Alianza País como movimiento mayoritario.

El nuevo alcalde alineó al gobierno de la ciudad dentro de los objetivos políticos establecidos por Alianza País: un gobierno sustentado en un Estado fuerte y centralizado, con vocación nacional. Con Barrera, el proyecto de autonomía fue archivado, nunca más se discutió. Aún más, denunció

las autonomías como una bandera de las oligarquías locales para debilitar al Estado (Burbano de Lara, 2015). A la vez, introdujo un discurso polarizador en la ciudad entre elites tradicionales, de herencia aristocrática y conservadora, frente a una clase media aliada a los sectores populares, llamada a reconfigurar la hegemonía local. Levantó el discurso de una ciudad rebelde, de tradición libertaria, que se unía entusiasta a la revolución. El propio alcalde se retrató como un profesional surgido de las clases medias, sin pedigrí. La ciudad se convirtió en un espacio donde tensaban las contradicciones de clase por fuera del consenso cívico alrededor del municipio. Este había sido forjado por las elites políticas tradicionales –liberales y conservadoras– en los años ‘50 y ‘60, y mantenido por los partidos modernos –Izquierda Democrática y Democracia Cristiana– desde el retorno a la democracia (Burbano de Lara, 2015). A diferencia de Guayaquil, Quito nunca tuvo fuerzas políticas populistas que desafiaron a las élites políticas tradicionales, cuya modernización se dio con la transición a la democracia. El consenso cívico situaba el espacio político de la ciudad como un lugar de convivencia entre fuerzas que, a nivel nacional, mostraban agrias disputas. Era un consenso forjado para cuestionar políticamente a la capital en el ámbito de un Estado marcado por un profundo clivaje territorial.

Con Barrera, la idea de un Distrito Metropolitano Autónomo no solo se diluyó, sino que además se emprendió en nuevos cuestionamientos a las elites políticas, a las clases altas de la ciudad, para debilitar su capacidad cultural de influir sobre el Estado a través de la capitalidad. Bajo la revolución ciudadana, la centralidad estatal se desplazó hacia la figura del líder populista como productor de la nación. Correa, respaldado por el alcalde, llevó adelante varias estrategias para vaciar el discurso de la capitalidad y monopolizar el lenguaje legítimo sobre la patria. Una acción en el campo simbólico consistió en la puesta en escena de un vistoso ritual de cambio de guardia todos los lunes en la Plaza de la Independencia frente al Palacio de Gobierno, presidido siempre por Correa desde una de las terrazas del edificio. El presidente se apropió del Palacio como símbolo de autoridad asociándolo a su figura. A diferencia de Bucaram, que lo denigró, Correa lo exaltó, pero lo vinculó a una estructura fuertemente personalizada, caudillista, de autoridad. También se apropió de la idea de patria, el discurso

quiteño por antonomasia en su narrativa emancipatoria de la historia republicana. Alrededor de la patria se construyó una retahíla de consignas que formaron parte de la retórica revolucionaria: la patria ya es de todos, avanzamos patria, la patria no se vende. El Himno a la Patria se entonaba cada vez que el presidente ingresaba a un acto público.

A la vez que centralizó el poder y lo ritualiza alrededor suyo, lo volvió itinerante. En los doce años de su gobierno recorrió casi todo el territorio, sus periferias y pequeños pueblos, a través de las llamadas sabatinas y gabinetes itinerantes. En todo el período organizó 523 sabatinas y 122 gabinetes itinerantes. Las primeras fueron informes televisados a la nación, todos los sábados, desde algún pequeño poblado rural o desde alguna periferia urbana. Con los segundos exaltaba la presencia del Estado en el territorio por fuera de la capital. Los dos dispositivos del centro itinerante fueron peregrinaciones por el territorio para generar un sentimiento de inclusión alrededor suyo y de la patria.

Con las clases altas y las élites quiteñas, la revolución ciudadana se confronta en el terreno cultural. Correa volvió sobre la crítica *bucaramista* a las corridas de toros. Convocó a un plebiscito, que lo ganó, para prohibir la muerte de los animales en las corridas, bajo el argumento de un país que defendía la vida y alentaba la paz. Fue una batalla contra las herencias hispánicas en la cultura quiteña, asociadas a las clases altas de la ciudad. A raíz del plebiscito, las fiestas de Quito, que giraban mucho alrededor de la feria de toros, perdieron toda fuerza festiva. Fue un golpe durísimo a la vida cultural de la ciudad expresada en sus celebraciones de fundación. En esa misma línea, lanzó una batalla sobre la forma de cantar el himno a Quito. A través de una ordenanza municipal –de noviembre del 2013– que reguló el uso de los símbolos de la ciudad, Barrera sustituyó la segunda estrofa del canto oficial porque exaltaba “el sometimiento de nuestros pueblos al yugo español”, y se la reemplazó por la cuarta, que, en cambio, destaca la gesta independentista de la ciudad.

Sin embargo, la inscripción de Quito en el proyecto de la revolución ciudadana duró poco. Fue contestada desde la misma ciudad en las elecciones locales del 2014 cuando Barrera perdió estrepitosamente –por 20 puntos– su intento de reelección. La derrota fue dramatizada por Correa como un

asedio conservador a la revolución desde el mismo centro. Él mismo había intervenido en la campaña a través de cartas a los militantes de Alianza País, llamándolos a respaldar a su candidato para impedir lo que llamó “la restauración conservadora de la ciudad”. La estrategia no funcionó. Barrera perdió la elección frente a un candidato joven de centro derecha, con perfil tecnocrático, Mauricio Rodas, quien había incursionado en la política sin éxito como candidato a la presidencia en las elecciones del 2013, que logró captar el malestar de un amplio sector de votantes contra el oficialismo.

La derrota en Quito mostró un problema más complejo: las tensiones de un modelo centralizador del poder territorial impuesto después de 20 años de erráticos avances descentralizadores. Si bien Alianza País fue el partido más votado en las elecciones del 2014, y obtuvo el mayor número de alcaldías (71 de 221 en el 2009 y 68 en el 2014), perdió en 20 de las 24 capitales provinciales. El resultado mostró el difícil acomodo de las ciudades grandes y medianas a la contrarreforma centralizadora del poder territorial. El movimiento de gobierno experimentó un retroceso político en términos territoriales. Solo el 19,4% de los alcaldes ganadores pertenecía a las filas de Alianza País, mientras en el 2009 habían alcanzado el 29% (Albornoz y Mejía Acosta, 2020: 249). En lugar de promover liderazgos locales fuertes en ciudades con autonomía de gobierno, la revolución los ahogó. Desde esta perspectiva, el caso de Barrera fue paradigmático: la subordinación y sometimiento al jefe de Estado causó su desprestigio y derrota en medio de la polarización de clases generada por la revolución. Correa se aseguró de que los gobiernos locales no fueran ni descentralizados ni autónomos (Albornoz y Mejía Acosta, 2020). Su permanente confrontación con el alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot, en torno a la autonomía de la ciudad y su modelo de gestión, mostró ese impulso por subordinar a los gobiernos locales o confrontar con ellos cuando no se alineaban con los planes del gobierno central. A pesar de toda la ofensiva política lanzada por la revolución para capturar el gobierno local de Guayaquil, Nebot ganó las dos elecciones locales –2009 y 2014– que tuvieron lugar mientras Correa estuvo en el poder. Correa dejó la presidencia en mayo del 2017, mientras Nebot siguió en la alcaldía hasta completar su cuarto período consecutivo en mayo del 2019.

La campaña de Rodas para la alcaldía fue muy simple: reducir impuestos, aliviar el peso del aparato municipal en la vida de los ciudadanos, y recuperar un espacio propio para el gobierno de la ciudad. Se definió como “un alcalde independiente, que se debe solo al pueblo de Quito”. En lugar de la política de confrontación desplegada por Barrera, propuso un diálogo respetuoso y productivo con todos los actores. Frente a la polarización de la revolución, a la concentración de poder y el autoritarismo de Correa, propuso a Quito como espacio de una nueva cultura democrática, con pleno respeto a las diferencias ideológicas y con independencia y autonomía del gobierno. Sin embargo, llegó a la alcaldía cuando el gobierno seguía siendo fuerte a nivel nacional, a pesar de su retroceso en las elecciones locales del 2014. El alcalde fue sitiado e inmovilizado por el enorme poder estatal de la revolución. En ese contexto, nunca tuvo la fuerza política ni la voluntad de embarcarse en un proceso como el de la autonomía del Distrito Metropolitano.

La ciudad pudo diferenciarse del gobierno, romper políticamente el encadenamiento con la revolución, pero estuvo lejos de emprender un proceso robusto de reconstitución del gobierno local. La alcaldía de Rodas expresó ya una ciudad dispersa y fragmentada políticamente, golpeada en su capitalidad, con el centro productor de la nación desplazado hacia Correa, sin un repertorio de reconstitución de la identidad cultural, sin horizonte hacia la autonomía, con un aparato municipal crecido y sin capacidades técnicas. El desprestigio y desgaste de Rodas le llevó a desistir de presentarse a la reelección.

El último episodio en esta historia, de los desencuentros de Quito con su destino como ciudad capital y Distrito Metropolitano Autónomo, fueron las elecciones de alcalde de febrero del 2019. Mostraron la extrema fragmentación política de la ciudad con 18 candidatos a la alcaldía, un número récord (habían sido 14 en el 2009 y seis en el 2014). El candidato ganador, Jorge Yunda, triunfó con apenas el 21% de los sufragios, la votación más baja desde el retorno a la democracia. Sus antecesores, Barrera y Rodas, habían ganado con el 43,1% y el 58,5% de los votos, respectivamente. Para la elección del 2019 se registraron en la ciudad 56 organizaciones políticas, signo inequívoco de la dispersión del liderazgo. A pesar de las derrotas de sus candidatos a la alcaldía, Alianza País ha seguido siendo la fuerza con mayor representación en el concejo municipal: 9 de

15 concejales en el 2009; 11 de 21 en el 2009; y nueve de 21 en el 2019. Al igual que Rodas, Yunda deberá gobernar sin mayoría en el Concejo.

Jorge Yunda es tan indiscifrable como la propia dinámica de la ciudad: su triunfo fue sorpresivo en medio de la dispersión política. Su corta trayectoria en el campo político estuvo ligada inicialmente a Alianza País, pero luego se desligó y formó su propio movimiento para luchar por la alcaldía. De origen muy humilde, representa una historia de éxito personal: guitarrista y cantante, médico, dirigente deportivo, pero sobre todo empresario radial muy conocido por su proximidad al mundo musical de los artistas populares. Llegó a la alcaldía con la votación de los barrios populares del sur, en una votación fragmentada y polarizada entre el sur popular y el norte moderno de clase media y alta, con sus periferias marginales.

Su administración ha retomado el tema del estatuto autonómico con la conformación de un equipo técnico encargado de elaborar una nueva propuesta. No obstante, carece de la visión, de un discurso de la ciudad y de las fortalezas políticas, para animar el debate y movilizar a la ciudad hacia su conformación como distrito metropolitano autónomo. Si bien el gobierno de la revolución ciudadana cerró dramáticamente su ciclo político en mayo del 2017, con lo cual se clausuró también el momento recentralizador, Quito quedó debilitada en su capitalidad; dispersa y fragmentada políticamente. Yunda representa la pérdida de visión y horizonte, y la improvisación en la gestión municipal. La propuesta autonómica sigue sin movilizar a la ciudad y con muy poco eco todavía en su cultura política. La ciudad más bien vive la larga agonía de la capitalidad, como proyecto de las elites, alrededor del cual se forjó un largo consenso cívico, fracturado por la revolución ciudadana.

Conclusiones

Este artículo ha presentado un breve relato interpretativo sobre la trayectoria de Quito como ciudad capital desde una doble narrativa: el debilitamiento de su condición de capitalidad y el elusivo y contradictorio proceso hacia su posible constitución como distrito metropolitano autónomo. Mientras la pérdida de la capitalidad ha sido un efecto de las críticas persistentes y

continuas al modelo de estado unitario y centralista, el bloqueo del proceso como distrito metropolitano autónomo se explica por la pobre cultura autonomista de la ciudad y al errático comportamiento de sus elites políticas en medio de las reformas y contrarreformas estatales de los últimos 30 años. Ese comportamiento errático se ha movido entre asumir el autonomismo como horizonte político de la ciudad, en medio de las luchas por democratizar el poder territorial, y abandonarlo para inscribirse en un proyecto estatal nacional que subordinó y debilitó a los gobiernos locales.

La creciente imposibilidad de ejercer la capitalidad –por las múltiples críticas desde varios flancos territoriales, sociales, políticos e identitarios, en un Estado constituido históricamente por una fractura territorial– ha dejado a la ciudad y a sus elites debilitadas culturalmente, fragmentadas y divididas. La ciudad perdió el consenso cívico forjado por las clases altas en la segunda mitad del siglo XX, y no ha podido sustituir ese modelo por el de un gobierno democrático y autónomo.

Desde la derrota de Barrera en el 2014, cuya alcaldía marcó precisamente la ruptura del consenso cívico entre las elites políticas y el abandono del horizonte autonomista, a la ciudad parece ganarle la inercia de su propia falta de proyecto, que es, al mismo tiempo, de gobierno y de estructura de gestión en su territorio. Mientras Quito no haga el salto hacia el distrito metropolitano autónomo prevalecerá un sentido de continua decadencia, con una acumulación de problemas urbanos de toda índole, y la indiferencia de sus habitantes hacia la suerte de la perdida ciudad capital.

Bibliografía

- Albornoz, Vicente y Andrés Mejía Acosta (2020). “The Political Management of the Oil Bonanza During Correa’s Government”. En *Assessing the Left Turn in Ecuador*, Francisco Sánchez y Simón Pachano (Eds.): 231-257. Cham, Suiza: Palgrave-Mcmillan.
- Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg (2001). “Cuestión regional y política en el Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional”. *América Latina Hoy*, Nro. 27: 123-152.

- Barrera, Augusto (2007). "Estado, sociedad y territorio: el debate actual sobre descentralización y autonomías en la región andina". *Nueva Sociedad*, Nro. 210: 189-202.
- Bourdieu, Pierre y Loic Wacquant (1994). "Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field". *Sociological Theory*, Vol. 12, No 1: 1-18.
- Burbano de Lara, Felipe (2015). "La izquierda en el gobierno de Quito: cuando la ciudad sucumbe frente al centro y la nación". En *El giro a la izquierda: los gobiernos locales de América Latina*, Fernando Carrión y Paúl Ponce (Comps.): 291-333. Ciudad de México: Quinta Avenida Editores.
- (2014). *La revuelta de las periferias. Movimientos regionales y autonomías políticas en Bolivia y Ecuador*. Quito: FLACSO Ecuador.
- (2009). "Quito y la caída de Bucaram. Discurso, identidad y representaciones". En *Quito, desarrollo para la gente*. Tomo II, Cristina Jarrín (Coord.): 63-103. Quito: Instituto de la Ciudad.
- Carrión, Fernando (2008). "La descentralización como geometría variable". En *La descentralización: un derrotero a seguir*, Fernando Carrión y Briggita Villaronga (Comps.): 33-51. Quito: FLACSO-Ecuador, InWent, SENPLADES.
- (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.
- Corporación Instituto de la Ciudad (2009). *Proyecto de Estatuto Autonómico del Distrito Metropolitano de Quito*. Quito.
- Daughters, Robert y Leslie Harper (2007). "Reformas de descentralización fiscal y política". En *El estado de las reformas del Estado en América Latina*, Eduardo Lora (Ed.): 243-296. Washington: BID.
- De la Torre, Carlos (1996). ¡Un solo toque! Populismo y cultura política en el Ecuador. Quito: CAAP.
- Demélas, Marie-Danielle (2003). *La invención política*. Lima: IEP, IFEA.
- Eaton, Kent (2008). "Conservative autonomy movements: Bolivia and Ecuador in Comparative Perspectives". Ponencia presentada en la reunión anual de la Asociación Americana de Ciencias Políticas, Boston, Massachusetts.

- El Universo (2005). “Paco Mocayo: Sistema centralizado que tiene que morir”. *El Universo*, 27 de abril, sección Comunidad. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/2005/04/27/0001/18/0DDB94EE624245C0B79F618146789202.html/> (visitado el 8 de abril de 2021).
- Freidenberg, Flavia y Julieta Suárez-Cao (2014). *“Territorio y poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina”*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca
- Freidenberg, Flavia (2013). *Ecuador 2013: Las claves del éxito de la Revolución ciudadana*. Madrid: Fundación Alternativas.
- 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*: 5-7. Guayaquil: Archivo Histórico del Guayas.
- Gómez Iturralde, José Antonio (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*: 111-116. Guayaquil: Archivo Histórico del Guayas.
- Grugel, Jean y Pia Riggirozzi (2012). “Postneoliberalism in Latin America. Rebuilding and Reclaiming the State After Crisis”. *Development and Change* 43 (1): 1-21.
- Guerrero, Andrés (1994). “Una imagen ventrílocua: el discurso liberal de la ‘desgraciada raza indígena’ a fines del siglo XIX”. En *Imágenes e imagineros. Representaciones de los indígenas ecuatorianos, siglos XIX y XX*. En Blanca Muratorio (Ed.): 197-253. Quito: FLACSO Ecuador.
- Kingman, Eduardo (2006). *La ciudad y los otros. Quito 1860-1940. Higienismo, ornato y policía*. Quito: FLACSO Ecuador, Universidad Rovira y Virgili.
- León, Jorge (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.): 25-57. Barcelona: Icaria.
- Maiguashca, 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 Maiguashca (Ed.): 355-419. Quito: Corporación Editora Nacional.

- Martínez, Carmen (2014). “Managing Diversity in Postneoliberal Ecuador”. En *The Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, Vol. 19, Nro. 1: 103-125.
- Mata, Humberto (1999). “Proyecto de autonomías provinciales ecuatorianas”. En *Descentralización*, Francisco Muñoz J. (Comp.): 183-203. Quito: Tramasocial.
- Muratorio, Blanca (1994). “Introducción: Discursos y silencios sobre el indio en la cuestión nacional”. En *Imágenes e Imagineros. Representaciones de los indígenas ecuatorianos, siglos XIX y XX*, Blanca Muratorio (Ed.): 9-25. Quito: FLACSO Ecuador.
- Noboa Ricardo, (1999). “La crisis de la república unitaria y sus alternativas”. En *Descentralización*, Francisco Muñoz J. (Comp.): 225-236. Quito: Tramasocial.
- Paredes, Wellington (1999). “Condiciones, límites y laberintos de una descentralización democrática y democratizante”. En *Descentralización*, Francisco Muñoz J. (Comp.): 237-277. Quito: Tramasocial.
- Polga-Hecimovich, John (2020). “Reshaping the State: The Unitary Executive Presidency of Rafael Correa”. En *Assessing the Left Turn in Ecuador*, Francisco Sánchez y Simón Pachano (Eds.): 15-41. Cham, Suiza: Palgrave-Mcmillan.
- 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 by Derhk Urwin (Eds.): 1-8. Londres: Sage.
- Sánchez, Francisco y John Polga-Hecimovich (2018). “The Tools of Institutional Change Under Postneoliberalism”. *Journal of Latin American Studies*, 51: 1-34.
- Weber, Max (1974). *Economía y Sociedad*. Tomo II: 1047 -1076. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.