

El giro a la izquierda en los Gobiernos Locales de América Latina

Créditos:

Coordinación: Fernando Carrión M. y Paúl Ponce S.

© 5ta avenida editores

Dirección editorial: Pablo Salgado J.

Diseño gráfico: Editorial El Conejo

Corrección de estilo: Mauricio Alvarado Dávila

Diseño portada: Antonio Mena

5ta. Avenida Editores

Av. 12 de Octubre N24-739 y Colón

Edif. Boreal, Torre A, Of. 1508

23826901 – 26020761

www.lagranmanzana.com.ec

ISBN: 978-9942-8524-2-7

Impresión:

Ecuador, marzo 2015

© Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro sin la expresa aprobación de los editores.

Índice

Pág.

7 Presentación

1. Introducción

Devolver la polis a la ciudad

11 *Fernando Carrión M. y Paúl Ponce*

2. Giro a la izquierda en América Latina

El giro a la izquierda en los Gobiernos locales de América Latina

21 *Fernando Carrión M.*

Una mirada panorámica a la primera ola local de la izquierda

57 *Benjamín Goldfrank*

3. La construcción nacional de la izquierda en lo local

El avance y la consolidación de la izquierda brasileña en el escenario político del pos- 85. Un breve análisis de la trayectoria del Partido de los Trabajadores (PT) en los Gobiernos locales en Brasil

81 *Lina Magãhaes*

El FSNL y la participación ciudadana a nivel local en Nicaragua (2007-2013): ¿un nuevo escenario para la hegemonía política?

101 *Armando Chaguaceda*

Las relaciones entre lo nacional y lo local en el Ecuador: los gobiernos de izquierda en las dinámicas de ascenso al poder político

129 *Sebastián Mantilla*

4. Las ciudades precursoras de la izquierda

La izquierda política en las elecciones subnacionales de Lima Metropolitana

1 Porto Alegre: participación contrahegemónica, efecto-demostración y deconstrucción del modelo

179 *Luciano Fedozzi*

La ciudad de los sueños y las pesadillas. Rosario y su política de desarrollo local (1995-2013)

213 *Oscar Madoery*

Montevideo frenteamplista: Del Gobierno de la ciudad al Gobierno Nacional (1990-2015)

237 *Altair Magri*

5. La contemporaneidad de la izquierda y su legitimidad política

Gobiernos de izquierda en Bogotá: retos del fenómeno político

265 *Sergio García*

La izquierda en el Gobierno de Quito cuando la ciudad sucumbe frente al centro y la nación

291 *Felipe Burbano de Lara*

¿Construyendo ciudadanía desde la izquierda? El caso de La Paz

333 *Moirá Zuazo*

6. La izquierda en las grandes ciudades

Políticas sociales y construcción de ciudadanía en un Gobierno de iz-

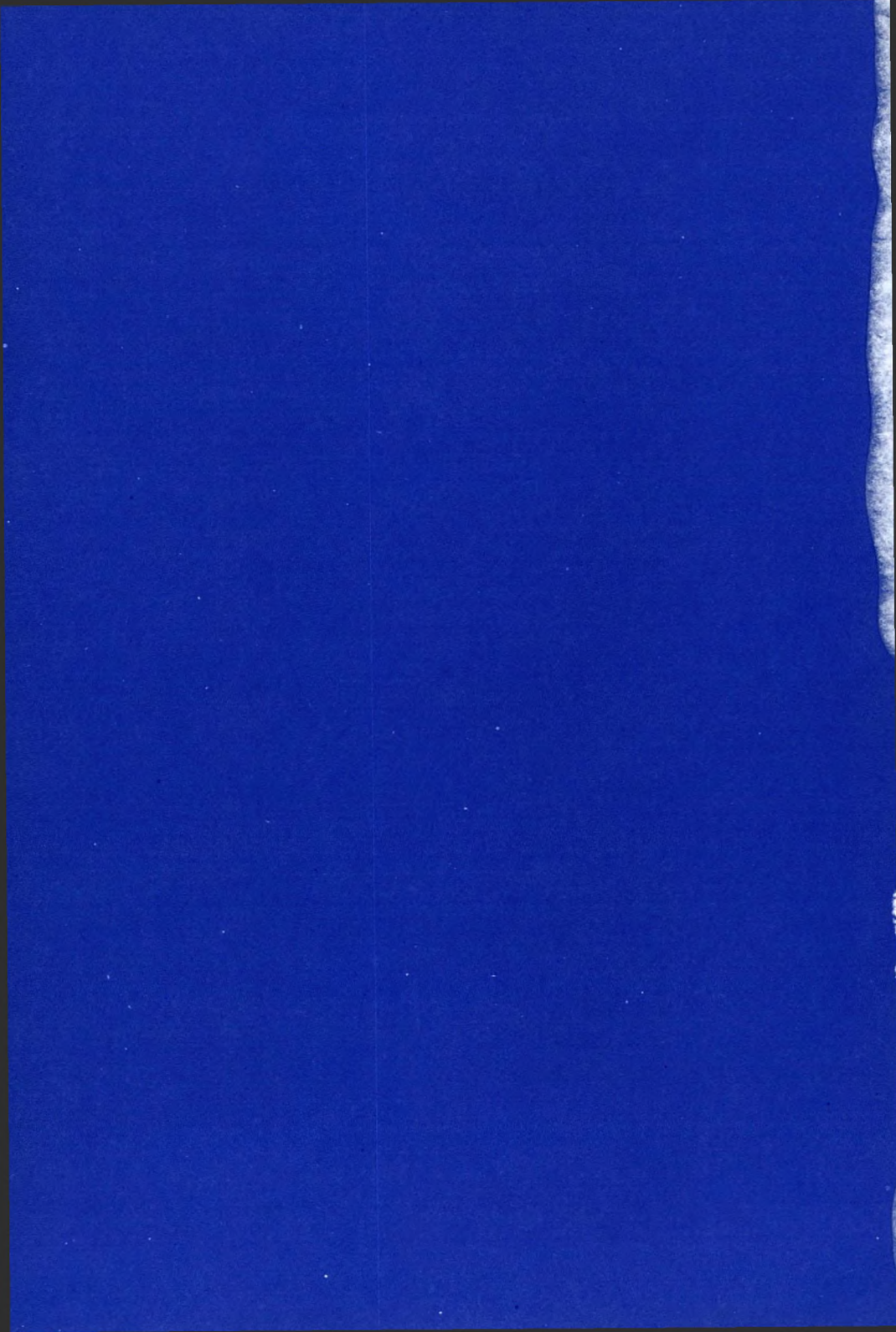
367 *Alicia Zicardi/Lucía Álvarez*

La política urbana del Partido de los Trabajadores en el Brasil: De la utopía al impasse

407 *Erminia Maricato*

Los municipios en Santiago de Chile: una entrada fragmentada de la izquierda

439 *Danae Mlynartz*



La izquierda en el Gobierno de Quito Cuando la ciudad sucumbe frente al centro y la nación

Felipe Burbano de Lara¹

1 Profesor investigador del Departamento de Estudios Políticos de Flaco-Ecuador. Agradezco a Florencia Pagliarone, becaria del Departamento de Estudios Políticos, por el apoyo a esta investigación. También a Daniela Fernández de Córdova en su calidad de asistente de investigación.

Introducción

En los últimos 25 años —cuando menos— la trayectoria de los Gobiernos locales en el Ecuador se ha inscrito dentro de un proceso permanente de reformas estatales, sin ciclos muy bien definidos, que ha configurado un escenario inestable de relaciones entre lo nacional y lo local. Los procesos últimos de reforma estatal introdujeron como variables el territorio, las identidades culturales y las competencias de los distintos niveles de Gobierno. Han formado parte de lo que Jorge León (2010) llama la territorialización de la política ecuatoriana como ámbito de lucha por el poder. En este escenario cambiante, sujeto al juego contingente de la política, el Gobierno de la llamada revolución ciudadana puso en marcha un proceso de recentralización estatal en un claro contrapunto con los procesos descentralizadores y autonomistas de los últimos 15 años (Eaton, 2013). El proceso ha seguido una orientación posneoliberal radical: refundación del orden político, reconfiguración de las relaciones de poder, nuevos horizontes ideológicos y discursivos, la proclama del Socialismo del Buen Vivir como modelo societal y el retorno del Estado y la nación al centro de las dinámicas identitarias colectivas. En Ecuador, el llamado giro a la izquierda de América Latina siguió una vía refundacional que lo emparenta con los procesos de Bolivia y Venezuela².

Este artículo argumenta que el retorno del Estado y la nación, desde la perspectiva de la estructura territorial del poder, tiene como propósito fortalecer las lógicas centralizadoras y nacionalizantes de la política y que esas orientaciones persiguen reconcentrar la dispersión territorial e identitaria atribuida a las políticas neoliberales. En este contexto —segundo argumento—, el proyecto estatal de la revolución ciudadana exige a los Gobiernos locales que sigan los lineamientos generales de la política nacional y renuncien a su configuración como espacios políticos de autogobierno territorial. Se trata, por consiguiente,

2 Hay una interesante literatura sobre el giro a la izquierda en América Latina. Refiero a los lectores a los siguientes textos: Levitsky y Roberts, 2011; De la Torre y Arnson, 2013; Paramio, 2007; Ramírez, 2007; Hershberg y Cameron, 2010.

de una reversión radical del elogio de lo local que orientó, en términos ideológicos y políticos, la reforma estatal en la década de los noventa (Carrión, 2008). Desde una proclama nacionalista del Estado, el radicalismo posneoliberal de la revolución ciudadana atribuye a los procesos de descentralización y autonomía que se haya provocado una fragmentación del territorio y las identidades junto a un abandono de la soberanía nacional. De este modo, si los procesos de descentralización fueron vistos como una devolución del poder a los territorios, con una idea más difusa y relajada de soberanía, el proyecto estatal de la revolución ciudadana emprende una reconquista política del territorio desde un centro reconstituido. Una doble racionalidad mueve el retorno del Estado en el Ecuador: de un lado, superar las políticas neoliberales; y, de otro, completar un proceso inconcluso de formación estatal y nacional. Hay una coincidencia con las revoluciones bolivarianas de Venezuela y Bolivia, en tanto la ecuatoriana se ve también a sí misma como proyecto en un tiempo largo, llamado a refundar el orden político y alcanzar la segunda y definitiva independencia. Una teleología de la construcción del Estado y la nación mueve los proyectos bolivarianos, en el marco de una retórica emancipatoria de cambio en las relaciones de poder.

El giro a la izquierda producido en el Gobierno del Distrito Metropolitano de Quito en 2009 –y que, a la postre, llegó a ser efímero porque no pudo reeditar el triunfo electoral en febrero de 2014³—, hay que situarlo dentro de la redefinición de las ciudades en el marco de un proceso de recentralización estatal y de lo que me gustaría llamar de reingeniería simbólica de la nación. En este trabajo me aproximo al Gobierno del Distrito Metropolitano de Quito –la capital de la República— desde dos perspectivas: de un lado, trato de entender el giro a la izquierda de un Gobierno local en el marco del giro a la izquierda es a nivel nacional y estatal. A diferencia de otras ciudades de América Latina, donde movimientos o partidos de izquierda llegaron primero al poder local para desde allí hacer el salto al nivel nacional (Goldfrank, 2011⁴), en Quito, el proceso siguió el camino inverso: la llegada de la izquierda al Gobierno de la ciudad fue una consecuencia de la consolidación de un movimiento político a

3 En este artículo no se aborda la amplia derrota de Augusto Barrera en su intento por ser reelecto como alcalde de Quito en los comicios de febrero de 2014. No obstante, las conclusiones sugieren claras líneas explicativas de la pérdida.

4 Entre las ciudades mencionadas por Goldfrank están Montevideo, Caracas, Managua y al menos una docena de ciudades brasileñas.

nivel nacional. Como intentaré mostrar, la fusión de lo local en lo nacional diluye el Gobierno de la ciudad —y a la ciudad misma— como un espacio político diferenciado. La continuidad que se teje entre el proyecto local y el proyecto nacional produce la trasmutación completa de lo local y sus posibilidades de autogobierno y autonomía. Se trata, por lo tanto, de un caso de estudio en el que el Gobierno local de izquierda se define a partir de su inserción en una lógica nacionalizante y centralizadora del poder estatal. La noción de autonomía entra en conflicto con la reivindicación amplia de la soberanía estatal sobre el territorial y lo identitario proclamada por la lógica nacionalizante de la revolución ciudadana, de un lado, pero también con la idea de que el Estado es el agente modernizador y democratizador por excelencia de la sociedad, ambas, marcas ideológicas de la nueva izquierda en Ecuador.

AP y la conquista del espacio nacional

La continuidad del proceso político iniciado en 2007 en el Ecuador, con el triunfo de Rafael Correa en las elecciones presidenciales de septiembre de 2006, se sustenta en un hecho inédito en la vida política del país: la rápida consolidación de un movimiento ampliamente mayoritario, que puede reivindicar con plena legitimidad haberse constituido en un movimiento con alcance nacional⁵. El proceso se sustenta en un cambio radical del sistema de partidos y de representación política. En apenas tres años, 2007-2009, el Ecuador transitó de un sistema de partidos regionalizado, fragmentado y polarizado, a un sistema de partido hegemónico⁶. El inédito crecimiento de

5 Dentro del giro de América Latina, solo los casos de Venezuela, con el PSUV, y el de Bolivia, con el MAS, son comparables al de Alianza País, aunque se trate de partidos o movimientos con características distintas. Sin embargo, en los tres países, la emergencia de los nuevos movimientos hegemónicos se produjo de modo simultáneo al colapso del sistema de partidos y representación.

6 Un hecho constitutivo del sistema de partidos ecuatoriano ha sido su regionalización; históricamente ha operado a partir de organizaciones cuyas fortalezas electorales se concentraban en la Sierra, con Quito como eje articulador de un espacio regional; o en la Costa, articulada desde Guayaquil. Los partidos regionales tienden a diferir en sus modalidades organizativas, sus orientaciones ideológicas y en su manera de entender el Estado. Sobre el sistema de partidos ecuatoriano se puede consultar los trabajos de Pachano (2007, 2011), Alcántara y Freidenberg (2001); Freidenberg, (2009); León, (2010).

los poderes partidarios del presidente ha provocado una variación sustancial en el funcionamiento del presidencialismo ecuatoriano y ha mejorado las condiciones de gobernabilidad del país, lo cual se refleja en la continuidad alcanzada por Correa en el poder —permanecerá al menos diez años como presidente—, a diferencia de lo acontecido con sus tres predecesores inmediatos, quienes no pudieron completar los períodos para los cuales fueron electos.

La trayectoria de Alianza País puede ser caracterizada como la exitosa y rápida expansión de una lógica de “penetración territorial” sustentada en la consolidación de un núcleo central cohesionado⁷. Se trata de un núcleo político que nace como plataforma para lanzar la candidatura de Correa a las elecciones presidenciales de 2006 (Ramírez, 2010)⁸, pero que, una vez alcanzado el poder, se va configurando y proyectando como un centro estatal nacional. Aún está por establecerse si la proyección del centro hacia las periferias ha supuesto en Alianza País la creación de organizaciones locales e intermedias del movimiento o si, por el contrario, se ha sustentado en una eficaz y progresiva movilización desde el Estado. Varios trabajos sostienen que se trata de un movimiento político que empieza a existir y a constituirse de modo efectivo una vez instalado en el Gobierno (Hernández y Buendía, 2011). Levitsky y Roberts argumentan lo mismo al clasificar Alianza País como un populismo de izquierda, término con el que aluden a la debilidad de una base organizativa consolidada, a una movilización política desde arriba hacia abajo y a una concentración personalista de la autoridad política (2011: 15).

Al menos hasta 2010, resulta muy difícil hablar de un movimiento con una estructura organizativa consolidada, capaz de sustituir al Buró Político en tanto instancia informal de dirección del movimiento y espacio deliberativo de las decisiones gubernamentales (Hernández y Buendía, 2011: 141)⁹.

7 Sigo el marco analítico del “modelo originario” propuesto por Panebianco (2009: 108-138).

8 Rafael Correa entró a la política como un *outsider* del sistema partidario, al que convirtió en el blanco de su fervorosa retórica antisistémica. Su único desempeño político había sido como ministro de Finanzas —tres meses— en el Gobierno que remplazó al de Lucio Gutiérrez (2002-2005), luego de la llamada revuelta forajida (febrero de 2005). Hasta ese momento, Correa trabajaba como profesor de Economía —tiene un título de PhD concedido por la Universidad de Illinois en Urbana, Champaign—, en la Universidad San Francisco de Quito.

9 El Buró Político tiene una estructura informal y su composición depende de la voluntad del presidente de la República.

De hecho, la primera convención nacional del movimiento se realizó recién a finales de 2010 —cuatro años después del primer triunfo electoral—, y fue allí donde se estableció la banda programática sobre la cual se mueve la agenda gubernamental, en la que la incidencia del presidente resulta determinante (ídem). El segundo aspecto definitorio del momento fundacional de AP, que condiciona la estructura de poder dentro del movimiento, constituye la naturaleza carismática de su liderazgo político: nos encontramos frente a un movimiento que gira alrededor de la figura personal del presidente Correa (De la Torre, 2013: 2013a, 2013b; Pachano, 2013; Conaghan, 2011; Conaghan y De la Torre, 2009; Echeverría, 2013). La estructura de liderazgo se aproxima más hacia el modelo carismático puro que al situacional, en la distinción establecida por Panebianco. Bajo ese tipo de liderazgo, el movimiento no tiene una existencia independiente y ni autónoma del líder¹⁰.

Si la dimensión carismática del liderazgo de AP resulta incuestionable, su capacidad de legitimación se encuentra vinculada a un potente activismo estatal. Se trata de un carisma que moviliza no solo la lógica transformadora, antisistémica, inherente a esa forma de liderazgo (Weber, 1974), sino también al Estado —sus recursos, su aparato, su potencia simbólica— como un agente decisivo de cambio y modernización. Desde su constitución, AP se autodefinió como movimiento antisistémico y antineoliberal volcado a fortalecer la matriz del poder estatal como condición de su fuerza transformadora (Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, 2013: 38). Desde esa visión, la capacidad de acción del movimiento se fue generando de modo simultáneo a la reconstitución de la dimensión nacional estatal de la política (ídem: 45).

El lema con el cual el movimiento llegó a los electores en la campaña de 2006 fue el de una “revolución ciudadana”. Junto a la vocación nacional y refundadora del orden político, Correa y AP apelaron discursivamente al amplio espectro de los ciudadanos no organizados y desencantados con la vida política para entrar en un momento de transformación (Ramírez, 2010; De la Torre y Conaghan, 2009; Hernández-Buendía, 2011). La ciudadanía se convirtió en el sujeto político movilizado por la revolución a partir de tres ejes discursivos: la lucha contra la denominada partidocracia, la creación de

10 Simón Pachano (2013) acuñó la ingeniosa fórmula de $RC-RC=0$, para describir la extrema dependencia del movimiento hacia la figura carismática de Rafael Correa. La revolución ciudadana (RC) sin Rafael Correa (RC) es igual a cero, es decir, no es nada.

una comunidad política digna y soberana alrededor de la patria y el Estado como agente vertebrador de un proyecto nacional. Todo ello, en medio de un horizonte discursivo plagado de alegorías revolucionarias, transformación de las relaciones de poder, apelaciones a la memoria histórica de luchas emancipatorias previas, a la figura de Eloy Alfaro como “alma tutelar del proceso” (Manifiesto de AP); de invocaciones a los excluidos, críticas al capitalismo, sobre todo en su versión neoliberal, y de confusos esbozos de lo que sería el Socialismo del Buen Vivir. En suma, un fervoroso llamado a iniciar la segunda y definitiva independencia, muy a tono con la retórica de las revoluciones bolivarianas de Venezuela y Bolivia.

Si se miran el nacimiento y la posterior trayectoria del movimiento desde la perspectiva sugerida, los sucesivos triunfos electorales alcanzados por Alianza País lo configuran como una fuerza con una vocación y práctica nacionalizante de la política, sustentada en la capacidad estatal –el repetido retorno del Estado como uno de los ejes del giro posneoliberal– y articulada a la dinámica carismática de su liderazgo¹¹. Un recorrido rápido por sus triunfos electorales permite mostrar esta trayectoria triple de legitimación: refundacional, rupturista; plebiscitaria, personalista; y nacionalista, estatal.

Después de su primer triunfo en las elecciones presidenciales de 2006¹², AP se impuso ampliamente en el plebiscito de abril de 2007 para convocar a una Asamblea Constituyente de plenos poderes¹³. En septiembre del mismo año se convocó a elecciones para designar a los asambleístas; en esa votación, Alianza País obtuvo su más importante y sonada victoria políti-

11 Hago un uso algo arbitrario del término propuesto por Brubaker (1995, 1998) para analizar la práctica de los nacionalismos estatales. Brubaker sostiene que, si bien los nacionalismos hablan de una nación preexistente a la actividad misma del movimiento, que les antecede y a la cual ellos expresan y dan forma, en realidad son las prácticas concretas suyas desde el Estado las que producen la nación; es en este sentido que él habla de política nacionalizante, esto es, de una práctica que tiene como objetivo generar un sentimiento poderoso de identidad colectiva alrededor de la nación.

12 Correa se impuso en 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 presentar candidatos a las elecciones legislativas para forzar, en caso de un triunfo suyo, la convocatoria a una Asamblea Constituyente de plenos poderes, como ocurrió de hecho.

13 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 %).

ca, no solo porque alcanzó la mayoría absoluta de puestos —lo que le permitió dominar sin obstáculos, salvo las negociaciones internas dentro del movimiento, el proceso constituyente—, sino también por la derrota aplastante de todos los partidos políticos que habían dominado la escena nacional entre 1982 y 2004 (Cuadro # 1). En rigor, se lo puede definir como el momento de ruptura y transición en el sistema de partidos y representación política pero, sobre todo, como el momento configurador de un “poder constituyente” capaz de proclamarse como la expresión de una soberanía popular volcada a refundar el orden político democrática (Beasley-Murray, 2010; Cameron y Sharpe, 2010). La condición de movimiento hegemónico alcanzada en la elección de asambleístas se reafirmó en dos nuevos eventos, plebiscitario el uno y electoral el otro. El siguiente sería el plebiscito para aprobar la nueva Constitución, en el cual el Sí se impuso ampliamente con el 63,93 % de los votos. Luego vinieron las primeras elecciones generales —presidenciales, de asambleístas y de Gobiernos locales, de septiembre de 2009—, convocadas en el marco del ordenamiento diseñado por la Asamblea Constituyente. Los resultados ratificaron el predominio de Alianza País. Correa ganó la elección presidencial en una sola vuelta electoral con el 56 % de los votos, algo que no había ocurrido desde el retorno a la democracia en 1979; mientras que AP alcanzó la mayoría relativa más importante de un partido de Gobierno también desde 1979. Para ese momento, el liderazgo de AP había cristalizado ya, al menos en el terreno electoral, su proclama de ser un movimiento que interpelaba exitosamente a la sociedad como “proyecto nacional”, capaz de vencer los clivajes regionales sobre los cuales se configuró históricamente el sistema de partidos políticos (Senplades: 2013). El Ecuador se encontraba inmerso, sin duda, en un ciclo de predominio de un discurso que buscaba la reconstrucción de lo nacional, valoraba la integración nacionalista de la política y rechazaba explícitamente la vida regionalizada de Ecuador (León, 2010: 13).

Cuatro años después, el predominio de una lógica nacionalizante quedó ratificado de manera rotunda en las elecciones de 2013. Correa volvió a ganar la Presidencia en primera vuelta con el 57,17 % de los votos, mientras que su movimiento alcanzó la mayoría absoluta de escaños en la Asamblea Nacional. En su primer *Enlace ciudadano* después del triunfo, el propio presidente Correa dio cuenta de la magnitud de la victoria alcanzada: “Fuimos superiores en todo”, dijo el mandatario. Y no le faltaba razón: de los 34 distritos

electorales del Ecuador, Correa ganó en 33; de los 221 cantones del país, el movimiento de Gobierno se impuso en 198, y de los 137 escaños en juego en la Asamblea, se llevó 100 (72,9 % del total). El propio mandatario se solazó de su victoria: mostraba, según él, la “intensidad y profundidad del momento histórico”, que Alianza País gozaba de una “proyección verdaderamente nacional” y que el triunfo mostraba un “cambio inédito en la historia reciente del país” (Correa, *Enlace ciudadano*, 23 de febrero de 2013). La votación de AP alcanzó un sorprendente grado de homogeneidad en todos los distritos electorales, al punto de que algunos investigadores se preguntaron si efectivamente la consolidación del movimiento había disuelto los clivajes regionales del sistema de partidos. Aunque la pregunta parecía prematura dada la dimensión histórica constitutiva de los clivajes regionales sobre la política y el Estado ecuatoriano, no había duda de que el Ecuador pasó de ser el país con el sistema de partidos menos nacionalizado de América Latina (Mainwaring y Jones, 2003), a uno donde el partido hegemónico mostraba un altísimo nivel de nacionalización (Polga, 2013). Las preguntas, por supuesto, siguen siendo al menos tres: si el triunfo se debió a la fortaleza organizativa del movimiento o a la fuerza del liderazgo de Correa, si la homogeneidad de la votación en todos los distritos se puede mantener en el tiempo y si la homogeneidad de los apoyos electorales implica la homogenización ideológica del país, una identidad política compartida por encima de las dinámicas particularistas, polarizantes y regionalizadas de la política partidaria¹⁴.

Las elecciones de 2009 fueron también las primeras convocadas para escoger alcaldes y prefectos en el contexto del proceso político abierto por la revolución ciudadana. Constituyeron una primera prueba para medir el grado de penetración territorial de Alianza País, su capacidad para llevar el giro a la izquierda hacia los Gobiernos locales. AP obtuvo resultados significativos: sus candidatos a prefectos ganaron en 9 de las 23 provincias del país y sus candidatos a alcaldes en 72 de los 221 cantones (Cuadro # 2). Las elecciones locales mostraron tres fenómenos importantes: a) que los partidos tradicionales, si bien muy debilitados en los distritos nacionales, conservaban cierto arraigo en determinados espacios locales y provinciales; b) la emergencia de

14 Algunas de estas preguntas se formuló John Polga en un trabajo con un título muy provocador, a propósito de las elecciones del 2013: “Overcoming the Regional Cleavage? The (Unprecedented) Territorial Nationalization of *Alianza País*” (*working paper*, 2013).

una serie de movimientos locales para llenar el vacío dejado por los partidos, y c) que AP, aún cuando se había expandido, tenía dificultades para implantarse de modo homogéneo a nivel territorial. En otras palabras: mostraban que el liderazgo de Correa era claramente más potente que la fortaleza del movimiento a nivel local y provincial.

Giro partidario en Quito

El Distrito Metropolitano de Quito fue uno de los importantes espacios locales en los que la revolución ciudadana triunfó en las elecciones municipales de 2009, victoria significativa por ser la capital de la república, centro político del Estado y una de las dos ciudades, junto a Guayaquil, con la mayor población del Ecuador. Con ese triunfo, el giro a la izquierda se proyectó sobre un espacio gravitante en la escena nacional y en la estatal. Lo primero que cabe preguntarse es si la victoria de AP en Quito, con el candidato Augusto Barrera, produjo un cambio en el sistema de partidos y de representación política de la ciudad similar al provocado a nivel nacional, y si ese cambio tiene algún significado político importante en términos refundacionales. Unas breves reflexiones para contextualizar el triunfo me permiten abordar las dos preguntas.

El Municipio de Quito ha tenido, al menos desde los años cincuenta del siglo pasado, una gran continuidad y estabilidad institucional, sin sobresaltos en las transiciones de un alcalde a otro ni interrupciones abruptas de los períodos de Gobierno de la ciudad, lo cual contrasta con la historia de otros municipios del país, incluido el de Guayaquil¹⁵. La ciudad se ha concebido como un campo político e el que operó un amplio consenso alrededor de lo que me gustaría llamar una *política de notables*, generadora de una cultura cívica como huella distintiva de la conducción del Gobierno local. Quito no ha sido escenario de movimientos políticos que desafiaran el prestigio de

15 El gran contraste lo ofrece la inestabilidad del Municipio de Guayaquil, en donde la regla han sido las abruptas salidas de alcaldes y prefectos, tanto por la conflictividad dentro de la ciudad como por las permanentes intervenciones del Gobierno central en la política local (Burbano de Lara, 2012). La inestabilidad solo se superó a partir de 1992, cuando ganó las elecciones como alcalde el expresidente León Febres Cordero. Desde ese momento, se logró no solo estabilidad gubernamental sino además una continuidad inédita del mismo partido —el Partido Social Cristiano (PSC)— al mando del Gobierno de la ciudad.

los partidos y los grupos locales de poder al mando de la ciudad. Los movimientos y partidos de izquierda centraron siempre su atención en el Estado y no en el Gobierno local, considerado un espacio de poca importancia política para llevar a cabo procesos de transformación.

Desde 1950 hasta el inicio de la transición democrática en 1979, el Gobierno de la ciudad estuvo dirigido por personalidades ligadas a los partidos Conservador y Liberal, pero sobre todo figuras notables de la ciudad. En el ámbito del Gobierno local, las diferencias ideológicas entre los dos partidos se atenuaban para configurar un consenso en torno a una política de notables, que no encontraban oposición popular. Con la transición a la democracia en 1979, la conducción política de la ciudad empezó a desplazarse de modo progresivo hacia dos partidos modernizantes de centro izquierda, ambos surgidos a finales de la década de los sesenta: la Izquierda Democrática (ID) y la Democracia Popular (DP). Las dos organizaciones nacieron como escisiones de los partidos Conservador y Liberal, respectivamente, en el contexto de la tardía modernización desarrollista del Ecuador (Friedenberg y Alcántara, 2001; Burbano de Lara, 1997). Aunque las orientaciones ideológicas de las nuevas organizaciones giraban alrededor de las aspiraciones de movilidad y ascenso de las clases medias en una sociedad con formas oligárquicas y aristocráticas de dominación política (Falleto, 1991), nunca se definieron a sí mismos como partidos de ruptura, sino reformistas. Tanto la DP como la ID fueron partidos regionales, con sus bases electorales concentradas en Quito y en las provincias serranas, con momentos importantes de proyección como fuerzas nacionales¹⁶. Si bien desde 1979 hasta 1988 la ciudad se movió entre la continuidad de las elites tradicionales y un pasajero alcalde con fuerte arraigo popular —el radiodifusor conocido como Maestro Juanito—, a partir de 1988 pasó a ser gobernada por la DP primero y luego por la ID. La DP ganó las elecciones de alcalde y de concejeros municipales en 1988, 1992 y 1996; la ID triunfó en las de 2000 y 2004. A partir de 2000, los dos partidos fueron la primera y la segunda fuerzas políticas del cantón (Cuadro # 3). Cuando se produjo el triunfo de AP en las elecciones presidenciales de 2006, ambos partidos se encontraban ya en procesos de franca deca-

16 De hecho, la ID ganó la Presidencia de la República y fue el partido con el bloque parlamentario más grande entre 1988 y 1992. La DP ocupó la misma posición en las elecciones de 1998.

dencia, reclusos en el espacio de la ciudad y con una muy pobre proyección como fuerzas nacionales.

Las elecciones de alcalde de 2009 marcaron la desaparición-literal-de los dos partidos de las escenas tanto nacional como local. En la elección municipal de aquel año, se impuso el candidato de AP, Augusto Barrera, con el 43,14 % de los votos, un porcentaje no más alto del obtenido por otros candidatos triunfadores en votaciones anteriores (Cuadro # 3). AP también ganó ampliamente las elecciones de concejales, con 9 de los 15 puestos en disputa. De ese modo, en la ciudad se produjo un relevo partidario en el sistema de representación tan importante como el ocurrido a nivel nacional. Al mismo tiempo, el relevo se inscribió en el marco del giro ideológico posneoliberal y refundacional provocado por la revolución ciudadana. Barrera dio el mismo cariz político a su triunfo como alcalde: no se trataba de la victoria de un nuevo movimiento político en el contexto de un Gobierno local con gran continuidad institucional, sino de un desplazamiento histórico de las élites y grupos de origen oligárquico y aristocrático del Gobierno de la ciudad; un desplazamiento en el campo del poder, en el terreno de las dinámicas culturales, ideológicas y sociales, todo ello para provocar un giro hegemónico hacia las clases medias y los sectores populares. El propio alcalde electo configuró ese imaginario político cuando se definió como un quiteño crecido en un lugar de la ciudad –la 10 de Agosto y Colón, para quienes la conocen–, marcado por los límites y fronteras entre la urbe aristocrática, los sectores medios y populares. El testimonio de su identidad social anticipaba lo que sería la orientación general de su manejo de la ciudad en el contexto de la revolución ciudadana.

La revolución aterriza en Quito

Dentro de Alianza País, Barrera representaba a la nueva izquierda, una corriente alejada de los partidos socialistas y comunistas tradicionales, del marxismo como marco de orientación ideológico-política, vinculada a los nuevos movimientos sociales, en particular a las luchas indígenas de los años noventa; y al ideal de construcción de ciudadanías alrededor de modelos democráticos participativos. Dicha tendencia constituye solo una –importante,

sin duda— dentro de un movimiento heterogéneo y hasta contradictorio en los grupos e intereses que lo configuran, cuya articulación política es posible gracias al enorme liderazgo de Correa. A lo largo de su trayectoria personal, Barrera ha combinado el activismo social y la militancia política con el trabajo académico. Tiene una producción intelectual muy significativa sobre temas como descentralización, Gobiernos locales y movimientos sociales. Se lo puede ubicar como parte de un grupo de militantes de Alianza País, ideólogos de la nueva izquierda, muchos de ellos con funciones importantes dentro del Gobierno, que despliega sus conocimientos y formación académica —en primerísimo lugar el Ph.D Rafael Correa— como un mecanismo para legitimar su condición de grupo gobernante¹⁷. Una élite de expertos, con amplios conocimientos sobre los problemas del país, que reivindica el derecho de las clases medias a gobernar.

En el campo político, su trayectoria expresa la búsqueda errática de la nueva izquierda por llegar al Gobierno. Barrera fue uno de los fundadores y dirigentes del Movimiento Pachakútik (1996), íntimamente relacionado con el movimiento indígena. Auspició la alianza de Pachakútik con el Partido Sociedad Patriótica (PSP) para impulsar la candidatura presidencial de Lucio Gutiérrez en las elecciones de 2002, experiencia que a la postre resultó funesta tanto para el movimiento social como para el movimiento político. La alianza duró apenas seis meses, pero dejó una herida profunda en ambas organizaciones. En ese corto pasaje por el Gobierno, Barrera formó parte del Gabinete de Ministros de Lucio Gutiérrez en su condición de secretario de Planificación y Diálogo Social de la Presidencia de la República. Poco después, en 2004, se postuló como candidato a concejal del Distrito Metropolitano de Quito con el auspicio de la Izquierda Democrática, el mismo partido que apoyó la candidatura triunfadora del general SP Paco Moncayo a la alcaldía. Barrera no formó parte del núcleo fundador de AP; se involucró con la revolución ciudadana después de iniciado el Gobierno como enlace de coordinación entre el presidente de la República y la Asamblea Constituyente. Fue el inicio de su carrera dentro del nuevo movimiento. Se integró primero al Buró Político y más adelante fue postulado como candidato a la

17 Los trabajos de Carlos de la Torre (2013, 2013a, 2013b) sobre la revolución ciudadana, a la que califica como un proyecto tecnopopulista, destacan precisamente el uso del conocimiento como mecanismo de legitimación de un estilo tecnocrático de conducción del Estado.

Alcaldía de Quito tras haberse impuesto en unas elecciones primarias dentro del movimiento. A pesar de su importante recorrido político, difícilmente el triunfo de Barrera puede atribuirse a su fortaleza política, tampoco a la de las organizaciones que lo respaldaban, sino al apoyo recibido por el presidente Correa, convertido, ya para ese momento 2009, en el indiscutible líder de la revolución ciudadana.

El Plan de Gobierno del Distrito Metropolitano de Quito presentado por Barrera proyecta, de modo inequívoco, las mismas líneas maestras de la revolución ciudadana al plano local: una retórica antielitista ligada a una visión emancipatoria de la política; la urgencia de recuperar lo público municipal como eje de la gestión gubernamental —con lo cual el discurso posneoliberal se trasladó también al Gobierno local— políticas de equidad y cohesión social, y construcción de ciudadanía a través de una democracia participativa. El giro a la izquierda en el ámbito local se encuentra atado a la dinámica general del cambio estatal, reproduce las mismas tensiones y antagonismos de la política nacional y se orienta por los mismos principios y objetivos. Las prioridades establecidas para la ciudad se ubican dentro de las líneas trazadas por el Plan Nacional del Buen Vivir. En virtud de ello, el marco con el cual el Municipio orientó su acción se denominaba “Quito, la ciudad del buen vivir”. De hecho, el modelo económico y social propuesto por la revolución se etiqueta como Socialismo del Buen Vivir, al que se entiende como una “idea movilizadora” hacia la construcción de “sociedades solidarias, corresponsables y recíprocas, que viven en armonía con la naturaleza, a partir de un cambio en las relaciones de poder” (Plan de Gobierno Distrito Metropolitano de Quito, 2009: 4). El buen vivir antepone un conjunto de valores sociales y éticos por encima de la lógica estrictamente capitalista: búsqueda comunitaria de la felicidad colectiva (idem, 4), solidaridad, equidad, justicia, cohesión y sustentabilidad. En el plan de Barrera, los objetivos de la ciudad quedan inscritos en una visión de conjunto de la sociedad y del Estado de la cual el Gobierno de la ciudad no se aparta; al contrario, quiere contribuir a su realización desde el ámbito específico de sus competencias.

La legitimación de un discurso de transformación de la ciudad sigue también las líneas narrativas desarrolladas por la revolución para el Estado. Desde esa narrativa, se construye la idea de una refundación política en el ámbito local. Quito se relata bajo el membrete de “ciudad rebelde” (idem, 6),

como un lugar de irradiación de ideas e identidad libertaria (ídem). La ciudad aparece retratada en sus contradicciones y tensiones de clase. De un lado, como una ciudad formada históricamente a partir de una matriz colonial que diferenciaba las posiciones estructurales “no solo por roles sociales, sino por impenetrables designios de la sangre, del lugar de nacimiento, del origen de los padres, de la religión, de la propiedad y de la lectura” (ídem). También como el “centro del poder terrateniente serrano, expresión de la aguda segmentación social, de la influencia clerical y del Partido Conservador” (ídem). Frente a esta ciudad de matriz colonial, el programa de Barrera contraponen la ciudad rebelde, las resistencias indígenas y populares y los múltiples impulsos revolucionarios sobre la vida nacional¹⁸. La narrativa intenta crear un argumento político a favor de una dinámica contenciosa de la política local, lo que demanda siempre trazar las coordenadas de una estructura de poder—real e imaginaria— contra la cual se despliega una acción emancipadora. Toda la historia larga de la ciudad se liga a la más reciente lucha de los movimientos sociales y ciudadanos en contra de los “injustos y corruptos Gobiernos neoliberales, que traicionaron al pueblo y mantuvieron secuestrado al Estado en beneficio de intereses corporativos” (ídem, 7). En particular, Alianza País se siente heredera del movimiento forajido, localizado básicamente en Quito, que echó del poder a Lucio Gutiérrez en abril de 2004 bajo la consigna “que se vayan todos”. El señalamiento de esa historia de luchas libertarias tiene como fin establecer una continuidad entre el pasado y el presente, convirtiéndolo a Alianza País en depositaria de una tradición organizativa y de luchas grabada en la memoria de la ciudad, que debe ahora expresarse en el Gobierno local. “La gran apuesta está en transformar la historia de rebeldía del movimiento social y popular, el progresismo consustantivo a Quito, en una forma de administración” (Barrera, en entrevista en *El Telégrafo*, 2 de agosto de 2012).

El tercer elemento que quiero destacar del plan es el énfasis en reconstituir lo público municipal como orientación general del modelo de gestión local. Si el giro posneoliberal proclama el retorno del Estado para reconfigurar lo público en contra de lógicas particularistas y privatizadoras, en el

18 Entre las “acciones libertarias”, el Plan menciona las siguientes: “las Revoluciones de las Alcabalas, de los Estancos, del 10 de Agosto, del 24 de Mayo, la Revolución Juliana, la Gloriosa, la guerra de los Cuatro Reales” (p. 7).

ámbito local proclama un modelo público municipal. Esa concepción de la gestión se ha traducido en el diseño de un modelo de gestión basado en empresas públicas, a diferencia del modelo implantado por la administración anterior, sustentado en un conjunto de corporaciones público-privadas, descentralizadas y autónomas, financiadas con recursos municipales, que existe de manera paralela al aparato burocrático, aunque no lo relevan en todo. Una de las promesas de campaña del alcalde fue precisamente eliminar todas las corporaciones desde las cuales se gestionaban áreas tan importantes de la ciudad como salud, turismo, la construcción del nuevo aeropuerto, el transporte público, el medio ambiente, la revisión vehicular y el centro histórico¹⁹. Barrera cuestionó ese modelo por configurar lo que llamó un Municipio paralelo, diferenciado del aparato burocrático administrativo del Gobierno de la ciudad, fragmentado, privatizado, que generaba descoordinación en las políticas de la ciudad y diluía lo público. También lo cuestionó porque asumía de modo explícito que el sector público y sus empresas eran ineficientes y corruptas, tesis combatida por la revolución ciudadana por ver en ella resabios ideológicos neoliberales. Las corporaciones fueron remplazadas por trece empresas públicas manejada la mayoría de ellas directamente desde el Municipio.

Disputas culturales y organización popular

La orientación hacia un modelo público municipal se asienta en un segundo pilar ideológico de la nueva izquierda: recuperar un principio de autoridad del Gobierno de la ciudad –como a nivel nacional del Estado— por sobre los poderes fácticos y corporativos que limitan la configuración de lo público como expresión del bien común. En el discurso del alcalde, el poder de esa doble constelación de intereses definía un municipio débil. Entre los grupos de poder, Barrera situaba –siempre de modo ambiguo y poco preciso— aquellos ligados a la defensa de una ciudad elitista, de raíces aristocratizantes, que han

19 Las corporaciones manejaban un porcentaje muy significativo del presupuesto municipal. Por ejemplo, el manejo del 25 % del impuesto a la renta que los contribuyentes de cada ciudad podían transferir a los municipios de su cantón para obras específicas se hacía desde la Corporación Vida Quito. En 2009, el presupuesto de esta corporación llegó a 60 millones de dólares, equivalente al 12 % del presupuesto general del Municipio para ese año.

controlado históricamente el Gobierno de la ciudad. Entre los corporativos, a los gremios de choferes, taxistas y traficantes de tierra. El principio de autoridad significaba dar autonomía al manejo político del Municipio frente a las presiones e intereses de esos grupos con el fin de encarnar una política del bien común alrededor de la ciudad. Una característica de la nueva izquierda en el Ecuador consiste precisamente en descorporativizar el ámbito de lo político —tanto estatal como municipal— para encarnar lo público como expresión del bien común. El alcalde tiene pleno convencimiento de que el modelo de gestión diseñado expresaba de modo adecuado esa aspiración: “Quizás, lo que más debo reivindicar es la autoridad pública. Que sea el interés general y no los intereses particulares los que manden. La recuperación del principio de autoridad también se ha expresado en un proceso de reestructuración institucional. Antes teníamos un sinfín de pequeños órganos, muchos de derecho privado, que no hacían el ejercicio de la autoridad pública (Barrera, en entrevista en *El Telégrafo*, 22 de abril de 2013).

En términos políticos, el cambio en las relaciones de poder en el ámbito de la ciudad se traducía en la construcción de una alianza del Municipio con los sectores medios y populares. De acuerdo con Barrera, las diferencias de poder social se han traducido en capacidades asimétricas desiguales de participación y ejercicio de lo que él llama el derecho a la ciudad. En sus propias palabras: “Unos que se consideraban dueños de la ciudad, que tenían ciertos niveles de apropiación; y un amplísimo sector medio y popular que era despojado de la pertenencia de la ciudad. En ese sentido estamos transformando la correlación de poder” (Barrera, en entrevista en *El Telégrafo*, 2 de agosto de 2012). La nueva izquierda piensa la política en términos de disputas hegemónicas alrededor de la conducción política y la producción de los sentidos culturales e identitarios de la sociedad local. Una particular lectura de la conformación de la estructura social de poder en la ciudad, con sus lógicas de antagonismo, orientaba la política municipal en su propósito de construir una nueva hegemonía. Por un lado, se encuentran los sectores medios y populares, entre los cuales la revolución ciudadana establece una continuidad de intereses y demandas con relación a la ciudad; y de otro, los grupos de poder y los intereses corporativos, ambos asociados en el término poderes fácticos. Barrera describe así el escenario de alianzas en la ciudad: “Quito nunca ha tenido, ventajosamente, una marcada segmentación entre

lo que podríamos llamar sectores populares y sectores medios, siempre existió (entre ellos) una especie de continuo. Creo que es un valor extraordinario (...). Me parece que en la ciudad se va configurando una fuerza de sectores populares más instruidos, con más capacidad, y sectores medios que comienzan a marcar un poco el ritmo” (Barrera, en entrevista en *El Telégrafo*. 22 de abril de 2013).

Un ejemplo notable de las disputas culturales abiertas por el Municipio de Quito desde la perspectiva señalada por Barrera, lo constituyó la batalla por la eliminación de las corridas de toros en la ciudad. Desde mediados del siglo pasado, las corridas de toros constituían el eje de las fiestas de Quito conmemorativas de la Fundación española de la ciudad. Un plebiscito convocado por el presidente Correa a mediados de 2011 consultó a los ciudadanos, de modo bastante tendencioso, si aprobaban o desaprobaban, en su respectivo cantón, espectáculos públicos que tuviesen como fin la muerte del animal. La batalla se presentó como una lucha en contra de los rasgos hispánicos de la cultura quiteña asociada a la ciudad de matriz colonial. El resultado fue un apretado triunfo a favor de la prohibición. El antagonismo cultural se planteó explícitamente en términos de clase: se trataba de confrontar tradiciones culturales y valores asociados –desde la lectura de AP— a una visión oligárquica y aristocratizante de la ciudad. A partir de esa batalla cultural, los antagonismos dentro de la ciudad quedaron marcados de modo definido. Barrera los narra así: “Hay gente a la que le duele que yo no sea de ningún club y no tenga pedigrí. Me parece que esa es la lucha de democratización más importante desde el punto de vista cultural” (ídem).

Si bien se reivindica también la visión de una ciudad cosmopolita, más democrática, diversa y plural, la práctica política del Municipio se volcó de modo preferente a responder a las demandas de los sectores populares y a potenciar el capital cultural de los sectores medios. La ciudad dejó de ser el espacio del consenso cívico alrededor del Municipio, proclamado desde una política de notables, para instituirse sobre una dinámica de antagonismo social y cultural. La tesis del consenso cívico fue sustituida por una lógica de transformación hegemónica de la ciudad, lo cual implicaba cierta visión histórica del cambio.

En el terreno político, la estrategia se orientó a generar una dinámica de organización desde arriba con la finalidad de impulsar una democracia participativa de acuerdo con las innovaciones institucionales introducidas

por la nueva Constitución para todos los niveles de gobierno. El modelo diseñado por la revolución ciudadana pretende reemplazar la democracia liberal representativa por una democracia sustentada en la participación permanente de los ciudadanos en la toma de decisiones. Fue en el Capítulo IV de la nueva Constitución –Participación y Organización del Poder— en el que la revolución experimentó con la idea de un poder popular y ciudadano como fundamento del nuevo orden democrático. El artículo 96 describe ese ideal refundacional en los siguientes términos: “Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presenten servicios públicos”. Una suerte de republicanismo rouseauneano llevado al texto constitucional para cerrar toda brecha entre representados y representantes propia del modelo liberal representativo de la democracia. Entre los dispositivos institucionales creados para materializar el sueño rouseauneano se incluyen audiencias públicas, veedurías, asambleas, cabildos populares, consejos consultivos, observatorios (rt 100).

En la práctica, sin embargo, donde la revolución ha mostrado sus tensiones y contradicciones, sus mayores déficits, ha sido precisamente en su disposición para reconocer y legitimar dinámicas de participación ciudadana y social autónomas al movimiento de Gobierno y al propio proyecto estatal (De la Torre, 2013c). El ideal refundacional de un poder popular se ha estrellado contra una lógica extremadamente centralizada y personalizada de liderazgo y conducción políticoestatal. Una vez afirmado en el territorio electoral como movimiento hegemónico, Alianza País y Correa operan bajo el presupuesto de que encarnan la voluntad popular. Fuera de las elecciones, esa voluntad popular no tiene espacios de expresión propia, solo puede ejercerse de modo directo a través del presidente y el movimiento de Gobierno. De allí que el proyecto de la revolución haya sido definido, como ya adelantamos, como un populismo de izquierda (Levitsky y Roberts, 2011), un populismo radical (De la Torre y Arnson, 2013) o un régimen plebiscitario (Conaghan y De la Torre, 2009), para subrayar una conducción organizada desde arriba hacia abajo, sin reconocer autonomía a las demandas provenientes de las organizaciones sociales. Por ningún lado se ve surgir un poder popular y ciu-

dadano con capacidad para ejercer sus derechos políticos y exigir derechos sociales de modo autónomo frente al Estado y el Gobierno. Toda la participación se ha dirigido hacia las batallas electorales, la aclamación revolucionaria del líder y la patria.

El Municipio de Quito tampoco escapa a esta lógica de promover organizaciones populares desde arriba para articularlas políticamente al Gobierno local y, a través suyo, a la revolución. Sin embargo, en el caso del Municipio existía una trayectoria previa de un modelo participativo diseñado y puesto a caminar en 2000 durante la administración de Paco Moncayo. La implementación del llamado Sistema de Gestión Participativo (SGP) marcó el tránsito desde un modelo municipal administrativo y empresarial, del consenso cívico —predominante entre 1988 y 2004— hacia uno más articulado con las necesidades de los sectores populares, con sus lógicas organizativas y participativas. Susana Segovia (2013) llama a este proceso como tránsito de un municipio administrativo a uno que se entiende como Gobierno local. El SGP se concibió “como una práctica formal de participación ciudadana, institucionalizada a través de un sistema estable normativo y funcional” (Segovia, 2013: 64). Si bien el tránsito se inscribió dentro de todo el debate en América Latina y el Ecuador sobre descentralización y democracia participativa, planteado por movimientos sociales, organizaciones ciudadanas y partidos de la nueva izquierda exitosos en las competencias electorales locales, en el caso de Quito no fue el resultado de una presión desde abajo (Segovia, 2013; Torres, 2002). Fue tan institucionalizado el diseño, tecnocrático incluso, que su elaboración se encargó a un equipo de consultores externos presidido por Augusto Barrera, entonces concejal de la ciudad (Segovia, 2013).

A pesar de que Barrera intervino directamente en el diseño del SGP, como candidato lo cuestionó porque no apuntaba a transformar las relaciones de poder en la ciudad. Fue una nueva estrategia para construir otro argumento a favor de una visión contenciosa de la política local. “Mi impresión es que antes había un concepto de funcionalización de la participación, era el caramelito para tener una gestión que en lo sustantivo no hacía referencia al interés general. (E)n la filosofía neoliberal no se modificaba la relación global del poder” (Barrera, entrevista en *El Telégrafo*, 22 de abril de 2013). La participación en Quito se ligó a un desarrollo organizacional promovido desde arriba por el Municipio, funcionalizado hacia los intere-

ses de Alianza País y volcado a legitimar la gestión de Barrera como alcalde y, a través suyo, a la revolución ciudadana y al presidente Correa. Un juego largo de encadenamientos políticos que van desde arriba hacia abajo para articular luego lo local con lo nacional. Barrera actúa como una suerte de intermediario entre las organizaciones populares y el presidente Correa, aunque en ese tránsito él acumule un capital político muy valioso como alcalde y como militante de Alianza País. Hay un giro político movimientista en la organización participativa que la diferencia de modelo anterior, menos ligado a una lógica partidaria o a los intereses políticos personales del alcalde Moncayo. Adicionalmente, habría que señalar que todo el andamiaje institucional hacia la nueva democracia participativa a nivel local dejó de lado el diseño anterior, para acogerse a las directrices establecidas tanto por la Constitución como por la legislación aprobada más tarde para asegurar su aplicación²⁰. De acuerdo con la nueva legislación, los gobiernos autónomos descentralizados (GAD), como se los llama en la Constitución, debían conformar “Consejos Ciudadanos”, “consejos de Planificación” e “instancias de participación ciudadana”.

La acción organizativa del Municipio se concentró en los barrios periféricos del sur (Quitumbe y Eloy Alfaro) y el norte (Calderón), en los que el Municipio legalizó un significativo número de barrios populares. Durante la gestión de Barrera se legalizaron 250 barrios populares de un total de 450 que se encontraban en situación irregular. De los 250, 74 se encontraban en Quitumbe y 79 en Calderón. En esos barrios se concentraron algunas de las iniciativas de organización impulsadas desde el Municipio como política general: comités de seguridad (la cifra del Municipio habla de 1 138 comités), centros de desarrollo comunitario (40 en toda la ciudad), comités barriales, comités de adultos mayores, ligas barriales y voluntariados de jóvenes (Barrera, entrevista en *El Telégrafo*, del 2 de agosto de 2012). Todo ello, en palabras de Barrera, configura un movimiento vecinal muy poderoso en Quito (ídem.). El alcalde se ha encargado de mostrar la capacidad de movilización popular alcanzada por el Municipio bajo su conducción. El último acto de rendición de cuentas (noviembre de 2013) lo realizó en el Estadio del Sur,

20 Esos instrumentos son principalmente la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010) y el Código de Ordenamiento Territorial, Autonomías y Participación (Cootad, 2010).

adonde logró movilizar 19 mil personas para que asistieran a un acto tarimero, con calle de honor al alcalde, pantallas gigantes y espectáculos culturales, desde arriba hacia abajo.

Concluyo esta parte con un señalamiento final: la concepción de la ciudad levantada por la nueva izquierda busca generar una visión de conjunto y convergencia a través de grandes proyectos modernizadores, lo mismo que ocurre a nivel nacional. El proyecto insignia del municipio constituía el metro de la ciudad, una obra cuya construcción se estimó en 1 500 millones de dólares y que contaría con el apoyo del Gobierno central. Barrera usó la gran obra del metro para generar un imaginario de progreso –el Quito del futuro— con el cual pretendía llenar el vacío de una visión colectiva, integradora, provocada por su lógica de antagonismo, de la ciudad. Lo presentaba como un sistema moderno de transporte y movilidad llamado a cumplir múltiples funciones: mayor igualdad entre los ciudadanos, mayor dignidad y respeto a las personas, interacción entre ellas, respeto a los procedimientos y autoestima. “Significa bajar de esa condición del ‘último de la fila’, del rezagado, del ‘yo no puedo’, a recuperar la autoestima y que somos una ciudad cosmopolita” (Barrera, en entrevista en *El Telégrafo*, 20 de marzo de 2012).

Toda la lealtad hacia la nación

Dentro del modelo de organización territorial del poder establecido por la revolución ciudadana, el caso de Quito representa nítidamente la búsqueda de complementariedad entre niveles de Gobierno a partir de una visión compartida del proceso político en el que se encuentra inmerso el Ecuador. La complementariedad, y no los ideales de autonomía y autogobierno, rige como principio el funcionamiento del modelo territorial, con un sistema de competencias obligatorias para cada nivel de Gobierno. En un modelo centralizado y nacionalizante, la complementariedad implica una subordinación jerárquica de los Gobiernos locales al Gobierno central, como también de las comunidades e identidades locales hacia la comunidad e identidad política nacional. Parto de la idea de que la redistribución territorial del poder hay que entenderla como un proceso conflictivo, inestable, cuya dinámica depende de la relación entre actores nacionales y locales (Falleti,

2005). Desde esa perspectiva, la movilización de una lógica nacionalizante de la política por AP exige un acomodo de las dinámicas locales a la nacional, lo que supone, como muestra el caso de Quito, asumir un mismo horizonte político e ideológico. La implicación obvia de este argumento es que la revolución ciudadana castiga y rivaliza con aquellos Gobiernos locales no alineados políticamente con la revolución desde la reivindicación de alguna forma de autonomía frente al poder central. La dinámica nacionalizante de la política, desde la perspectiva territorial, no permite una articulación clara de los Gobiernos locales a sus respectivas sociedades; al contrario, terminan convertidos en correas de transmisión de las lógicas del centro hacia el territorio. La revolución premia a los militantes y castiga a los opositores locales, como muestra de modo claro la buena relación de Correa con Barrera y la pugna permanente, hostil, agresiva, con Jaime Nebot, el opositor alcalde de Guayaquil, convertido en su principal adversario político.

Eaton (2013) sostiene que, en las revoluciones bolivarianas, la oposición desde el centro hacia los procesos descentralizadores se radicaliza cuando en las ciudades gobiernan movimientos o partidos opositores, mientras que hay un mayor espacio a la autonomía cuando están gobernadas por miembros del mismo partido nacional. Mi argumento es ligeramente distinto: bajo lógicas estatales recentralizadoras y nacionalistas, el reparto del poder territorial se restringe y se rechaza de modo explícito la autonomía. De esa manera, el espacio político de las ciudades como lugares de experimentación con modelos de gestión, dinámicas participativas, procesos culturales e identitarios propios y diferenciados, queda reducido. En el caso de Quito, además, la lógica de antagonismo social reproduce la misma lógica de la política nacional. Eso ha tenido un impacto sobre la propia imagen del alcalde y de la ciudad. En Barrera, la lealtad al proyecto de la revolución era mucho más fuerte que su voluntad por configurar un proyecto autónomo de la ciudad.

Lo anterior se explica por la reconfiguración de las relaciones entre lo local y lo nacional dentro del proyecto político impulsado por la revolución ciudadana. El mapa de las nuevas articulaciones se orienta a partir del llamado retorno del Estado: de un lado, revierte la descentralización llevada a cabo en la década de los noventa en el marco de las críticas al Estado cen-

tralista y unitario; y, de otro, genera unas capacidades estatales -institucionales, políticas, simbólicas— para movilizarlas hacia todo el territorio desde una lógica nacionalizante²¹. Como señala con claridad el Plan del Buen Vivir 2013-2017, la revolución ciudadana disputa la centralidad del Estado en la determinación de la agenda pública a nivel nacional (p. 46). El modelo territorial aprobado por la Asamblea reafirmó la tesis de un Estado unitario con la obligación primordial de asegurar la “unidad nacional”. 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 hacia las presiones indígenas para institucionalizar la plurinacionalidad y al discurso autonomista de la derecha guayaquileña (Viciano, 2009: 105)²². Los temores de la Constitución de 2008 con relación al tema territorial se muestran al prohibir de modo explícito cualquier secesión del territorio nacional (Ídem, 106) como si se hubiera tratado de una posibilidad cierta en la política ecuatoriana en el momento de redactar la nueva Carta Magna.

En lo sustancial, el nuevo modelo territorial definió un esquema ordenado y sistémico de competencias en contraposición al modelo completamente abierto de la Constitución de 1998, lo cual fue saludado como un avance positivo (Ruíz, 2013). La nueva propuesta creó un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo para todos los niveles de Gobierno. Sin embargo, lo que se objetó del nuevo modelo fue precisamente el poco grado de autonomía que dejaba para ejercer las competencias reconocidas a los GAD de manera descentralizada y autónoma, ya que debían circunscribirse a los lineamientos de las políticas del Plan Nacional de Desarrollo, al haberse vuelto obligatorias (León, 2010: 15). En la Asamblea Constituyente, Alianza

21 Esa visión fue particularmente crítica de los planteamientos autonomistas de los grupos guayaquileños y del movimiento indígena con su tesis de un Estado plurinacional. A comienzos del nuevo milenio surgió en el Ecuador un movimiento autonomista desde varias ciudades del país. Los alcaldes de Guayaquil, Machala, Portoviejo, Babahoyo y Quevedo (todas ciudades costeñas), y Cuenca, Quito, Cotacachi y Bolívar (ciudades serranas) se unieron para demandar una reforma profunda del Estado centralista. 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.

22 El artículo 1 de la Constitución 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”.

País combatió la noción de autonomía y autogobierno levantada desde el regionalismo guayaquileño acusándolo de que escondía aspiraciones separatistas, de expresar la insubordinación permanente de los grupos de poder local a la presencia estatal. El propio alcalde de Quito hizo explícita esa posición de la siguiente manera: “La autonomía ha sido históricamente una bandera de las oligarquías locales para enfrentar al Estado nacional, mientras se usufructuaba de sus recursos y se controlaba la institucionalidad. La nueva Constitución plantea la autonomía como un instrumento para el equilibrio regional y el cambio del Estado al establecer responsabilidades claras para cada nivel de gobierno” (Plan de Gobierno Distrito Metropolitano de Quito, 2009: 9). En realidad, la noción de autonomía quedaba políticamente neutralizada, desactivada, aunque no era expulsada del léxico oficial. Por eso, la Constitución de 2008 habla de gobiernos descentralizados autónomos (GAD), como si los dos términos fueran equivalentes y aludieran a un mismo proceso de distribución del poder territorial. La crítica a los autonomismos regionales e indigenasservía para enarbolar la bandera nacionalista, justificar la intervención del Estado en los territorios y volver sobre la idea del Estado como el agente democratizador por excelencia de las sociedades locales y sus estructuras de poder. Las competencias del Estado central aumentaron de las cuatro generales establecidas en la Constitución de 1998 a doce (Cuadro # 4)²³. A partir de esa redefinición competencial del centro, se repartieron las responsabilidades entre los demás niveles de Gobierno. La estructura del poder territorial se desplazó hacia el centro, en desmedro de las periferias, impulsado por la movilización permanente de un nacionalismo identitario. La Secretaría de Planificación del Gobierno definió esa orientación política de la revolución como “una reacción antielitista, una recuperación de los sentidos de pertenencia nacional y un extenso sentimiento de soberanía en amplias capas de la población” (Senplades, 2009: 25). Para Alianza País, el proyecto de construcción nacional había quedado diezmado durante el período neoliberal al haberse impulsado las estructuras locales bajo la consigna de una descentralización desorganizada, incoherente y privatizadora (ídem, 35). En

23 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. También ha sido el tema de una permanente disputa con el movimiento indígena alrededor de la tesis del Estado plurinacional incorporada a última hora en el texto constitucional y de modo muy marginal.

el giro posneoliberal, el retorno del Estado se piensa no solo frente a la necesidad de regular y controlar el mercado, sino también frente al territorio, sus estructuras de Gobierno y la producción simbólica de la identidad nacional. La crítica al neoliberalismo quedó inscrita en una narrativa histórica de más largo alcance respecto de un proceso inconcluso, inacabado, de formación del Estado nacional que urgía completar.

El radicalismo antineoliberal de la revolución ciudadana soslayó todo el rico debate provocado por la amplia agenda de la reforma estatal en los años noventa. La descentralización planteó una revisión de los procesos históricos de formación del Estado nacional en su relación con las sociedades locales y sus posibilidades de autogobierno democrático. 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 de poder, 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, con identidades y expresiones culturales propias. 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 y de las ciudades como espacios políticos en los contextos globalizadores (Carrión, 2008; Borja, 1998, 2003; Borja y Castel, 2003). La reivindicación de las regiones y de los 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, la propia soberanía y los recursos simbólicos de producción identitaria. 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 a través de dinámicas de ciudadanización diferenciales. La descentralización también estuvo ligada a una devolución del poder por parte del Gobierno central hacia las sociedades locales, como si el Estado lo hubiese usurpado y monopolizado de modo ilegítimo. El fortalecimiento del Gobierno local se ligó a la distribución del poder territorial como una dimensión más

del proceso democratizador, teniendo como eje la redefinición del propio Estado centralista. 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, 2007: 190); y, por otro, la construcción de ciudadanías participativas en el ámbito de los Gobiernos locales. 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, y en absoluto irreversible (Keaton, 2004).

La reacción nacionalista a la descentralización en el Ecuador derivó de una percepción de fragmentación territorial e identitaria provocada por el elogio de lo local. Como puso el propio Barrera en un artículo publicado en el inicio mismo de la revolución: “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” (Barrera, 2007: 176). La orientación municipalista del proceso, el desordenado camino que siguió en medio de un sistema partidario polarizado, la búsqueda de recursos sin asumir competencias claras, llevaron a algunos autores a sostener que la descentralización había reforzado la tendencia hacia la fragmentación territorial iniciada desde el retorno a la democracia (Carrión, 2007)²⁴. Otros, en cambio, subrayaron una paradoja (Ortiz, 2004): un exitoso proceso de consolidación de Gobiernos locales en muchas ciudades del país al mismo tiempo que una inestabilidad permanente de la política nacional.

La respuesta de la revolución siguió la idea de que las soluciones a los problemas deben necesariamente ser nacionales, tesis ampliamente cuestionada en los noventa por los diversos localismos y regionalismos emergentes; pero también que la nación debe constituirse como el referente primario de la identidad colectiva de los ecuatorianos, por encima de todo particularismo. El programa de Alianza País incorporó la nación como un elemento clave de cohesión política, como un recurso de legitimación del retorno estatal y de la nueva élite en el poder. Se estableció una relación de continuidad y diferencia con la tradición desarrollista de los años setenta. “Desde el punto de vista

24 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, 2007: 214).

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).

El trabajo identitario se desplazó de lo local hacia lo nacional, donde se construye y recrea una comunidad política con dimensión moral, ética y colectiva superior a todas las demás. La estrategia nacionalizante busca cortar todo vínculo entre territorio e identidad como sustento de comunidades políticas locales con demandas de autogobierno. Si bien se reconocen particularismos culturales, se los despolitiza con relación al territorio. La nación es la identidad territorial por excelencia, la única con plena legitimidad política. Alianza País se ve a sí mismo como un movimiento portador y generador de un sentimiento nacional, para lo cual apela a símbolos, emociones, consignas, rituales alrededor de la Patria. Varios ejemplos ilustran lo dicho. A lo largo de las carreteras del país, reconstruidas con una inmensa inversión pública, se encuentran innumerables vallas con eslóganes como los siguientes: “Tenemos carreteras de primera, tenemos patria”, “Tenemos puentes que nos unen, tenemos patria”. También vallas con la consigna estrella de la revolución: “La Patria Avanza”. Las publicidades de televisión han sido permanentes durante los siete años de revolución, y todas ellas concluyen con el mismo estribillo: “Avanzamos Patria”. Cada vez que el presidente de la República ingresa a un acto público, se canta “Patria tierra sagrada”. La más reciente consigna dice así: “Siete años de revolución, la Patria brilla”. El nacionalismo de la revolución asigna a la patria una agencia moral y una autoridad política²⁵. La patria es una entidad colectiva encarnada y movilizadora por el grupo gobernante. A través de ellos, la patria se da a sí misma un Estado propio, para parafrasear a Brubaker (1995). Asume que un Estado sin nación es imperfecto, incompleto, expuesto a múltiples fragmentaciones culturales y territoriales, a una crónica inestabilidad política y a luchas regionales. El nacionalismo también genera un sentimiento de unidad para combatir la opresión externa, protege la nación de fuerzas foráneas, es defensivo, proteccionista (Brubaker: 1995: 277). Los enemigos aparecen retratados como antipatriotas (*idem.*, 278). Brubaker sostiene que los nacionalistas no se ven como los creadores de la

25 Las ideas sobre nacionalismo siguen la orientación teórica plantea por Brubaker (1995, 1998).

nación –un campo siempre en disputa y contingente—, sino como quienes la interpretan y encarnan de modo genuino, auténtico. Asimismo, como ocurre con Alianza País, asumen que la patria en este caso existía antes de la revolución ciudadana y que ésta apenas la ha sacado del olvido.

La vocación patriótica del Gobierno se hizo explícita desde el inicio de su gestión, en enero de 2007. En su discurso de posesión, Correa habló de la necesidad de “volver a tener patria”. El nuevo Gobierno fue retratado 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”. Correa la exalta como un “fuego de amor”, presente “con toda intensidad en el país desde el 15 de enero de 2007... , la Patria, como lo predijo Espejo, está resucitando, y aquello solo un ciego del alma lo podría negar” (Correa, Informe a la Nación, 2012). La revolución define este horizonte de pertenencia a una comunidad política como un deber moral de todos los ciudadanos. De allí que la patria sea el lugar en el que el egoísmo de los individuos, exacerbado por el mercado, puede encontrar su realización ciudadana, casi su propia redención republicana. Como ha señalado Beatriz Zepeda (2010: 160), al proyecto de Alianza País lo mueve un espíritu teleológico: completar la anhelada tarea inconclusa de la integración de la nación ecuatoriana (Zepeda, 2010: 160).

Al impulso nacionalizante de la política, que quiere desatar el sentimiento de patria en todo el territorio, le acompaña un impulso recentrador del poder estatal, desde cuatro dimensiones: a) una ampliación de las competencias exclusivas del Gobierno central, como ya se anotó; b) la bonanza fiscal sin precedentes de los últimos siete años, que permite que el Gobierno central despliegue un activismo por todo el territorio mediante vastos programas de inversión pública y gasto social, lo que contrasta con las debacles fiscales de las décadas de los ochenta y noventa cuando la actividad

del Estado se vio seriamente restringida y colapsada en muchas áreas (Cuadro # 5)²⁶; c) un Poder Ejecutivo muy reforzado en sus capacidades institucionales y burocráticas, tanto así que en siete años se han creado cinco ministerios nuevos y nueve secretarías nacionales. En conjunto, el Poder Ejecutivo está hoy integrado por 21 ministerios, siete ministerios coordinadores y nueve secretarías nacionales. Y d) la consolidación de un liderazgo centrado en el personalismo y el despliegue carismático de Correa, que se mueve todo el tiempo por el territorio. Esa circulación constante por el territorio amalgama el personalismo de Correa al Estado y a la patria, que se desplazan con él. En los siete años de Gobierno, el presidente ha realizado 357 enlaces ciudadanos en un número casi igual de ciudades del país. Cada enlace implica la movilización de la parafernalia estatal hacia el lugar donde se realiza el evento —tarrima, pantallas, equipos—, reuniones previas del Gabinete en la localidad y, por lo general, algún acto cultural. En los eventos, Correa informa, durante al menos tres horas, sus actividades de la semana, descalifica a sus opositores y saluda los avances de la patria. Se trata, pues, de un centro que se desplaza por el territorio para mostrar su presencia, tejer el territorio como parte de la misma patria y sujeto al mismo liderazgo y conducción política.

En el contexto de la bonanza fiscal, el nuevo centro ha establecido una relación contradictoria con los Gobiernos locales y sus ámbitos territoriales: transferencias mayores de recursos a los GAD, una amplia presencia suya a través de un vasto programa de inversión pública y gasto social, y mayor densidad institucional, administrativa y burocrática; desde el lado estrictamente político, como ya he sugerido, el efecto ha sido un recorte del espacio en el que pueden configurarse efectivamente como Gobiernos de sus sociedades locales. Los GAD tienen más recursos pero menos espacio político para ejercer las competencias asignadas a ellos de un modo autónomo. En términos absolutos, las transferencias del Gobierno central a los municipios pasaron

26 Si bien el fortalecimiento fiscal del Gobierno central se sustenta en precios de petróleo inusualmente altos a lo largo de los últimos cinco años —como muestra, el Cuadro # 5—, también se debe a una potente política de recaudación tributaria, a una exitosa renegociación de la deuda externa, que redujo sustancialmente el peso en los egresos; y una renegociación de contratos petroleros. Todo ello ha permitido que la revolución ciudadana ponga en marcha una política fiscal expansiva, con una tasa de crecimiento promedio del gasto público del 25 % anual. El reforzamiento de la capacidad fiscal del Estado se muestra en el crecimiento del gasto público con relación al PIB: del 24,3 % que representaba en 2000, trepó al 43 % en 2012.

de 742,9 millones en 2006 a 1 787,5 millones en 2011, y a los consejos provinciales de 308,7 millones a 742 millones en el mismo período. En términos fiscales, el Ecuador es hoy un país más descentralizado que a inicios del nuevo milenio, ya que, en 2012, el 23,94 % del Presupuesto General del Estado se transfiere a los Gobiernos descentralizados, cuando en 2000 apenas alcanzaba al 9%. Este dato muestra, de todos modos, un fortalecimiento de los Gobiernos locales y provinciales en el contexto del Estado ecuatoriano. En general, los presupuestos de los municipios han crecido sustancialmente en los últimos años, lo que les ha permitido mejorar sus capacidades de inversión y gasto. Los ingresos del presupuesto municipal de Quito han crecido a una tasa anual del 25 % entre 2008 y 2012. De ese crecimiento, el monto mayor corresponde a las transferencias del gobierno central, que representan hoy el 50 % de los ingresos totales, frente al 30 % que representaban en 2008. En el caso del Municipio de Quito, los gastos de inversión pasaron del 59 % del total en 2008 al 70 % en 2012. Se trata de una tendencia general de los Gobiernos locales condicionada por la nueva legislación en torno a la transferencia de recursos. Para finalizar, hay que señalar que, si bien el gasto estatal se ha vuelto más descentralizado, los Gobiernos locales también son más dependientes de las transferencias estatales. En el caso del Municipio de Quito, desde 2009 los ingresos por transferencias estatales superan a los ingresos propios, lo que constituye, en cambio, un signo de debilidad financiera²⁷.

Conclusiones

Los procesos de configuración de las ciudades como espacios políticos en el Ecuador se han visto expuestos a permanentes cambios de orientación de los programas de reforma estatal. En una arena movедiza, cambiante, sujeta a la contingencia política, sin acuerdos duraderos, no ha sido fácil consolidar una estructura estable de distribución territorial del poder, dentro de la cual los municipios puedan afirmarse como autogobiernos locales. Si en la década de los noventa predominó una tendencia errática hacia la descentralización y las

27 Todos los datos presentados en esta parte del artículo fueron recabados por Daniela Fernández de Córdova en su trabajo como asistente de investigación del Departamento de Estudios Políticos.

autonomías, en medio de un elogio de lo local y un deterioro simultáneo de las capacidades del Gobierno central; a partir de 2007, con la revolución ciudadana, el Ecuador hizo un viraje en la dirección contraria. En el caso ecuatoriano, el giro a la izquierda, con su proclama posneoliberal, se ha traducido en un proceso de recentralización estatal reforzado por una lógica nacionalizante de la política. Este nuevo impulso, como se vio, vino acompañado de un hecho inédito en Ecuador: la conformación de Alianza País como un movimiento con una sorprendente capacidad de proyección nacional, articulado por una estructura de liderazgo personalista y carismática.

En este contexto de nueva transición estatal, el análisis del Gobierno del Distrito Metropolitano de Quito permite ver las orientaciones que tomó el giro a la izquierda en un Gobierno local cuando éste se produce como un eco, una proyección, de lo nacional hacia lo local, desde arriba hacia abajo. Como intenté mostrar, el giro produjo un cambio sustancial en el sistema de representación política y partidaria de la ciudad, introdujo una retórica nueva en el espacio local y redefinió el modelo de gestión a partir de una concepción renovada de lo público. A la vez, en medio de la bonanza fiscal del Estado, el Municipio de Quito, como todos los del país, se benefició de un flujo enorme de recursos y transferencias del Gobierno central, que mejoró sus capacidades de inversión pública, aunque generó mayor dependencia fiscal. Al mismo tiempo, la tesis del alcalde Barrera de privilegiar la complementariedad entre niveles de gobierno por fuera de cualquier reivindicación de autonomía, tesis que la revolución rechaza *tout court*, permitió una relación fluida entre el Municipio y el Gobierno central.

La pregunta que se levanta sobre el modelo territorial impulsado por Alianza País puede resumirse así: ¿cómo lograr que la lógica estatal admita un límite a su propia proyección territorial sobre la base del reconocimiento de otras comunidades políticas con tanta legitimidad democrática como la nacional en sus respectivos ámbitos territoriales? La autonomía, entendida como un espacio de ejercicio de cierta soberanía política sobre el territorio (Maíz, 2008), constituye una condición para que las ciudades puedan configurarse como espacios de autogobierno, experimenten con modelos de gestión, con dinámicas participativas de construcción ciudadana, con producciones identitarias. Sin embargo, en el caso de Quito, se vio cómo ese espacio quedó desdibujado cuando el plan de Gobierno de la ciudad

tradujo a nivel local los lineamientos, objetivos, valores, orientaciones ideológicas e incluso los antagonismo discursivos planteados por la revolución para el ámbito estatal nacional. Por esa vía, el Gobierno de la ciudad operó más como una correa de transmisión de las lógicas nacionalizantes de la revolución y de Alianza País que como expresión de la propia especificidad de la sociedad local. Aún más, la legitimación de Barrera como alcalde quedó condicionada al encadenamiento del proceso local con el nacional.

La fusión de un centro estatal fortalecido, con un discurso de permanente exaltación del ideal comunitario de la patria, y un movimiento y liderazgo con proyección hegemónica sobre lo nacional demandan una subordinación de los Gobiernos locales a ese proyecto mayor, con el riesgo de ser castigados, hostilizados —como ocurre con Guayaquil—, cuando los espacios locales o provinciales insinúan distanciarse del proyecto nacional y concebirse como autogobiernos. En medio de la exaltación a la patria, todo el proceso simbólico de construcción identitaria se desplaza desde lo local hacia lo nacional. Con ello, se rompe el vínculo que puede unir políticamente la identidad local al territorio y al autogobierno. Como he sostenido, bajo una lógica dominante de constitución de lo nacional estatal, el territorio pasa a ser un dominio político soberano de quienes movilizan y creen encarnar, desde su propio particularismo, los ideales del Estado y la nación.

La derrota aplastante de Barrera en su intento por reelegirse como alcalde de la ciudad —en las elecciones de febrero de 2014 perdió por 20 puntos de diferencia frente a un candidato de centro derecha— mostró una reacción de los votantes de Quito a la pérdida de autonomía, identidad y diferenciación del Gobierno local frente al proyecto estatal. A la vez, la estrategia de llevar a la ciudad las mismas lecturas políticas y lógicas de antagonismo social establecidas para la lucha estatal, lejos de legitimarlo en la Alcaldía, terminaron generándole un escenario adverso. El candidato triunfador, Mauricio Rodas, se impuso en esa elección con un discurso que reivindicó la autonomía de la ciudad frente a un proyecto centralizador y nacionalista que ve en los territorios espacios a ser conquistados y subordinados a una misma lógica. Barrera y su Gobierno de izquierda en la ciudad no comprendieron las nuevas configuraciones territoriales del poder, que asignan a las ciudades un rol nuevo en la configuración del Estado. Al no

haber reconocido las nuevas lógicas territoriales, condujo a la izquierda a un tránsito efímero, frustrante, por el Gobierno del Distrito Metropolitano de Quito.

Bibliografía

- Barrera, Augusto (2007), "Estado, sociedad y territorio: el debate actual sobre descentralización y autonomías en la región andina", *Nueva Sociedad* N.º 210: 189-202.
- Beasley-Murray, Jon (2010), "Constitutional Power and the Caracazo: The Exemplary Case of Venezuela", en Jon Beasley Murray, Maxwell Cameron y Eric Hershberg (editores), *Latin America's Left Turns. Politics. Policies and Trajectories of Change*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, pp. 127-145
- 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 gestión de las ciudades en la era de la informática*, Madrid: Taurus.
- Burbano de Lara, Felipe (2012), "Movimientos regionales y autonomías políticas en Bolivia y Ecuador", tesis doctoral, Universidad de Salamanca.
- Burbano de Lara, Felipe (1997), *Antecedentes de la 'nueva' democracia. La ilusión de los años 60 y 70*, Quito, Cordes, Konrad Adenauer Stiftung.
- Brubaker, Rogers (1998), "Myths and misconceptions in the study of nationalism", en John Mall (editor), *The State of the Nation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Brubaker, Rogers (1995), "National Minorities, Nationalizing States, and External National Homelands in the New Europe", en *Selected Works of Rogers Brubakers*, Los Ángeles, University of California.
- en Cameron A., Maxwell, Hershberg, Eric (editores) (2010), *Latin America's Left Turns*, Lynne Rienner Publishers, London.
- Cameron A., Maxwell, Sharpe. E., Kenneth (2010). "Andean Left Turns: Constitutional Power and Constitutional Making", en Jon Beasley Murray, Maxwell Cameron y Eric Hershberg (editores), *Latin America's Left Turns. Politics. Policies and Trajectories of Change*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, pp. 61-81
- Carrión, Fernando (2007), "Autonomía regional", en *La descentralización en el Ecuador: opciones comparadas*, Fernando Carrión (comp.), 373-388. Quito, Flacso-Ecuador, Senplades, GTZ, Cosude, PDDL, Prodesimi, BTC.

- Carrión, Fernando (2008), “La descentralización como geometría variable”, en *Descentralizar: un derrotero a seguir*, Fernando Carrión y Briggitta Villaronga (comps.), 33-51, Quito: Flacso-Ecuador, InWent-Senplades.
- Conaghan, Catherine (2011), “Ecuador: Rafael Correa and the citizens revolution”, en Levitsky, Steven, y Roberts M. Kenneth (editores) (2011), *The Resurgence of the Latin American Left*, The John Hopkins University Press, Baltimore, pp. 260-283
- De la Torre Carlos, y Arnson, Cynthia (editors) (2013), *Latin American Populism in the Twenty-First Century*, Baltimore, Woodrow Wilson Center, The John Hopkins University Press.
- De la Torre, Carlos (2013), “Rafael Correa, un populista del siglo XXI”. En Sebastián Mantilla y Santiago Mejía (editores), *Balance de la Revolución Ciudadana*, Quito, Editorial Planeta, pp. 151–170.
- De la Torre, Carlos (2103b). “El tecnopopulismo de Rafael Correa. ¿Es compatible el carisma y la tecnocracia?”, en *Latin American Research Review*, Vol. 48, No 1. pp. 24-43.
- De la Torre, Carlos (2013c), “In the Name of the People: Democratization, Popular Organizations, and Populism in Venezuela, Bolivia, and Ecuador”, en *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, No 95, pp. 27–48.
- 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, Issue 3, 335-352.
- Eaton, Kent (2004), *Politics beyond the capital: the design of subnational institutions in South America*, Estados Unidos, Stanford University Press.
- Eaton, Kent (2010), “The Centralism of ‘Twenty-First-Century Socialism, Recentralising Politics in Venezuela, Ecuador and Bolivia”. *Journal of Latin American Studies*, volume 45, Issue 03, August 2013, pp. 42 -450.
- Echeverría, Julio (2013), “Semántica de la Revolución”, en Sebastián Mantilla y Santiago Mejía (editores), *Balance de la Revolución Ciudadana*, Quito, Editorial Planeta, pp. 401-422.
- Falleti, Tulia (2005), “A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective”, *American Political Science Review*, volume 99, no 3, agosto 2005, pp. 327-346.
- Falleto, Enzo (1991), “Notas para el análisis del proceso político ecuatoriano”, en *Gobierno y política en el Ecuador contemporáneo*, Luis Verdesoto (coord.), Quito:, Ildis.
- Freidenberg, Flavia, y Manuel Alcántara (2001), “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.

- (2001), *Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*, Quito, Flacso Ecuador.
- Goldfrank, Benjamin (2011), “The Left and Participatory Democracy: Brazil, Uruguay and Venezuela”, en Levitsky, Steven, y Roberts M. Kenneth (editores), *The Resurgence of the Latin American Left*, Baltimore, The John Hopkins University Press, pp. 162-184.
- Hernández, Virgilio, y Buendía, Fernando (2011), “Ecuador: avances y desafíos de Alianza País”, *Nueva Sociedad* No. 234, pp. 129-142.
- León, Jorge (2010). “La territorialización de la política en el Ecuador contemporáneo”, en *Democracia intercultural y representación política en América Latina*, varios autores, 171-192, La Paz, UMSS-PNUD.
- Levitsky, Steven, y Roberts M. Kenneth, (2011), “Introduction: Latin America’s Left Turn: A Framework for Analysis”, en Levitsky, Steven, y Roberts M. Kenneth (editores), *The Resurgence of the Latin American Left*, The John Hopkins University Press, Baltimore, pp. 1-30.
- Levitsky, Steven, y Roberts M. Kenneth (editores), (2011), *The Resurgence of the Latin American Left*, The John Hopkins University Press, Baltimore.
- Maíz, Ramón (2008), “XI Tesis para una teoría política de la autonomía”, en *Estados y autonomías en democracias contemporáneas*, Natividad Gutiérrez Chong (coord.), 17-44, México, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Plaza y Valdez.
- Mainwaring, Scott, y Jons, Mark (2003), “The Nationalization of Parties and Party System: an Empirical Measure and an Application to the Americas”, Kellogg Institute, *working papers* # 304.
- O’Donnell, Guillermo (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.
- Ortiz, Santiago (2004), *Cotacachi: una apuesta a la democracia participativa*, Quito, Flacso – Sede Ecuador.
- Pachano, Simón (2007), “El territorio de los partidos. Ecuador: 1979-2002”, en *La trama de Penélope. Procesos políticos e institucionales en el Ecuador*, Simón Pachano (coord.), Quito, Flacso Ecuador, Idea, Agora Democrática, IMD, 133-172.
- Pachano, Simón (2013). “RC – R’C’ = 0”, en Sebastián Mantilla y Santiago Mejía (editores), *Balance de la Revolución Ciudadana*, Quito, Editorial Planeta, pp. 401-

422.

Panebianco, Angelo (2009), *Modelos de partido, organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza Editorial.

Paramio, Ludolfo (2007), “Giro a la izquierda y regreso del populismo”, *Nueva Sociedad* N.º 205: 62-74.

Polga, John (2013), “Overcoming the Regional Cleavage? The (Unprecedented) Territorial Nationalization of Alianza PAIS”, working paper.

Ramírez, Franklin (2007), “Mucho más que dos izquierdas”, *Nueva Sociedad* N.º 205, 62-74.

Ramírez, Franklin, (2011, “Desencuentros, convergencias, polarización (y viceversa). EL gobierno ecuatoriano y los movimientos sociales”. *Nueva Sociedad* N.º 227, 83-103.

Ruíz Giraldo, Carlos (2013), “La transición hacia una nueva forma de descentralización: EL proceso de reforma del Estado en Ecuador a raíz de la aprobación de la Constitución de 2008”, en Anita Krainer y María Fernand Mora (coordinadoras), *Actores, procesos y retos de la descentralización. Una mirada retrospectiva a la década 1998-2008*, Quito, Flacso-Ecuador – GIZ, pp. 95-135.

Segovia, Susana (2013), “Democracia participativa y organizaciones sociales en Quito. Del dicho al hecho: la implementación del sistema de Gestión Participativa en la zona centro”, tesis de maestría, Quito, Flacso-Ecuador.

Senplades (2013), Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, Quito.

Senplades (2009), *Recuperación del Estado nacional para alcanzar el Buen Vivir, memoria bienal 2007- 2009*. Quito, Senplades.

Torres, Víctor Hugo (2002), “La participación en Quito. La experiencia del Sistema de Gestión Participativa del Distrito Metropolitano de Quito”, en varios autores, *La participación en Quito, miradas plurales*, Quito, Ecuador, Abya-Yala.

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.

Weber, Max (1974), *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, tomo II, pp. 695-700, y 847-889.

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.

Otras fuentes citadas

Rafael Correa, Enlace ciudadano, 23 de febrero, 2013.

Rafael Correa, discurso de posesión, enero 2007.

Rafael Correa, Informe a la Nación, agosto 2012.

Plan de Gobierno Distrito Metropolitano de Quito, 2009.

Augusto Barrera, entrevista *El Telégrafo*, 2 de agosto de 2012.

Augusto Barrera, Entrevista *El Telégrafo*, 22 de abril de 2013.

Cuadros

Cuadro # 1 Composición de la Asamblea Constituyente		
Partidos	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	
*73 propios y 7 en alianza		

Fuente: Tribunal Supremo Electoral

Cuadro # 2 Elección de alcaldes y prefectos 2009		
Partido o movimiento	Prefecturas	Alcaldías
Alianza País	9	71
Pachakútik	4	35
PSP	4	30
Movimientos provinciales	3	38
Movimiento Municipalista	2	20
Otros	1	27
TOTAL	23	221

Fuente: Tribunal Supremo Electoral

Cuadro # 3 Candidatos a la Alcaldía de Quito con mayores votaciones			
Elección	Candidato	Partido	% de votos
1978	Álvaro Pérez	Partido Liberal, PSC y PC	52
	Mario Arias		
1984	Gustavo Herdoíza	Partido Demócrata	35,79
	Pedro José Arteta	Partido Liberal	25,19
1988	Rodrigo Paz	Democracia Popular	34,92
	Fabian Alarcon	Frente Radical Alfariista	31,58
1992	Jamil Mahuad	Democracia Popular	53
	Fabian Alarcon	Frente Radical Alfariista	39
1996	Jamil Mahuad	Democracia Popular	59,34
	Federico Pérez	Frente Radical Alfariista	33,5
2000	Paco Moncayo	Izquierda Democrática	57,1
	Roque Sevilla	Democracia Popular	31,7
2004	Paco Moncayo	Izquierda Democrática	55,05

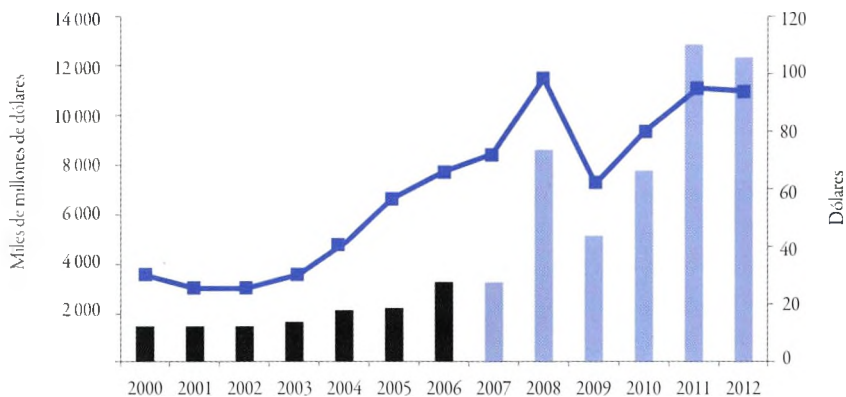
	Rodrigo Paz	Democracia Popular	36,46
2009	Augusto Barrera	Alianza País	43,14
	Antonio Ricaurte	Vive-Municipalismo	27,02
2014	Mauricio Rodas	SUMA	58,55
	Augusto Barrera	Alianza País	38,01

Fuente: El Comercio, 11 de mayo de 2013, Consejo Nacional Electoral

Cuadro # 4:
Competencias exclusivas del Gobierno central

Constitución 1998	Constitución 2008
Defensa y seguridad nacional	Defensa y seguridad nacional
Política exterior y relaciones internacionales	Política exterior y relaciones internacionales
Política económica y tributaria	Política económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.
Endudamiento externo	
	Registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio
	Planificación nacional
	Políticas de educación, salud, vivienda
	Áreas naturales protegidas y recursos naturales
	Manejo de desastres naturales
	Las que correspondan aplicar como resultado de tratados internacionales
	Espectro radioeléctrico y régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones; puertos, aeropuertos.
	Recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales
	Control y administración de las empresas públicas nacionales.

Cuadro # 5: Ingresos petroleros y precio del petróleo



Fuente: Banco Central del Ecuador, Bloomberg.
 Elaboración: Daniela Fernández de Córdova