

**FELIPE BURBANO DE LARA\***

## **LAS LUCHAS AUTONÓMICAS DE GUAYAQUIL Y SANTA CRUZ**

### **UNA PERSPECTIVA COMPARADA**

ECUADOR Y BOLIVIA SE HAN VISTO SACUDIDOS en los últimos años por una intensa disputa en torno a las estructuras de distribución territorial del poder y al modelo de organización del Estado. Entre los actores que intervienen en esta disputa se encuentran los movimientos regionales de Guayaquil y Santa Cruz, cuya principal demanda es la autonomía territorial local y regional. A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos que entraron en procesos de descentralización en la década de los noventa, vinculados muchos de ellos a la reforma neoliberal del Estado, en Bolivia y en Ecuador ese mismo proceso se encaminó hacia las autonomías como una vía alternativa, más profunda, de cambio en la estructura del Estado. Pero esta otra vía se ha mostrado también mucho más conflictiva para arribar a salidas negociadas o de consenso.

Los movimientos autonomistas de Guayaquil y Santa Cruz activan diversas fracturas sobre las cuales se configuraron los débiles Estados en los dos países. En particular, muestran la precaria articulación entre unidad política y territorial en el ámbito de la nación. El conflicto muestra que los dos países se enfrentan a complejos problemas derivados de una limitada construcción de la comunidad política en torno al

\* Profesor-investigador de FLACSO-Ecuador.

Estado y al territorio. La fractura territorial se manifiesta claramente en la presencia de un complejo juego de contrastes y oposiciones alrededor de un clivaje centro/periferia. Los dos movimientos autonomistas se originan justamente en aquellas regiones que han rivalizado históricamente con el centro político. La presencia de ese clivaje distingue a Bolivia y a Ecuador de otros países de la región en los cuales el centro no encuentra periferias con capacidad para desafiar su poder.

Si bien el elemento histórico define la naturaleza y el alcance del conflicto territorial, los movimientos emergen en contextos nuevos, inéditos en muchos casos, marcados por el surgimiento de poderosos actores sociales y políticos. Cabe mencionar, sobre todo, la emergencia de los movimientos indígenas en Bolivia y Ecuador. Estos actores impugnan las estructuras territoriales de sus países desde su auto-definición como nacionalidades o pueblos originarios. En algunos momentos, la crítica al Estado neocolonial ha reivindicado incluso el derecho de las nacionalidades indígenas a la autodeterminación política. Sobre todo en el caso de Bolivia, el escenario confronta a movimientos que plantean proyectos excluyentes de reorganización del Estado en su estructura territorial.

También en ambos países los sistemas de representación política se han visto profundamente modificados por el triunfo electoral reciente de dos fuerzas —el MAS en Bolivia y Alianza País en Ecuador— con agendas políticas postneoliberales (para llamarlas de algún modo) y empeñadas en llevar adelante procesos de refundación nacional. Si bien el MAS muestra una relación casi directa y orgánica con los movimientos indígenas, el triunfo de Alianza País y de Rafael Correa en las elecciones de finales de 2006 no se puede explicar fuera de las luchas indígenas de los años noventa y de las movilizaciones sociales que provocaron la caída de los gobiernos de Abdalá Bucaram en 1996, Jamil Mahuad en el 2000 y Lucio Gutiérrez en el 2004. El ascenso del MAS y de Alianza País como las fuerzas políticas mayoritarias en sus países ha provocado el colapso de los partidos que dominaron las democracias en Bolivia y Ecuador entre 1985 y 2002. Con la crisis del sistema de representación y la emergencia de nuevos actores, las elites regionales de Guayaquil y Santa Cruz se han visto en muchos sentidos desplazadas del poder.

En este trabajo mi objetivo es hacer una primera aproximación a los movimientos autonómicos de Guayaquil y Santa Cruz desde una perspectiva comparada. Me referiré a ellos indistintamente como movimientos regionales o autonómicos (puesto que reivindican la autonomía desde una base regional). En la primera parte intento ubicar los procesos de configuración de la provincia de Guayas y del departamento de Santa Cruz como espacios regionales dentro de sus respec-

tivos estados. Centro la atención principalmente en el surgimiento de una elite económica y social dominante, con capacidad para articular los intereses políticos de las dos regiones frente al Estado. En la segunda parte, analizo los contextos en los que se activó el clivaje centro/periferia y desde los cuales emergieron las movilizaciones y luchas a favor de las autonomías. El propósito es entender el nuevo sentido y el alcance de las movilizaciones regionales, así como las exigencias de cambio estatal que levantan en un escenario considerado hostil a los intereses de las dos regiones. En la tercera parte analizo el papel que juegan los grupos de poder económico en la organización y liderazgo de las reivindicaciones autonómicas. Se trata de un tema crítico ya que los dos movimientos suelen ser combatidos e incluso descalificados en tanto expresiones de las elites. Resulta claro que, o esas elites tienen una gran capacidad de hegemonía territorial, o hay otros sectores sociales –sobre todo las clases medias urbanas– plenamente identificados con la región. Pondré especial atención en la política de afirmación de las identidades locales –lo cruceño y lo guayaquileño– para tratar de dimensionar el alcance social y cultural de ambos movimientos. Habría que preguntarse si esas identidades operan como recursos ideológicos de las elites locales para movilizar sus intereses, si recogen perspectivas culturales y sociales con un amplio sustento regional, o si se dan las dos cosas. Se verá de qué modo las identidades conjugan aspectos culturales, étnicos y políticos asociados a la existencia de Guayaquil y Santa Cruz como ejes de espacios regionales en sus respectivos estados.

La preocupación general que orienta la reflexión del trabajo se inscribe dentro de los debates sobre democracia, nación y Estado en sociedades en las que se registra un creciente fortalecimiento de las identidades territoriales y un cuestionamiento de las estructuras centralizadas de organización del poder territorial. En distintos rincones del planeta –Bolivia y Ecuador son apenas dos– las estructuras de organización territorial de los estados-nación son cuestionadas por movimientos nacionalistas o regionalistas que pugnan por nuevas modalidades de reconocimiento identitario y de gobierno territorial.

### **GUAYAS Y SANTA CRUZ COMO ESPACIOS REGIONALES**

La configuración de la provincia de Guayas y del departamento de Santa Cruz como epicentros de movimientos autonómicos solo puede entenderse en el marco de su existencia como regiones dentro de sus respectivos territorios nacionales<sup>1</sup>. La literatura define las regiones

---

1 La división política administrativa del Estado ecuatoriano contempla 24 provincias para un territorio total de 256.000 km<sup>2</sup> y una población total de 13,7 millones de

como fracturas históricas en los procesos la formación de los estados-nación (Blanes, 1992; Calderón, 1983; Aranguren, 1995; Rokken y Urwin, 1982). La manifestación política más clara de esa fractura es la existencia de un clivaje centro/periferia, entendido como una línea de “contrastes y divisiones” (Freidenberg, 2004), en torno a la organización y distribución del poder territorial. Tanto Bolivia como Ecuador han tenido problemas de estructuración de sus territorios derivados de lo que podríamos denominar –siguiendo a dos autores clásicos– las débiles condiciones de centralidad de sus estados (Rokken y Urwin, 1982: 4)<sup>2</sup>. La existencia de regiones expresa justamente las debilidades políticas del centro para configurar y dar unidad al espacio nacional.

Si bien la fractura centro/periferia acompaña los procesos de formación estatal boliviana y ecuatoriana, la configuración de Guayas y Santa Cruz como espacios regionales es el resultado de procesos y trayectorias muy distintas. Las diferencias surgen de los momentos históricos a partir de los cuales emergen como espacios regionales claramente diferenciados, gracias a la acción de unos grupos dominantes que dan identidad social, cultural, y sobre todo política a esos espacios. A la vez, se definen como actores que rivalizan con las pretensiones de centralización del poder en el Estado. Interesa, en un primer momento, trazar, aunque sea de modo esquemático, las trayectorias regionales seguidas por Guayas y Santa Cruz, con el fin de entender la formación del clivaje centro/periferia, donde se inscriben, configuran y actúan los movimientos regionales autónomos.

Guayaquil tiene una larga historia de vida regional. Fue la cuna de la oligarquía ecuatoriana a fines del siglo XIX con la incorporación de la economía ecuatoriana al mercado capitalista mundial. Su poder económico y su gravitación política crecieron junto al boom cacaotero vivido por el Ecuador desde fines del siglo XIX hasta la segunda década del XX. La producción cacaotera se concentró en grandes haciendas de las provincias de Guayas y Los Ríos, ubicadas en la costa

---

habitantes. Las diferencias con Bolivia son notables: este país se divide administrativamente en 9 departamentos, con un territorio total de 1.098.500 km<sup>2</sup>. Su población es de 9,6 millones de habitantes. Las diferencias de extensión son tan marcadas que solo el departamento de Santa Cruz, con 370.000 km<sup>2</sup>, supera a todo el territorio del Ecuador. La provincia de Guayas, por su parte, tiene una extensión de 16.741 km<sup>2</sup>, con una población de 3,2 millones de habitantes, de los cuales 2,3 millones viven en Guayaquil (la capital de la provincia). La población de Santa Cruz es de 2,4 millones de habitantes, de los cuales 1,5 millones vive en Santa Cruz de la Sierra.

2 La condición de centralidad varía según la capacidad desarrollada por el centro para concentrar recursos administrativos, militares, económicos, culturales e incluso ceremoniales, rituales e identitarios (Rokken y Urwin, 1982).

del Pacífico ecuatoriano. La noción de oligarquía alude no solo a los propietarios de las haciendas cacaoteras –enormes extensiones configuradas desde mediados del siglo XIX– sino al conjunto de sectores económicos que surgieron gracias a la circulación del excedente económico generado por las exportaciones de cacao. Junto a los terratenientes emergió también un poderoso sector financiero y otro sector vinculado al comercio de importación. La oligarquía estaba configurada por un núcleo de familias con intereses combinados en las tres actividades económicas (Guerrero, 1983).

Si bien los inicios de este grupo social dominante a nivel local están vinculados con las grandes haciendas cacaoteras, a partir de la crisis exportadora de los años treinta, esta oligarquía se definió principalmente por el control que ejercía sobre el capital financiero y el comercio de importación. Desde la banca, la oligarquía fue capaz de establecer alianzas con los nuevos sectores económicos que irrumpieron en la costa ecuatoriana ligados tanto al desarrollo de la industria como a otras actividades agroexportadoras. Toda la generación económica de la costa estuvo mediada por el control del capital financiero en manos de los grupos de origen oligárquico.

Desde comienzos del siglo XX la oligarquía guayaquileña fue un actor imprescindible en el proceso de construcción estatal y nacional. El hecho político que marcó su incorporación plena al estado ecuatoriano, y que modificó la estructura política del país, fue la Revolución Liberal de 1895, un movimiento que emergió desde la costa. Dicho acontecimiento histórico rompió la hegemonía de la aristocracia terrateniente serrana de origen colonial, y configuró una estructura estatal dual sobre la base de una división regional (costa/sierra) del poder en el país. La Revolución Liberal rompió de manera definitiva el patrón colonial de formación del estado ecuatoriano<sup>3</sup>. Como sostienen Rafael Quintero y Erica Silva, a partir de la Revolución Liberal costa y sierra operan como espacios relativamente autónomos del poder de clases con capacidad de hegemonía regional. Los polos de esa competencia política por el dominio estatal han sido, desde entonces, Guayaquil y Quito.

---

3 La configuración de la estructura política del Estado ecuatoriano giró alrededor de la sierra y de Quito como su centro político. Hasta la configuración del Ecuador como República en 1830, la costa ocupó un papel marginal en términos económicos y políticos. Su importancia empezó a cambiar solo con su incorporación al mercado mundial como exportadora de cacao y en la propia dinámica de configuración del Estado nacional ecuatoriano. Durante la mayor parte del siglo XIX Guayaquil resistió los esfuerzos centralizadores provenientes de una elite política que asumió el proyecto de construcción de la nación (Maiguashca, 1994). Como dice la historiadora, Marie Daniel Demélas, para Quito era imposible dominar Guayaquil, y para Guayaquil era imposible romper sus vínculos comerciales con Quito (Demélas, 1992: 278).

Los principales conflictos en torno a la configuración de un espacio estatal nacional derivaron de las pretensiones centralizadoras de elites vinculadas al poder serrano, asentadas en Quito –la capital– y de la capacidad de oposición y resistencia de la oligarquía guayaquileña con su defensa de un estado liberal no intervencionista (Guerrero, 1994). Todos los esfuerzos centralizadores del poder estatal se enfrentaron a los límites impuestos por un modelo de desarrollo hacia fuera, cuyo eje fue precisamente la economía regional agroexportadora de la costa. Luego de la crisis del cacao a fines de los años veinte, el poder de la oligarquía guayaquileña se vio revitalizado en las décadas del cincuenta y del sesenta gracias a un segundo boom exportador, esta vez del banano. La continuidad del poder oligárquico guayaquileño se explica, como ya se dijo, por el control que ejerció sobre el sistema financiero regional. Ese control le convirtió en el eje de un conjunto de alianzas con los diversos grupos económicos regionales –industriales, comerciantes, exportadores– que emergen sobre todo desde los años cincuenta.

Parte del éxito político de este grupo se debe a su capacidad para acumular no solo capital económico sino también capital social y capital simbólico<sup>4</sup>. El espacio social donde se expresó ese poder acumulado fue el contexto urbano de Guayaquil, ciudad que emergió desde comienzos de siglo como el eje regional de la costa y como la contraparte de Quito. La oligarquía es un concepto que describe un tipo particular de grupo dominante. Touraine ha definido ese poder como una compleja articulación de elementos modernos y tradicionales, característico de sociedades dependientes. “La dualidad no lleva a contradicciones sino a complementariedades y asociaciones de elementos ‘modernizadores’, ligados al sistema económico dirigente, y de elementos ‘tradicionales’ definidos por la defensa de una dominación y privilegios sociales internos” (Touraine, 1978: 66). La oligarquía es un grupo que articula el honor social y la riqueza económica en una época de transición a una economía plenamente capitalista (North y Maiguashca, 1991). Se trata, por lo tanto, de un grupo con capacidad para controlar y administrar el prestigio social a través de una densa red social configurada sobre todo por vínculos familiares. “Las familias aparecen

---

4 Utilizo estos conceptos en la definición desarrollada por Pierre Bourdieu. “El capital social está constituido por la totalidad de los recursos potenciales o actuales asociados a la posesión de un red duradera de *relaciones* más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuos. Expresado de otra forma, se trata aquí de la totalidad de recursos basados en la pertenencia a un grupo” (Bourdieu, 2001: 148). “En estas relaciones de intercambio, en las que se basa el capital social, los aspectos materiales y simbólicos están inseparablemente unidos, hasta el punto de que aquéllas solo pueden funcionar y mantenerse mientras esta unión sea reconocible” (Ibid: 149).

como puntos de enlace de diversos intereses de clase. Estos vínculos se refuerzan por una tendencia endogámica de las familias adineradas” (Guerrero, 1983: 83). El prestigio se materializa a través de un conjunto de instituciones estrictamente guayaquileñas desde las cuales la oligarquía acumula permanentemente capital social: prestigio, influencia, contactos, exclusivismo estamental. Algunas instituciones claves de esa red social, centrales en la configuración de la sociedad local, han sido la Cámara de Comercio de Guayaquil, la Junta de Beneficencia, el Club de la Unión –símbolo de la distinción social– y el municipio de la ciudad (al menos hasta comienzos de los años noventa).

Pero la historia de la oligarquía guayaquileña tiene trayectorias distintas cuando se la considera tanto desde sus vínculos/conflictos con el Estado como desde su propia influencia y capacidad para controlar políticamente el espacio local. Esas dos trayectorias –la que se proyecta hacia el Estado y la que se orienta hacia la ciudad como poder local– no coincidieron siempre en el tiempo, lo que vuelve a su historia política más contradictoria y fascinante. En efecto, la capacidad que muestra la oligarquía guayaquileña para preservar sus intereses en un Estado fragmentado regionalmente, que vive largos períodos de inestabilidad política durante la mayor parte del siglo, contrasta con su propia debilidad política en ámbito estrictamente local de Guayaquil. Se trata, ciertamente, de una paradoja: todo su capital económico y social resulta insuficiente para contrarrestar el ascenso, a partir de 1950, de un partido populista –Concentración de Fuerzas Populares (CFP)– como fuerza política predominante en Guayaquil y la costa.

Por ser el centro del desarrollo económico regional, Guayaquil fue el destino de una multiplicidad de movimientos migratorios desde los años treinta. Hasta 1960, el crecimiento urbano de la ciudad no tiene parangón en el resto del país. La consecuencia de esa explosión urbana fue el apareamiento de extensas zonas marginales habitadas por pobladores cuya vida transcurría en condiciones de precariedad estructural (Menéndez Carrión, 1986). A parte de las diferentes condiciones de vida urbana que ofrece la ciudad a los distintos grupos, Guayaquil desarrolló una estructura social muy polarizada entre una elite próspera y boyante, y un sector urbano marginal mayoritario. CFP fue el partido que incorporó a esos grupos excluidos a la política local, mediante innovadoras estrategias organizativas, prácticas de movilización, políticas clientelares, y una retórica que oponía el “pueblo bajo” a los grupos oligárquicos y gamonales, a los pobres contra los ricos. Pero a la vez, se trata de un partido que movilizó políticamente sentimientos regionalistas en contra de los gobiernos nacionales en tanto expresión de un Estado centralizado y excluyente de las periferias. Las dos décadas que CFP domina la política local guayaquileña

están marcadas por la agitación permanente de los sentimientos regionalistas, interpretados desde una retórica popular en contra de los gobiernos y el Estado central.

Por más paradójico que parezca, el dominio de CFP sobre Guayaquil durante esas dos décadas no alteró la capacidad de la oligarquía y los grupos de poder económico locales para representar sus intereses en el ámbito del Estado. Estos grupos vieron a los gobiernos nacionales que se sucedieron entre 1948 y 1962 –a los que CFP confrontó de manera permanente– como gobiernos sin ningún proyecto alternativo al modelo de desarrollo hacia fuera. Es más, durante toda la década del cincuenta, a pesar de la agitación populista de Guayaquil, la economía costeña experimentó un crecimiento notable gracias al boom bananero. Dado el contexto estatal favorable a sus intereses, la oligarquía podía vivir tranquila aunque no controlara políticamente Guayaquil. Es un período de su historia política en donde su capacidad de influencia sobre el Estado supera ampliamente su capacidad de control político de la ciudad.

El momento crítico para la oligarquía guayaquileña apareció en la década del setenta cuando una dictadura militar de corte “nacionalista revolucionaria”, encabezada por el general Guillermo Rodríguez Lara, emprendió un proyecto de modernización antioligárquica inspirado en las tesis desarrollistas. Los ejes de ese proyecto fueron la reforma agraria, la industrialización vía sustitución de importaciones, el fortalecimiento del Estado como actor del desarrollo, y la nacionalización de la industria petrolera. Por primera vez en lo que iba del siglo apareció en el horizonte político ecuatoriano un proyecto estatal que modificaba el patrón de acumulación mantenido invariable desde comienzos de siglo. Además, el proyecto estuvo acompañado de una retórica bastante radical en contra de los grupos tradicionales de poder de la costa y la sierra. La dictadura desafió a la oligarquía guayaquileña, a la clase terrateniente serrana (ligeramente golpeada por la reforma agraria de 1964) a los partidos tradicionales Conservador y Liberal (criticados por ser instrumentos del poder terrateniente y oligárquico, respectivamente) y a los movimientos populistas (acusándolos de manipular los sentimientos populares). Los grupos de poder fueron denunciados por la dictadura como “minorías opresoras”, que expresaban una “estructura despótica de explotación”. Las críticas de los militares apuntaban de modo general al caudillismo, al prebendalismo corporativo de los grupos económicos y al patrimonialismo familístico oligárquico (Bustamante, 1988). La sociedad ecuatoriana era percibida como carente de un proyecto nacional que le diera unidad al Estado. Frente a la imagen de una sociedad fragmentada por sus cortes regionales,

de clase y políticos, los militares se vieron a sí mismos como los únicos capaces de encarnar una representación auténtica de la unidad nacional. Como dice Bustamante, para ser las Fuerzas Armadas de la nación, tenían que construir la nación (Bustamante, 1988: 136). Esa unidad suponía modernizar las estructuras económicas y sociales que determinaban la existencia de dos regiones en el Ecuador, articuladas cada una por su respectiva clase dominante.

La primera mitad de la década del setenta fueron años de lucha y oposición de los grupos económicos guayaquileños en contra de la dictadura militar, denunciada como estatista, intervencionista, contraria a la empresa privada y al capital extranjero (limitado en el marco de los programas de integración andina). Un gobierno “populista de izquierda”, como lo calificaría León Febres Cordero, presidente de la Cámara de Industriales de Guayaquil y líder de la oposición empresarial. En 1975, el proyecto “nacionalista revolucionario” fue abandonado con el relevo del general Guillermo Rodríguez Lara por un triunvirato militar integrado por los jefes de las tres ramas de las Fuerzas Armadas. El nuevo gobierno anunció como objetivo principal de gestión un plan de retorno a la democracia. De todas formas, los años setenta dejaron como herencia importante un Estado fuerte, más centralizado, con mayor capacidad de intervención sobre la economía, crecido en términos burocráticos, todo ello gracias a la consolidación del Ecuador como país exportador de petróleo.

El último momento en que la oligarquía guayaquileña se presentó como portadora de un proyecto de alcance nacional fue en las elecciones presidenciales de 1984, las segundas desde el retorno a la democracia en 1979. En esas elecciones triunfó como presidente León Febres Cordero –la figura política y empresarial más importante de Guayaquil y la costa, proveniente del núcleo oligárquico de la ciudad– al frente de una alianza liderada por el Partido Socialcristiano (PSC), y respaldada por los gremios empresariales de la costa y la sierra. Febres Cordero llegó al poder con un discurso modernizador alternativo al proyecto desarrollista de las elites centralistas de los años setenta, la reforma neoliberal. Si bien en términos generales el gobierno terminó en un rotundo fracaso como proyecto de hegemonía nacional –dada la severa crisis económica que afectó al Ecuador en 1986, la división de los grupos económicos de la costa y la sierra, la fragmentación de las elites partidarias en torno al “neoliberalismo oligárquico” del gobierno, y al propio estilo autoritario y atrabiliario del presidente– esa experiencia política consolidó el liderazgo de Febres Cordero y del PSC en Guayaquil y la costa. Desde entonces, el PSC se volvió progresivamente un partido regional, sin proyección nacional. De hecho, nunca volvió a ganar una nueva elección presidencial, pese

a que fue entre 1990 y 2002 el partido con la mayor representación parlamentaria (Pachano, 2007). Desde la trinchera local, el PSC movilizó el sentimiento regionalista en contra del centro como un recurso discursivo y político. Este proceso de repliegue a lo local se acentuó con el triunfo de Febres Cordero como alcalde de la ciudad en 1992. Esa victoria, que marca a la vez la derrota del populismo como fuerza predominante en la ciudad, inicia el proceso guayaquileño hacia el proyecto autonómico de reforma del Estado.

### **SANTA CRUZ**

La historia de Santa Cruz es distinta a la guayaquileña y, de algún modo, también más reciente si se la considera desde la configuración del clivaje centro/periferia, es decir, desde el momento en que emerge como un actor regional estratégico en la configuración/disputa del poder estatal nacional. Hasta los años cincuenta, el departamento de Santa Cruz ocupó un lugar muy secundario dentro de la economía y el estado bolivianos. Como sostiene Sandoval, hacia mediados del siglo pasado la ciudad de Santa Cruz seguía siendo la más cerrada y aislada de Bolivia (Sandoval, 1983: 152)<sup>5</sup>. Durante la primera mitad del siglo XX, a diferencia de Guayaquil, Santa Cruz no fue una región que incidiera en la formación del estado nacional, más allá de las preocupaciones contingentes que generaba el aislamiento de la región oriental<sup>6</sup>. En ese contexto, y también a diferencia de Guayaquil, se puede decir que la configuración de Santa Cruz como espacio regional fue el resultado más bien de su aislamiento frente al Estado que de una integración conflictiva con el centro<sup>7</sup>.

El cambio de este patrón colonial de formación estatal solo se produjo con la Revolución Nacional de 1952. Esta coyuntura histórica encierra una paradoja para Bolivia: mientras la Revolución acabó con la gran propiedad hacendaria en las zonas del altiplano y Cochabamba, a través de una política de reforma agraria, impulsó la integración económica de Santa Cruz a través de grandes empresas agrícolas capitalistas, mecanizadas y explotada mediante trabajo asalariado (Sandoval,

---

5 Se encontraba tan aislada todavía en esa época que “un camión necesitaba seis días para recorrer los 500 kilómetros que separaban Santa Cruz de Cochabamba” (Stefanoni, 2007: 62).

6 Ver, al respecto, Zalles (2006) y Sandoval (1983).

7 En este artículo se presenta una visión muy simplificada y esquemática de la historia de Santa Cruz. Justifico este procedimiento en el interés básico del artículo: explicar la emergencia de una dinámica política de configuración de la región en sus relaciones de conflicto con el centro político en torno a la construcción de un proyecto estatal. Parece evidente que ese momento arranca en los años cincuenta, cuando Santa Cruz inicia un proceso rápido de crecimiento económico y desarrollo regional.

1983: 163). “La Reforma Agraria de 1953 más bien tiende a confirmar la propiedad agraria anterior a ella en Santa Cruz, en vez de distribuir la propiedad” (Peña y Jordán, 2006: 44). La Revolución Nacional hizo suyo el programa de desarrollo de la región oriental del país planteado por la misión Bohan enviada a Bolivia por el presidente Roosevelt a comienzos de los años cuarenta<sup>8</sup>. La principal recomendación de la misión Bohan fue diversificar las exportaciones bolivianas mediante un plan para la explotación de los recursos naturales en el oriente y el desarrollo de una agricultura de productos tropicales. El eje del plan sería Santa Cruz. (Peña y Jordán, 2006: 186).

La Revolución Nacional movilizó una parte importante de los excedentes mineros hacia el desarrollo de la zona Oriental. “Santa Cruz fue quizás la región más favorecida por la Revolución, pues el excedente de la nacionalización de las minas permitió financiar y estructurar allí una sólida economía agroindustrial” (Zalles, 2006: 24). Lo que ocurrirá en Santa Cruz años más tarde, cuando emerge ya como un espacio regional con un proyecto social y económico propio, es, de algún modo, otra paradoja provocada por la Revolución Nacional. El ideal de un estado unitario y centralista, identificado con una sola idea de nación mestiza, daría paso a la configuración de regiones con capacidad para preservar, en los hechos, su propia autonomía.

En el Ecuador no hay un hecho político equivalente a la Revolución Nacional boliviana. Las reformas estructurales que llevó a cabo el MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario), principal actor político del proceso, así como el tipo de alianzas de clase que sustentó el gobierno hasta 1964, no tiene un equivalente en el Ecuador. Como es bien conocido, la Revolución Nacional abrió un nuevo período histórico en las relaciones entre Estado y sociedad. Los ejes de la nueva etapa fueron la nacionalización de las tres principales empresas mineras, la reforma agraria y la incorporación del Estado como principal agente de desarrollo (Lazarte, 1992: 64). Toda esa línea de reforma modernizante, antigamonal, se inició en el Ecuador recién a comienzos de los años sesenta, pero solo sería en los setenta, con la dictadura de Rodríguez Lara y la nacionalización del petróleo, cuando alcanzó cierta envergadura. Aun así, el gobierno de Rodríguez Lara estuvo muy lejos de ser el resultado de alianzas con las organizaciones campesinas y sindicales como lo fue el del MNR entre 1952 y 1964. El Ecuador no experimentó en ningún momento del siglo XX un proyecto nacional-popular de la profundidad de la Revolución Nacional boliviana.

---

8 El oriente se había convertido en una preocupación del Estado después de la “traumática derrota” (Stefanoni, 2007: 47) de Bolivia en la Guerra del Chaco (1932-1935), que “demostró el abandono de las regiones cruceña y chaqueña” (Zalles, 2006: 23).

Hay que relativizar, sin embargo, el alcance político del proyecto del MNR en Santa Cruz. En lugar de suprimir las bases de un poder terrateniente como ocurrió en el altiplano, consolidó la gran propiedad de la tierra para lograr la expansión de las empresas agrícolas capitalistas. En Santa Cruz, la Revolución convirtió al Estado en un instrumento de desarrollo capitalista sobre la base de la gran propiedad agrícola, vieja y nueva. Un segundo aspecto clave del desarrollo capitalista de Santa Cruz es que si bien produjo una diferenciación entre viejos y nuevos terratenientes, la distinción no tuvo ninguna implicación social y política importante desde la perspectiva de la configuración de una clase dominante local y regional. Al contrario, fue un proceso que la consolidó en lo político en la medida en que fue capaz de desarrollar estrategias para conservar la unidad en torno a una identidad local y a unos intereses regionales. “No puede decirse que hubo una verdadera ruptura entre la vieja oligarquía terrateniente y la neo-oligarquía surgida después de la Revolución [en Santa Cruz]” (Peña y Jordán, 2006: 44). Lo que se produjo fue una ampliación y diversificación de las actividades económicas a través de las incursiones de la neo-oligarquía hacia la agroexportación (azúcar, algodón y más tarde soya), el comercio y las finanzas.

Algunos autores han descrito este proceso como una progresiva transformación de la “oligarquía terrateniente” cruceña en una “burguesía agroindustrial y agropecuaria” (Peña y Jordán, 2006: 186; Zelles, 2006; Sandoval: 1983). Pero esta descripción, que también se ha hecho para la oligarquía guayaquileña, tiene como problema conceptual definir la naturaleza de las clases sociales como grupos de poder a partir de sus intereses económicos, exclusivamente. Como la oligarquía guayaquileña, que encuentra elementos de cohesión, unidad y solidaridad en una práctica de distinción y diferenciación social, también la elite cruceña –vieja y nueva– desarrolló instituciones y redes sociales a través de las cuales cultivó el prestigio en torno a núcleos familiares. La fusión de los neo oligarcas –tanto extranjeros como provenientes del interior del país– con la vieja oligarquía se produjo mediante alianzas matrimoniales que las integraron a la tradición familiar de la alta sociedad cruceña (Peña y Jordán, 2006: 45). Lo que emerge, por lo tanto, es una clase social de raíces oligárquicas que domina el mundo económico, controla el capital social y asume, como veremos más adelante, las funciones de una clase política dirigente a través del Comité Pro-Santa Cruz creado en los años cincuenta<sup>9</sup>.

---

9 Inicialmente, el Comité demandó la ejecución de obras de infraestructura –construcción de una carretera asfaltada a Cochabamba y el mejoramiento de los servicios ferroviarios– para integrarse mejor al Estado (Assies, 2006: 5).

Desde fines de esa década empieza a ser visible la presencia de una clase que concentra todas las formas del capital en la región y que, de manera progresiva, se convierte en un actor vital del proceso de construcción del estado boliviano. Un momento decisivo en ese proceso fueron los levantamientos de 1958 y 1959, este segundo para exigir la devolución del 11% de las regalías del petróleo crudo y gas natural extraídos del suelo departamental, y retenidos por el Estado<sup>10</sup>. La reivindicación del 11% tuvo una enorme importancia histórica porque fue la primera afirmación de una suerte de soberanía regional sobre los recursos naturales explotados en suelo departamental. Los dos levantamientos fueron manifestaciones claras de la capacidad y voluntad de resistencia y oposición de la elite cruceña hacia el gobierno central, cuando percibieron que sus políticas contrariaban los intereses departamentales. Los dos levantamientos se hicieron en nombre del cruceñismo y en contra de un Estado interventor percibido como una amenaza para el desarrollo regional (Sandoval, 1983: 164). El Comité Cívico Pro-Santa Cruz emergió en el segundo levantamiento como la organización que articularía el interés departamental frente a un Estado para entonces todavía encuadrado en el proyecto nacional popular del MNR<sup>11</sup>. Es una coyuntura histórica decisiva, crítica, en la configuración de Santa Cruz como una periferia frente al centro político. Los levantamientos fueron reprimidos por el Estado, el territorio departamental ocupado militarmente, y los dirigentes cívicos exiliados o encarcelados (Sandoval, 1983: 165). Fue el precio que pagó Santa Cruz por su osado desafío a un proyecto político que perseguía, todavía, la construcción de “la nación unitaria en lo político y lo cultural” y el “fortalecimiento del Estado central [...] al margen de especificidades sociales, culturales o regionales” (Romero Pittari, 1988: 7).

La década de los setenta representa para Santa Cruz un momento de expansión económica y política notable (Eaton, 2008). La década está marcada por la dictadura militar del general Hugo Bánzer entre 1971 y 1978. Algunos autores afirman que el golpe fue preparado y nació en Santa Cruz de donde Bánzer es oriundo (Calderón y Laserna, 1983: 10). “Ese singular acontecimiento debió haber terminado de borrar la imagen de un oriente marginado que, pese al dinamismo

---

10 Es importante señalar que a partir de los años treinta empieza a desarrollarse en Santa Cruz un modelo económico sustentado en la explotación de los recursos naturales. La explotación petrolera, a través de la Standard Oil, se inicia justamente en esa década.

11 El Comité aglutinó a las cámaras de comercio, industria, forestal y rural del oriente, transportistas, clubes sociales y organizaciones de profesionales y artesanos. Este núcleo inició un proceso de permanente movilización localista institucional ajena al control del gobierno (Sandoval, 1983: 165).

de su incorporación económica promovida al calor de la Revolución Nacional, todavía seguía cultivando y alimentando rencores y recelos regionalistas” (Calderón y Laserna, 1983: 10). Los vínculos entre el gobierno de Bánzer y la elite cruceña fueron orgánicos, directos:

Con Bánzer a la cabeza del Estado, la burguesía agro-industrial de Santa Cruz asumió la hegemonía del poder nacional [...] a través de los partidos nacionalistas y los representantes directos de los empresarios en el gobierno. No otra cosa significa la presencia de seis cruceños, incluyendo al presidente, en las principales secretarías del flamante gobierno (Sandoval, 1983: 166)<sup>12</sup>.

La década del setenta tiene otra particularidad en Bolivia desde la perspectiva de su configuración como región. En la medida en que la dictadura cuestionó las mediaciones partidarias y sindicales de articulación de intereses en el Estado, propias del modelo nacional popular de la Revolución, dio paso a lo que Romero Pittari denomina “un nuevo regionalismo sustentado en la generalización de comités cívicos”. El proyecto de Bánzer buscó articular un proyecto estatal ligado directamente a las regiones mediante la creación de organismos para el desarrollo departamental, en perjuicio de los mecanismos propiamente políticos de articulación de intereses (Romero Pittari, 1989: 10). El nuevo regionalismo de los años setenta encuentra en los comités cívicos, departamentales y provinciales su instrumento de organización y expresión (Romero Pittari, 1989: 10). Con el regreso a la democracia, los comités serán las instancias desde las cuales se demandará la descentralización política y administrativa del Estado. Será un planteamiento de reforma política que levanta como tema central el poder de los departamentos en el ámbito del Estado (Romero Pittari, 1989: 10).

Después del enredado retorno boliviano a la democracia (Romero Balliván, 2003), la elite cruceña mantiene viva su capacidad de influencia sobre el Estado en torno a las decisiones sobre el modelo económico. Su instrumento de influencia política durante los años de la democracia pactada fue ADN, el partido de Bánzer, comprometido en todas las alianzas de gobierno entre 1985 y 2002. El escenario político solo cambiará de modo radical para la elite cruceña con el triunfo del MAS en las elecciones generales de 2005 y la debacle del sistema de re-

---

12 Para 1971, año del golpe de Bánzer, el peso económico de la región representaba el 17,59% del PIB nacional, con lo cual el departamento se ubicaba ya en un segundo lugar después de La Paz. Las actividades económicas más importantes del departamento eran la agropecuaria (19,43% del PIB), seguida de la hidrocarbúfera (15,62%), la industrial (13,83%) y la construcción (5,88%) (Sandoval, 1983: 170).

presentación política a través del cual canalizó sus intereses e influyó sobre las políticas estatales, como se verá más adelante.

### **GUAYAQUIL Y SANTA CRUZ HOY**

La importancia de los procesos de conformación regional de Guayaquil y Santa Cruz que hemos descrito de manera esquemática, se refleja en el peso que tienen dentro de la estructura económica de sus respectivos países. Las economías de la provincia del Guayas y del Departamento de Santa Cruz tienen la mayor participación dentro del PIB nacional. En realidad, las economías de Ecuador y Bolivia están fuertemente concentradas en dos provincias o departamentos: Guayas y Pichincha con el 48% del PIB total de Ecuador, y Santa Cruz y La Paz con el 53%<sup>13</sup>. Las economías de Guayas y Santa Cruz tienen otra característica en común: se orientan principalmente hacia la exportación de productos primarios, siendo las mayores generadoras de divisas para las economías nacionales<sup>14</sup>. Sus elites, además, comparten una misma visión de la economía. Las dos son partidarias –como lo han mostrado en los últimos veinte años– de las políticas de liberalización económica en sus respectivos países, habiendo defendido modelos económicos orientados hacia el mercado (Eaton, 2008). La adscripción de las elites a la modernización neoliberal ha reforzado, desde un ángulo ideológico, su crítica al estado centralista. Esta se nutre ahora desde una fuente ideológica –el liberalismo– y desde su posición como región periférica en la estructura de organización del poder territorial del Estado central<sup>15</sup>.

---

13 Mientras la provincia de Guayas representa el 26,1% del PIB total, la del Departamento de Santa Cruz el 28,92%. Datos tomados del trabajo de Eaton (2008).

14 Según la Cámara de Industrias y Comercio, Santa Cruz genera 30% del PIB, 62% de las divisas, produce 50% de las exportaciones y recibe el 47,6% de la inversión extranjera que llega a Bolivia (Stefanoni, 62). Fernando Calderón sostiene que “Santa Cruz es una región que, a pesar de algunos serios problemas, cuenta con algunos importantes índices de inclusión y desarrollo” (Calderón, 2007: 38). En el caso del Ecuador, las exportaciones privadas se concentran principalmente en la costa, y generan alrededor del 30% de los ingresos totales por exportación.

15 La implementación de las reformas neoliberales en Bolivia y Ecuador, coincidentes en el tiempo, variaron de modo significativo en su alcance, profundidad y éxito. Mientras en Bolivia se aplicó una reforma radical entre 1984 y 2003, en Ecuador la mayoría de intentos se aplicaron de modo parcial y fragmentario (Pachano, 2007). Las diferencias se explican sobre todo por razones políticas. En Bolivia, la NEP fue un programa económico aplicado y sostenido por los partidos políticos a lo largo de la denominada “democracia pactada”. El acuerdo incluyó a los principales grupos empresariales de Bolivia y a la elite económica cruceña. No ocurrió lo mismo en el Ecuador. Nunca hubo un consenso entre los principales partidos políticos en torno a la reforma neoliberal de la economía y la derecha mostró fracturas ideológicas, políticas y regionales. Como resultado de lo anterior, los movimientos populares tuvieron

Pero hay un elemento adicional, nuevo, que refuerza las convicciones liberales de los empresariados de Guayaquil y Santa Cruz: la globalización<sup>16</sup>. La globalización provoca al menos tres procesos claves para entender la emergencia de movimientos autonomistas: a) una revalorización y elogio de lo local (Carrión, 2008); b) un debilitamiento de las identidades nacionales, lo que a su vez provoca la fragmentación y revitalización de las identidades territoriales (Moreno, 2002); y c) el apareamiento de nuevos escenarios de oportunidades para las ciudades y regiones económicamente mejor posicionadas en los estados nacionales; se trata, por lo general, de ciudades en donde las elites tienen o una larga historia de vinculación con el mercado mundial (Guayaquil) o han especializado sus economías en la exportación (Santa Cruz). Son grupos empresariales que ante la adversidad de los proyectos políticos dominantes en sus respectivos estados nacionales, desarrollan las autonomías como estrategias para conformar lo que, siguiendo a Ohmae, podríamos llamar “estados-región”. Las autonomías serían, desde esta perspectiva, fronteras políticas que buscan establecer los grupos de poder respecto del estado nacional. “Lo que definen a estos estados región no es la ubicación de sus fronteras políticas, sino el hecho de que tienen el tamaño y la escala adecuadas para ser verdaderas unidas operativas en la economía mundial actual” (Ohmae, 1997: 20). Los estados-región surgen allí donde el “interés nacional” se diluye por la difusión de una economía sin fronteras. Su declinación significa que ha dejado de funcionar como aglutinante que mantenía unidos a los estados nacionales (Ohmae, 1997: 85). La globalización, por lo tanto, introduce un elemento más complejo en la ya precaria articulación de las regiones periféricas con el estado-nación: ofrece un espacio alternativo de integración, no regulado, a sus potencialidades de desarrollo. La globalización redefine las prioridades económicas y políticas de los grupos empresariales de las regiones privilegiadas: éstos parecen orientarse más por su inserción y vínculos con los mercados internacionales, que por un compromiso

---

mayor capacidad para bloquear, principalmente, las iniciativas de reforma nacidas del Ejecutivo. No apareció en el Ecuador un bloque de poder fruto de un consenso entre los partidos y los grupos empresariales en torno al nuevo modelo económico. A partir de 1997 el Ecuador entró ya en una etapa de inestabilidad política crónica, con las caídas de tres presidentes electos democráticamente. Los tres acontecimientos mostraron la extrema fragmentación social y política del Ecuador; la falta de consensos en torno a un modelo de modernización económica, y un profundo vacío político en el ámbito nacional.

16 Rojas Ortuste coincide con esta visión de la globalización sobre las elites cruceñas, pero él la identifica como una novelaría de las elites frente a procesos y demandas que vienen desde fuera (Ortuste, 2005).

con algún proyecto de estado nacional. Las ciudades y las regiones, más que el Estado, aparecen como los eslabones y puentes hacia la globalización<sup>17</sup>. “Los participantes en los dos movimientos demandan el derecho a perseguir un modelo de desarrollo económico a nivel subnacional que defiere del modelo asumido por el gobierno nacional” (Eaton, 2008: 9).

## **LAS AUTONOMÍAS COMO RESPUESTA POLÍTICA A ESCENARIOS ADVERSOS**

El clivaje centro/periferia se configura en ambos países a partir de la existencia de dos provincias (Guayas y Pichincha en Ecuador) y dos departamentos (Santa Cruz y La Paz en Bolivia) con similar peso en las economías nacionales, pero diferenciadas a partir de la localización espacial del centro político en una de las dos provincias o departamentos, dado el modelo estatal centralista y unitario sobre el cual se organizó el territorio en Bolivia y Ecuador<sup>18</sup>. A los estados centralistas y unitarios corresponde generalmente “estructuras territoriales” monocéfalas (Rokken y Urwin, 1983). Estas se definen por la marcada primacía de un área, región e incluso ciudad sobre la organización territorial del Estado. El problema de Bolivia y Ecuador deriva de haber adoptado una estructura territorial monocéfala en contextos nacionales donde la primacía económica y política de la capital se ha visto desafiada, limitada, resistida, por la presencia de otros centros de igual o mayor poder económico dentro su mismo territorio. En estos contextos, el clivaje centro/periferia opera como una línea de oposiciones y diferencias entre dos ciudades/regiones con similar importancia económica, pero con desigual peso en las instancias políticas del Estado. Son regiones que rivalizan y entran en conflicto con el Estado cuando perciben que las orientaciones políticas del centro atentan contra sus intereses.

Un análisis del contexto en que emergen los movimientos autonomistas en Guayaquil y Santa Cruz ayudará a entender las nuevas

---

17 En el caso de Guayaquil, la redefinición clara de localización y proyección de los intereses económicos –que por lo demás no era nueva– fue acompañada de la construcción de un proyecto de ciudad moderna, cosmopolita. Guayaquil se ha convertido en una suerte de vitrina de lo que son capaces las elites locales cuando el Estado las deja actuar.

18 Esta tesis es compartida por Eaton: “El primer factor que explica por qué han emergido movimientos autonómicos conservadores en Ecuador y Bolivia, y no en otros lugares, tiene que ver con el desajuste estructural entre la concentración del poder político en La Paz y Quito como capitales nacionales, y la concentración de capital económico en Santa Cruz y Guayas como posibles regiones autónomas. Ningún otro país en la región experimenta semejante desajuste estructural” (Eaton, 2008: 12).

dimensiones de conflicto que se levantan desde las periferias en contra de los estados centrales, los actores que mueven el conflicto, los intereses en juego y las posibles consecuencias de una nueva distribución territorial del poder. Veamos, pues, los contextos en los cuales emergen los movimientos autonomistas de Guayaquil y Santa Cruz para intentar una respuesta a esas preguntas.

#### **GUAYAQUIL: CRISIS FINANCIERA Y RUPTURA CON LAS ELITES QUITEÑAS**

La idea de autonomía ronda como un fantasma en la política ecuatoriana desde 1999, alimentada principalmente por la postura del actual alcalde de Guayaquil, Jaime Nebot, quien se ha convertido en su principal defensor e impulsor. La influencia de Guayaquil en el ámbito regional convirtió al planteamiento autonómico en una bandera de lucha de varias provincias costeñas. La reivindicación de las autonomías cobró fuerza en el 2000 cuando Guayas, El Oro, Manabí y Los Ríos, ubicadas en la costa, y Orrellana –ubicada en el oriente– realizaron consultas populares para pronunciarse a favor o en contra de la autonomía. En todos los casos, la mayoría de la población se pronunció ampliamente a favor del Sí. Unos años más tarde, la autonomía pareció convertirse en la reivindicación de alcaldes de ciudades de la costa y la sierra y de diferentes partidos políticos. En enero de 2006, en efecto, los alcaldes de Guayaquil, Machala, Portoviejo, Babahoyo y Quevedo (todas ciudades costeñas), y de Cuenca, Quito, Cotacachi y Bolívar (ciudades serranas) lanzaron una proclama autonómica que se tradujo luego en un proyecto de Ley Orgánica de Autonomías, nunca tratado, sin embargo, por el Congreso.

La importancia de las consultas populares realizadas durante el 2000, la primera de ellas en Guayas, radicó en haber llevado el debate de la reforma del Estado desde la descentralización hacia las autonomías. Como el resto de países de América Latina, Ecuador también entró en procesos de descentralización como parte de la agenda de reforma neoliberal del Estado. El objetivo era mejorar la eficiencia de un Estado central interventor y burocratizado, distante de las sociedades locales y regionales. Sin embargo, en el caso del Ecuador el proceso de descentralización avanzó de manera muy lenta en los años noventa. Algunos autores consideran, incluso, que se trató de un proceso de reforma fracasado (Hurtado, 2007)<sup>19</sup>. En este marco, los plebiscitos

---

19 Entre las causas del fracaso suelen señalarse la ausencia de actores fuertes a nivel local que pudieran empujar el proceso –dado que se trataba de una iniciativa que nació desde actores externos– y por resistencias de las burocracias y elites políticas aún aferradas a un modelo centralista. Edison Hurtado llama a este doble desencuentro ausencia de incentivos “desde arriba” y “desde abajo”.

dieron una base común a las provincias de la costa para articular un discurso autonómico y forzar la reforma del modelo de estado centralista desde una concepción nueva. “El vaso comunicante de las provincias de la costa había sido (hasta entonces) el anti-centralismo. La noción de autonomía no estaba, era más bien un anti-centralismo” (Entrevista a Jaime Nebot). La autonomía introdujo de manera más clara una dimensión política a la reforma del Estado, en la cual entró como tema central la estructura territorial del poder. Desde el discurso autonómico se incorporaron al debate temas como los autogobiernos locales, la compleja articulación entre identidad local, regional y nacional, los límites y competencias del Estado, la soberanía estatal, y la idea vaga de “unidad en la diversidad”<sup>20</sup>.

Muchos de estos temas habían sido introducidos en el debate ecuatoriano a inicios de la década de los noventa por el movimiento indígena. Los indígenas levantaron la tesis de un “estado plurinacional” como modelo alternativo al estado-nación, identificado por las nacionalidades y pueblos originarios como un aparato de dominación neocolonial. La influencia del movimiento indígena en el debate sobre la distribución del poder territorial fue un elemento de alarma en las elites dominantes defensoras todavía hasta entonces de un concepto unívoco y homogéneo de nación, a la que asociaban la unidad del Estado y del territorio. La importancia del movimiento indígena, a parte de su capacidad para desplegar un repertorio rico y conflictivo de acciones colectivas, fue transformar su demanda de tierras de los años sesenta y setenta en reivindicaciones territoriales ligadas a su definición como pueblos y naciones. Armados de una poderosa identidad colectiva –el orgullo de ser indios– los indígenas reivindicaron a comienzos de los noventa “el derecho legítimo a la autodeterminación (como) puntal fundamental para (su) liberación” (Macas, 1990: 20). Cultura, tierra y autodeterminación se amalgamaron para producir la idea de los pueblos indígenas como nacionalidades. El activismo indígena durante toda la década de los noventa mantuvo abierto el debate sobre la reforma del Estado desde una perspectiva que iba más allá de la limitada descentralización manejada hasta entonces por las elites tecnocráticas y políticas<sup>21</sup>.

---

20 Esta idea, que intenta sintetizar la nueva concepción de la integración al Estado de los movimientos indígenas, fue curiosamente asumida luego como elemento sustancial del discurso autonómico de Guayaquil.

21 Las luchas indígenas fueron recogidas parcialmente por la Asamblea Constituyente de 1998 que definió al Estado ecuatoriano como multicultural y pluriétnico, pero no como plurinacional. Adicionalmente, incorporó la figura “circunscripciones territoriales indígenas” como fórmula alternativa a la de “territorio indígenas”. También se reconoció a los pueblos indígenas un conjunto de derechos colectivos.

Hay varios factores que convergen en el año 2000 para que el debate sobre la descentralización de los municipios girara hacia las autonomías bajo el liderazgo de Guayaquil. El mayor detonante constituyó la severa crisis económica de 1999, no solo por sus dramáticos efectos sociales, sino por la ruptura que produjo entre las elites políticas y empresariales de Guayaquil y Quito. Esa coyuntura habría que verla como el fracaso de las estrategias seguidas históricamente por las elites de las dos principales ciudades de país para renegociar de modo constante e informal las políticas estatales a partir de un reconocimiento de una estructura regional del poder. La ruptura provocó una profundización de la fractura regional del estado ecuatoriano (Hurtado, 2007; Ramírez, 2004) e impuso la necesidad de encontrarle una salida nueva. Desde entonces, las elites guayaquileñas levantaron la tesis de la autonomía como vía para reconstituir un pacto estatal.

Las diferencias entre las elites de las dos regiones surgieron en esa coyuntura crítica frente al tipo de ajuste que debía implementarse para enfrentar un severo problema fiscal derivado de una drástica caída de los precios del petróleo. El desacuerdo en torno al ajuste colocó en el debate al estado-central. Mientras el gobierno, presidido en ese momento por un dirigente político quiteño vinculado a los grupos de poder de la capital, propuso los tradicionales paquetazos de ajuste –aumento del impuesto a la renta, elevación de los combustibles, energía eléctrica y gas– para obtener mayores ingresos fiscales; el Partido Socialcristiano, respaldado por las cámaras empresariales de Guayaquil, defendió la reducción del tamaño del Estado y mayores recortes al gasto público como camino alternativo. La postura desde donde se argumentó en contra del ajuste sugerido por el gobierno combinó el anticentralismo con el antiestatismo liberal. Desde Guayaquil, se sostuvo que el ajuste sacrificaba a la periferia frente al centro, y a la empresa privada frente al Estado (Burbano de Lara, 2001). Desde los sectores empresariales de la costa se reactivó la idea de un estado fiscalista que quita recursos a las provincias y a los ciudadanos y los traslada al gobierno central para seguir sosteniendo una burocracia pesada<sup>22</sup>.

La “lectura regionalizada” del ajuste fiscal (Ramírez, 2000: 106) se dio en el marco de la mayor crisis financiera que haya enfrentado el Ecuador en su historia económica moderna, y cuya principal con-

---

22 Desde la perspectiva guayaquileña, la crítica al Estado tiene al menos cuatro alcances: un tramado burocrático con un exceso de atribuciones político administrativas; escasamente sensible a los problemas de la periferia; demasiada capacidad de intervención y regulación; concentración y mala distribución de los recursos públicos originados en las sociedades locales (Ramírez, 2000: 109).

secuencia fue la quiebra de cinco importantes bancos guayaquileños, todos ellos vinculados con grupos familiares de la ciudad<sup>23</sup>. La crisis de los bancos fue vista por las elites políticas y económicas de Guayaquil como un debilitamiento de su poder en el marco de la estructura económica nacional. La estructura del poder guayaquileño no había sufrido nunca antes en la historia del siglo XX un golpe tan severo como con la crisis financiera de 1999. Desde el punto de vista de la competencia entre elites regionales, la crisis bancaria provocó un desequilibrio profundo en la estructura regional del poder estatal. De allí que la quiebra haya sido interpretada como una acción interesada de la “bancocracia quiteña” en contra de los intereses guayaquileños (Febres Cordero, citado por Ramírez)<sup>24</sup>.

Las dos crisis –la fiscal y la financiera– provocaron dos grandes movilizaciones en la ciudad de Guayaquil a finales de 1999. La primera de ellas fue convocada para rechazar la intervención del Banco Central sobre el Banco del Progreso, entonces la institución financiera privada más grande de Guayaquil y el país, agobiada por severos problemas de liquidez. La marcha, encabezada por el dueño del banco, Fernando Aspiazu –un descendiente del núcleo oligárquico cacaotero– se dirigió hacia el municipio de Guayaquil donde fue recibida por el alcalde León Febres Cordero. En un discurso tristemente recordado, Febres Cordero declaró a la multitud: “ustedes me conocen, yo no me ahuevo”. Con esas palabras sonoras, rebeldes, afirmaba su férreo compromiso por defender los intereses guayaquileños frente al centralismo quiteño. A la movilización en defensa del Banco del Progreso siguió la llamada “marcha de los crespones negros” organizada por las cámaras empresariales de la ciudad para protestar contra el ajuste fiscalista –léase centralista– llevado a cabo por el gobierno de Jamil Mahuad a fines de 1999. “Las dos marchas (fueron) expresivas del rechazo de las elites políticas y económicas locales en torno a la calidad e intensidad de las intervenciones público estatales sobre ámbitos de desenvolvimiento vistos como privados y susceptibles de ser conducidos por los gobiernos provinciales” (Ramírez, 2006: 111).

---

23 Los bancos quebrados fueron: Continental (de propiedad de la familia Ortega), Filanbanco (de propiedad de la familia Isaías), Banco del Progreso (propiedad de la familia Aspiazu, el más grande del país en ese momento) y el Banco La Previsora (un banco privatizado a mediados de los ochenta por el Estado). Los bancos se revelaron como instituciones utilizadas por grupos familiares guayaquileños para incrementar sus propios negocios.

24 Es sintomático que Febres Cordero, como alcalde de Guayaquil y líder de la derecha, haya intentado en varias ocasiones provocar una crisis deliberado del Banco del Pichincha, un banco de capitales quiteños, convertido, después de la crisis, en el mayor poder financiero del país.

Es en el marco de esta crisis económica y política donde las autonomías aparecen como una propuesta para reconstituir una suerte de pacto estatal. Pero no habría emergido la autonomía como una opción de las elites sino fuera porque habían consolidado ya para entonces el control político de la ciudad a través del municipio. La negociación de ese pacto lo hacían en tanto portadoras de un poder local consolidado. De algún modo, fue una coyuntura paradójica: el golpe recibido por los grupos de poder económico guayaquileños, y que afectaba su inserción en la estructura del poder estatal, se daba en un momento de fortalecimiento político en el ámbito del gobierno local. Cuando se produjo la crisis de 1999, el alcalde León Febres Cordero se encontraba en el último año de su segundo período municipal. La administración del ex presidente representó un parte aguas en la política local guayaquileña. Su triunfo abrió una larga etapa de hegemonía del Partido Socialcristiano en la ciudad, reflejada en los triunfos obtenidos en las elecciones municipales y provinciales de 1992, 1996, 2000 y 2004<sup>25</sup>. Nebot se convirtió en alcalde de Guayaquil en el 2000 y desde entonces radicalizó el proyecto de autonomía.

La tesis de la autonomía guayaquileña debe ser interpretada en el contexto de un proceso en el que concurren tres fenómenos: una historia local de lucha contra el centralismo; la dificultad de acuerdos estatales entre las elites de Quito y Guayaquil para negociar salidas frente a las crisis fiscal y financiera de 1999; y la reapropiación del espacio político de la ciudad por parte de los grupos de poder local, gracias a lo cual revitalizaron el discurso de la guayaquileñidad. La autonomía condensa sobre todo una crítica al Estado como expresión de un poder constituido por fuera de la ciudad y de la región; por lo tanto, como un Estado en el cual las sociedades locales y regionales no pueden reconocerse plenamente. Desde la postura anti-centralista, el Estado se concibe como una estructura de poder que organiza jerárquicamente el territorio en términos de una relación excluyente centro/periferia. La autonomía se presentó como la demanda de un espacio de libertad frente a un Estado que limita las posibilidades de progreso de las ciudades y las regiones; un espacio de libertad para hacer por sí mismos las cosas sin esperar que vengan desde el Estado (Entrevista a Nebot).

El poder central tiene, en realidad, una existencia contradictoria desde la perspectiva del discurso autonómico. Por un lado, se lo retrata como un poder intervencionista, centralizador de recursos económicos, administrativos y burocráticos. Pero, de otro, expresa también

---

25 Los 16 años se dividen en dos períodos: Febres Cordero (1992-2000) y Jaime Nebot (2000-2008), su heredero político.

un vacío, una ausencia, un abandono en el cual se han configurado justamente las regiones como espacios con proyectos propios. El alcalde Nebot lo definió de la siguiente manera: “Aquí no hay Estado. Perdimos hasta la esperanza de que nos den lo que nos corresponde. En ese momento revive y se fortalece la autonomía. La gente dice: si nos vamos a pasar peleando con el Estado, quejándonos del Estado, mejor hagamos las cosas nosotros mismos”.

Guayaquil es la ciudad donde la autonomía muestra sus potencialidades. Aun cuando el país no había definido un modelo ordenado y general de redistribución del poder territorial, en la práctica el Municipio de Guayaquil hizo su autonomía al andar, como ha sostenido el alcalde Nebot, sin tener en cuenta los ritmos, tiempos y posibilidades de otras ciudades. Nebot cree que la autonomía debe ser, como en España, voluntaria y diferencial, según las capacidades institucionales y las vocaciones de autogobierno locales. La gestión del Municipio de Guayaquil a lo largo de los últimos 16 años ha descansado sobre un modelo “empresarial moderno”, muy consistente con el propio discurso ideológicos de las elites. En su versión más depurada, este modelo “define al alcalde como gerente y busca la eficiencia a partir de la administración de los servicios, a desarrollar la ciudad del mercado como salida a la ciudad del caos” (Carrión, 2003: 36). Este mismo modelo se asienta, según Carrión, en una doble crítica al Estado: “lo público es ineficiente, lo privado es eficiente; lo estatal es centralización, lo privado descentralización” (Carrión, 2003: 36). Actualmente, el modelo de gestión descansa en un conjunto de fundaciones de derecho privado, articuladas al municipio, que manejan fondos públicos y actúan como brazos ejecutores y, eventualmente, como administradoras de obras realizadas por la alcaldía (Andrade, 2006: 163). Este modelo demanda una figura desdoblada del propio alcalde, quien funciona como el líder fuerte, con rasgos caudillistas incluso, dispuesto siempre a movilizar la ciudad para defender sus intereses frente al Estado central; pero también como gerente de un modelo de gestión eficiente y privatizado, donde la política no interviene. El alcalde muestra hacia lo local un rostro cívico, y hacia lo estatal nacional un rostro político.

### **SANTA CRUZ: RELEVO DE ACTORES Y CAMBIO POLÍTICO**

El movimiento autonomista en Santa Cruz se activa en el 2003 con la crisis social y política provocada por la caída del gobierno de Gonzalo Sánchez de Losada, y el clima de agitación social vivida por Bolivia hasta las elecciones de diciembre de 2005<sup>26</sup>. En realidad, la deman-

---

26 Las protestas tuvieron como actores a “un conjunto de organizaciones sindicales, indígenas y vecinales articuladas en torno de ciertos objetivos que tenían en común el

da autonómica se puede rastrear unos años atrás, hacia el 2000, “en medio de la fiebre de protestas que (también) agitaba al país y frente a las amenazas de los movimientos sociales de nacionalizar los hidrocarburos y radicalizar la reforma agraria” (Lavaud, 2007: 146). Con mucha más fuerza que en Ecuador, el proyecto autonómico de las elites cruceñas se inscribe en el marco de conflictos territoriales más profundos y radicales planteados por los movimientos indígenas. Esos conflictos tienen dos dimensiones: por un lado, demandan la redistribución del poder territorial del Estado a través del reconocimiento de una pluralidad de naciones co-existiendo dentro de Bolivia; y por otro, una reforma agraria que distribuya la tierra a favor de los campesinos y comunidades indígenas. Santa Cruz ve en ambas dimensiones del conflicto amenazas directas a sus intereses departamentales. “Se trata de una batalla de fondo, en la que hay mucho en juego, ya que atañe tanto a la cuestión del poder (y las formas de gobierno) como a la cuestión económica (y las formas de propiedad, en particular de la tierra), y en consecuencia a las formas de vida en todas sus dimensiones” (Lavaud, 2007: 146).

La retórica autonómica emergió con fuerza en la dramática coyuntura que produjo la caída de Gonzalo Sánchez de Losada, luego de un largo e intenso proceso de movilizaciones y protestas. Entonces, el Comité Cívico Pro-Santa Cruz demandó una re-fundación del país, abierta a las demandas de la sociedad civil –léase autonomías– pues de lo contrario ponía en duda la permanencia del departamento en la estructura actual del país (Assies, 2006: 2). La proclama habló de un “estatuto de autonomía política administrativa y territorial” como base de un “gobierno departamental” que gozaría de soberanía (Rojas Ortuste, 2007: 12). El discurso autonómico de Santa Cruz se filtró en el debate nacional desde el propio espacio abierto por el movimiento indígena para ir hacia una redistribución del poder territorial. “La clase dominante cambia supo aprovechar hábilmente el argumento autonomista de los aymaras del occidente. Recuperó el discurso autonomista para marcarlo con su sello y proyectarlo –a diferencia de los indígenas de occidente– en un horizonte modernizante, liberal y de reivindicación fiscal y financiera” (Zalles, 2006: 27).

---

rechazo a los efectos del modelo neoliberal: aumento de las tarifas de los servicios públicos (principalmente el agua) y desnacionalización de la economía (control transnacional de los hidrocarburos)” (Estefanoni, 2007: 54). Se trata de un ciclo de protestas cuyos momentos de mayor intensidad fueron la “guerra del agua” en Cochabamba en 2000, los bloqueos aymaras a La Paz en 2000 y 2001 y las “guerras del gas” del 2003 y 2005 (Estefanoni, 2007: 54). Stefanoni define este ciclo de protestas como un momento de “expansión hegemónica” de los movimientos sociales en Bolivia. En ese período se incubaba el triunfo del MAS en las elecciones generales de diciembre de 2005.

Ante las amenazas sociales y políticas percibidas por Santa Cruz en el marco del escenario nacional provocado por la caída de Sánchez de Losada, la estrategia del Comité Cívico consistió en definir su propia agenda política para condicionar cualquier refundación del país. En esa agenda, el reconocimiento de las autonomías ocupó un lugar central. En el 2004, 2005 y 2006 se produjeron movilizaciones masivas en Santa Cruz para posicionar las autonomías como tema ineludible de la agenda política. El Comité alcanzó dos triunfos importantes en su objetivo político. En primer lugar, logró que se instituyeran elecciones para elegir mediante votación popular a los prefectos departamentales, designados hasta entonces por el presidente” (Zalles, 2006: 27). En segundo lugar, logró también la convocatoria a un referendo nacional para que el país se pronunciara sobre autonomías. Las elecciones de prefectos tuvieron lugar junto con los comicios nacionales de diciembre de 2005. Su realización arrojó un resultado muy paradójico: el amplio triunfo del MAS en la elección nacional no se expresó a nivel departamental, ya que ganó las elecciones de prefectos en tres (Oruro, Potosí y Chuquisaca) de los nueve departamentos. En julio de 2006, de modo simultáneo a la elección de asambleístas, se realizó el referéndum.

Los resultados revelaron un país dividido en dos bloques: mientras que el Oriente votó a favor de la autonomía departamental (que logró el 71% de apoyo en Santa Cruz), el Occidente, siguiendo la consigna del gobierno, se manifestó netamente en contra (73% se opuso en La Paz). En el total nacional, el No triunfó con una mayoría de 57,6% (Lavaud, 2007: 146).

Sin embargo, las dos votaciones lograron el objetivo del Comité: tener una base de apoyo político sobre la cual defender la legitimidad de las autonomías y neutralizar, hasta donde fuera posible, la hegemonía política del MAS a nivel nacional. El Comité emergió como un actor clave en el proceso constituyente boliviano.

En el caso de Bolivia, la presión por colocar la autonomía como tema inevitable de la agenda política, a través de mecanismos políticos generados al calor de la lucha, fueron una respuesta al triunfo del MAS en las elecciones generales del 2005. El triunfo del MAS tuvo una profunda implicación política para las elites cruceñas. Provocó una crisis de sus canales de participación y representación en el Estado y el ascenso de un proyecto político ideológico radicalmente opuesto a la visión y a los intereses de Santa Cruz. Los temas más controversiales y críticos de ese proyecto, aparte de la proclama general de un Socialismo del Siglo XXI, eran la reforma agraria, la nacionalización de los recursos naturales, y la propuesta de autonomías territoriales indígenas a partir de una base distinta a los actuales departamentos.

Adicionalmente, el proyecto autonómico de Santa Cruz fue cuestionado en términos muy duros por el MAS<sup>27</sup> como una “propuesta de las elites dominantes del país para seguir usufructuando el poder político, económico y social, saqueando y enajenando los recursos naturales y explotando a los recursos humanos convirtiéndoles en neo esclavos” (Lavaud, 2007: 150).

Las elecciones generales de 2005 en Bolivia provocaron un cambio sustancial en el sistema de partidos sobre el cual operó durante casi 20 años la denominada “democracia pactada”. Entre 1985 y 2002 la formación del gobierno estuvo condicionada al juego de las alianzas que pudieron establecer los tres partidos dominantes: MNR, ADN y MIR. La “democracia pactada”, como se llamó al régimen político que funcionó en base a la lógica de las alianzas, dio a Bolivia una estabilidad política con pocos antecedentes en su historia republicana. El caso boliviano llegó incluso a ser presentado como un modelo exitoso de gobernabilidad democrática en América latina. Para autores como Mainwaring (1999), resultaba sorprendente que la democracia se hubiera mantenido en Bolivia a pesar del severo ajuste estructural de la economía llevado a cabo desde 1985. Las alianzas entre elites partidarias para facilitar la gobernabilidad también se vieron como un cambio en la cultura política tradicionalmente inclinada a la confrontación (García, 2001; Mayorga, 2003).

Esa política de alianzas partidarias fue además el sustento de la reforma radical del modelo boliviano hacia una economía de mercado, muy favorable al desarrollo de Santa Cruz. En Bolivia, la Nueva Política Económica (NEP)<sup>28</sup> fue un programa económico aplicado y sostenido por los partidos políticos a lo largo de la denominada democracia pactada, en consenso con los principales grupos empresariales y la elite cruceña.

La segunda ruptura importante en Bolivia viene a través de los movimientos indígenas, tanto del movimiento aymara de las tierras

---

27 Dicha postura fue asumida en el Congreso Nacional del partido realizada en noviembre de 2006 (Lavaud, 2007).

28 La NEP marcó un cambio radical del modelo económico. Sus elementos centrales fueron: clausura del modelo de desarrollo capitalista de Estado implementado desde 1952; restricción estatal a la regulación y vigilancia de la economía; transferencia de las empresas privadas (capitalización y privatización); mayores libertades a la iniciativa privada; y sistema de concesiones para uso y aprovechamiento de los recursos naturales” (Peña y Jordán, 2006: 55). La puesta en marcha de la nueva política económica supuso un ajuste estructural muy fuerte con recortes del gasto público en salud y educación, eliminación de subsidios, congelamiento de sueldos, liberación del comercio, clausura de empresas estatales ineficientes (Yashamar, 2005: 182).

altas<sup>29</sup>, como del movimiento cocalero<sup>30</sup>, a los que se fueron sumando desde los años noventa las organizaciones indígenas del oriente (García Linera, 2005). Los movimientos indígenas marcan una ruptura con el pasado de dominación colonial. Demandan la democratización de la sociedad y la cultura a partir de la incorporación de lo indígena al Estado, a la nación, y al poder territorial. Su irrupción generó una profunda crisis del imaginario de nación como entidad homogénea –el mito del mestizaje– construida por la Revolución Nacional. Además, planteó una ampliación de las elites, una ampliación de los derechos y una redistribución de la riqueza, todo lo cual significaba para Bolivia una revolución (García Linera, 2007: 167). Para las elites blancas la convivencia con este nuevo actor social no es fácil dada la gran continuidad de las estructuras coloniales de poder, uno de cuyos componentes ha sido la racialización de las diferencias sociales a través de la invención estatal de lo indio (García Linera, 2007: 274). A esas elites –como dice García Linera– no les resulta fácil compartir las decisiones con los indios, “están muy acostumbradas a mandar solas, por tradición, por herencia, por hábito, por costumbre y por formación” (García Linera, 2007:168).

Un tema sustancial de la agenda indígena es la reivindicación de autonomía política para sus comunidades y territorios. Hay un cambio sustancial de postura frente a la demanda de tierra de los años sesenta. “El territorio resulta un elemento discursivo que procede de la reformulación de su previa definición campesinista como “tierra” –“tierra y libertad” – pues constituye ahora el contexto natural de la vida indígena en la que ésta puede desarrollarse libremente” (Máiz, 2004: 356). El discurso plantea la posibilidad de que los pueblos indígenas puedan autogobernarse en función de sus propias leyes, sistemas de autoridad, instituciones y modelos organizativos (Lee Van Cott, 2004: 149). Se trata de una reivindicación que expresa la enorme desconfianza de los pueblos originarios hacia la autoridad estatal a la que perciben como un instrumento de dominación política. Stavenhagen recuerda que la construcción de los estados nacionales fue un pro-

---

29 El aymara es el movimiento indígena “más antiguo, más profundo y más activo de Bolivia”. Ha combinado en su lucha “acciones de movilización y guerra”; y está “marcado por un fuerte impulso hacia la autodeterminación política nacional” (García Linera, 2005: 76).

30 Dentro del movimiento cocalero se distingue dos sectores: el de los Yungas de La Paz, y el del Chapare en Cochabamba. El primero más antiguo, vinculado a las luchas aymaras en el altiplano; el segundo emerge en los años ochenta, bajo el liderazgo de Evo Morales, movido en gran parte por la lucha en contra de la política de erradicación forzada de los cultivos de coca impulsada por los Estados Unidos (García Linera, 2007: 79).

ceso de expansión e imposición de un sistema de autoridad y poder sobre pueblos y comunidades. El centralismo de los poderes estatales fue sinónimo de unidad nacional (Stavenhagen, 2002: 28).

De este modo, el debate sobre la redistribución territorial del poder se polarizó en Bolivia entre dos propuestas irreconciliables: autonomía indígena o autonomía departamental. Su enunciación discursiva se basa en la negación del otro (Mayorga, 2008). Mientras la una opción ve la autonomía en clave regional, la otra la ve en clave multinacional. La regional niega la diversidad étnico-cultural; y la multicultural niega la diversidad regional (Mayorga, 2008: 68).

### **ÉLITES E IDENTIDAD EN LOS MOVIMIENTOS AUTONOMISTAS**

Una característica común a los movimientos autonómicos de Guayaquil y Santa Cruz es la activa presencia de los grupos de poder económico en su organización y liderazgo. Como dice Eaton (2008: 11), las elites económicas están muy bien representadas en los liderazgos de los dos movimientos. Los hombres de negocios, líderes de la banca y de las cámaras de la producción cumplen un rol estratégico en la definición ideológica de los dos movimientos (Eaton, 2008: 11).

En el caso de Santa Cruz, la influencia se expresa a través del Comité Cívico Pro-Santa Cruz, cuya configuración data de los años cincuenta<sup>31</sup>. Desde entonces, el Comité ha actuado como instancia de intermediación entre el Estado, el sistema político nacional y la sociedad regional. Los conflictos o consensos en las relaciones con el Estado pasan a través de esa organización (Blanes, 1992: 125). Su importancia fue cobrando vigencia en la medida en que lo regional articulaba cada vez con mayor fuerza las políticas estatales de desarrollo. “El Estado tiene ante sí un interlocutor más, en momentos en que lo regional tiene cada vez más incidencia sobre lo nacional, sobreponiéndose y sobrepasando con frecuencia el papel histórico de los partidos” (Blanes, 1992: 125). El Comité Cívico es un espacio de articulación de los intereses regionales bajo el predominio de los grupos económicos y sociales ur-

---

31 “El Comité se constituye originalmente por las organizaciones económicas y sociales más importantes de la región: cámara de comercio e industrias, forestal, rural del oriente, transportistas, clubes sociales y organizaciones de profesionales y de artesanos, que llegan a 46 en agosto de 1957, dando lugar a una permanente movilización localista institucional ajena al control del gobierno” (Sandoval, 1983: 165). En esos años se creó la Corporación de Desarrollo Regional de Santa Cruz (CORDECRUZ) para gestionar los fondos del 11%. La influencia del presidente del Comité fue siempre central en el funcionamiento de CORDECRUZ. Particularmente en la década de 1970, CORDECRUZ recibió recursos importantes y promovió la expansión de los servicios urbanos de la ciudad, además de la construcción de infraestructura en toda la ciudad (Assies, 2006: 5).

banos, pero en el que participan más organizaciones de la densa sociedad civil cruceña: profesionales, instituciones estudiantiles, comités femeninos, clubes sociales y fraternidades (Peña y Jordán, 2006: 47).

Según Peña y Jordán, la representación de los grupos empresariales tiene una base familiar, lo que da cuenta de una estructura estamental de distribución del poder. “Hay que reconocer que, con diversas fluctuaciones, estas familias dirigentes han sabido capitalizar convenientemente el apoyo de las clases medias y otros grupos sociales, especialmente profesionales y algunos intelectuales” (Peña y Jordán, 2006: 46). Muchas de las organizaciones sociales que forman parte del Comité son definidas como “típicamente cruceñas”, es decir, organizaciones donde no tienen cabida los migrantes *collas* aunque sean permeables a los extranjeros” (Peña y Jordán, 2006: 46-48). Se constata, en este caso, lo que Blanes llama “la acción social que construye la región como sociedad civil local” (Blanes, 1992:114).

El Comité cumple las funciones de representación política de la región en el espacio nacional: ha servido para catapultar representantes al Parlamento, y casi sin excepción los *past-presidents* han sido parlamentarios (Peña y Jordán, 2006: 46). Este fenómeno significa que el liderazgo político se nutre de los liderazgos cívicos en detrimento de los partidos políticos (Blanes, 1992: 126). No hay, en sentido estricto, una diferenciación entre sociedad y política. En Santa Cruz se aplica bien la idea de una elite política cuyo poder no emana de una delegación democrática (Mansilla, 1992). A través del Comité, los mismos empresarios asumen el rol de dirigencia política del departamento. También en el departamento de Santa Cruz, como en otros de Bolivia, el Comité funciona como vertebrador del movimiento regional, es decir, como la instancia desde donde se levanta la reivindicación regional y en donde se procesa el conflicto con el Estado (Blanes, 1992: 122). Blanes sostiene que los movimientos regionales en Bolivia se configuran a partir de una fuerte diferenciación entre lo urbano y lo rural, siendo sus principales sustentos sociales las capas medias y urbanas altas. Con esta tesis coincide Romero Pittari:

“Los sectores medios han escogido los movimientos regionales para expresar sus inquietudes cívicas porque posiblemente han encontrado en ellos un canal apropiado para su aspiración de progreso urbano y regional, así como para ampliar su participación política en lo nacional y departamental con el respaldo de su región y en ésta por medio de agrupaciones cívicas, con menos compromisos partidarios” (Romero Pittari, 1989: 18).

La participación de diversos sectores de la sociedad cruceña en las movilizaciones y acciones convocadas por el Comité en defensa de la

autonomía, hace pensar que el conflicto regional cruceño no expresa una confrontación entre una elite subnacional y una elite nacional, sino la lucha de un movimiento regional donde convergen desde las elites hasta sectores de clase media y populares urbanos. (Eaton, 2008: 11)<sup>32</sup>. De esta estructura organizativa con capacidad de movilización social parecieran solo quedar excluidos los indígenas asentados en el ámbito territorial del departamento (Peña y Jordán, 2006).

Lo que une a esta diversidad de sectores es una identidad común en torno a lo cruceño. Sin duda, hay un manejo simbólico de la cruceñidad como recurso político de movilización. La idea de una identidad que re-emerge como un recurso político ya no solo de las elites (Rojas Ortuste, 2007) debe ser entendida como la puesta en la escena política de un conjunto de elementos culturales –mediados por los símbolos y el lenguaje (Zald, 1999: 371)– compartidos por quienes se movilizan detrás del Comité. La política simbólica de los movimientos sociales, dirigida a producir una identidad colectiva movilizable, resulta de una actualización de tradiciones culturales en el contexto específico de los intereses y conflictos en juego (Tarrow, 1997: 156-157). Esas tradiciones se actualizan en el marco de la interacción social y política de los seguidores y antagonistas del movimiento (Tarrow, 1997: 156-157). En la política simbólica, la cultura opera como un “stock” (Zald, 1999: 377), como un conjunto de “registros” y “símbolos” (Ibarra et al. 2002: 30) de los que echan mano los líderes de los movimientos para extraer imágenes, repertorios de movilización y protesta. Pero como plantea el mismo Zald, esos “stocks culturales” existen en el marco de unas ideologías desde las cuales se hace la interpretación del campo específico de lo político. En el momento de activación de la protesta y movilización, tanto los stocks culturales como la ideología política se “encuadran” en unos “marcos estratégicos” desplegados para interpretar y evaluar el momento político, el contexto de fuerzas y las posibilidades de acción y confrontación. Desde esta perspectiva, la “política simbólica” puede entenderse como el juego entre símbolos, marcos e ideologías que se crean y transforman en los procesos de oposición y protesta (Ibarra et al. 2002: 30). Interesa entender no solo desde dónde viene la acción (stocks culturales e ideologías políticas) sino también hacia dónde va, en qué dirección se mueve y qué tipo

---

32 La diferencia entre los movimientos regionales y los movimientos sociales estriba en la participación que tienen en los primeros las elites económicas y sociales locales. De allí que desde varias perspectivas los movimientos regionales configuren un tipo distinto de movimiento a los sociales, identificados más bien con sectores subalternos movilizados en contra del poder. Pero también los movimientos regionales movilizan un tipo de lucha en la cual la región aparece justamente como un espacio subordinado a un centro político.

de cambio propugna (marcos estratégicos). La identidad conjuga esas diversas dimensiones de la política simbólica.

La fuerza de los movimientos regionales estriba en gran medida en la politización y movilización de las identidades regionales. Distingo de partida al menos tres elementos constitutivos de las identidades tanto en el caso de Santa Cruz como de Guayaquil: un eje que confronta unos espacios regionales con otros espacios regionales en términos culturales (stocks culturales), un eje territorial que confronta a las periferias con el centro político (ideología), y las autonomías como objetivo de la movilización y lucha política en contextos sociales y políticos adversos (encuadramiento).

En el movimiento cruceño<sup>33</sup>, un componente central de la identidad es la distinción/oposición en términos culturales entre lo oriental y lo altiplánico. En el discurso de la elite cruceña, el occidente representa a la vieja Bolivia, enclavada y encerrada en lo andino, lejana y extraña al mundo de oriente, de los llanos. Pero además, se percibe lo colla como generador de caos y anarquía, como una amenaza exterior a Santa Cruz. Por contraposición, lo cruceño expresa lo moderno, lo emprendedor, el empuje, el futuro, lo actual. Se trata de una región productiva volcada a favor de la globalización. La reivindicación de lo cruceño entraña un juego de purificación identitaria en la medida en que el progreso regional requeriría redimirse de su naturaleza boliviana. Aparece lo cruceño como una identidad a la que se puede adscribir, bastaría querer serlo para “asimilarse a un estilo de vida y a una mentalidad” (Zelles, 2005: 29). Asumir el “ser cruceño” aparece como una condición para ser reconocido como parte de la comunidad. El Movimiento Nación Camba (MNC) plantea una definición similar de lo cruceño pero a través de la construcción de lo camba como referente identitario. “Camba se refiere, al menos nominalmente, a todos aquellos que viven en el oriente, sean cuales sean sus orígenes, quienes se deshacen de su identidad anterior y elige ‘ser camba’ y están dispuestos a identificarse progresivamente con Santa Cruz” (Assies, 2006: 9). Lo cruceño implica abandonar cualquier otra identidad para incorporarse a una comunidad marcada por múltiples migraciones. La construcción de una identidad común pareciera ser una estrategia para evitar la disgregación de la población en guettos desarticulados, pero a la vez como un dispositivo para ejercer un control simbólico sobre lo territorial. De allí que esa exigencia de abandono de cualquier otra identidad que no sea la cruceña muestre “una limitada visión nacional e intercultural, lo cual genera problemas de convivencia intercultural” (Stefanoni, 2007: 40).

---

33 Me baso para el análisis en el interesante trabajo de Peña y Jordán (2004) sobre la constitución del “ser cruceño”.

El Comité cumple un papel clave en la construcción de la identidad cruceña. “(Es) la institución que ha logrado acaparar para sí no solo la representatividad de lo cruceño, sino también el derecho a definir qué es lo cruceño” (Peña y Jordán, 2006: 149). En esa medida, el Comité concentra el capital simbólico como lenguaje legítimo para producir el significado simbólico de lo cruceño, así como el juego de distinciones y diferenciaciones en el campo de la política cultural en el ámbito de la nación. Como es el producto de un grupo social que ocupa posiciones jerárquicas superiores en la sociedad local, lo cruceño estaría expresando “las relaciones de poder que organizan a la sociedad cruceña, al mismo tiempo que contribuye a su sustento” (Peña y Jordán, 2006: 155).

Pero lo cruceño, como construcción identitaria de quienes ocupan un territorio, compite con otros discursos que tienden a darle un contenido más etnicista y nacionalista. Uno de esos discursos proviene del MNC surgido en el 2001, y considerado como el ala radical del movimiento autonómico. Esta organización construye la identidad cruceña desde la perspectiva de un “pueblo-nación”, de una “entidad social y etno-histórica” específica (Assies, 2006: 8). La idea de nación cambia se despliega para diferenciarse y demarcarse claramente tanto de los habitantes de origen quechua y aymara de la región andina como de los pueblos indígenas del oriente. En la visión del Movimiento, varias naciones viven en conflicto dentro de Bolivia. A la vez, la nación cambia toma distancia de la imagen que asocia Bolivia a las culturas quechuas y aymaras, a una Bolivia “atrasada y miserable, donde prevalece la cultura del conflicto, comunalista, pre-republicana, iliberal, sindicalista, conservadora, y cuyo centro burocrático (La Paz) practica un exacerbado centralismo colonial de Estado” (Assies, 2006: 8). La nación cambia no puede representarse ni reconocerse en la imagen tradicional de Bolivia como un país esencialmente andino.

Assies pone en duda la existencia de diferencias de fondo entre el discurso de lo cruceño elaborado por el Comité y el discurso de la nación cambia articulado por el MNC.

El discurso del Comité Cívico a menudo resuena con los estribillos de la Nación Camba y los símbolos de la Nación Camba no están ausentes de su propaganda, del mismo modo que los simpatizantes o adherentes del MNC no están ausentes de sus filas. Más bien, constituyen el ala radical del Comité Cívico (Assies, 2006: 13).

Otros autores, sin embargo, consideran que se trata de un movimiento regional heterogéneo, con claras líneas de diferenciación interna.

(Las) representaciones de lo cruceño y de lo camba responden a una panoplia de discursos contradictorios, que van desde el extremismo nacionalista hasta un multiculturalismo contemporizador; desde la creencia de que existe una raza camba blanca, de origen europeo, moderna, emprendedora y dispuesta a separarse de Bolivia, hasta la moderada reivindicación de la diferencia cultural, que aboga por una convivencia armoniosa entre todos los bolivianos (Zalles, 2006: 28).

En cualquier caso, resulta evidente que las “posturas discursivas que apelan a la etnicidad, e incluso a la raza, avivan el enfrentamiento (a través de un complejo juego de matices raciales): blancos versus indígenas (y viceversa), originarios versus k’aras, ‘blancoideos’, blanco-mestizos” (Lavaud, 2007: 148).

En el centro de la construcción ideológica de la identidad cruceña se encuentra el Estado. Desde la perspectiva de las elites, el estado boliviano expresa la huella de lo colla en su configuración histórica. En la medida en que el estado boliviano se ha configurado a partir de la cultura y de los pueblos andinos, “llevaría en sí mismo la razón de su imposibilidad: la incapacidad de ser un país verdadero del que todos se sientan parte” (Peña y Jordán, 2006: 142). Las autonomías son una vía para producir el encuentro del estado boliviano con lo cruceño. De no producirse ese reconocimiento, “lo más sano es separarse de Bolivia para no compartir su destino de fracaso” (Peña y Jordán, 2006: 143). El otro regional no solo tiene una dimensión cultural en el movimiento regional cruceño, sino un rostro político estatal: el otro cultural es también el Estado (Peña y Jordán, 2006: 144).

### **GUAYAQUIL: CULTURA, REGIÓN Y ESTADO**

También el movimiento regional guayaquileño cuenta con la activa participación de los gremios empresariales, particularmente de la Cámara de Comercio de Guayaquil, de la Cámara de Industriales y de los bancos. Sin embargo, la articulación política del movimiento se realizó inicialmente a través del Partido Socialcristiano. El PSC representó a una elite política íntimamente ligada a los grupos de poder económico, con amplias proyecciones sobre la clase media y los sectores populares de la ciudad. Conforme el proyecto autonómico ha ido institucionalizándose, la articulación política del movimiento se ha desplazado del PSC hacia el municipio de la ciudad. En este segundo momento (2000-2008), el movimiento autonomista procura sustentarse en una cultura de orientación más bien cívica. El giro le ha permitido abandonar sus contenidos y resonancias partidarias, con lo cual ha podido ampliar las bases de apoyo hacia un conjunto de actores de la sociedad civil: universidades, organizaciones barriales, voluntarias, artesanales, profesionales. El Municipio de Guayaquil juega un rol

bastante parecido al del Comité Cívico en Santa Cruz, con la diferencia de representa a una elite política cuyo poder viene de una delegación democrática.

El proyecto de autonomía de Guayaquil tiene un instrumento ideológico poderoso: la producción y recreación de una identidad en torno a la guayaquileñidad, al orgullo de sentirse guayaquileño. “Existe un deliberado trabajo de ingeniería simbólica para la producción y la resignificación de las identidades y los sentidos de pertenencia a lo local, provincial y regional” (Ramírez, 2000: 121). El plan de reconstrucción simbólica de la identidad guayaquileña apareció desde el inicio de la gestión de Febres Cordero en 1992, y ha continuado de modo persistente a lo largo de estos 16 años. Cuando se posesionó como alcalde, Febres Cordero organizó una campaña “cívica de educación” bajo el slogan “Ahora o nunca, Guayaquil vive por ti”. Su intención fue cambiar la imagen de la ciudad y despertar el compromiso cívico entre sus habitantes. La campaña se implementó junto a una serie de programas cívicos para respetar monumentos, mantener limpias calles y avenidas, y generar un orgullo local.

La retórica sobre la identidad guayaquileña conjuga una interpretación sobre un pasado guerrero prehispánico (guayaquileño madera de guerrero), el espíritu independentista de la ciudad y el afán autonómico de las elites guayaquileñas en contra del centralismo administrativo de la capital, Quito (Andrade, 2006: 170). Allí donde ha calado, la identidad guayaquileña se expresa como sentimiento de auto-estima. La auto-estima es un sentimiento de orgullo despertado en el pueblo guayaquileño frente al progreso de la ciudad. A esa identidad se le da un sentido cívico –opuesto a político– y pretende colocarse incluso por encima del discurso y las posturas de los partidos políticos. Al igual que la identidad cruceña, el “ser guayaquileño” construye una comunidad imaginada dentro de la cual caben todos quienes se identifican con la ciudad, más allá también de sus distintos orígenes. Desde esta perspectiva, actúa como un dispositivo cultural generador de un consenso en torno a la ciudad y a su proyecto autonómico. La adhesión a esa identidad opera como un mecanismo poderoso de unidad; por lo tanto, también como dispositivo de exclusión y oposición hacia el otro, como un dispositivo simbólico de dominio territorial. La figura del otro puede encarnar fácilmente en todo aquel que no está plenamente comprometido con el proyecto ciudad: el anti-social, el que la daña, la ensucia, la irrespeta. La identidad se presenta como la obligación de un compromiso con Guayaquil, detrás de la cual se encubre el municipio como actor político.

La identidad se trabaja sobre una historial local de lucha contra el centralismo. No hay duda que la identidad guayaquileña tiene una

historia de diferenciación regional frente a la sierra, particularmente Quito, y de afirmación de un espíritu crítico al centralismo. Esta construcción identitaria se levanta desde una cierta perspectiva emancipatoria, que reivindica unos derechos largamente conculcados por el estado centralista. Las identidades locales se presentan como “avalladas y sistemáticamente ignoradas por el estado nacional” (Ramírez, 2000: 140). Es un discurso que cuestiona de modo implícito la identidad nacional en la medida en que se la asocia como el discurso de legitimación del estado centralizado (Pallares, 2004). La identidad regional identifica al Estado como el creador y portador de la nación, (Pallares, 2004: 17) de allí que su crítica conjugue una doble sospecha. En este modelo de construcción estatal las regiones y localidades no desaparecen pero son suprimidas del imaginario nacional (Pallares: 2004; Radcliff et al., 1996). No obstante, el acto de supresión de las identidades locales y regionales no llega a ser completamente hegemónico (Pallares, 2004). El conflicto salta cuando la centralidad del Estado es puesta en duda por elites locales con una larga historia de resistencia (Ramírez, 2000).

Para la actual elite política guayaquileña, la autonomía es precisamente la demanda de un espacio de libertad frente a un estado que limita las posibilidades de progreso de las ciudades y las regiones; un espacio de libertad para hacer por sí mismos las cosas sin esperar que vengan desde el Estado, como dice Nebot. Claramente, el poder estatal es percibido como una forma de intervención política externa sobre un territorio que ha perdido capacidad para autogobernarse. La demanda autonómica pretende, por lo tanto, recuperar una cierta soberanía sobre el territorio –en este caso– de la ciudad. La autonomía se presente como una suerte de “retorno ‘natural’ del poder [...] a los actores locales” (Ramírez, 2000: 112).

## **A MANERA DE CONCLUSIONES**

En este artículo he analizado distintas características de los movimientos regionales de Guayaquil y Santa Cruz. Describí en la primera parte los procesos a través de los cuales la provincia de Guayas y el departamento de Santa Cruz se configuraron como regiones dentro de sus respectivos espacios nacionales. El análisis mostró dos procesos con trayectorias distintas en el tiempo: mientras Guayaquil se convirtió desde fines del siglo XIX en el eje de un espacio regional decisivo en la conformación del estado ecuatoriano, Santa Cruz emergió recién a mediados del siglo XX como una región con capacidad para incidir sobre el proceso de construcción estatal. En los dos casos, las regiones poseen una dinámica económica y una estructura social propias, pero a la vez funcionan como territorios hegemonzados políticamente por

los grupos de poder local. Se trata claramente de un poder que tiene un sustento territorial reforzado por un fuerte sentimiento de pertenencia a la sociedad y a una cultura regional. Estas dos dimensiones de existencia de la región –el territorio y la identidad– se refuerzan mutuamente, y son la base desde la cual emergen los planteamientos de autonomía. Como afirma Urwin, el territorio es una condición *sine qua non* de los movimientos regionales. Pero la movilización política de las regiones requiere además una identidad vinculada al territorio (Urwin, 1981: 427, Moreno, 1997, 2002).

Las distintas trayectorias seguidas por Guayas y Santa Cruz dejaron, sin embargo, un resultado bastante similar en cuanto a la configuración de un clivaje centro/periferia en la estructura de distribución territorial del poder. Dicho clivaje organiza un conjunto de relaciones de contraste y oposición entre las pretensiones del Estado para centralizar el poder, y la capacidad de las periferias/regiones para negociar, oponerse o resistir a esas intenciones políticas. La importancia de Guayas y Santa Cruz en términos regionales está dada por su peso dentro de las economías de sus respectivos países. Sin embargo, esa importancia pareciera no siempre ser reconocida por la lógica centralizadora del poder estatal. En los modelos unitarios de organización del Estado –y el boliviano y el ecuatoriano lo han sido– el centro tiende a no hacer distinciones entre las periferias. La tensión solo se atenúa cuando los estados operan desde un reconocimiento explícito –aunque sea de modo informal– a la existencia de una estructura regionalizada del poder. En el caso del Ecuador, la lógica predominante de funcionamiento del Estado ha sido la negociación permanente entre las elites de Guayaquil y Quito. Esa lógica solo se ha roto bajo gobiernos militares, de corte nacionalista y reformistas, que intentaron centralizar el poder estatal.

El análisis de los dos casos mostró que el clivaje se activó en los últimos años cuando las elites económicas y políticas de Santa Cruz y Guayaquil percibieron un distanciamiento y una hostilidad del Estado hacia los intereses de sus regiones. Apenas el poder del Estado se desprende y toma distancia de las regiones para ejecutar un proyecto político organizado desde el centro, entonces se lo percibe como un actor político colonizador. Hay que tener en cuenta –como dicen Rokken y Urwin– que la configuración del centro político ha seguido históricamente la lógica de la conquista. De modo paradójico, el alejamiento estatal de los intereses regionales –en la práctica, su configuración como un centro político– se interpreta desde las periferias como el riesgo de un mayor intervencionismo. Los movimientos regionales serían formas de activación del conflicto en contra del centro político, cuando lo perciben como un poder extraño y opuesto a las periferias.

Resulta muy interesante constatar que las coyunturas en las que emergen los dos movimientos autonómicos están marcadas por la crisis de los canales de participación y representación de los intereses regionales en las decisiones estatales. En el caso de Guayaquil, ese momento apareció en 1999 cuando se produjo una ruptura con las elites de Quito en torno a las políticas de ajuste estructural para enfrentar la crisis fiscal. La distancia se acentuó meses más tarde con la crisis financiera, que provocó el colapso de los más importantes bancos guayaquileños. Esa coyuntura fue percibida por los grupos de poder de Guayaquil como la clausura de un espacio de negociación política en el marco de las estructuras estatales existentes. En ese momento, emergió el planteamiento de la autonomía como condición para renegociar un pacto de convivencia estatal. Como se planteó en el trabajo, la autonomía tiene un doble sentido: por un lado, llena un vacío estatal –interpretado como abandono de las periferias por el centro–; por otro, se presenta como la imposición de un límite –podríamos llamar de una frontera política– a través de la cual el Estado es obligado a contener sus pretensiones centralizadoras y a reconocer la existencia de regiones con vocaciones de autogobierno propias.

En el caso de Santa Cruz, el movimiento se activó en el contexto de una coyuntura política de movilización social y crisis de gobernabilidad, que provocó la caída del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada. Esa coyuntura puso fin a un período económico y político en Bolivia –la llamada “democracia pactada” y la Nueva Política Económica– que garantizaba canales de representación adecuados a los intereses de Santa Cruz en el Estado. La coyuntura lanzó al país a un escenario de generalizada lucha por el poder (García Linera, 2007) con la presencia de nuevos y poderosos actores sociales y políticos. Para las elites cruceñas, el momento crítico llegó con el triunfo del MAS en las elecciones generales de diciembre de 2005. Frente a una agenda política radicalizada por los temas de la reforma agraria y la redistribución del poder territorial –las dos reivindicaciones más importantes de los “pueblos originarios”– la elite cruceña posicionó el tema de las autonomías regionales como condición de cualquier proceso de refundación estatal. De ese modo, el debate sobre la distribución del poder territorial se convirtió en el eje de una polarización entre los departamentos de la llamada Media Luna y el gobierno, cuyas principales bases de apoyo se encuentran en los departamentos altioplánicos.

El contexto político actual para las elites guayaquileña y cruceña es más o menos similar. Se enfrentan al colapso de los sistemas de partidos que les permitieron influir en las decisiones de la política estatal. En los dos países, el colapso de los sistemas de representación coin-

cide con el ascenso al poder de gobiernos autocalificados de izquierda, críticos del neoliberalismo, defensores de posturas nacionalistas, y poseedores de una visión del Estado como expresión de los grupos excluidos del poder. Los gobiernos del MAS y de Alianza País combaten los proyectos autonómicos de Guayaquil y Santa Cruz en tanto los consideran expresiones políticas de las elites locales, antes que expresiones de un poder regional con amplios respaldos sociales. Sin embargo, la capacidad de oposición y resistencia de los movimientos autonomistas a los gobiernos de sus países es muy desigual. Los escenarios varían en función de la habilidad mostrada por las elites de Guayaquil y Santa Cruz para establecer alianzas con otras provincias o regiones con el fin de potenciar la tesis autonómica. Una vez cerradas las posibilidades de influencia sobre el sistema político, la estrategia debe reorientarse hacia la búsqueda de alianzas departamentales o provinciales, de un lado; y a mantener en movilización permanente a las ciudades donde se concentran las bases del movimiento (Guayaquil y Santa Cruz de la Sierra), de otro.

Tras la Asamblea Constituyente realizada en Ecuador entre octubre y junio de 2008, el movimiento autonomista quedó reducido al ámbito estricto de Guayaquil y la provincia de Guayas. Los alcaldes de las otras ciudades del país que habían plegado inicialmente al proyecto, abandonaron el movimiento para unirse a la tesis de Alianza País de un modelo de regiones autónomas con niveles competenciales limitados<sup>34</sup>. Guayaquil se ha convertido en el espacio solitario de la oposición al gobierno de Rafael Correa. El movimiento autonómico ha sobrevivido solo allí donde expresa un poder regional fuerte –Guayas– y donde sus elites manifiestan una clara vocación de autogobierno.

En Bolivia, en cambio, el movimiento autonomista tiene alcances regionales más amplios. La postura de Santa Cruz ha cobrado fuerza en los otros departamentos del oriente (Tarija, Pando y Beni) hasta convertirse en un amplio movimiento de alcance interdepartamental. En un trabajo comparativo sobre los dos movimientos, Kent Eaton sostiene que mientras el movimiento guayaquileño ha fracasado, el

---

34 Gracias a la mayoría absoluta del gobierno en la Asamblea Constituyente realizada entre fines del 2007 y mediados del 2008, se impuso en la nueva Constitución un proyecto de autonomías regionales muy distinto al proyecto de la elite guayaquileña. El proyecto contempla la creación de regiones autónomas a partir de la integración de varias provincias. Dentro del nuevo modelo, Quito y Guayaquil reciben un trato como Distritos Metropolitanos, con su propio régimen territorial. Mientras el alcalde Nebot rechazó la propuesta, por considerar que se basa en una nueva concentración de funciones en el estado central, el alcalde de Quito, Paco Moncayo, la respaldó. En el referendo del 28 de septiembre de 2008, Guayaquil fue la única ciudad importante del país donde triunfó el “No” en contra de la nueva Constitución.

boliviano ha tenido un gran éxito. Explica el resultado desigual a partir de un factor económico estructural: la localización dentro de los territorios de la Media Luna de los recursos naturales que constituyen la principal fuente de ingresos de Bolivia y uno de los temas de mayor disputa entre el gobierno y el movimiento autonomista. En el caso del Ecuador, el petróleo –principal recurso natural del país y principal fuente generadora de divisas– se encuentra en la Amazonía, muy lejos de los territorios para los cuales reivindica autonomía la elite guayaquileña. Según Eaton, este hecho estructural determina riesgos y posibilidades políticas distintas: mientras una radicalización de las autonomías puede comprometer el acceso de Guayaquil a los recursos petroleros, en el caso de la Media Luna la radicalización de sus posturas tiene justamente como objetivo acceder a una porción mayor de esos recursos, sobre todo ahora que se tiene de por medio la expectativa de un boom gasífero en Tarija<sup>35</sup>.

El trabajo también mostró un aspecto central de los dos movimientos: el manejo de las identidades locales. Sostuve que la política de la identidad moviliza “stocks culturales” –unidos a la historia de las dos ciudades como ejes de espacios regionales– en el marco de una ideología política configurada a partir del clivaje centro/periferia, y activada en el contexto concreto de las luchas para obtener la autonomía (como respuesta a un escenario considerado adverso a los intereses de la región). Los dos casos muestran la existencia de un sentimiento de pertenencia muy fuerte a lo guayaquileño y a lo cruceño. Ambas expresiones identitarias parecieran tener un sentido primordialista: ante todo se tiene que ser guayaquileño o cruceño, y después cualquier otro cosa. Si bien las elites vinculadas a los dos movimientos concentran el capital simbólico que les permite producir el discurso legítimo de la identidad regional, ésta se sustenta en valores culturales ampliamente compartidos por diversos sectores sociales, sobre todo clases medias y bajas urbanas. A través de una política de la identidad, esos valores operan como mecanismo de diferenciación social y cultural frente a un “otro regional”, localizado en aquella parte del territorio donde se ubica la capital (la sierra versus la costa en el caso del Ecuador, y el oriente versus lo altiplánico en el caso de Bolivia). En los dos países, el “otro regional” está estigmatizado por la presencia de pueblos indígenas a los que se les sigue viendo desde viejos prejuicios racistas. En

---

35 La caída de Sánchez de Lozada fue en parte una reacción popular en contra de un proyecto del gobierno para exportar gas a Estados Unidos y México a través de un puerto chileno. Un doble nacionalismo brotó de los movimientos populares en contra de la iniciativa: frente a los recursos naturales –luego nacionalizados por el gobierno de Evo Morales– y frente al “enemigo histórico”.

muchos aspectos, las elites de Guayaquil y Santa Cruz aún consideran que el problema indígena, agitado desde movimientos sociales muy activos y potentes en los últimos años, es un problema que compete a la “otra región”, no a la suya.

Las identidades se politizan desde un juego de diferenciación cultural entre las regiones, pero también a partir de una determinación de posiciones jerárquicas dentro de la estructura centro/periferia. El clivaje se ha vuelto a tensionar partir de posiciones excluyentes en torno a la distribución del poder territorial. Las identidades periféricas siempre señalan al estado central como su adversario político, como la causa de sus males, y construyen un horizonte de modernización, progreso y libertad a través de la retórica de la autonomía. La lucha autonómica encierra una promesa emancipatoria, una defensa de la soberanía territorial frente a un poder centralizador que amenaza con absorberla y administrarla íntegramente.

Las lecturas que se hacen desde las periferias sobre el centro tienen alcances distintos. Desde Guayaquil, el centro tiene un rostro claramente político y solo de manera subsidiaria, marginal, adquiere un rostro étnico, indígena. El componente más fuerte está dado por la denuncia del Estado como un poder centralizador y burocrático, que limita la capacidad de autogobierno de Guayaquil. Desde Santa Cruz, en cambio, hay una identificación más fuerte entre el centro político y lo colla. El Estado se retrata como una amenaza no solo política, sino también cultural y étnica, con el agravante de que se trata de una cultura atrasada, inferior; alejada de los valores de la modernidad y la civilización. De allí que la dominación política del centro entrañe también una forma de colonización cultural y étnica que llevaría a Santa Cruz al atraso. Por esta razón, el discurso de lo cruceño adopta un tono más etnicista y nacionalista alrededor de lo cambia. La nación cambia, defendida por sectores radicalizados del movimiento regional, se opone a la nación boliviana en la medida en que ésta aparece fuertemente contaminada, sino dominada, por lo aymara y lo quechua. La identidad cambia incorpora manifestaciones nacionalistas generadoras de violencia racial (Assies, 2006).

Semejante juego de posiciones y percepciones es una consecuencia política inherente al clivaje centro/periferia. Con Bourdieu, podemos decir que el clivaje describe la estructura del campo estatal en países donde subsisten fracturas regionales. Todo campo, según Bourdieu, define posiciones objetivas en torno de las cuales se producen luchas entre actores por acumular alguna forma de capital. En este caso, es el territorio lo que se encuentra en disputa. El gran cambio político que se registra hoy en Bolivia y Ecuador es que el juego de oposiciones y contrastes entre el centro y la periferia se ha redefinido en la medida en que

el centro está hegemonizado por gobiernos de izquierda, vinculados a los movimientos indígenas y populares. Esa orientación política de los gobiernos actuales hace del centro más permeable a las autonomías indígenas que a las autonomías regionales, aún cuando las primeras se hagan de manera explícita desde actores que se definen a sí mismos como nacionalidades o pueblos originarios<sup>36</sup>. Frente a esos actores, el centro muestra una disposición a su propia deconstrucción: lo hace en nombre de los excluidos. Sin embargo, frente a los movimientos regionales reacciona como lo haría cualquier estado centralista: los descalifica bajo la acusación de ser promovidos y activados por clases dominantes de vocación localista. No pueden ver en estos actores otro fenómeno que no sea la movilización de las elites para preservar sus dominios regionales por fuera del Estado, como feudos pre-modernos en estados aún por modernizarse. Correa se ha enfrentado a los “pelucones” guayaquileños –como los denomina– con la misma dureza con la que lo ha hecho Morales y el MAS con las elites cruceñas. Pero Correa ha sido más exitoso que Morales para aislar a Guayaquil del resto de ciudades y provincias gracias a un proyecto claro de hegemonía nacional. Ha logrado incluso aislar a Guayaquil y Guayas del resto de provincias de la costa. Morales aún tiene una muy dura batalla por delante.

## BIBLIOGRAFÍA

- Andrade, Javier 2006 “Más ciudad y menos ciudadanía: renovación urbana y aniquilación del espacio público en Guayaquil” en *Ecuador Debate* (Quito: Centro Andino de Acción Popular) N° 68.
- Albó, Javier 2004 “Bolivia: from indios and campesinos leaders to councilors and parliamentary deputies” en Seider, Rachel (ed.) *Multiculturalism in Latin America. Indigeneous rights, diversity and democracy* (Great Britain: Palgrave Press).
- Aranguren, Eduardo 1995 “Las dimensiones de la conciencia nacional y regional” en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 71-72.
- Assies, William 2006 “La Media Luna sobre Bolivia. Nación, región, etnia y clase social”, ponencia presentada en marzo en el Encuentro Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), San Juan, Puerto Rico.
- Blanes, José 1992 “Descentralización político administrativa y gobernabilidad” en Mayorga, René (coord.) *Democracia y gobernabilidad* (Venezuela: CEBEM/ILDIS/Nueva Sociedad).

---

36 De hecho, las nuevas constituciones de los dos países definen a sus respectivos Estados como plurinacionales.

- Bourdieu, Pierre 2001 *Poder, derecho y clase social* (España: Palimpsesto).
- Burbano de Lara, Felipe, "Ecuador: cuando todos los equilibrios crujen", *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, FLACSO-Nueva
- Sociedad, Venezuela, 2001 Bustamante, Fernando et al. 1988 "Fuerzas Armadas en el Ecuador: ¿puede institucionalizarse la subordinación al poder civil" en *Democracia y Fuerzas Armadas en Sudamérica* (Quito: CORDES).
- Calderón, Fernando 1983 "Reflexiones preliminares: sociedad regional y movimientos sociales" en Calderón, Fernando y Laserna, Roberto *El poder de las regiones* (Bolivia: CERES, CLACSO).
- Calderón, Fernando 2007 "Oportunidad histórica: cambio político y nuevo orden socio cultural" en *Nueva Sociedad* (Venezuela) N° 209, mayo-junio.
- Capobianco, Guillermo 1983 "Los desafíos del regionalismo en Santa Cruz" en Calderón, Fernando y Laserna, Roberto *El poder de las regiones* (Bolivia: CERES/CLACSO).
- Carrión, Fernando 2003 "La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada" en Carrión, Fernando (ed.) *Procesos de descentralización en la comunidad andina* (Quito: FLACSO/OEA/Parlamento Andino).
- Carrión, Fernando 2008 "La descentralización como geometría variable" en Carrión, Fernando y Villalonga, Brigitta (comp.) *Descentralizar: un derrotero a seguir* (Quito: FLACSO-Ecuador/Invest/Senplades).
- Demélas, Marie Danielle 1992 *La invención política* (Lima: IEP/IFEA).
- Eaton, Kent 2008 "Conservative autonomy movements: Bolivia and Ecuador in comparative perspectives", ponencia presentada agosto en la reunión anual de Asociación Americana de Ciencias Políticas.
- Freidenberg, Flavia 2004 "Fracturas sociales y sistemas de partidos en Ecuador: la traducción política de un cleavage electoral" en Martí, Salvador y Puig y Joseph, Ma. Sanahuja (eds.) *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina* (Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca).
- García, Mercedes 2001 "Bolivia" en Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia (coord.) *Partidos políticos en América Latina. Países andinos* (México: Fondo de Cultura Económica/Instituto Federal Electoral).

- García, Mercedes 2006 “Bolivia. Resultados electorales (1985-2005)”, datos presentados en la mesa redonda realizada marzo en el Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Salamanca.
- García Linera, Álvaro 2005 “Autonomías indígenas” en Escárzaga, Fabiola y Gutiérrez, Raquel (coord.) *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo* (México: Gobierno del Distrito Federal/Casa Juan Pablos/Benemérita Universidad Autónoma de México/Universidad Autónoma de la Ciudad de México).
- García Linera, Álvaro 2007 “Las reformas pactadas” en *Nueva Sociedad* (Venezuela) N° 209, mayo-junio.
- Guerrero, Andrés 1983 *Los oligarcas del cacao* (Quito: Editorial El Conejo).
- Guerrero, Rafael 1994 *Regionalismo y democracia en los orígenes del CFP* (Quito: CAAP).
- Ibarra, Pedro; Martí, Salvador y Goma, Ricardo 2002 *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes políticas públicas* (Barcelona: Icaria).
- Laserna, Roberto 1983 “El poder de las regiones” en Calderón, Fernando y Laserna, Roberto *El poder de las regiones* (Bolivia: CERES/CLACSO).
- Laserna, Roberto 2007 “El caudillismo fragmentado” en *Nueva Sociedad* (Venezuela) N° 209, mayo-junio.
- Lavaud, Jean Pierre 2007 “Bolivia: ¿un futuro hipotecado?” en *Nueva Sociedad* (Venezuela) N° 209, mayo-junio.
- Lazarte, Jorge 1992 “Partidos políticos e informalización de la política” en Mayorga, René (coord.) *Democracia y gobernabilidad* (Venezuela: CEBEM/ILDIS/Nueva Sociedad).
- Lee Van Cott, Donna 2003 “From exclusion to inclusion: Bolivia’s 2002 elections” en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 35.
- Lee Van Cott, Donna 2004 “Los movimientos indígenas y sus logros: la representación y el reconocimiento jurídico en los Andes” en *América Latina Hoy* (Universidad de Salamanca) Vol. 36.
- León, Jorge 2004 “Un sistema político regionalizado y su crisis” en Breton, Víctor y García, Francisco (eds.) *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina. Ecuador en crisis* (Barcelona: Icaria).
- Macas, Luis 1990 “El levantamiento indígena visto desde sus protagonistas” en Cornejo, Diego (ed.) *Indios* (Quito: ILDIS/El Duende/Abya-Ayala).

- Maiguashca, Juan 1994 “El proceso de integración nacional en el Ecuador: el rol del poder central, 1830-1895” en Maiguashca, Juan (ed.) *Historia y región en el Ecuador* (Quito, Corporación Editora Nacional).
- Mainwaring, Scott 1999 “The surprising resilience of elected government” en *Journal of Democracy*, Vol. 10, N° 3, July.
- Maíz, Ramón 2004 “Yawar Mayu: la construcción política de identidades indígenas en América latina” en Martí, Salvador y Sanahuja, Joseph M. (eds.) *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina* (Salamanca: Editorial Universidad de Salamanca).
- Mayorga, Fernando 2003 “Elecciones en Bolivia: lo nuevo y lo viejo” en *Anuario Social y Político de América latina y el Caribe* (Caracas: Nueva Sociedad/FLACSO).
- Mayorga, Fernando 2007 *Encrucijadas. Ensayos sobre democracia y reforma estatal en Bolivia* (Bolivia: CESU/Editorial Gente Común).
- Menéndez Carrión, Amparo 1986 *La conquista del voto* (Quito: Corporación Editora Nacional/FLACSO-Ecuador).
- Moreno, Luis 1997 *La federalización de España. Poder político y territorio* (España: Siglo XXI).
- Moreno, Luis 2002 “Global y local” en Safram, William y Maíz, Ramón (coord.) *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales* (España: Ariel Ciencia Política).
- North, Elizabeth y Maiguascha, Juan 1991 “Orígenes y significado del velasquismo: lucha de clases y participación política en el Ecuador, 1920-1972” en Quintero, Rafael (ed.) *La cuestión regional y el poder* (Corporación Editora Nacional).
- Ohmae, Kenichi 1997 *El fin del Estado-nación* (Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello).
- Pachano, Simón et al. 1986 “Movimientos sociales regionales en el Ecuador” en *Movimientos sociales en el Ecuador* (Quito: CLACSO/CAAP/CEDIME/IEE/CEPLAES/ILDIS).
- Pachano, Simón 2007 *La trama de Penélope. Procesos políticos e instituciones en Ecuador* (Quito: FLACSO/IDEA/NIMD).
- Pallares, Amalia 2004 “Entre Singapur y el Tahuantinsuyo: Estado, región y la nación imaginada” en *Estado, nación y región* (Guayaquil: Archivo Histórico del Guayas).
- Patzi, Félix 2005 “Las tendencias en el movimiento indígena en Bolivia” en Escárzaga, Fabiola y Gutiérrez, Raquel (coord.) *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo* (México: Gobierno del Distrito Federal/Casa Juan

- Pablos/Benmérita Universidad Autónoma de México/Universidad Autónoma de la Ciudad de México).
- Peña, Claudia y Jordán, Nelson 2006 *Ser cruceño en octubre*, Programa de Investigación Estratégica en Bolivia, Museo de Historia de la UAGRM (Bolivia: Editorial Gente Nueva).
- Quintero, Rafael y Silva, Erika 1991 *Ecuador: una nación en ciernes* (Quito: FLACSO-Ecuador/Abya-Yala) Tomo II.
- Radcliffe, Sarah, y Westwood, Sallie 1996 *Remaking the Nation. Place, identity and politics in Latin America* (Londres: Routledge).
- Ramírez, Franklin 2000 *Impug-nación regional. Demandas autonómicas e identidades regionales y nacionales en el Ecuador post-firma de la paz*, Tesis de Maestría, (FLACSO-Ecuador).
- Rokken, Stein, Urvin, Derek 1982 "Introduction: centres and peripheries in Western Europe" en Stein Rokken y Derek Urwin (eds.) *The politics of territorial identity. Studies in European western regionalism* (Londres: Sage).
- Rojas Ortuste, Gonzalo 2007 "Las elites bolivianas en la situación actual: ¿continuidad democrática?", ponencia presentada al Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, Quito.
- Romero Balliván, Salvador 2003 *Geografía electoral de Bolivia* (Bolivia: Fundemos/Fundación Heanns Seidel).
- Romero Pittari, Salvador 1989 "El nuevo regionalismo", Documento de Trabajo, Instituto de Investigaciones Socio Económicas, N° 02/89.
- Sandóval Rodríguez, Isaac 1983 "La cuestión regional en Santa Cruz" en Calderón, Fernando y Laserna, Roberto *El poder de las regiones* (Bolivia: CERES/CLACSO).
- Stavenhagen, Rodolfo 2004 "Indigenous people and the state in Latin America. An ongoing debate" en Seider, Rachel (ed.) *Multiculturalism in Latin America. Indigenous rights, diversity and democracy* (Gran Bretaña: Palgrave Press).
- Stefanoni, Pablo 2007 "Siete preguntas y siete respuestas sobre la Bolivia de Evo Morales" en *Nueva Sociedad* (Venezuela) N° 209, mayo-junio.
- Tarrow, Sydney 1997 *Poder en movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política de masas en el Estado moderno* (Madrid: Alianza Editorial).
- Touraine, Alan 1978 *Las sociedades dependientes. Ensayos sobre América Latina* (México: Siglo XXI).
- Urwin, Derek 1982 "Conclusions: perspectives on conditions of regional protest and accommodation" en Stein, Rokken y

- Urwin, Derek (eds.) *The politics of territorial identity. Studies in European western regionalism* (Londres: Sage).
- Yashamar, Deborah 2005 *Contesting citizenship in Latin America. The rise of indigeneous movements and the postliberal challenge* (Estados Unidos: Cambridge University Press).
- Zald, Mayer 1999 “Cultura, ideología y creación de marcos estratégicos” en McAdam, D.; McCarthy, J. y Zald, M. *Movimientos sociales: perspectivas comparadas* (Madrid: Istmo).
- Zalles, Alberto 2006 “Un pieza más en el rompecabezas boliviano. El proyecto autonomista de Santa Cruz” en *Nueva Sociedad* (Venezuela) N° 201, enero-febrero.

#### **ENTREVISTAS**

Jaime Nebot, alcalde de Guayaquil, mayo 2008