

La lucha por Guayaquil

The Battle for Guayaquil

Felipe Burbano de Lara*

Profesor-investigador de FLACSO-Ecuador

Correo electrónico: fburbano@flacso.org.ec

Fecha de recepción: noviembre 2008

Fecha de aceptación y versión final: noviembre 2008

Resumen

En el contexto del Referendo Constitucional del 2008 en Ecuador, este texto analiza la disputa entre Rafael Correa, –presidente del Gobierno ecuatoriano y principal líder de Alianza País– y el alcalde de la ciudad más grande del país, Jaime Nebot. Disputa que es examinada a partir de tres ejes: la lucha contra el neoliberalismo, la construcción de un proyecto estatal nacional y la búsqueda por una hegemonía política de Alianza País. Se profundiza en las nociones de autonomía y globalización que sirvieron de eje al discurso del alcalde, frente al modelo de autonomía propuesto por el Gobierno.

Palabras clave: Alianza País, Guayaquil, Rafael Correa, Jaime Nebot, autonomía, globalización

Abstract

In the context of Ecuador's 2008 Constitutional Referendum, this text analyses the dispute between Rafael Correa –the President of the Ecuadorian government and the figurehead of Alianza País– and the mayor of the largest city in the country, Jaime Nebot. The argument will be developed along three fronts: the battle against neoliberalism, the construction of a national state project, and the search for the political hegemony of Alianza País. The article examines the concepts of autonomy and globalization that were central to Nebot's discourse and contrasts them with the autonomous model put forward by the government.

Keywords: Alianza País, Guayaquil, Rafael Correa, Jaime Nebot, autonomy, globalization

* Agradezco los comentarios de Eduardo Kingman y Xavier Andrade a una versión preliminar de este artículo.

La ofensiva lanzada por Alianza País en Guayaquil para lograr un triunfo del Sí en el referendo constitucional de septiembre, dejó un complejo escenario de empate y polarización de fuerzas en la ciudad. Guayaquil fue el único lugar importante del país donde el No triunfó con un ligero margen. En el resto del Ecuador, la victoria del Sí fue amplia y clara¹. Desde una cierta perspectiva analítica, que subraya el posicionamiento de las fuerzas hacia el futuro inmediato, se podría sostener que tanto Rafael Correa como Jaime Nebot triunfaron en Guayaquil: el primero porque logró dividir a la ciudad frente a un alcalde que ha gozado de una aceptación superior al 80% durante muchos años, y el segundo porque resistió la ofensiva de un proyecto político que cuenta con apoyo mayoritario en Costa y Sierra. Al haber logrado un triunfo aunque sea apretado del Sí en Guayaquil, Nebot, como lo había anticipado, volverá a disputar la alcaldía en las próximas elecciones para desde allí sostener la defensa del proyecto autonómico².

1 A nivel nacional el Sí obtuvo el 63,93% de los votos, el No el 28,10%, los Nulos el 7,23% y los Blancos el 0,75%. En el cantón Guayaquil, donde Nebot planteó el desafío, los resultados fueron muy apretados: el No obtuvo 46,97%, el Sí 45,68%, los Nulos 6,38% y los Blancos 0,52%. Sin embargo, y este dato es muy importante, en la provincia de Guayas se impuso el Sí con el 51,02% frente al 41,21% del No, y el 7,07% de Nulos. Guayaquil fue una de las pocas excepciones en el panorama nacional, con la particularidad, claro, de ser la ciudad más grande del Ecuador.

2 La autonomía es básicamente una postura desde la cual los grupos empresariales y las elites políticas de Guayaquil negocian un pacto de convivencia dentro del Estado. Lo que hace posible negociar ese pacto es el control que ejercen sobre el Municipio de la ciudad, convertido en el eje de una estructura más amplia de poder local. La autonomía puede traducirse en una progresiva concentración de competencias que traiga consigo nuevas transferencia de recursos estatales. La retórica autonomista se alimenta de la tradición de lucha de la ciudad en contra del Estado centralista; de allí las tonalidades libertarias que la caracterizan, muy importantes para la movilización política. Nebot plantea la autonomía como el camino hacia la libertad y el progreso.

La confrontación de Correa con Nebot hay que ubicarla en tres dimensiones: la lucha contra la larga noche neoliberal, la construcción de un proyecto estatal nacional y la vocación de hegemonía política desarrollada por Alianza País. En uno de sus aspectos claves, el conflicto abrió una pugna en torno al modelo de organización territorial del poder, que vuelve a tensionar el clivaje centro/periferia constitutivo en la formación del Estado ecuatoriano.

Poner fin a la larga noche neoliberal guía la acción del Gobierno desde el inicio de su gestión. El medio estratégico para alcanzar ese objetivo político –definido por el presidente Correa como un cambio de época– es la recuperación de la capacidad del Estado para planificar y ordenar los procesos económicos, sociales y territoriales³. La postura anti-liberal de Alianza País y de Correa les lleva a mirar críticamente al mercado. En su discurso de posesión, el Presidente lo definió como una entelequia que somete “vidas y personas” puesto que solo refleja la experiencia y los intereses de los grupos y países dominantes. A la crítica del modelo neoliberal se sumó el cuestionamiento a la “inhumana y cruel” globalización capitalista, que “nos quiere convertir en mercado y no en naciones, nos quiere hacer tan solo consumidores y no ciudadanos del mundo”⁴. Las elites guayaquileñas representan para Alianza País un reducto del neoliberalismo en el Ecuador, un grupo económico y político con mucho poder que aún recurre a esa retórica para legitimar una postura anties-tatista y antinacionalista. De la identificación ideológica de las elites guayaquileñas con el neoliberalismo, nace la crítica de Correa al

3 Se trata en realidad de un retorno del Estado que incluye su rediseño institucional para recuperar el rol regulador y planificador, una renovación de las empresas públicas y los sectores estratégicos, la modernización del servicio civil, la profesionalización de la función pública y la reorganización territorial del Estado (Muñoz 2008:340).

4 Esta visión fue elaborada por Correa en su discurso de posesión.

modelo de gestión municipal de la ciudad. Los cuestionamientos apuntan sobre todo a la administración de fondos públicos a través de fundaciones privadas, al carácter inequitativo, del modelo y a la visión modernizante, volcada hacia el mercado y la globalización, que lo inspira. A esas críticas se añade una de carácter estrictamente político: el estilo autoritario de gobierno de la ciudad.

La pugna con las elites guayaquileñas surge también desde la reivindicación de un proyecto nacional, dentro del cual las autonomías pueden ser concebidas solamente en el marco de un modelo general de ordenamiento territorial que reconoce amplias competencias al Estado⁵. Alianza País considera al proyecto autonómico de Guayaquil como la expresión política de unas elites desnacionalizadas, sin ninguna visión de conjunto del Estado. En este terreno, el conflicto no es solo una batalla circunstancial contra unos adversarios ideológicos a los que hay que vencer, sino una suerte de cruzada modernizante para completar la inconclusa formación del Estado en el Ecuador⁶. El proyecto de Alianza País vuelve a vincular la democratización de la sociedad y la política con la plena vigencia de un Estado nacional y moderno. Desde esta visión, el proyecto autonomista de Guayaquil aparece como la expresión de un poder oligárquico pre-moderno, cuya continuidad histórica ha obstaculizado precisamente la formación de un proyecto nacional.

Desde las dos posturas señaladas –la lucha contra el neoliberalismo y la construcción de un proyecto nacional– Correa ha desafiado la hegemonía de las elites en Guayaquil. Parte del desafío consiste en deconstruir la identidad guayaquileña en la cual se asienta el proyecto

autonómico de la ciudad. Forman parte de esa estrategia la crítica a las elites como pelucones, las referencias permanentes a Samborondón como espacio e imagen simbólica de quienes dominan la ciudad y los recuerdos del Presidente sobre su infancia y juventud en lugares de la ciudad no frecuentados por las familias oligárquicas. No deja de sorprender, sin embargo, que la deconstrucción se haga desde el espacio cultural y político dejado por las fuerzas populistas en la ciudad. Si bien el gobierno de Correa representa a un grupo de clase media contestatario del poder oligárquico guayaquileño, apela a la vieja dicotomía pueblo/oligarquía –hoy retocada por la de ciudadanía/pelucones– para politizar la ciudad y abrirse un espacio en ella⁷. Alianza País impugna la idea, laboriosamente trabajada por Nebot, de concebir la gestión municipal como una tarea esencialmente cívica, alejada de las luchas sociales y los intereses partidistas. Si bien la estrategia del Gobierno tiende puentes hacia los sectores populares, desde la tradición retórica del populismo, genera en cambio, fricciones con la clase media que hasta ahora ha respaldado el proyecto de ciudad autónoma⁸.

5 Nebot ha defendido un modelo voluntario de autonomías, que respete la actual división política del territorio y que reduzca al mínimo las competencias exclusivas del Estado.

6 Para un ejemplo claro de esta visión véase Bustamante, Fernando, 1999, “La política de las autonomías”, en *Ecuador Debate* No. 48, CAAP, Quito.

7 Habría que preguntarse por qué el discurso político de Correa en Guayaquil pone tanto énfasis en figuras retóricas y en formas antagónicas similares a las planteadas por el populismo desde los años 50. Mi hipótesis es que solo el discurso populista posee eficacia simbólica para interpelar y movilizar a los sectores populares en contra de las elites. En Correa, sin embargo, esa retórica populista se inscribe dentro de un discurso político más amplio y general de izquierda, que incorpora elementos clasistas y nacionalistas. Estos últimos elementos por sí solos, resultan insuficientes para interpelar a los sectores populares guayaquileños.

8 A la hora de optar entre Correa y Nebot la clase media parece inclinarse por el alcalde. El drama de la clase media guayaquileña es que no logra escapar, desde un lenguaje político propio, a las opciones que le plantean las retóricas y estilos populistas, de un lado; y los proyectos modernizantes de las elites, por otro. Este es el dilema al que siempre ha debido enfrentarse la clase media guayaquileña. Desde hace 16 años, y después de la experiencia roldosista en el Municipio, no ha dudado en respaldar el proyecto de las elites.

Estado, autonomía y globalización

Desde el triunfo de León Febres Cordero como alcalde de la ciudad en 1992, Guayaquil emerge como el espacio de un proyecto político de las elites locales. La victoria de Febres Cordero devolvió a los grupos de origen oligárquico el control sobre la ciudad luego de un largo período de dominio populista del Municipio⁹. La visión de Guayaquil como espacio de un proyecto político propio fue fortaleciéndose a lo largo de los años noventa hasta ser concebida bajo la idea de una ciudad autónoma. La cristalización de ese proyecto produjo una relocalización de los intereses de los grupos empresariales guayaquileños y de las proyecciones políticas de sus elites. Se dio una suerte de repliegue de lo nacional a lo local; hubo un renunciamiento, si cabe la expresión, a un proyecto de dominio nacional, a cambio de consolidar el control de la ciudad y convertirla en su reducto inexpugnable, desde el cual podían renegociar su inserción en el Estado¹⁰.

El repliegue de los grupos guayaquileños hacia lo local coincide con otros dos fenómenos aún poco explorados en términos analíticos: una ruptura/desprendimiento de lo local respecto de lo regional¹¹; y una desarticulación de lo regional con lo estatal. Con el auge de las ciudades intermedias, las dos regiones –Costa y Sierra– han empezado a descomponerse en una multiplicidad de poderes locales. Incluso Quito se ha replegado sobre la idea de una ciudad autónoma que deja de concebirse como el centro del Estado y de la nación. El repliegue múltiple hacia lo local es una consecuencia, pero a la vez, explica la profunda crisis del

Estado desde finales de los años noventa¹². Lo que se produjo durante todo ese tiempo fue una modificación desordenada de la estructura territorial del poder, que el Gobierno actual intenta reordenar desde la visión de un Estado regional¹³. Todo este proceso tiene un alcance distinto en Guayaquil dada la tradición de lucha anti-centralista de sus elites económicas y políticas. La reivindicación de una mayor autonomía política para la ciudad aparece como la vía para limitar las capacidades de intervención estatal; pero también, como una fórmula para encontrar una salida al clivaje centro/periferia. Esta particularidad de Guayaquil, donde se concentra con mayor fuerza una voluntad de autogobierno local, no es reconocida por Alianza País.

Tampoco se reconoce la influencia de la globalización en la nueva configuración de los espacios locales¹⁴. Guayaquil empezó a ser imaginada como un proyecto de ciudad también a partir de su vinculación con los procesos globales. No hay duda que la ciudad aparece como el escenario ideal –mucho más que el Estado, dada su complejidad y desarticulación– para facilitar una inserción creativa en la globalización. Desde este punto de vista, hay también una redefinición del contexto en el que se configura lo local: éste ya no se organiza solamente desde la lucha histórica en contra de un Estado centralista y unitario, sino también desde el contacto y de las oportunidades abiertas por los flujos globales. Desde ahí, el poder local no aparece ya como un rezago premoderno, sino como la manifestación de unas

9 Me refiero al dominio de CFP en las décadas de los 50 y 60, y del PRE en la década de los 80.

10 La posibilidad de hegemonizar un proyecto nacional se volvió poco viable después de la experiencia de gobierno del Frente de Reconstrucción Nacional (1984 y 1988), y de la fallida alianza del PSC con la DP y Mahuad en 1998.

11 Tanto Jorge León (2003) como Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (2001) plantean, con diferente alcance, esta perspectiva.

12 El elogio de lo local surge desde los procesos de descentralización y desde las dinámicas de la globalización, véase Fernando Carrión (2008). El elogio de lo local inspiró también el modelo descentralizador de la Constitución de 1998, cuyas consecuencias han sido un vaciamiento del Estado como centro político y la evanescencia del precario espacio nacional.

13 Véase, al respecto, Pabel Muñoz (2008).

14 Hay una amplia literatura al respecto, menciono solo algunos autores con importantes textos Jordi Borja (2003), Jordi Borja y Manuel Castells (1997), Ulrich Beck (2001).

dinámicas de la ciudad con la globalización. Dado su largo vínculo con el mercado mundial, los grupos guayaquileños se relacionan de un modo más espontáneo y natural con la globalización de como lo hacen las elites y grupos sociales quiteños, por ejemplo, formados en una cultura de protección e integración estatal. La globalización les ha permitido desembarazarse con mayor facilidad –y con menos culpa– de un forzado sentimiento nacionalista hoy reivindicado por el Gobierno. Además, para la elite guayaquileña la nación siempre fue sospechosa de ser el discurso ideológico del Estado unitario para consolidar el poder del centro en perjuicio de las periferias; una retórica desde donde se legitimaba la expansión de un proyecto de pertenencia territorial sin admitir mediaciones locales o regionales¹⁵.

Perspectivas políticas

El Gobierno logró un primer objetivo político importante en el proceso constituyente: aisló a Guayaquil de las ciudades que, en otros momentos, respaldaron la tesis de un Estado autónomo tal como la definió Nebot¹⁶. A través del proceso constituyente Alianza País desafió la hegemonía guayaquileña sobre el debate autónomo, y se impuso. Con la excepción de Guayaquil y Cotacachi, los demás alcaldes –notorios los casos de Quito y Cuenca– plegaron a las propuestas de ordenamiento territorial de Alianza País. Con ello, el movimiento

autonomista formado por las principales ciudades se quebró.

Las dificultades para Guayaquil surgen del aislamiento político en el que se encuentran actualmente sus elites. Alianza País parece haberlas arrinconado de modo progresivo al movilizar sobre la ciudad un proyecto que cuenta con un respaldo mayoritario en el resto del Ecuador. El aislamiento significa que carecen de puentes políticos hacia la Costa, como espacio regional, y hacia el sistema político como mediación con lo nacional. Pesa en este escenario el predominio claro alcanzado por Alianza País como fuerza política, pero también la virtual desaparición del PSC como una red de influencia regional para construir alianzas. Como se vio en el referendo del 28 de septiembre, el Sí ganó en todas las ciudades de la Costa donde antes tuvo fuerza el PSC. Esto muestra que las elites guayaquileñas carecen actualmente de una organización política que les pueda asegurar una representación en la próxima Asamblea Nacional.

Un tercer elemento importante es que el poder de las elites en Guayaquil, por primera vez desde el triunfo de Febres Cordero como alcalde, se ve desafiado por una fuerza con capacidad política local y nacional. El empate de fuerzas que dejó el último referendo en esta ciudad sugiere que tampoco es seguro un triunfo de Nebot en las elecciones para alcalde, ni que su capacidad para movilizar la ciudad esté asegurada; tampoco está garantizada una mayoría suya en el Concejo Municipal (como ha sido hasta ahora la tónica). Si la polarización se manifiesta en un voto dual: por Nebot para alcalde pero por Alianza País para diputados –y Alianza País captura la representación de Guayas en la próxima Asamblea Nacional– entonces habrá un mayor aislamiento e inmovilización de las elites, y un contexto de bloqueo político en la ciudad. El escenario será muy parecido al que dejaron las votaciones para elegir assembleístas: un Nebot en control del gobierno local pero sin posibilidades de incidir en el debate nacional para proteger su

15 Véase Amalia Pallares (2004).

16 La reivindicación de las autonomías cobró fuerza en el 2000 cuando las provincias de Guayas, El Oro, Manabí, Los Ríos y Orellana realizaron consultas populares para que sus habitantes se pronunciaran 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, en enero de 2006, los alcaldes de Guayaquil, Cuenca, Quito, Cotacachi, Machala, Portoviejo, Babahoyo, Bolívar y Quevedo lanzaron una proclama autónoma que se tradujo luego en un proyecto de Ley Orgánica de Autonomías. Sin embargo, este proyecto nunca fue tratado por el Congreso.

proyecto autonómico. El único recurso que le quedará, aunque limitado por la polarización, será la movilización de Guayaquil desde la radicalización del discurso anti-centralista, para lo cual deberá confiar en un progresivo desgaste político de Correa.

Finalmente, si Nebot perdiera la elección a alcalde, entonces estaríamos a las puertas de una modificación profunda, no solo del modelo de gestión de la ciudad, sino del complejo institucional sobre el cual se montó el poder local de las élites guayaquileñas en los últimos 16 años. A raíz de la crisis financiera de 1999 el control del Municipio se volvió una pieza clave para articular el proyecto político de las élites en la ciudad y generar simultáneamente una dinámica de acumulación de capital a través de la inversión pública. El modelo de desarrollo guayaquileño –tan defendido por Nebot– se dinamiza a través de las posibilidades de inversión que surgen para el sector privado del proyecto de modernización impulsado por el Municipio. La eventual pérdida de control sobre el gobierno local se produciría en un momento político en el cual, además, los grupos empresariales de la Costa han sido desplazados de las estructuras gubernamentales de decisión económica. Si bien sus intereses no están amenazados en lo fundamental, sí se encuentran subordinados a un proyecto estatal de desarrollo conducido por un grupo social y político con el cual mantienen profundas discrepancias ideológicas. De ese modo, la pérdida del Municipio se uniría a la carencia de un partido que los proteja en el marco del sistema político y a la limitación para representar sus intereses en el Estado.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg, 2001, “Cuestión regional y política en el Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional”, en *América Latina HOY* No. 27, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Beck, Ulrich, 2001, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Buenos Aires.
- Borja, Jordi, 2003, *La ciudad conquistada*, Alianza Editorial, Madrid.
- Borja, Jordi y Manuel Castells, 1997, *Local y global. La gestación de las ciudades en la era de la informática*, Taurus, Madrid.
- Bustamante, Fernando, 1999, “La política de las autonomías”, en *Ecuador Debate* No. 48, CAAP, Quito.
- Carrión Fernando, 2008, “La descentralización como geometría variable”, en Fernando Carrión y Brigitta Villaronga, compiladores, *Descentralizar: un derrotero a seguir*, FLACSO-Ecuador, Invest, Senplades, Quito.
- León, Jorge, 2003 “Un sistema político regionalizado y su crisis”, en Víctor Bretón y Francisco García, editores, *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina. Ecuador en crisis*, Icaria, Barcelona.
- Muñoz, Pabel, 2008, “Estado regional autónomo para Ecuador”, en Fernando Carrión y Brigitta Villaronga, compiladores, *Descentralizar: un derrotero a seguir*, FLACSO-Ecuador, Invest, Senplades, Quito.
- Pallares, Amalia, 2004, “Entre Singapur y el Tahuantinsuyo: Estado, región y la nación imaginada”, en *Estado, nación y región*, Archivo Histórico del Guayas, Guayaquil.