

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES –SEDE  
ECUADOR

MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES CON MENCIÓN  
EN GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO, CONVOCATORIA 1977-1999

2008

**IMPUG-NACION REGIONAL**  
**DEMANDA AUTONÓMICA E IDENTIDADES REGIONALES Y**  
**NACIONALES EN EL ECUADOR POST FIRMA DE LA PAZ**

**AUTOR: FRANKLIN RAMIREZ GALLEGOS**

## **SUMARIO**

Introducción	2
<b>PARTE UNO: IDENTIDADES SOCIALES</b>	12
Capítulo I. Identidad, poder y estrategia	13
<b>PARTE DOS: LOS ESCENARIOS</b>	24
Capítulo II. Acumulacion flexible, reorganizacion espacial y reposicionamiento identitario	25
Capítulo III. Nación y politica	48
Capítulo IV. Lo nacional-ecuatoriano	69
<b>PARTE TRES: EL CONFLICTO REGIONAL</b>	94
Capítulo V. La demanda 'regional-autonómica.	95
<b>PARTE CUATRO: SALIDAS</b>	144
Capítulo VI. Suturas	145
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	159
<b>ANEXOS</b>	169

## TERCERA PARTE

### EL CONFLICTO REGIONAL

En este momento del texto me centro en la descomposición del discurso regional-autonómico levantado en el Ecuador, con particular frecuencia e intensidad desde marzo de 1999, con el objeto de situar las formas, sentidos y racionalidades de la reconstrucción de las identidades sub-nacionales.

Para el efecto he dividido el texto en cuatro acápite: en el primero caracterizo la situación socio-económica en que emerge el malestar regional; en el segundo estudio el 'discurso regional' y la puesta en escena de las identidades locales a la vez que hago visibles a los actores sociales que las activan; en el tercero (presentado a manera de excurso) discuto la extendida hipótesis acerca de la incidencia que la firma de la paz habría tenido en este proceso de reacomodo identitario; el cuarto y último constituye una suerte de cierre del análisis; como tal, recoge la información y las reflexiones desplegadas a lo largo del capítulo para plantear una interpretación global acerca de la relación entre la reconstrucción de las identidades sociales y el sostenimiento de la demanda autonómica.

## CAPITULO CINCO

### LA DEMANDA 'REGIONAL-AUTONÓMICA'

#### la reconstrucción de las identidades locales

En el curso de este capítulo estudio el surgimiento, desarrollo y conformación de una serie de narrativas político-culturales a las que denominaré 'regional-autonómicas'. Se trata de una descomposición de los relatos, discursos, y prácticas -levantados en el país desde los primeros meses de 1999- cuya particularidad es la de desplegarse sobre la base de: a) específicas formas de recreación de las identidades sub-nacionales (locales, provinciales, regionales) y, b) a partir de éstas y en forma simultánea, en torno de elaboradas propuestas de reestructuración del andamiaje institucional del Estado.

Para el despliegue de este análisis he tomado como objeto de estudio a todo un arsenal de lecturas, interpretaciones, propuestas, comentarios, análisis del conflicto identitario regional -y de su expresión en la institucionalidad estatal existente- que conjuntamente con acciones y prácticas sociales concretas pueden dar cuenta de la morfología del "malestar regional" y de las condiciones políticas, económicas y sociales en torno a los cuales se ha activado. Resultaría pertinente, por lo tanto, hablar de un discurso "regional-autonómico" (R.A, en adelante) que, a pesar de la diversidad de actores y matices con que se ha presentado en el debate público, posee ejes significativos, estrategias de enunciación y puntos programáticos recurrentes y específicos que lo dotan de un extenso sentido de continuidad.

Las nociones de discurso, relato o narrativa no deben ser opuestas a aquellas de prácticas o hechos concretos, ni tampoco pueden ser asimiladas como meras 'ficciones' o expresividades puramente textuales. A partir de una matriz foucaultiana de análisis, autores como Donna Haraway (1989) o Arturo Escobar (1984, 1998), entre otros, postulan que los discursos o narrativas constituyen una compleja urdimbre histórica compuesta de hecho y de ficción; tratar un objeto dado en términos discursivos aboca a entender sus significaciones, los regímenes de verdad que difuminan y producen, las maneras de crear lo social -el mundo- e imaginar formas de intervención sobre él. Se trata de "espacios donde se reinventan constantemente los mundos posibles en la lucha por mundos concretos y reales" (Haraway, 1989:5). En la misma línea conceptual, Gail Bederman señala la inviabilidad de distinguir discursos y prácticas, se trata de dimensiones mutuamente constitutivas, por lo cual cualquier abordaje analítico deberá insistir "simultáneamente en las construcciones intelectuales y en las prácticas materiales lo cual permite que los historiadores puedan analizar al mismo tiempo ideas y prácticas, agencia y poder" (1995:24).

La noción de discurso, entonces, debe ser leída como una práctica social ubicada y desplegada dentro de un marco de condiciones históricas dadas; la detección de estos elementos -los énfasis temáticos y el contexto de producción en los discursos estudiados- permitiría una comprensión global de las relaciones entre el enunciador y el sistema de relaciones sociales y políticas en que se encuentra imbricado y, a la vez, de su particular forma de concreción y funcionamiento. Como sugiere Foucault, “[n]o hay que devolver el discurso a la lejana presencia del origen; hay que tratarlo en el juego de su instancia” (1996:41).

Hago referencia a una lectura foucaultiana del discurso por cuanto este autor lo asume como un objeto de conocimiento con alto grado de autonomía con respecto a su espacio de surgimiento al cual, sin embargo, conviene definir simultáneamente puesto que lo expresa a partir de los mecanismos y dispositivos particulares con que el discurso es diseminado. Una descomposición discursiva remite así a la posibilidad de mantenerse desligado de él, suspendiendo su cercanía, para analizar el contexto teórico y práctico con que se encuentra asociado (cfr. Foucault, 1996). El discurso, desde este enfoque, tiene el potencial de revelar las condiciones de existencia de su entorno más amplio, que en gran parte lo atraviesa, sin que para tal ejercicio sea necesario recurrir a un desciframiento de los contenidos formales o simbólicos del lenguaje (cfr. Bonilla, 1991; Escobar, 1998). Así, al estudiar un discurso en particular es necesario dar cuenta de las condiciones sociales en que ha emergido, cosa que implica la posibilidad de operar con él como medio apto para la exploración de las circunstancias que delimitaron su fabricación<sup>91</sup>.

El análisis se establecerá, entonces, bajo los términos de los regímenes narrativos y de representación que se han levantado en torno de la ‘demanda regional-autonómica’ en el Ecuador. Estos regímenes de representación ponen en juego un pliego de realidades e identidades elaboradas en torno a las cuales se prefiguran mecanismos concretos de recomposición sobre todo del mapa político-institucional del estado. En este sentido, al hablar de descomposición discursiva hago referencia a la posibilidad de leer el conflicto regional como un campo temático en que han emergido relatos específicos sobre las identidades sub-nacionales (provinciales/regionales) y, al rededor de estas, sobre un abanico de opciones para la re-estructuración del modelo político-administrativo del Estado ecuatoriano.

Para relacionar tal entorno de producción discursiva con los textos R.A, realicé un levantamiento detenido de las demandas y propuestas de descentralización, regionalización, federalización o

---

<sup>91</sup> Cabe agregar que dentro de la relación entre el contexto discursivo y la narrativa desplegada está atravesado un juego de emisión y recepción que coloca de frente al que habla con aquello que dice y al que recibe con los mensajes propuestos (cfr. Bonilla, 1991:19-20).

autonomización producidos durante el año de 1999 (y parte del 2000), así como de ciertas lecturas, comentarios y análisis -unos de corte más técnico-académico y otros presentados como ensayos generales- concentrados en documentos institucionales por un lado y en los periódicos de Quito y Guayaquil (El Comercio y el Universo) por otro<sup>92</sup>. Es decir, he tratado de combinar una reconstrucción analítica del contexto histórico-político de emergencia del conflicto regional con la decodificación de los específicos relatos R.A producidos al respecto.

El objetivo del capítulo sería, por lo tanto, clarificar el contexto de emergencia del relato R.A, entender las formas en que se ha producido, determinar en torno de qué actores sociales y políticos se ha gestado, y bajo qué énfasis argumentativos -nudos temáticos dominantes y secundarios- se vincula con la reconstrucción de las identidades regionales. Es un ejercicio interpretativo que se concentrará en dar cuenta de las posiciones discursivas y estrategias argumentales con que los actores sub-nacionales han colocado como necesaria la implementación de nuevas modalidades de relacionamiento estado-sociedad sobre la base de específicos regímenes de representación de las identidades locales, provinciales, regionales. Por lo tanto, esta tercera parte cierra con una tesis global acerca de la funcionalidad, importancia y preponderancia de estas identidades como filtro explicativo del conflicto autonómico presente en el país.

### 5.1 Antecedentes y entorno económico-político

Si bien es cierto que el conflicto regional forma parte-constituyente de la misma formación del Estado-nacional -desde su constitución los poderes locales y regionales bloquearon y reformularon los discursos y prácticas destinadas a producir un legítimo proyecto institucional de alcance nacional<sup>93</sup>- y ha estado re-activándose continuamente en el curso de la historia republicana del país<sup>94</sup>, en el momento político-histórico actual es posible observar la presencia de ciertos elementos específicos que moldean, explican y dan forma particular al movimiento regional-autonómico.

La reactivación del conflicto regional en el Ecuador se sitúa, claramente, en torno a la crisis económica, social y política desatada en toda su extensión desde marzo de 1999 -en que el Gobierno Nacional decreta un feriado bancario y el dólar alcanza la cotización record de 17.000 sucres. Se trata de un particular ciclo histórico que visibiliza, con especial énfasis, las formas en que el tópico regional atraviesa, explica y es utilizado para caracterizar la particular formación y

---

<sup>92</sup> Parte de la información utilizada para la elaboración de este segmento de mi investigación fue producida en el contexto del estudio "Descentralización, disparidades regionales y modo de desarrollo", realizado por el Grupo de Democracia y Desarrollo Local desde julio a diciembre de 1999, en el que participé como uno de los investigadores.

<sup>93</sup> Confrontar al respecto los trabajos de Juan Maiguashca (1992, 1994). Tal autor plantea que desde el siglo XIX, con la integración del país a la economía internacional, se crearon tres regiones lideradas por las élites económicas dominantes: Guayaquil, productora de cacao, Cuenca, con la casacañilla y Quito, con cueros y textiles. "Esto permitió que se configuren como verdaderos centros de definición política en torno de un conjunto de intereses que no veían viable una articulación dentro del estado centralista" (1992:185).

<sup>94</sup> Consultar, por ejemplo, el trabajo de Rafael Quintero "Legitimidad, poder y región", Flacso-Cerac, 1991.

desarrollo del estado y la sociedad ecuatorianas. La crisis, entonces, habría sensibilizado particularmente a la opinión pública sobre el tema de la diversidad regional y las formas de resolverla.

En lo que sigue, por tanto, plantearé el entorno económico-político y los principales nudos problemáticos en relación a los cuales emerge y toma forma la narrativa R.A. En primer lugar hago referencia a la recurrente crisis económica y social de país, y al bloqueo de las reformas estatales como dos elementos cuya configuración responde a acumulaciones históricas sedimentadas en el largo plazo. En segunda instancia ubico tres elementos cuyo encadenamiento e incidencia en los relatos regional-autonómicos es, en términos generales, más directo.

#### a) Acumulación-histórica uno: la pertinaz crisis económica <sup>95</sup>

A partir de la década de los ochentas el país ha vivido un período marcado por el fin de la prosperidad (sobre todo por la caída de los precios internacionales de su principal producto de exportación, el petróleo), la repetición de la crisis económica, un crecimiento constante de la pobreza y la violencia. Todo esto en medio de la intensificación de intercambios económicos con países de la región y del mundo en vista de una apertura de las fronteras, muchas veces indiscriminada, debido al contexto producido en torno de la globalización. En suma, el Ecuador se ha adentrado en un proceso de modernización social, política y económica que hasta la fecha no redunde en mejores niveles de vida para la gran mayoría de la población.

Lo anterior se expresa con total intensidad durante 1999: el país se consume en una "crisis sistémica" a la que han conducido un esquema de desarrollo de corte neo-liberal -que ha profundizado la pobreza y la desigualdad sociales<sup>96</sup>- y un tipo de Estado -que debía regular y dirigir la vía hacia la modernización- con fuertes niveles de debilidad institucional, un déficit representativo crónico<sup>97</sup>, una constitución oligárquico-mafiosa<sup>98</sup> de sus intervenciones públicas, y sobre todo,

---

<sup>95</sup> Gran parte de las ideas que desarrollo a continuación son parte de mi artículo "Equateur: la crise de l'Etat et du modele de développement" publicado en la revista Problèmes d'Amérique Latine, La Documentation Française, Trimestriel #36 nouvelle série, Paris, janvier-mars 2000).

<sup>96</sup> En el Ecuador, el Coeficiente de Gini -medida estadística que varía entre 0 y 1, expresa la desigualdad en la distribución del consumo per cápita de los hogares, muestra mayor desigualdad mientras más se aproxima a 1 y corresponde a 0 en el caso hipotético de una distribución totalmente equitativa- ha tenido la siguiente evolución en los últimos cinco años: en 1995, 0.43, en 1998, 0.47, y en 1999, 0.48. (cfr. Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, SIISE, 1995, 1998, 1999).

<sup>97</sup> La expresión (original de Adrián Bonilla) ha sido utilizada por Felipe Burbano en el trabajo "Del fracaso de la mayoría a la debacle del Estado", Revista Iconos #7, abril, 1999.

<sup>98</sup> Defino esta noción en referencia a las relaciones estables, recurrentes y corruptas entre los principales actores estatales y los sectores productivos y financieros de mayor envergadura económica dentro del país. Tal ligazón habría producido, en una cristalización histórica de largo plazo, un tipo de intervenciones públicas -sobre todo en la conducción económica, fiscal, y tributaria- que niñen abiertamente con las disposiciones

empantanado en su proceso de transformación. Precisamente, en estos párrafos busco poner en evidencia las relaciones entre la gestión política de la crisis económica y financiera del país<sup>99</sup> y las características del Estado, de sus intervenciones y de su inconcluso proceso de reforma.

En efecto, luego de más de quince años de iniciado el ajuste de la economía, la reducción del Estado, la privatización de las empresas públicas, la pulverización de las políticas sociales redistributivas, los logros de este esquema de desarrollo son escasos. La deuda externa asciende a 14 millones de dólares USA, equiparable al Producto Interno Bruto del país; para atender al pago de esta deuda el Estado ha dedicado el 40 por ciento de su presupuesto, monto que contrasta groseramente con el 13 dedicado a educación y el 3 dedicado a la sanidad. A pesar de ello, o precisamente por ello, la inflación superó el 60 por ciento en 1999 mientras la economía se contrajo en un 7,3 por ciento, el déficit fiscal subió al 5.4 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) y el sucre (la moneda nacional) pasó de cotizarse 5.000 por un dólar USA en agosto de 1998 a cotizarse 25.000 por dólar en enero del 2000 (cifra con la que se decretó la dolarización)<sup>100</sup>.

¿Cómo se arribó hasta este punto de recesión económica e inflación incontenible (lo que algunos economistas denominan estanflación)? Sostengo que la crisis de la economía ecuatoriana debe ser leída, fundamentalmente, no como efecto de fuerzas impersonales -distorsiones en el sistema financiero global o en los precios internacionales de los principales productos de exportación- sino como resultado de una particular dinámica política que ha derivado en la total captura del Estado por intereses privados, particulares y corporativos. Grupos sociales concretos han deteriorado la economía nacional en un largo y sostenido proceso de aniquilamiento del Estado como espacio de representación pública<sup>101</sup>.

El caso del gobierno demócrata-cristiano de J. Mahuad (1998-2000), en que el discurso RA toma cuerpo, evidencia la idea antes expuesta. Así, en la perspectiva del gobierno y del Fondo Monetario Internacional, los problemas fundamentales de la coyuntura económica del país han sido la fragilidad sistémica del sector financiero y la debilidad fiscal, en medio de un sistema tributario completamente arbitrario. De allí que las autoridades económicas del gobierno de Mahuad -desde

---

legales con miras a privilegiar a específicos grupos económicos: 'corrupción de clase' podría ser una expresión alternativa.

<sup>99</sup> Las referencias a la coyuntura económica en el período presidencial de Jamil Mahuad (1998-2000) no deben ser tomadas como características exclusivas de su mandato sino como señales extensivas de las modalidades con que se ha conducido el desarrollo nacional durante el ciclo neoliberal (cuyos orígenes se remontan a mediados de los años ochenta).

<sup>100</sup> Estos datos han sido extraídos de la Revista Gestión #67, enero del 2000.

<sup>101</sup> Cfr. "El Ecuador en erupción", José María Tortosa, Le Monde Diplomatique, febrero 2000.

sus inicios- decidieron no poner ningún límite en la ayuda para los bancos en problemas<sup>102</sup>. Por ello no fue mal visto que el crédito interno neto al sistema financiero, es decir la emisión por parte del Banco Central o de papeles por parte del Ministro de Finanzas se expandan en forma inusitada, hasta agosto de 1999 el total de recursos canalizados a los bancos supera los 1.400 millones de dólares<sup>103</sup>.

En marzo de 1999 Mahuad decretó un feriado bancario y el congelamiento parcial de los depósitos que los ciudadanos tenían en tales entidades, un tipo de confiscación solo vista en sistemas políticos autoritarios; del mismo modo el Banco Central se engrana en una política de intensa emisión monetaria con el fin de posibilitar la devolución de los depósitos retenidos. La política monetaria se limitaba entonces a evitar que se desmorone el sistema financiero<sup>104</sup>. Tales procedimientos, aprobados sin debates técnicos amplios, terminaban abriendo espacios para salvar a los banqueros, de instituciones ya en reestructuración o saneamiento, eximiéndoles de asumir los costos derivados de una gestión dispendiosa y corrupta de los recursos a ellos confiados. Una vez más, como a lo largo del proceso de ajuste iniciado en 1982, se dio prioridad a la estabilización del sector bancario frente a las actividades productivas –la primacía de sector financiero sobre el productivo caracteriza la nueva economía global<sup>105</sup>. El gobierno nacional asumía de esta forma que la reducción generalizada del ritmo de actividad, la paralización de la inversión y el cierre total o parcial de empresas y el crecimiento del desempleo<sup>106</sup>, podían ser manejados como males menores.

En medio de este escenario, en septiembre del mismo año, el gobierno ecuatoriano anunció que no iba a pagar los 50 millones de dólares de su deuda en Bonos Brady, ello sumado a la continua postergación de la firma de la "carta de intención"<sup>107</sup> con el Fondo Monetario Internacional -cuya concreción hubiera permitido el arribo de capitales frescos al país- y a la incesante emisión

---

<sup>102</sup> Cabe recordar que en esta misma línea se habían conducido los diferentes gobiernos desde inicios de la década de los noventa: en 1996, por ejemplo, se gastaron miles de millones de sucres -sin mayor argumentación técnica- para tratar de salvar al Banco Continental, cuyos propietarios buscaron el exilio en Miami dejando todos los costos de la crisis al Estado (cfr. Ecuador DEBATE #47, agosto de 1999).

<sup>103</sup> Cfr. "Coyuntura Nacional: se profundizan la recesión y la incertidumbre", Marco ROMERO, Ecuador DEBATE #47, agosto de 1999.

<sup>104</sup> En el Congreso Nacional, mientras tanto, el Partido Social Cristiano -principal partido de la derecha y socio parlamentario del régimen de Mahuad- consiguió eliminar el derecho de la Agencia de Garantía de Depósitos de intervenir en los bienes y las empresas vinculadas a los banqueros e impidió que se otorgue la inmunidad a las autoridades de control para encausar a aquellos banqueros que hubieren violado la ley (Revista Vistazo #779, Febrero-2000).

<sup>105</sup> Ver al respecto el capítulo DOS de este estudio.

<sup>106</sup> La intensidad de la crisis que enfrentan no solo pequeñas y medianas empresas sino incluso aquellos sectores modernos y dinámicos como los bananeros, los camarioneros y las empresas pesqueras de mayor tamaño, se manifiesta en la quiebra de gran cantidad de empresas: en 1999 se cerraron 2.500 empresas según la Superintendencia de Compañías. Del mismo modo la desocupación abierta, referida al sector formal de la economía, habría pasado de 9.2 % en marzo de 1998 a 17% hasta julio de 1999 (cfr. Romero, 1999). La intensa migración hacia Europa y EEUU es otro 'síntoma' de tal precariedad laboral.

<sup>107</sup> Ecuador ha firmado 8 cartas de intención con el FMI entre 1983 y 1994, éstas se han convertido en un círculo perverso de ajuste, re-caída y nuevo ajuste, con un retroceso real del país.

monetaria<sup>108</sup> producto del salvataje bancario, configuraron un escenario de desconfianza total de los agentes económicos, de incubación acelerada de las condiciones para una macrodevaluación y una inflación sostenida, y sobre todo de pérdida de respaldo político al gobierno nacional.

En este entorno de esta profunda crisis socio-económica del país aparecen interpretaciones -de los propios agentes económicos claves en el sistema productivo y financiero- que explican tal crisis como resultado de un desequilibrio regionalista en las intervenciones estatales. La lectura de regiones, provincias y localidades sistemáticamente "maltratadas" por un Estado-central distante e ineficiente empieza a estabilizarse como factor explicativo de la pésima situación material del país y como anclaje discursivo central dentro del movimiento R.A. analizado. Precisamente, en este nivel se recrea uno de los vectores explicativos del incesante proceso de deslegitimación del Estado-nación.

#### **b) Acumulación histórica dos: el desgaste del Estado y su reforma inconclusa**

En primer lugar, los acontecimientos descritos evidencian los nexos estables, regulares e institucionalizados entre las principales elites políticas, ciertas entidades claves del estado y el capital financiero, se trata de acuerdos "oligárquico-mafiosos" con altos niveles de organicidad<sup>109</sup> que, en este caso, han ocasionado que el Estado, y en consecuencia el conjunto de la población, asuman directamente los costos y perjuicios de la crisis bancaria.

Se hace presente entonces una lógica corporativa de presión-negociación de casi todas las políticas fundamentales de asignación y distribución de recursos públicos. Este acoso privado traslada al Estado y reproduce en su interior las disputas de intereses mucho más estrechos: familiares, económicos, empresariales. Tales presiones se resuelven, como en el 'salvataje' bancario, por la vía de una distribución corrupta de recursos públicos (instituciones, presupuestos, créditos, etc.) que progresivamente han moldeado la figura de un estado patrimonialista, profundamente oligárquico y corrupto<sup>110</sup>.

Ello redundo en una composición institucional frágil y heterogénea: diversa capacidad operativa, distintas culturas institucionales, disímil nivel de autonomía frente a intereses extra-estatales y

---

<sup>108</sup> Según la Revista de Análisis Económico, Gestión (# 67, enero del 2000), la tasa de crecimiento anual de la emisión monetaria fue de 152 %, superior a la de noviembre de 1999, 143%, a pesar incluso de que las autoridades habían ofrecido al FMI que sería menor al 110%.

<sup>109</sup> Un ejemplo al respecto es el sistemático proceso de 'salvataje bancario' desde el Estado -la creación de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD). En el curso de este proceso emerge a luz pública todo un engranaje de gestión bancaria ilegal: política de créditos a empresas pertenecientes a los mismos grupos económicos propietarios de las entidades bancarias sin ningún tipo de respaldo financiero que sustente tales adjudicaciones ('préstamos vinculados'), y otros procedimientos de gestión reñidos con la ley. La laxitud de las normas y sobre todo la incapacidad y complicidad de las autoridades de control financiero degeneraron en la extensión de la crisis a un número cada vez mayor de instituciones.

<sup>110</sup> Cfr. Augusto Barrera et. al, "Elementos para un análisis insitucional de Estado", en Ecuador: un modelo para (des)armar, 1999.

disparos niveles de rendimiento burocrático. En suma, el desarrollo institucional del Estado tiene un carácter profundamente impredecible y discrecional en cada una de sus partes.

Este desenvolvimiento tendría que ver con la forma en que las elites económicas, empresariales y financieras del país han entendido su relación con el Estado y con el mercado: tales espacios no son vistos como espacios impersonales, fuente y acceso de derechos universales, sino como espacios de control social y político arraigados en el clientelismo particularista y en la gestión de la influencia directa, personalizada y presencial de ciertas elites sobre amplios círculos concéntricos de población circundante<sup>111</sup>. Esto, además de poner en evidencia el estrecho margen representativo del estado -el clientelismo y el corporativismo rompen toda estructura de representación democrática, imponen el chantaje, la fuerza, y el compadrazgo como modos de relacionamiento político y de acceso a los recursos estatales<sup>112</sup>- permite entender el *impasse* actual en el proceso de reforma del Estado.

A pesar de que en las dos últimas décadas los países de América Latina y el Ecuador entre ellos han entrado en un proceso de re-configuración de sus instituciones políticas, el proceso de modernización del Estado ecuatoriano continúa sin resolverse (cfr. Acosta, 1999 b). Tales procesos de rediseño del marco operativo de los Estados están relacionados con las dinámicas de cambio y adecuación de las bases institucionales de la política y la economía nacionales a los nuevos esquemas de acumulación y regulación en la economía-global<sup>113</sup>.

Así, mientras en otros países de la región se han superado las fases de estabilización de las economías, en el Ecuador persiste la etapa de corrección de los desequilibrios internos y externos (cfr. Jácome, 1997; Cordes, 1999). Las evidencias arrojan señales de que se habría otorgado además una mayor consideración a las variables relativas a la estabilización macro-económica que aquellas que atañen a las reformas, económicas y políticas, de orden más estructural (cfr. Mancero, 1999). Los elementos relativos a la adecuación de la economía nacional a las reglas de juego del mercado global han sido distribuidos con mayor énfasis y celeridad que aquellas relativas al manejo político de esta inserción por medio de un Estado medianamente capacitado (mayores recursos fiscales, por mencionar un elemento) para regular los impactos de tales alteraciones en el modo de desarrollo nacional<sup>114</sup>.

<sup>111</sup> Cfr. Fernando Bustamante, "Los polos de la crisis: su racionalidad y horizonte", Ecuador Debate, agosto de 1999.

<sup>112</sup> Cfr. Felipe Burbano de Lara, "Del fracaso de la mayoría a la debacle del Estado", revista Iconos, 1999.

<sup>113</sup> Algunas de las medidas tomadas dentro de este proceso de transformación, asociado por muchos estudios al surgimiento del modelo neoliberal de administración de las sociedades, son: reducción del tamaño de los Estados, desburocratización, privatización de sectores públicos, modernización de la administración pública, políticas de descentralización o desconcentración del aparato estatal central, desregulación de la economía, flexibilidad arancelaria y laboral, entre otros.

<sup>114</sup> Confrontar al respecto el artículo "Técnicos y políticos ¿cómo dialogan? Tecnoocracia y configuración política en la modernización del Estado ecuatoriano" (2000 b), en prensa, Franklin Ramírez Gallegos, Programa de Becas para Jóvenes Investigadores CLACSO-ASDI, Argentina.

De lo anterior se desprende que el reordenamiento administrativo y burocrático del Estado se encuentre apenas desarrollado en la línea de medidas privatizadoras de empresas públicas menores y en ciertos recortes de personal en las grandes entidades del sector público. Los aspectos relativos a nuevas lógicas de gestión pública y sobre todo a la puesta en juego de formas modernas de administración institucional del estado (descentralización, desconcentración, fusiones, etc.) no se han producido<sup>115</sup>.

Un ejemplo de la 'incompletud' de las reformas es el caso de la descentralización del Estado. Se hace referencia a mecanismos formales de rediseño del aparato estatal que todavía no terminan de ejecutarse y cuyas modalidades de operación se encuentran aún en disputa. En efecto, una de las primeras señales de reforma del Estado ocurre en 1993 cuando se aprueba la Ley de Modernización del Estado, la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito (capital del país), prosigue en 1997 con la Ley de Descentralización y Participación Social, toma cuerpo en la elaboración de la última Constitución Política del Ecuador en 1998 que, finalmente, está siendo rediseñada a la luz de las interpelaciones autonómicas registradas desde 1999.

De este inconcluso proceso de reforma del Estado emergen un mosaico de nichos, enclaves, fortalezas y reductos institucionales que operan de forma autónoma y sin lineamientos articulatorios generales, a excepción del 'núcleo duro' de organizaciones encargadas del control macroeconómico que construyen las pautas de enganche de la economía nacional respecto de los impulsos de la economía global<sup>116</sup>.

Si a todo esto se añade el continuo desgaste de la capacidad material del Estado para producir políticas públicas estables -en la última década únicamente en 1990 y 1994 el sector público no financiero tuvo un superávit fiscal de alrededor del 0.5 por ciento del PIB<sup>117</sup>- que le permitan mantener un esquema de regulaciones (poder pagar a tiempo los salarios de los servidores públicos o administrar los servicios sociales y la seguridad social con eficiencia, por ejemplo) tendientes a

---

<sup>115</sup> Para evidenciar este "punto muerto" adicional en el campo de las reformas cabe mencionar el problema del ordenamiento territorial del estado ecuatoriano. En uno de sus niveles este punto se expresa en la existencia de disímiles zonificaciones del territorio nacional como producto de la organización administrativa de las actividades institucionales en el espacio. Tales divisiones se realizan sin una matriz de regulación general y producen yuxtaposiciones e incoherencias burocráticas. Un ejemplo de esto son las zonificaciones adoptadas por entidades públicas como el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda que no tienen referencia entre sí y tienden a repetir competencias y funciones. Estas divisiones se realizan en función de los intereses sectoriales e institucionales particulares y por encima de un marco de planificación nacional referencial (cfr. Barrera et al. 1999: 187).

<sup>116</sup> Una de las pocas políticas de Estado sostenidas por todos los gobiernos desde el retorno a la institucionalidad democrática en 1979 es la gestión del servicio a la deuda externa con miras al cumplimiento cabal de las obligaciones (cfr. Barrera et al., 1999).

<sup>117</sup> En los años recientes restantes el sector fiscal siempre ha presentado déficit (cfr. Banco Central del Ecuador, Boletín Estadístico Mensual, enero 2000).

generar un mínimo de integración y equilibrio sociales, se entiende el profundo deterioro de las relaciones sociedad-estado y su incipiente legitimidad en los diversos puntos del espacio nacional. Tal malestar se observa en los énfasis temáticos con que el discurso R.A ha caracterizado al Estado-central.

### c) Factores de encadenamiento cercano

Existen tres elementos que “afinan” y permiten construir una configuración más precisa del entorno histórico-político entre cuyos márgenes se moviliza el relato R.A. Quisiera hacer una breve referencia a cada uno de ellos.

En primer término, para entender la intensidad de la movilización R.A en vigencia, cabe traer a colación los datos sobre conflictividad socio-política del país desarrollados en la Revista Ecuador-Debate (#43, 44, 45, 46, 47). En ellos se registra que a partir del Fenómeno del Niño y de las graves secuelas que ocasionó, sobre todo, en la región Litoral, se perfiló una drástica “costeñización” de la agitación social. Así, desde mediados de 1998 casi la mitad de los conflictos observados tuvieron lugar en la región Costa de país. La región interandina, la capital del país incluida, se vio desplazada como principal escenario en la generación de turbulencia social y política en el país. Este hecho adquiere la cualidad de antecedente cercano si se piensa que los conflictos registrados en la región Costa fueron protagonizados por organizaciones barriales y actores locales-asociados y no directamente por los sectores políticos tradicionales (partidos, cámaras, sindicatos). Se trata de una de las fuentes primarias de producción de narrativas que explicaron la deficiente administración de los efectos del fenómeno climático por las características de un sistema de poder administrativo centralizado. Se dibujan, de este modo, los primeros indicios de la regionalización del conflicto socio-político de país<sup>118</sup>.

Un segundo elemento alude a la revitalización de los territorios sub-nacionales, de las identidades locales-étnicas, el apuntalamiento de las ciudades como los espacios políticos centrales, y por tanto el surgimiento de actores que pugnan por nuevas formas de gestión política, re-distribución del poder, de los capitales y de la riqueza nacional. En el caso del Ecuador la confluencia de estas tendencias se aprecia al observar los casos de Saquisilí, Cotacachi y Guamote -tres cantones de la región andina del Ecuador, compuestos fundamentalmente por población indígena (quichua) y con actividades productivas centradas en lo agropecuario- cuyas municipalidades y su estructura de poder local han sido modificadas desde principios de los años noventa por la irrupción del

---

<sup>118</sup> En estos días se produce la presencia de altos dirigentes de la provincia del Guayas en el seno de la Asamblea Nacional para presentar un proyecto de descentralización del Estado (cfr. Ecuador Debate # 44, 1998). Los territorios locales se constituyen como sujetos políticos, de esta forma, en la interpelación al estado-central.

movimiento indígena en su control, la ampliación de la participación popular y la creación de nuevos espacios públicos para la construcción de los intereses colectivos locales y la búsqueda de formas alternativas de desarrollo social. En efecto, los tres casos citados constituyen ejemplos de un conjunto de experiencias innovadoras de democratización de los gobiernos locales (municipios fundamentalmente) a través de novedosos mecanismos de participación ciudadana<sup>119</sup> que han generado cambios en la estructura del poder local -tradicionalmente construido en base de relaciones jerárquicas y discriminatorias en relación a aspectos de clase, género y etnicidad. La emergencia del movimiento indígena como actor político que controla, por primera vez desde la época Republicana, ciertos espacios decisionales a nivel nacional (diputaciones) y local (municipios) es una señal de este proceso de reacomodo institucional y simbólico de la política y la cultura, del estado y las identidades. En suma, estamos frente a un proceso, lento y no exento de conflictos, de re-apropiación del espacio público estatal por vía del control político-administrativo de las Municipalidades por parte de actores sociales que históricamente fueron postergados de estas funciones. Este movimiento, de matriz étnica, habría contribuido a perfilar y preparar el terreno para las interpelaciones locales y regionales a las tradicionales esquemas de gestión estatal.

Un tercer elemento, que solo enuncio puesto que me concentraré en él más adelante, sería el fin del conflicto peruano-ecuatoriano por la firma de los acuerdos de paz en octubre de 1998. El principal referente simbólico a partir del cual se ha elaborado el imaginario nacional empezaría a destruirse y con ello resurgirían los conflictos identitarios de matriz local y regional.

Tanto los factores de acumulación histórica densa como aquellos de encadenamiento cercano conforman el marco de expansión y desarrollo de los discursos R.A, los atraviesan y son nombrados -con matices y énfasis específicos- de alguna forma como filtros para la construcción de las identidades locales y de acotados proyectos de re-ordenamiento estatal.

## 5.2 La composición de la demanda Regional-Autonómica

En esta parte del argumento voy a ubicar los principales actores sociales y políticos que han producido la narrativa R.A. En este nivel los diferenciaré por sus posiciones al interior del sistema político y por el lugar que ocupan dentro de las relaciones sociedad-estado. Se trata de una caracterización pre-discursiva en tanto que los sitúo por fuera de y con anterioridad a los específicos regímenes de representación que han elaborado respecto de la cuestión regional. Esta

---

<sup>119</sup> Sobre la base del control de los gobiernos locales, las nuevas autoridades han impulsado durante los últimos siete años la creación de instrumentos políticos para incentivar la participación de los actores locales con miras a generar procesos concertados de gestión política y desarrollo local. Así, en tales cantones se han establecido mecanismos institucionales como "El Parlamento Indígena y Popular de Guamote", o el "Comité de Gestión de Desarrollo Local" en Cotacachi, o iniciativas tendientes a diseñar un "Plan Participativo del Desarrollo Cantonal" en Saquisilí. Se trata de instancias de coordinación, diálogo y convocatoria entre los diferentes actores locales -población urbana, rural, ONG's, municipios, asociaciones, etc. (Cfr. Larrea y Larrea, 1999; Guerrero, 1999; Torres 1999)

distinción resulta útil, sin embargo, para evidenciar la amplitud y extensión del movimiento regional-autonómico en el país.

Con esta caracterización en mente procederé a reconstruir el argumento R.A destacando los énfasis y puntos articuladores que permiten hacer alusión a ellos en términos de una unidad discursiva. A pesar de esto, será necesario colocar las divergencias y matizaciones existentes al interior de cada uno de los elementos descompuestos.

#### a) Los sujetos regional-autonomistas

La activación de la cuestión regional y, en su tomo, de propuestas de rediseño del Estado se ha gestado en torno de tres categorías: actores sociales (movimientos cívico regionales, cámaras productivas, universidades, performadores de opinión pública); actores políticos (partidos de base electoral localizada regionalmente); y actores sub-estatales (asociaciones de municipalidades, prefecturas, alcaldes).

A nivel de los actores sociales se ubica en primer término el movimiento cívico-regional auto-denominado Fuerza Ecuadór. El surgimiento de esta organización está directamente vinculado con el problema de la descentralización. Desde sus inicios postularon la idea de autonomías provinciales y por tanto de una nueva configuración jurídica del Estado-nacional. Su rango de acción es prioritariamente la provincia del Guayas (desde donde lanzaron la primera consulta provincial para legitimar la idea de un régimen de autonomías).

De la misma forma, en Manabí se formó el Comité Cívico Intermunicipal pro-autonomía de la provincia. Se trata de una instancia de coordinación político-técnica en el que han concurrido sectores empresariales, federaciones de trabajadores, campesinos, diputados, universidades. Como fruto de este diálogo se procesó una propuesta de autonomía provincial que, en caso de no ser atendida por el gobierno y el congreso nacionales, se resolvería por la vía de una consulta provincial sobre el tema.

Con la misma perspectiva, algunas federaciones y organizaciones negras (nucleadas, sobre todo, en Esmeraldas) presentaron una propuesta de autonomía y circunscripción de las áreas en que se asientan determinados grupos sociales sensibles a los cambios en los ecosistemas allí existentes. Cuentan con el auspicio de ciertas ONG's ambientalistas.

Las lecturas regionalizadas de la crisis bancaria y de las reformas a la ley de tributaciones fueron los principales ejes temáticos que catapultaron a las Cámaras productivas y comerciales de Guayaquil – nucleados en torno de la Junta Cívica del Guayas- como actores claves en la producción de la conflictividad socio-política en torno del tema de la descentralización y la autonomía.

Finalmente, en este nivel se sitúan los relatos de algunas universidades -sobre todo en Guayaquil, Cuenca y en la provincia de Manabí- y de constructores de opinión pública (editorialistas, periódicos) en distintos medios.

Entre los actores políticos cabe mencionar, en lo fundamental, a las lecturas altamente regionalizadas sobre la crisis económica y política del país efectuadas por el Partido Social Cristiano. Estas lecturas no se han expresado en propuestas autonómicas concretas sino en apoyos indirectos a los movimientos que sí las postulan. Ello hace pensar en un uso estratégico del tema como forma de tomar distancia del gobierno-central a la vez que reconstruir sus bases electorales en los niveles locales y provinciales donde históricamente se han asentado sus electores (la región litoral, sobre todo).

En otro nivel se sitúan los actores "sub-estatales". Se trata de agentes sociales cuyo margen de maniobra reside en su pertenencia al cuerpo institucional descentralizado del Estado. Me refiero a agrupaciones de Municipios y Consejos Provinciales y a alcaldes de ciudades y cantones específicos.

Su argumento, activado sobre todo por la Asociación de Municipalidades (AME) y el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE), se centra en la demanda al gobierno central para ajustar el sistema de descentralización financiera y consolidar la ley que adjudica el 15% del Presupuesto del Estado a los gobiernos provinciales y seccionales. Algunos alcaldes -en la Amazonía y en la región austral, por ejemplo- han contribuido también a la producción de relatos R.A. anclados en la necesidad de transferencias presupuestarias puntuales y de que mejoren sus exiguos presupuestos.

En este nivel cabe ubicar la presencia de organismos burocráticos estatales a cargo de la reforma de la institucionalidad estatal como es el caso del Consejo Nacional de Modernización (CONAM). Su medida de participación es restringida y circunscrita a problemas de desconcentración administrativa.

Ahora bien, quisiera realinear esta clasificación en términos de la forma en que los actores descritos recrean las identidades locales con respecto a la recomposición del Estado por la vía de las autonomías y la descentralización. Al pensar el problema de esta forma se observa, por un lado, a aquellos sujetos que asientan sus propuestas de reorganización estatal en visiones técnicas y las definen como problemas de redistribución de recursos, poder y competencias: se trata de visiones jurídico-técnicas que no explican el problema ni legitiman su opción en torno a un particular núcleo identitario o segmento territorial. En términos simples se podría hablar de proyectos de autonomía y descentralización sin identidades locales. Bajo estas características recaen, en lo

fundamental, los planteamientos de los actores sub-estatales.

En otro nivel, y aquí toma cuerpo la denominación de este movimiento como regional-autonómico, se ubican los actores que activan el problema de la diversidad cultural y regional del país, y construyen así una imagen de específicas identidades regionales/locales homogéneas y sistemáticamente desconocidas por el Estado central, como mecanismo de argumentación para postular la necesidad de regiones y provincias gobernadas de forma autónoma y descentralizada dentro del Estado ecuatoriano. Las reivindicaciones identitarias, las retóricas localistas y regionalizantes, funcionarían como instrumento de movilización política para legitimar la demanda de un modelo autonómico de estado. En estos argumentos (en los que incurren sobre todo los movimientos cívico-regionales, las cámaras, ciertos editoriaistas, analistas e historiadores, "intelectuales locales", y el Partido Social Cristiano, agrupados bajo la etiqueta de actores sociales y políticos)-emerge la idea de una retroalimentación necesaria entre el fortalecimiento del proyecto autonómico y aquel de las identidades regionales/locales. En el siguiente acápite desagrego, en lo fundamental, las particularidades de este relato puesto que en su torno se ha generado la conflictividad regional en el país.

#### **b) La coordinación narrativa del movimiento R.A**

Al descomponer temáticamente el campo de emergencia del discurso R.A será posible dar cuenta del tipo de articulación entre la recomposición identitaria de lo regional/local y las propuestas de autonomización de ciertos territorios del país. Para ello sitúo y caracterizo cuatro series argumentativas, mutuamente imbricadas, por medio de las cuales además se evidencian las relaciones entre los escenarios de emergencia, los factores contextuales antes descritos y los regímenes de representación regional en cuestión.

##### **b.1 Un estado centralista, distante y depredador**

El discurso R.A está profundamente imbuido en una óptica anti-estatista. Se trata de uno de los nodos articuladores del movimiento R.A y permite, por tanto, evidenciar nexos de continuidad y confluencia política en su interior. Dos tipos de argumentos confluyen, no sin tensiones, en la caracterización crítica que se levanta en contra del estado.

Por un lado una lectura "kafkiana"<sup>120</sup>: el estado ecuatoriano sería una maquinaria burocrática, inaccesible, densa, y sobre todo incapaz de distinguir o reconocer a los sujetos sobre los que se

---

<sup>120</sup> Utilizo este apelativo en relación a la obra literaria de Franz Kafka, sobre todo en sus obras *El Castillo* (1926) y *El Proceso* (1928), en las que reconstruye, de forma magnífica, la imagen del Estado como un oscuro enjambre de instituciones y procedimientos administrativos que terminan por ocultar las fuentes y rostros de quienes operan la maquinaria y, principalmente, por convertir a los ciudadanos en seres anónimos y desinformados respecto de los dispositivos que los gobiernan. Es una imagen muy extendida del estado-burocrático-moderno (europeo) que, guardando las distancias, resulta útil para describir el 'tono' con que el discurso R.A se refiere al Estado.

despliega. Y por otro, una interpretación "fiscalista" que lo asume como un engranaje administrativo que se alimenta de los recursos tributarios extirpados a los principales agentes económicos del país, las economías regionales, y que por tanto bloquea sus posibilidades de dinamismo productivo-comercial.

Antes de remitirme a este giro argumental quisiera precisar que, en términos conceptuales, la referencia a la noción de 'estado' -dentro de los relatos R.A- tiende a ser sistemáticamente asociada (confundida) con la de "gobierno central" o con aquella de "poder ejecutivo". Así, se habla indistintamente del "poder central", "el centro", "el estado-nacional", o "los gobiernos" para referirse al aparato de gestión pública y gobierno político levantado en todo el territorio nacional sobre los poderes locales, regionales y provinciales.

De esta forma el Estado-central, asimilado en torno de su ubicación en la Capital de la República como un "estado-central-quiteño", emerge en la retórica R.A como a) un entramado burocrático con un exceso de atribuciones político-administrativas<sup>121</sup>, b) escasamente sensible a los problemas de la "periferia"<sup>122</sup>, c) con demasiada capacidad de intervención y regulación en temas económicos, laborales, comerciales<sup>123</sup> y que, además, d) concentra y mal-distribuye recursos públicos originados y producidos, en gran parte, en las sociedades locales<sup>124</sup> a las que finalmente no retornan en la misma medida.

Los elementos a) y b) constituyen los cimientos de la visión "kafkiana" respecto al estado ecuatoriano. En este nivel, el cuestionamiento al Estado reposa en la excesiva centralización de la toma de decisiones<sup>125</sup> lo que degeneraría en asumirlo como causante de toda una red de entorpecimientos y obstáculos burocráticos y administrativos que hacen que cualquier gestión de

<sup>121</sup> "La ineficiencia de una burocracia que exige dádivas hace más visible las serias deficiencias en la estructuras del Estado, por cuanto las decisiones, por pequeñas que sean, son tomadas en Quito". Manuel Pérez Estupiñán, "El regionalismo ya ha causado muchos males" en 'Las Voces de la Costa', El Comercio, 28-08-1999. 'Las voces de la Costa' fue un espacio editorial que diseñó el periódico El Comercio, cuya sede se asienta en Quito, para ceder la palabra a personalidades públicas, funcionarios, historiadores, analistas de la región litoral del país para que expresen sus opiniones sobre la "cuestión regional".

<sup>122</sup> Cfr. Comité Cívico Interinstitucional pro-autonomía Manabí, Propuesta de Autonomía Provincial, 1999, mimeo.

<sup>123</sup> Cfr. Franklin López Buenaño, "Un Ecuador Federal", Revista Propuestas ESPOL, año 2, #4, abril 1999.

<sup>124</sup> Cito una idea de Nila Velásquez al respecto: "La distribución de los recursos desde el centro no resulta equitativa y, en consecuencia, es un obstáculo para la democratización económica y, probablemente, para propiciar una mayor participación en la vida política del país", en "Las cinco razones para que la descentralización sea debatida", 'Las voces de la Costa', El Comercio, 15-08-1999.

<sup>125</sup> En este nivel conviene colocar una matización argumentativa: la configuración del centralismo de Estado se edificaría, localizaría y difuminaría desde Quito, según algunos, o desde el eje Quito-Guayaquil (Cuenca) según otros. La imagen del bicentralismo ha sido desplegada con fuerza sobre todo por alcaldes de ciudades de rango medio. El alcalde de Loja, por ejemplo, habla de una "regionalización horizontal para romper el triángulo concentrador Quito-Guayaquil-Cuenca". El Universo, 24-03-1999.

los poderes locales con el Gobierno Central se dilate temporalmente y se des-localice de su contexto de concreción. Paralelamente, las distancias entre el Estado y los espacios periféricos se habrían multiplicado: la cobertura de los servicios sociales y otras necesidades puntuales de las sociedades locales no serían escuchadas ni procesadas por los encargados de la gestión pública.

El caso de la deficiente administración, por parte del gobierno central, con respecto a las secuelas del Fenómeno del Niño en varias zonas de la Costa o la ilegitimidad del Consejo Provincial de Esmeraldas ante la población civil del cantón San Lorenzo por el incumplimiento de sus ofertas de desarrollo local, son mencionadas en estos relatos como ejemplos de la “falta de equidad en el desarrollo de la obra pública que [representa] el caldo de cultivo del regionalismo”<sup>126</sup> Estos ejemplos evidencian, además, que en la condena de lo estatal se activan “geografías de identidad”<sup>127</sup> particulares, lo espacial pasa a ser un componente adicional de la morfología del conflicto asociado al tema.

En suma, se trata de una visión que interpela al Estado por su régimen administrativo distante e ineficiente aunque con un volumen burocrático excesivo. Se trata además de un relato que apunta al problema de la capacidad y los recursos materiales con que cuenta (o de los que carece) el Estado para solventar su relación con la sociedad. En el discurso R.A este es uno de los filones argumentativos que con mayor recurrencia se activa para legitimar el distanciamiento frente al Estado y la necesidad de reconstruir una institucionalidad local autónoma.

Incluso, cabe señalar, una de las fuentes primeras de irrupción del malestar regional se desencadenó en torno a los reclamos de AME y CONCOPE, y cada uno de sus miembros, por las deudas que el gobierno mantenía con ellos. Su énfasis en la descentralización proviene, precisamente, de su concepción de ésta como mecanismo para acelerar y aumentar las transferencias presupuestarias hacia lo local/lo provincial.

La variante “fiscalista” -expresada en torno a los factores c) y d)- describe además al Estado como un agente económico con demasiadas prerrogativas en el control de las principales variables económicas del país, sus intervenciones serían demasiado frecuentes y decisivas en los sectores productivos, financieros y comerciales. Adicionalmente, tendría un sesgo regionalista que opera en detrimento, en lo principal, de las provincias costeñas.

Se construye así la imagen de un Estado-central que absorbe recursos de los espacios sub-nacionales por la vía tributaria -sobre todo para sostener a la burocracia central- y que no los

<sup>126</sup> Manuel Pérez Estupiñán. (ibid.)

<sup>127</sup> Cfr. Radcliffe-Westwood, 1999. Se hace referencia con esta expresión a la construcción de identidades sociales a partir del redescubrimiento de lo espacial como referente central de pertenencia a una colectividad.

redistribuye, sea en términos presupuestarios o en servicios sociales, en función de su localidad de recaudación. Las provincias y regiones, y en ellas sus sectores productivos, excluidas del margen distributivo del estado-central aparecen en esta narrativa como zonas de importancia secundaria, sistemáticamente defraudadas y bloqueadas en sus posibilidades de crecimiento económico y desarrollo social debido a la desmesurada política impositiva del estado-central.

Dos momentos cristalizaron agudamente este fragmento del relato R.A:

1. en marzo de 1999, el llamamiento del alcalde Guayaquileño al levantamiento de la ciudad y la Costa debido a que sus sectores productivos, financieros y políticos responsabilizaron al Banco Central del Ecuador por la debacle de algunas instituciones bancarias de la región (Cito al Alcalde: "la costa debe levantarse en contra de la bancocracia quiteña que atenta contra los intereses guayaquileños"<sup>128</sup>); el cierre del Banco del Progreso y la movilización masiva en contra de las decisiones del gobierno nacional activaron un escenario de conflictividad política por medio de una lógica antagónica en que el Estado-serrano desafiaba y efectaba, al regular el tema bancario, a toda la Costa.

Así, la crisis del sistema bancario reviste una particular importancia para entender la lógica de constitución del discurso R.A: precisamente, algunos sectores económicos leyeron la intervención del Estado en la gestión de tal crisis como una medida regionalista tendiente a perjudicar los intereses de la banca costeña (y guayaquileña específicamente).

2. desde abril del mismo año, los sectores productivos, empresariales, exportadores y demás rompen el diálogo que habían abierto con el Gobierno; el principal punto de impugnación fue que el nuevo recetario impositivo del régimen atentaba contra los futuros rendimientos del sector productivo costeño. La marcha de los "crespones negros", convocada por las cámaras, y aquella por la "guayaquileñidad" convocada por el alcalde de la ciudad (ya en el mes de julio) son expresivas del rechazo de las elites políticas y económicas locales en torno a la cualidad e intensidad de las intervenciones públicas-estatales sobre ámbitos de desenvolvimiento vistos como privados y susceptibles de ser conducidos desde los gobiernos provinciales.

Esta variante argumentativa ha sido desplegada de forma intensa, sobre todo, por el empresariado Guayaquileño, sustentado en la actuación pública de las cámaras de la producción y en lo que, uno de sus antiguos representantes, el alcalde de la ciudad, pueda hacer desde el Partido Social Cristiano. La rebelión política de las cámaras de la Costa en contra de la institución de un nuevo sistema tributario marca un abierto distanciamiento no solo con respecto al Estado sino frente al resto de la

<sup>128</sup> El Universo, 19-03-1999, Sección 1, pag.5.

sociedad nacional. La opción que se dibuja frente a esta fractura sería “recluirse en lo privado [lo regional] como un espacio soberano” (Felipe Burbano ,1999:8).

La reconstrucción de una soberanía regional-provincial pasaría por forjar una nueva arquitectura institucional autonómica que, a la vez que detendría las intromisiones del estado-central, permitiría apuntalar específicos intereses materiales locales.

## **b.2 Devolución del poder, participación ciudadana y auto-gobierno**

En los relatos R.A que condenan las tradicionales formas de administración centralista del Estado, se produce de forma simultánea una suerte de elogio a las modalidades de administración política “local”, “micro” o “municipal”. Las ideas de que los gobiernos locales tienen la capacidad y la virtud de tener relaciones más cercanas y próximas con los pobladores de determinada unidad espacial, y que los procesos de autonomía o descentralización generan necesariamente procesos de desarrollo en las colectividades locales involucradas, estarían a la base de estas propuestas de reforma política.

En efecto, la narrativa autonomista ha planteado reiteradamente que el estado-central se implantó por encima de los poderes regionales y locales, sofocando las posibilidades de consolidación de institucionalidades sub-nacionales y que incluso éstas se vieron obligadas a transferir -ver, fueron despojadas- un paquete de atributos, prerrogativas y recursos políticos y materiales al Estado en el contexto de su creciente gubernamentalización en el territorio nacional. Bajo esta lectura, el movimiento R.A ve que su proyecto de rediseño del modelo administrativo del estado constituye un retorno “natural” del poder, en términos de capacidades y recursos materiales y simbólicos, a sus fuentes originales. Así emerge la figura de las autonomías como un proceso de ‘devolución’ del poder a los actores locales.

Las institucionalidades locales, nombradas a veces en torno de los municipios y en otras bajo la denominación de ‘gobiernos regionales’, serían los dispositivos que sustenten y activen este giro devolutivo de poder, de competencias y de recursos del centro a las periferias. Esta modificación supone a la vez una rearticulación de las relaciones entre las instituciones políticas y la sociedad civil. De un tipo de emparejamiento frío y distante, expresado en las abstractas estructuras, procedimientos y mecanismos impersonales del estado central burocrático, se pasaría a un tipo de relación más estrecha y próxima entre el gobierno y la gente.

Precisamente este punto constituye otro de los énfasis argumentativos recurrentes en el discurso R.A puesto que coloca en el debate la idea de un apuntalamiento de la participación ciudadana, y de la sociedad civil en general, en el manejo de los asuntos públicos, sea en términos de su inclusión en la gestión local o en términos de aumentar los niveles de control y rendición de cuentas (emerge así

la noción de "accountability") por parte de los gobiernos autonómicos a sus respectivas ciudadanías.

El ejemplo de la propuesta de la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) es útil para evidenciar la conjunción de estos dos niveles como forma de "profundizar la democracia del país": el cambio de modelo de estado propendería a involucrar a los actores sociales en los procesos de decisión y ejecución de obras públicas y, al mismo tiempo, en la reglamentación de instancias de rendición de cuentas de las autoridades (sobre todo en lo relativo al manejo de recursos locales) (cfr. AME, 1999).

Desde esta perspectiva la idea de la participación ciudadana estaría estrechamente ligada con la constitución de un voluntariado local que, disueltas las funciones distributivas del Estado, tendría como rol apuntalar los procesos de desarrollo a nivel local por la vía de un aumento creciente de su influencia en las decisiones que afectan su vida cotidiana. De este modo, los regímenes autonómicos y descentralizados no solo son entendidos como procesos de redistribución de las funciones del estado central sino además como formas de devolución del poder y de la capacidad de decisión hacia las estructuras locales de gobierno. En esta perspectiva, la sociedad civil funcionaría como escudo ante el acoso desmedido de los gobiernos centrales.

En este nivel se observa un enganche propositivo con aquellas lecturas, cercanas a los planteamientos neoliberales, que postulan que la reducción del Estado debe sostenerse en estrategias de desregulación económica, privatización y descentralización de tal forma que se devuelvan a la 'sociedad' o al 'mercado' los espacios de influencia sobre el gobierno de lo social antes encargados a las estructuras centrales de planificación del Estado (cfr. Montufar, 1995: 158-159).

Sin embargo, y a pesar de que se puede leer esta invocatoria participacionista como la posibilidad de politizar a la sociedad como un espacio de control e influencia sobre las decisiones y formas de gestión de los sistemas de administración local, resulta evidente que se postula una relación de mutua exclusión entre sociedad y estado y que, los espacios de intermediación -generalmente asociados con la sociedad política (partidos, sistema electoral, diputados, parlamentos)- quedan relegados a un segundo plano o directamente eliminados.

La narrativa R.A imaginaria a la sociedad civil como eminentemente justa (capaz de controlar los actos de corrupción pública, por ejemplo) bien integrada y vital, sin necesidad de que los principios igualitarios universalistas sean garantizados por el Estado. La distancia que toman con los espacios públicos insitucionalizados (el Congreso Nacional, sobre todo), da cuenta de lo anterior. Emerge entonces una política anti-estatista, combinada con una suerte de visión neo-comunitarista que ve

en las asociaciones autónomas de la sociedad toda clase de virtudes cívicas<sup>129</sup>

Al activarse la idea de que los gobiernos locales son estructuras de poder con mayores posibilidades de incidir en la actuación política de los ciudadanos, aún cuando esta sea presentada como sustitutiva de los 'tradicionales' roles del estado y reactiva frente a los excesos derivados de sus convencionales modos de intervención, la narrativa autonómica problematiza simultáneamente el tema de la representatividad de las instituciones políticas en los niveles nacional y sub-nacionales.

De este modo, se busca consolidar auto-gobiernos sub-nacionales con miras a recrear inéditas formas de vinculación entre las estructuras de poder estatal y las sociedades regionales sobre la base de un nuevo entramado institucional que procese, sin intermediaciones, la gestión pública, las demandas societales y los modos de desarrollo local. La institución de nuevos sistemas políticos en el nivel sub-nacional otorgaría mayores márgenes de movilidad al sistema de poder local en la toma de decisiones relativas al gobierno de la economía, y la cultura de territorios específicos.

### **b.3 Disputas distributivas, desarrollo local y territorios globalizados**

El tejido argumentativo de la demanda R.A., entonces, coloca la imagen de un estado-central ineficiente y depredador, inepto y opresor, como palanca de activación de regímenes autonómicos que permitirían novedosos esquemas de ordenamiento económico bajo la conducción de los poderes locales: nuevas fórmulas distributivas en el presupuesto estatal y/o la implementación de diversos y específicos modelos de desarrollo (disímiles de aquellos dirigidos desde el estado) en los que los poderes y los territorios locales aparecen como sus catalizadores.

Se pueden observar diversos énfasis discursivos al respecto: desde aquellos que ven el cambio de modelo de estado como la salida a los problemas de desarrollo de las distintas sociedades locales por la vía de una nueva localización de los recursos fiscales, hasta ahora manipulados de forma excluyente por el Estado central, hasta aquellos que observan en la descentralización del Estado la oportunidad de vincular directamente a específicas regiones de país en el circuito global de producción, distribución y comercialización de mercancías, capitales y personas. De cualquier forma, en este nivel argumental se articulan o intersectan el énfasis anti-estatista con las visiones elogiosas sobre lo local (en sus múltiples formas).

Así, tal como mencioné en el apartado anterior, ciertas unidades sub-estatales (AME, CONCOPE, otros municipios menores) observan la descentralización y las autonomías como un mecanismo no

---

<sup>129</sup> N. Rabotnikof analiza la influencia del BID y del Banco Mundial en las nuevas visiones "encantadas" de la sociedad civil en los procesos de reforma del Estado y los nuevos paradigmas de desarrollo social (cfr. "La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del BID y del BM", en *Perfiles Latinoamericanos* No. 15, 1999:32-33)

sólo de aceleramiento de las transferencias presupuestarias hacia sus arcas sino como la transformación de una lógica de desarrollo dirigida verticalmente desde el Estado hacia una en que los poderes locales, abastecidos con recursos 'frescos', podrán ejercer un rol protagónico. Ello ocasiona y explica que las propuestas e ideas sobre las modalidades de descentralización insistan en el reordenamiento de la cuestión fiscal, en la posibilidad de autogestión –recaudación y distribución- de los impuestos por parte de los gobiernos locales, y de transferencias directas para los municipios y otros gobiernos seccionales y, en otro nivel, en la des-concentración de las funciones administrativas del Estado (cfr. Anexo 1: Propuestas de Descentralización).

Las actuales formas distributivas (fiscales), ancladas en los recursos de las exportaciones petroleras, se muestran insuficientes para consolidar la vigente institucionalidad estatal y se abre así el paso para dinamizar un nuevo reparto presupuestario en torno al cual los gobiernos y poderes locales sustentan su proyecto autonómico.

La retórica que apunta a este desplazamiento en la localización del poder estatal ocurre dentro del ciclo "bajo" que el sistema petrolero -ancla fundamental de la capacidad distributiva del estado a nivel nacional- encara desde 1982. La disponibilidad de recursos estatales para producir una relación estable y sólida con la clientela nacional, sin sacrificar al mismo tiempo la lealtad de las clientelas locales/regionales, es mínima en la larga coyuntura económica vigente (cfr. Bustamante, 1999); ello permite plantear que las demandas autonómicas emergen como efecto de la descomposición económica e institucional del Estado, por lo que se abre la posibilidad de proyectos políticos y económicos locales autónomos. El movimiento R.A, entonces, sería fundamentalmente una disputa por los recursos, ahora exiguos, del Estado post-petrolero.

La pérdida de centralidad de los estados-nación de fin de siglo (cfr. Capítulo II) obedece a las presiones de los mercados transnacionales en torno a la emergencia de nuevos paradigmas productivos y competitivos en los que los modelos coordinados desde el sistema estatal suponen una serie de rigideces –laborales, jurídicas, arancelarias, etc.- que toman bastante problemática su persistencia en el tiempo. Más aún si, como en el caso ecuatoriano, se piensa que los rendimientos del modelo estado-céntrico distan de haber sido satisfactorios. Todo lo cual hace que su legítima subsistencia sea poco probable.

En tal sentido apunta otra de las variantes argumentativas en los relatos R.A -postuladas principalmente en los proyectos de autonomía provincial del Movimiento Fuerza Ecuador y en el de federalización de país de Franklin López Buenaño (ESPOL): la reconfiguración del Estado central tendría como uno de sus efectos la entera activación del modelo neoliberal de desarrollo. El enganche conceptual de estas propuestas con las visiones "minimalistas" sobre las funciones del Estado, de inspiración neoliberal, propugna la drástica reducción del espacio de intervención

pública, la privatización de los sectores de propiedad estatal, la flexibilización de las relaciones laborales y el fin de toda política de regulación sobre las relaciones económicas.

Las competencias del Estado se reducirían a velar por la soberanía y la integridad de país (gestión de las FF.AA y de las relaciones exteriores), repartir las recaudaciones tributarias (IVA y ICC) entre regiones y a vigilar la constitucionalidad de los actos de gobierno (cfr. López Buenaño, 1999:22).

Del mismo modo, en la propuesta de Fuerza Ecuador se estima: "...la reducción inmediata del tamaño del Estado; privatizaciones o concesiones; reforma tributaria; reprogramación deuda externa; dolarización de la economía; desmonopolización del IESS, flexibilidad laboral..." (cfr. 1999:3).

Se observa que en el discurso R.A la descentralización es vista como una forma de derruir la institucionalidad estatal, de suprimir las modalidades de regulación establecidas en su torno –por lo que no cabría hablar de una descentralización del Estado, una que permita su reconstrucción, sino de una descentralización en contra del Estado- y en tal medida dar paso a un modelo en que el circuito global y los espacios locales converjan sin bloqueos con la primacía de las leyes del mercado: "el Estado-nacional como institución y como área geográfica de las mutaciones debe desaparecer a favor de lo mundial y lo local" (Lipietz, en A.de Mattos, 1989:4).

Esto es más evidente al observar los relatos que ven, explícitamente, en el cambio de modelo estatal la opción para conectar territorios específicos con el mercado global. Tal es el caso de una propuesta de desarrollo aparecida en octubre de 1999 con el aval de la Escuela de Posgrado en Administración de Empresas de la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL): "Más que una Banana Republic: una nueva estrategia competitiva para el Ecuador" de Juan Alvarado Lozada.

Se trata de una publicación que tiene como objetivo presentar un 'nuevo paradigma competitivo' para el país. La tesis central del documento es que el problema de escaso crecimiento del Ecuador se debe a que su sector productivo se ha concentrado en la exportación de productos básicos (materia primas) sin mayor complejización técnica ni incorporación de conocimiento aplicado, es decir, nula creación de valor agregado. Frente a este diagnóstico, la propuesta general puede resumirse en torno a la siguiente idea: "El único camino que tenemos para escapar a la trampa de bajo ingreso es por medio del ingreso a nuestro país de corporaciones multinacionales que realicen en suelo ecuatoriano actividades complejas de alto valor agregado per cápita" (Alvarado Lozada, 1999:14). Al desagregar la estrategia para tal efecto es posible comprender como se encuentra

vinculada con el reordenamiento estatal y espacial que analizo<sup>130</sup>.

En efecto, según este relato la forma de atraer a tales corporaciones es el establecimiento de una Zona Económica Especial, una suerte de Zona Franca –tal como está ahora definido en la ley- con la aplicación de la extraterritorialidad jurídica sobre el área comprendida:

“Una zona sobre un área reducida del país nos permitiría establecernos como el puerto de entrada en el sub-continente y en el asiento de las Casas-Base de las multinacionales. Se convertiría en el medio por el cual la clase media profesional del país encuentre demanda a su oferta de mano de obra, y a su vez esa clase media bien pagada sería el motor para dinamizar la economía interna a través de su mayor capacidad de compra” (ibid.).

Se trata de una apuesta para la recreación, en una porción acotada del territorio, del ambiente competitivo que exigen las empresas trasnacionales para operar en diversas líneas concentradas sobre todo en la venta de servicios. La propuesta específica señala la necesidad de constituir una Zona Franca Jurídica delimitada por 4 vértices: dos ejes como anclas logísticas (Daular y Posorja), uno como ancla de operaciones (Isla Puná) y otro como centro de negocios en donde se asienten las casas-bases de la multinacionales (La Prosperina). El sustento de este planteamiento es que la Cuenca del Pacífico tiene un potencial brillante en el proceso de globalización en curso y, precisamente, en el Ecuador se ubicaría dentro de tal Cuenca la saliente más pronunciada de la costa occidental del continente, Posorja, en la cual estarían dadas las condiciones naturales para la construcción del puerto de aguas profundas de mayor calado de la región –ello haría que otros puertos de la región se encuentren en desventaja. (cfr. 1999: 31-37).

La mayor dificultad para que este proceso pueda revertirse en una estrategia de desarrollo plausible es que el Ecuador actualmente presenta uno de los “mayores riesgos soberanos de orbe” (1999:34), relativo a las inseguridades jurídicas para captar inversiones, la inestabilidad política y el deterioro de la economía en general. Para evitar ello Alvarado Lozada propone un régimen jurídico diferenciado del resto de país: en tal área las transacciones se efectuarían en moneda dura, gozarían de beneficios tributarios y existiría total movilidad de capitales desde y hacia la zona. A nivel micro-económico no existiría riesgo de expropiación; las disputas se resolverían en cortes internacionales; no habría intromisión de la burocracia central, la infraestructura de servicios sería de primer orden (sistemas telefónicos, viales, seguridad) independientes de los que atienden al resto del país.

---

<sup>130</sup> A este respecto también es ilustrativo el caso de la propuesta autonómica de Manabí. En ella se insiste en la necesidad de apuntalar tanto el aeropuerto como el puerto de Manta por la vía de su declaración como “internacionales”, alternos y en competencia con aquellos ya existentes en Guayaquil. El aumento de las interconexiones con el mercado transnacional es visto como la principal opción de desarrollo de tales territorios. En las propuestas autonómicas de Machala también se enfatiza la cuestión portuaria.

Con este ambiente competitivo instalado sería posible dentro de la Zona la formación de Clusters, “concentración geográfica de compañías de un mismo sector industrial, interrelacionadas por factores comunes y complementarios” (ob. Cit. 1999:43), que se especialicen en la industria de ingredientes alimenticios y en la producción de software para instituciones financieras. En los dos ámbitos la Zona cuenta con las condiciones naturales y los profesionales calificados (la ESPOL sería el soporte científico y consultivo de proceso) para crear tales nodos industriales. En suma, “la interacción entre multinacionales y proveedores locales de bienes y servicios genera externalidades que repercuten en beneficio de país anfitrión... la interacción con jugadores de nivel mundial nos obligará a sujetarnos a las condiciones de los mayores mercados, lo cual permitirá elevar la calidad de la producción nacional” (1999:46).

Se busca constituir complejos científico-productivos –que algunos autores han dado por llamar ‘tecnopolos’- sustentados en una fuerte relación empresa-universidad (u otros centros autónomos de investigación), con un régimen jurídico, institucional y logístico de excepción dentro de los Estados nacionales, todo lo cual permite tornar a específicos lugares como atractivos puntos de inversión e instalación de capitales y nodos empresariales. El establecimiento de estos lugares potenciales, independiente de su situación geopolítica, pasa por generar ciertas condiciones productivas (cultura técnica, telecomunicaciones, transportes, etc.) capaces de difundir las innovaciones de bienes o del proceso de producción hacia el mundo (Cfr. Cruz Lima, 1993: 287). Parece cierto entonces que: “la emergencia de centros de alta tecnología no responde a una lógica de desarrollo espacial sino a una lógica de concentración de factores de producción de orden intelectual” (Quevtt, en Magalhaes Tavares, 1993: 282).

Cobran así importancia ciertos factores de localización vinculados a mano de obra, recursos técnicos, especificidad geográfica, materias primas, normatividad especial, etc. De ahí que no resulte extraño que esta nueva situación tenga como uno de sus resultados el surgimiento de formas embrionarias de poder local y regional que reclaman la existencia de un sistema de relaciones con el centro diferente del existente hasta ahora, reclamo que se asocia con el proceso de descentralización de poder político y la consolidación de grupos económicos muy poderosos y con autonomía frente al Estado (cfr. Molina-Trinca, 1995: 248<sup>131</sup>).

¿Simple mimesis de discursos y prácticas de otros contextos o redireccionamiento económico concreto? Es pronto para responder, se puede decir sin embargo que dentro del movimiento R.A existe una tendencia favorable al incentivo de nuevas formas de producción y organización que permitan la flexibilidad en el ordenamiento de los territorios locales y en sus esquemas de gestión

---

<sup>131</sup> Confrontar al respecto el trabajo de tales autores, “Globalizacao da economia: verdadeira panaceia universal ou velha ficcao para uma nova era”, sobre el caso de los tecnopolos o enclaves productivos en Venezuela durante los últimos años.

económica.

La propuesta de Alvarado no plantea solamente la supresión de todo tipo de regulaciones económicas, jurídicas y sociales sobre específicas regiones que comprenden el vigente Estado-nacional sino además su desarticulación de éste de una forma tal que permita a tales territorios locales 'liberados' su posterior proceso de anexión al mercado global. La dinámica fragmentaria, analizada por Rosenau, se expresa de forma evidente en este nivel: desafección de pedazos del territorio nacional de los procesos e instituciones que coordinan su desenvolvimiento económico y, paralelamente, prácticas de integración hacia el espacio global. Se trataría de la constitución de una suerte de enclave (productivo y político) con comandos externos que —como sugieren Paviani y De Paula Pires— empiezan a fortalecerse en todo el planeta planteando cambios severos en la comprensión de los tradicionales mapas regionales y nacionales (1993: 125).

En efecto, este fragmento de discurso R.A cita y reproduce la tendencia de des-estructuración de los territorios nacionales por la vía de su inserción en el mercado global. Se observa así el impacto de los modelos de producción flexible en la re-configuración de los territorios: Como ya fue mencionado, la geografía de la acumulación flexible "se caracteriza por el surgimiento de nuevos complejos de producción localizados. Esos nuevos distritos industriales son el corolario espacial del nuevo régimen de acumulación" (Magalhaes, 1993: 275).

La constitución de un espacio liberado de toda regulación estatal y dirigido desde los códigos competitivos de las grandes multinacionales es vista, en este relato, como palanca de activación de un nuevo modelo de desarrollo. Sin embargo, en el texto no se menciona cómo articular dentro de este proceso a las restantes regiones del país, éstas quedan invisibilizadas, no se imaginan en ningún momento los mecanismos institucionales para que los efectos del potencial crecimiento de la Zona implicada recompongan las bases de crecimiento por fuera de ésta. La constitución de tal enclave productivo-exportador y su éxito, entonces, pasaría por su desafección del estado-nacional y su desarticulación de cualquier proceso de planificación de desarrollo regional dentro de la unidad-país. Los sectores privados, multinacionales y locales, conducen y se benefician exclusivamente de tal proceso<sup>132</sup>.

Lo anterior pone en juego la idea de que los procesos de desarrollo en el país empiezan a ser pensados desde la gestación de conglomerados locales competitivos y aislados, adaptados a las

---

<sup>132</sup> Tal como señala la experiencia de los países centrales, los tecnopolos, como máximo, benefician el medio urbano en el que están localizados y, generalmente, se conectan exclusivamente con centros tecnológicos situados en otros espacios, incluso fuera del país en que se encuentran: "algunos autores llegan a afirmar que el tecnopolo no se hace en contra ni a favor de la región, sino sin ella... los tecnopolos se destacan como una de las formas contemporáneas de desarrollo desigual que continúan diferenciando y jerarquizando el espacio" (Magalhaes, 1994: 282).

mutaciones del mercado capitalista a fines de siglo -nucleado en torno de los circuitos financieros- por cuanto en éste las modalidades de acumulación y las inversiones se deciden en función de las diferencias interlocales en las tasas de ganancia<sup>133</sup>. Este hecho ha incidido negativamente y en forma paulatina en las posibilidades de las partes más atrasadas y pobres de cada territorio nacional y local (cfr. Przeworsky y Wallerstein, 1986).

En la literatura al respecto ha surgido incluso la idea de que tales enclaves podrían ser representados como espacios por excelencia de lo 'anti-local' por cuanto la valoración de los territorios en cuestión pasa exclusivamente por los intereses de los agentes económicos transnacionales<sup>134</sup> que pasan por alto las consideraciones históricas, culturales, naturales y políticas que caracterizan a tales áreas (cfr. Cruz Lima 1993, Davidovich, 1993, Magalhaes, 1993).

En cualquier caso, se ha podido observar como el relato R.A construye una intensa (necesaria) relación entre la descentralización y el desarrollo regional o local<sup>135</sup> -y sólo implícitamente, nacional- de una determinada unidad sociopolítica. En esta perspectiva, no se trataría de simples reacomodos institucionales; la forma en que se implementen el cambio institucional en el modelo de Estado y la participación de los actores sociales en todo nivel, puede incidir en las modalidades con que se gestan procesos de desarrollo: autónomos o dependientes, y en lo fundamental, si los actores centrales del proceso son unidades políticas nacionales, regionales, locales, aparatos transnacionales de producción, movimientos sociales, barriales, comunitarios adscritos a una determinada localidad, agentes o empresarios privados nacionales, o alguna combinación entre ellos. Se evidencia, de esta forma, la racionalidad material de la demanda regional-autonómica.

#### **b.4 Identidades locales y diferencia**

La dirección del discurso R.A evidencia las dificultades endémicas del Estado nacional para constituirse en una amplio e incluyente sistema simbólico e institucional de representación política,

---

<sup>133</sup> El desdibujamiento del espacio y de la institucionalidad nacional acompañan, de la misma forma, el proceso de apuntalamiento de tales enclaves: "los espacios con gestión externa son prácticamente impenetrables por personas no autorizadas, las autoridades nativas. Las ciudadelas así formadas, por lo tanto, no son espacios nacionales por cuanto en ellas no se ejerce la soberanía... En ellos rige lo que se podría denominar 'soberanía relativa'. Esa media-soberanía no tiene capacidad de ejercer ningún papel dinamizador de la economía, de poblamientos dinámicos..." (Paviani-Pires, 1994:192).

<sup>134</sup> Otro aspecto de proceso es la dimensión funcional asumida por los tecnopolos en el sistema mundial. Como tratan con las nuevas tecnologías y éstas no se desarrollan de forma aislada, sino interrelacionada, imponen al ambiente de su desempeño y de su aplicación formas de un subsistema o de un gran sistema mundial. La producción tecnológica no se encuentra concentrada sino dispersa por diferentes países pero al mismo tiempo unidos por la complementariedad exigida por el sistema de producción y de mercado. Con esa imposición se diluyen las fronteras, tornando ese 'locus' de producción e inteligencia, un lugar especializado de carácter mundial. (cfr. Davidovich, 1993).

<sup>135</sup> En el Cuaderno de Investigación # 4 "AUTONOMÍA Guayas" de la Universidad Espíritu Santo de Guayaquil se señala: "Dado que los procesos de descentralización política, administrativa y financiera amplían la actuación de los gobiernos locales, esto contribuye a generar una situación de desarrollo económico local... es más fácil la generación de empleo en un nivel local que nacional. Incluso las plazas de trabajo se distribuyen eficientemente, de acuerdo a las necesidades regionales" (cfr. Farfán González, 2000:66-67).

social, cultural y regional. Se activa así la idea, recurrente, de que el estado-central-serrano (blanco-mestizo) habría sofocado las posibilidades de desenvolvimiento cultural de las identidades locales y étnicas dentro de un pretendido proyecto de homogeneización nacionalista. En este nivel se sitúa el problema de la protección y revitalización de 'la diferencia'.

A propósito de la eclosión de proyectos autonómicos, provenientes sobre todo de la región litoral del país, en el mes de julio de 1999 el Archivo Histórico del Guayas (Banco Central del Ecuador) organiza en Guayaquil el seminario sobre "Identidad Guayaquileña", en el cual participan analistas, historiadores, investigadores sociales, literatos y periodistas de la ciudad. Como se sabe, gran parte de la producción de identidades sociales colectivas (sobre todo de tipo étnico, local o nacional) corre por cuenta de intelectuales que forjan sentidos de continuidad y pertenencia dentro de una 'cultura' dada. Las ponencias presentadas fueron recogidas en una breve publicación que da cuenta de las estrategias argumentativas y de los relatos fundamentales sobre los que reposa la institución imaginaria de la guayaquileñidad. Quisiera dar cuenta de esta narrativa como un ejemplo, quizás el principal, de la recreación de las identidades regionales/locales en el Ecuador de fin de siglo.

"...hemos permitido [los guayaquileños] que nuestra regionalidad y diferencia sea ocultada tras una pretendida identidad que parte de un reino imaginario. Ilusión que además, ha inducido a los quiteños a constituirse en centro y poder, arbitraje y final recurso de apelación en perjuicio de la periferia" (José Antonio Gómez Iturralde, 1999:1).

Con este párrafo se abre la mencionada publicación sobre la identidad guayaquileña. El recurso confrontacional -el antagono, el otro, es Quito- figura como principal estrategia de cohesión y de promoción de las lealtades cívicas de la ciudad. Tal confrontación, como estrategia de distinción, aparece además activando un cierto sentido de derrota y opresión histórica a las identidades locales por parte de un centro-estatal omnipresente y todopoderoso. La ruptura de esta diferenciación jerárquica sería el vínculo integrador del proyecto político-cultural emergente desde Guayaquil.

Tal ruptura pasa por una radical separación y denuncia respecto de las matrices de dominación centralista emanada desde el estado: "el centralismo como poder, racionalidad y percepción ha venido imponiendo una ecuatorianidad homogénea y lisa que negaba nuestras diferencias regionales y no reconocía ni quiere reconocer nuestras diferencias sociales, étnicas y culturales...hemos vivido atenazados por el miedo y la vergüenza de no reconocernos..." (Wellington Paredes Ramírez, 1999:14. Subrayado mío).

El uso del pretérito coloca a este relato dentro del contexto performativo del discurso autonomista. En efecto, está implícito que el centralismo -como configuración institucional y disposición mental- vive sus últimos días, que el movimiento R.A emergente ha derrotado su sistemática disposición a

desconocer las diferencias regionales y que, por tanto, éstas pueden constituir la base de un nuevo modelo político-estatal.

Dos elementos adicionales caracterizan el estilo de recreación de la identidad guayaquileña: a) una apelación a un pasado ancestral étnico, configurado por la herencia de la cultura manteño-huancavilca (cfr. Jorge Marcos, 1999) que dotaría de sentidos de continuidad y antigüedad a la formación identitaria guayaquileña actual, y b) una asociación entre el espacio geográfico -el escenario tropical costeño-, el espíritu mercantil-empresarial y una suerte de mentalidad liberal-extrovertida producto de su función como puerto receptor de frecuentes flujos migratorios (cfr. Paredes, 1999; Arosemena, 1999; Villavicencio, 1999).

Un relato con características muy similares es desplegado por uno de los representantes del Comité Cívico Interinstitucional de Manabí:

“en este mundo globalizado, Manabí considera que la mejor manera de conservar la identidad nacional, regional y provincial, es afirmándose en nuestras raíces ancestrales, para no ser arrasados por la colonización cultural y económica que vive el planeta. Manabí considera que si en el pasado, la leyenda histórica afirma que fue por Bahía de Caraquez, con la llegada de los caras que luego subieron a Quito, como se inició la nación ecuatoriana, hoy...debe ser Manabí la iniciadora de este renacer del Ecuador, con la propuesta de las autonomías”<sup>136</sup>.

Se observa como en la activación de tales identidades locales/regionales -las propuestas de autonomía de Fuerza Ecuador y Ricardo Noboa tienen el mismo tono- se despliega una referencia más bien esencialista que las define simplemente como “unidades naturales e históricas” que deberán sostener y ser preservadas gracias al apuntalamiento del modelo autonómico.

De cualquier forma, se puede observar en este nivel la vinculación entre la demanda autonómica y la retórica regionalista<sup>137</sup>: la defensa, apuntalamiento y recuperación de las identidades subnacionales (locales, regionales, provinciales) constituye un elemento nodal del engranaje discursivo que soporta y sustenta la demanda autonómica.

---

<sup>136</sup> Douglas Vaca Vera, “Manabí Propone cómo hacer nuevo Ecuador”, en ‘Las voces de la Costa’, El Comercio, 29-08-1999.

<sup>137</sup> Uno de los artículos que componen el Cuaderno de Investigación # 4 “AUTONOMIA Guayas” de la Universidad de Especialidades Espíritu Santo de Guayaquil advierte incluso que la predisposición autonómica es parte inmanente de la identidad guayaquileña: “el tema de la autonomía en la ciudad de Guayaquil ha sido consustancial a ella desde su nacimiento” (cfr. Arroba, 2000: 48).

La 'marcha de la guayaquileñidad' o la defensa masiva del Banco del Progreso son señales contundentes de la forma en que la retórica regionalista propicia adhesiones inmediatas que finalmente funcionan como vehículos de procesamiento y presión de las agendas política y económicas de actores específicos (en este caso las elites bancarias y políticas de la ciudad de Guayaquil). El discurso identitario funciona, de este modo, como un instrumento de movilización de la ciudadanía regional, como parte de las estrategias de negociación entre los actores autonómicos y las elites estatales, y como el soporte simbólico de la legitimación de proceso de reforma política.

Existe entonces un deliberado trabajo de ingeniería simbólica para la producción y resignificación de las identidades y los sentidos de pertenencia hacia lo local, provincial, o regional. Intelectuales, políticos, editorialistas sedimentan y justifican la demanda autonómica sobre la base de interpelaciones regionalistas o localistas sostenidas en discursos históricos, geográficos, culturales de alto contenido político. La defensa de las identidades locales constituye el soporte de la demanda por la constitución de auto-gobiernos. La retórica regionalista o la reconstrucción de las identidades sub-nacionales en el discurso autonómico, aparecen como parte de una estrategia de afirmación y legitimización de los intereses de las elites locales que, en el uso de la retórica confrontacionista (con respecto al estado central serrano/quiteño), instituyen el modelo autonómico como el más pertinente para desencadenar la protección, reactivación y despliegue de la historia, la cultura y la identidad locales.

La narrativa R.A ingresa en este punto dentro del campo analítico de la igualdad y la diferencia como supuestos constitutivos del juego de la política democrática. La actual euforia anti-centralista aparece como una idea aglutinante que arrastra a extensos segmentos de las sociedades regionales/locales, y en gran parte de la opinión pública nacional, sobre la base de un discurso reivindicativo del "derecho a la diferencia".

Un campo temático que sería levantado a inicios de la década por el movimiento indígena (con su propuesta de circunscripciones territoriales autónomas, bajo la figura formal de la auto-determinación política, como resultado del reconocimiento de los pueblos indios en tanto que nacionalidades<sup>138</sup>), a saber, la necesidad de dar cabida política e institucionalmente a la diversidad identitaria del país, es re-activado en la narrativa R.A bajo la forma de una incitación a "promover un proceso ordenado de reconocimiento a la especificidad de las diversas regiones, no solo desde la limitada perspectiva Costa y Sierra"<sup>139</sup>.

<sup>138</sup> Confrontar al respecto, Fredy Rivera V., "Indios, Imaginario nacional y política en el Ecuador", Tesis de Maestría FLACSO-México, inédita, 1994.

<sup>139</sup> Fernando Gutierrez, "La consolidación de la Nación como presencia ciudadana", en Las voces de la Costa, El Comercio, 16-08-1999.

El problema de la igualdad en la democracia -que en el ideal jacobino se refiere a la constitución de un espacio público de la política desde donde y en donde se igualan las personas en la matriz abstracta de la ciudadanía (cfr. Petit, 1999)- se ha resignificado como “igual derecho a la diferencia”. Como plantea Fernando Bustamante, “ahora la ciudadanía se expresa en la posibilidad de llevar adelante proyectos de vida particularistas contra la tendencia niveladora de la democracia de ciudadanos. Democratizar es dar poder a lo específico...protegerlo frente a cualquier pretensión homogenizadora” (1999:33).

La posibilidad de constituir regímenes autonómicos, “mini-democracias locales”, estaría entonces estrechamente ligada con esta validación de un status específico, propio y diferencial a cada sujeto regional. Nuevamente se activa la idea del retorno a lo local, pues en este nivel -y no en los dispositivos centrales y lejanos de una administración central- sería más fácil canalizar la auto-organización de las comunidades locales bajo los específicos esquemas políticos, económicos y sociales que quisieran desarrollar.

El apuntalamiento político de lo local es presentado, en la narrativa R.A, desde una perspectiva eminentemente defensiva con respecto a las intromisiones del estado-central. Este particularismo reactivo, precisamente gracias a ello, empieza a perfilar y engendrar posibilidades de sostenerse como una demanda de interés general ya que su estrategia iría más allá de un simple “encierro-regional” y apunta a defenestrar cualquier posibilidad de re-constitución nacional del estado. Las opciones universalistas de la demanda autonómica, el amplio enganche cognitivo que ha propiciado, residirían en su marcada defensa de las diferencias, de la soberanía y de la autodeterminación política locales en contra del ocioso, depredador y liso Estado nacional (cfr. Bustamante, 1999:35-36).

Sin embargo cabe señalar que aun cuando desde el performace discursivo de los regionalistas autonómicos se reitera a menudo la idea de que sólo con el “fortalecimiento de las partes el todo nacional puede vigorizarse”<sup>140</sup>, las relaciones local-regional-nacional son más complejas y no presentan una articulación progresiva de la nación y del estado, desde lo que puedan hacer sus fragmentos. La carencia de posicionamiento respecto de los nuevos perfiles del ordenamiento estatal y del espacio nacional en su conjunto colocan la imagen de identidades locales y regionales replegadas sobre sí mismas, asunto que puede dejar intocada la reconstrucción de los imaginarios nacionales oficiales y dominantes.

### c) Los ‘anti-autonómicos’

La extensión e intensidad de la difuminación de la retórica R.A debe ser leída, además, en torno de

---

<sup>140</sup> Cfr. Propuesta Autonómica Manabí (1999), W. Paredes-Ramírez (1999), Propuesta Fuerza Ecuador (1999).

las contra-argumentaciones desplegadas por diversos sectores políticos con miras a matizar, confrontar o bloquear el surgimiento del problema regional y de las propuestas para su resolución. Al visibilizar tales posiciones 'anti-autonómicas' será posible dimensionar los sentidos y contenidos del conflicto regional en el Ecuador.

En primer término cabe señalar que, en lo fundamental, son actores estatales los que han desplegado una retórica reactiva y/o defensiva ante la idea de la constitución de un régimen autonómico o de un modelo institucional descentralizado que re-articule la relación estado - regiones en el país. Tales posturas reactivas han sido expresadas sobre todo en torno de dos variantes argumentativas:

a) La puesta en escena de un modelo autonómico (federalista o descentralizado) significaría la disolución de los contenidos de la unidad nacional<sup>141</sup>. Las Fuerzas Armadas han sido particularmente sensibles frente a este tema y han reaccionado en torno de una retórica nacionalista<sup>142</sup>. En el mismo tono unificador se han manifestado sectores de la Iglesia Católica.

En términos generales, se trata de una estrategia discursiva que asocia las diversas propuestas de transformación del modelo de Estado con la temida posibilidad de una fragmentación de la nación. El razonamiento estatal en contra de las invocaciones regionalizantes, entonces, se ha anclado en una apelación emotiva de los imaginarios nacionalistas -el "amor-político" a la nación en palabras de Benedict Anderson (1993).

Tal lectura puede ser codificada no simplemente como una defensa del *statu-quo* institucional sino, sobre todo, como la reconfiguración o desplazamiento de los límites discursivos en torno a los cuales ha operado la cuestión regional: de una discusión sobre los lineamientos técnicos, jurídicos o de las estrategias procedimentales para activar la reforma, el problema es movilizad hacia los terrenos simbólico-afectivos sobre los peligros de diluir y desagregar la unidad nacional.

Condicionar las reformas autonomistas a la 'unificación de la nación' constituye un giro discursivo que coloca la imagen de que el proceso reformista puede encararse sólo si es que antes tiene lugar un momento superior de soldadura de las diferencias al interior del cuerpo de la nación. No

---

<sup>141</sup> Desde marzo de 1999, durante los meses más conflictivos de la crisis bancaria, tanto el Vice-presidente de la República (hoy Presidente) como el Ministro de Gobierno y otros funcionarios cercanos a la presidencia efectuaron reiteradas intervenciones públicas en favor de la unidad nacional. El 24 de marzo y el 5 de abril, el Ministro de Gobierno y el Secretario de la Administración Pública, respectivamente, manifestaron que se debe pensar el proceso de descentralización "siempre y cuando se enmarque en un proceso de unificación nacional" (Cfr. El Universo, sección 1, pag. 3)

<sup>142</sup> El General Telmo Sandoval señaló su desacuerdo "con el federalismo y las autonomías regionales, llamando a la unidad nacional y a presentar propuestas técnicas con contenidos que las respalden" (El Universo, 29-Marzo-1999, Sección 1, p.5).

obstante, no se ponen en juego los contenidos -simbólicos, políticos, económicos- que viabilicen la estabilización de lo nacional; su invocatoria permanece en un estado retórico, sin que por ello el argumento pierda una dimensión normativa y un tono imperativo.

b) La viabilidad de las autonomías o de la descentralización política del Estado constituye, sobre todo, un problema administrativo de desburocratización o desconcentración del Estado. En efecto, tanto el Presidente como su gabinete se han referido al problema regional fundamentalmente en tomo a la necesidad de activar una reingeniería del Estado que reduzca y fusione ciertos ministerios, que facilite la delegación -desde el nivel central- de funciones a instancias seccionales y actores comunitarios sobre todo en las áreas de salud y educación.

La diversidad de cuestionamientos levantados por el discurso R.A queda reducida, de esta forma, a un problema de eficiencia administrativa estatal o de acercamiento de las estructuras centrales a los niveles sub-nacionales. Dos ejemplos ilustran esta tendencia argumentativa.

El primero alude a las declaraciones del Ministro de Gobierno al referirse al tema de la reforma del Estado: "voy a trabajar cada quince días en una capital de provincia al menos un día" (cfr. El Comercio, 1-03-1999, A-12). La imagen de uno de los íconos principales del sistema político vigente -el ministro de gobierno- circulando de forma intermitente en los diversos espacios y sociedades locales hasta ahora ajenas a la intervención estatal, constituye una poderosa metáfora de la forma en que se entiende desde el Estado al problema regional. Se trataría de dispersar de modo perentorio al Ejecutivo hacia las geografías regionales escasamente gubernamentalizadas; relocalizar y evidenciar la presencia del centro sin constituir nuevas institucionalidades locales y sin modificar la lógica centralista de conexión con los niveles sub-nacionales; e instituir lo estatal por medio de corporalizaciones -caras y cuerpos específicos- encarnadas en las figuras de sus principales funcionarios. En suma, se trata de una multiplicación -monitoreada desde el centro del sistema político- de la parafernalia estatal (íconos, símbolos, medidas) por fuera de su locus habitual, Quito y Guayaquil (cfr. Barrera. et. al, 1999: 106-107).

El segundo caso se refiere a la función del Consejo de Modernización del Estado (COMAN) como parte de la estrategia estatal en torno al conflicto regional. Así, una de las primeras medidas que adoptó el régimen fue crear dos unidades del CONAM, para que una de ellas resida en Guayaquil: "se inicia [con ello] el proceso de descentralización, se podría dirigir desde esta ciudad los trámites necesarios para la concesión de vías, privatización y gestión de aeropuertos, agua potable, etc."<sup>143</sup>. Además de denunciar que la concentración decisional en la puesta en juego del proceso permanecería intocada -el CONAM es una instancia adscrita directamente a la Presidencia- esta

---

<sup>143</sup> Palabras del Presidente de la República en noticia publicada en El Universo el 27 de julio 1999.

declaración evidencia que la reforma política es vista sobre todo como una serie de ajustes institucionales intra-sistémicos conducidos bajo la égida de una lógica eficientista de corte administrativo. La instauración del régimen autonómico aparece como un asunto exclusivo de las burocracias estatales creadas para tal fin, se trataría de rediseñar los instrumentos de gestión institucional, dotar de nuevas racionalidades a los funcionarios estatales y hacerlo desde un enfoque empresarial<sup>144</sup>.

Quedan, de esta forma, invisibilizados los tópicos centrales del discurso regional-autonómico relativos al modo de desarrollo, a las nuevas institucionalidades locales, a la re-negociación de las identidades locales, y encapsulados en el campo técnico de una reforma administrativa dirigida desde los dispositivos centrales del sistema político.

Los dos circuitos argumentativos mencionados permiten señalar que el malestar regional y las demandas autonómicas han conseguido colocar en el debate público el tema de la reforma estatal a pesar o en contra del Estado<sup>145</sup>.

+++

Luego de estudiar la coordinación argumentativa, los principales puntos de activación del discurso regional-autonómico, así como de visibilizar las posturas en su contra, es posible estudiar la incidencia que el fin del conflicto fronterizo con el Perú ha tenido en la emergencia del conflicto regional. A ello dedico las siguientes páginas. Con todos esos elementos, el acápite final de esta capítulo ensaya la construcción de una tesis global conclusiva sobre los intereses y racionalidades en disputa en el surgimiento de la movida autonomista.

---

<sup>144</sup> Según palabras de un funcionario del CONAM: "la modernización del Estado debe procurar la reducción de los costos administrativos, el menor uso de la burocracia e incluso la posibilidad de ahorrar recursos al fisco" (El Universo, 20 de mayo 1999). Citó, además, como ejemplo de ello la estrategia del Bono Solidario creada por el gobierno de Mahuad.

<sup>145</sup> La drástica ausencia de los principales partidos políticos (DP, ID, PRE, Pachacituk) en el debate sobre el tema da cuenta también de la apatía de los principales actores del sistema político con relación a la tematización de lo regional.

### 5.3 Excurso uno: ¿CON LA PAZ GANAMOS TODOS? Fin del conflicto fronterizo y malestar regional (Re-elaborando una hipótesis)

Las semanas sucesivas a la firma de la paz entre Ecuador y Perú, suscrita por sus dos presidentes el 26 de octubre de 1998 en Brasilia, vieron emerger en la opinión pública de ambos países una serie de interpretaciones que, en general, veían como beneficiosos los procesos de negociación que habían conducido al definitivo cese de hostilidades. Sin embargo en el caso ecuatoriano, de forma paralela a estas lecturas, algunos analistas<sup>146</sup> consideraron que el fin del conflicto fronterizo ocasionaría un resurgimiento de los conflictos identitarios de carácter regional. La ecuación trazada parecía simple: sin un 'enemigo' interno que cohesione a la nación ecuatoriana, tal habría sido la funcionalidad del beligerante imaginario levantado respecto al Perú, la hostilidad regionalista al interior de país volvería a desatarse. La paz aparece como caldo de cultivo para un rebrote regionalista.

En este apartado me propongo examinar, precisamente, las limitaciones conceptuales e históricas de esta tesis para, sobre esta base, reformular analíticamente las posibles conexiones causales entre el tratado de pacificación y el resurgimiento de la conflictividad regional. En torno a tal relectura será posible documentar su eficacia explicativa, a saber, explorar los modos de confluencia entre el fin del conflicto fronterizo y la re-emergencia de los discursos regional-autonómicos.

#### 1. Los peligros de la tesis del regionalismo 'post-conflicto'<sup>147</sup>

La noción constructivista de que las naciones se constituyen en torno a un proceso conflictivo de autodeterminación se opone frontalmente a las explicaciones que ven en ellas a entidades estáticas definidas de manera fatal desde sus remotos orígenes y a la idea de que los conflictos entre naciones permiten explicar el desenvolvimiento, la mayor de las veces trágico, de su historia (cfr. Barsa, 1999).

Precisamente, este tono 'esencialista' parece emerger en la visión que entiende que el fin del imaginario nacional centrado en un contundente anti-peruanismo habría impulsado el estallido de la conflictividad regional. Tal argumento puede ser presentado así: el conflicto fronterizo y la beligerante relación con el Perú habrían recubierto, escondido, bloqueado, frenado, o disipado las disputas e identidades regionales pre-existentes; con la suscripción de los tratados de paz, de forma automática, desaparecen las trayectorias de filiación a lo nacional anclados en la simbólica espacial y

<sup>146</sup> A manera de ejemplo cabe mencionar los editoriales de Eduardo Castillo Barredo y Fabián Corral publicados en el diario El Comercio el 27 y 28 de julio de 1999 y el análisis prospectivo de Fredy Rivera (1999).

<sup>147</sup> El argumento que se expone a continuación se debe en gran parte a la sugerente interpretación del conflicto étnico en Yugoslavia efectuada por Pavel Barsa en el artículo "Conflictos étnicos y racionalidad política en la primera guerra Yugoslava (1991-1995)", Revista ECUADOR DEBATE no. 48, diciembre de 1999, Quito.

despiertan, luego de un letargo de casi sesenta años, los poderes regionales y locales con las banderas autonómicas bajo el brazo.

Además de que la coincidencia temporal entre el exitoso desenlace de las negociaciones de paz (a fines de 1998) y el contundente reinicio del malestar regional (advertido desde marzo de 1999) no constituye argumento suficiente para sostener las reflexiones que se tejieron en los primeros meses post-bélicos y en el mismo curso del estallido regional-autonómico, la tesis en cuestión conlleva cuatro peligros adicionales:

- a) El primero, invisibiliza la actuación de precisos agentes políticos en la activación de variadas y multiformes retóricas de inclusión nacionalistas y regionalistas, ya que supondría que todo el juego de construcción identitario reposa en la internalización masiva de credos patrióticos consumidos de una vez y para siempre.
- b) El segundo tiene que ver con el hecho de que se pierde de vista la evolución política, económica, cultural de los poderes e identidades regionales en relación a procesos históricos disímiles de los que llevaron, desde 1941 con la firma del Protocolo de Río de Janeiro sobre todo, a la constitución de un nacionalismo basado en la afirmación y disputa de la frontera. Según tal argumento, el sentido de las identidades regionales, sus modalidades de invención, sus filtros constitutivos y sus intereses vendrían dados o pre-existirían inmutablemente al conflicto territorial.
- c) El tercer peligro alude a la representación del conflicto fronterizo como dispositivo de neutralización de las diferencias, disparidades y disputas regionales, con un efecto homogéneo y universalista que no habría dejado resquicios ni fisuras para la expresividad de las identidades sub-nacionales; este argumento esconde la recurrente reiteración de fracturas y choques entre los poderes regionales desde –y a pesar de– la misma formación del estado-nacional post colonial y de sus sucesivas reformas y transformaciones.
- d) Finalmente, la tesis en cuestión deja entrever la ilusión de que, conflicto territorial mediante, los sentidos de lo nacional-ecuatoriano permanecieron estables, sólidos, fijos e incuestionados durante toda la segunda mitad de siglo XX: los procesos de reinención y fractura de lo nacional, sin embargo, se han expresado de forma persistente en torno a retóricas étnicas, espaciales y regionales (cfr. Capítulo 4).

Tales distorsiones teóricas e históricas abren campo para construir un escenario explicativo que, si bien está conectado con la tesis mencionada, tiene un matiz interpretativo con consecuencias analítico metodológicas distintas. En efecto, siguiendo siempre la perspectiva teórica constructivista respecto del problema de las identidades sociales quisiera plantear que –a efectos de estudiar la relación entre el cese de hostilidades con el Perú y el reaparecimiento de la pugna regional en el Ecuador– es necesario observar el rol del gobierno nacional en la gestión del proceso de

pacificación, es decir, durante el periodo subsiguiente a la firma de los acuerdos de Brasilia. Mi hipótesis, en este sentido, señala que el gobierno central no ha elaborado una estrategia post-conflicto para recomponer las imágenes de la 'nueva nación' de una forma tal en que aparezca evidenciado porque razones con la "paz todos ganamos". Tal ausencia gubernamental ocasionaría un déficit simbólico en la producción de lo nacional y, por tanto, abriría un terreno fértil para la eclosión del malestar regional en el Ecuador de fines de siglo.

Un planteamiento como éste se basa en la idea de que las identidades nacionales están inmersas en un permanente proceso de invención y reinención de la parte de específicos actores políticos – instituciones, élites gobernantes, movimientos sociales, etc.- y que para entender los contenidos de su despliegue es necesario remitirse a las acciones, intereses, discursos que éstos emiten con el fin de legitimar o resignificar determinados imaginarios nacionales.

El énfasis en el análisis de las prácticas y estrategias públicas con que el gobierno nacional ha enfrentado el proceso de re-construcción de lo nacional, luego de la firma de la paz, obedece no sólo a la específica coyuntura histórica en que se sitúa el problema sino a consideraciones de orden teórico ligadas a ella. En el primer nivel hago referencia a que habida cuenta de la densidad e importancia simbólica de la cuestión fronteriza en relación a la construcción de la identidad ecuatoriana y de los efectos políticos y emocionales que la disolución del conflicto podrían ocasionar en vías a cuestionar tanto el proceso negociador como la misma estructura del estado central, cabía esperar que desde las instancias gubernamentales se desplieguen estrategias puntuales destinadas a legitimar y re-imaginar 'la nación producida' como efecto del proceso de paz. Ello se basa en el supuesto teórico de que la institución de los imaginarios nacionalistas está estrechamente ligada con los dispositivos de gobierno de las elites estatales: la continuidad, persistencia, transformación o parálisis de tales instrumentos incidirán sobre las formas y contenidos que los relatos nacionales adopten en el tiempo (cfr. Capítulo 3).

Las reacciones, el consumo y la interpretación de tales estrategias gubernamentales de parte de otros actores políticos y sociales permitirán, además, situar en un campo analítico más amplio la pertinencia y validez de la hipótesis en cuestión.

Para el estudio de las políticas, prácticas y discursos producidos por el gobierno nacional a raíz del 26 de octubre de 1998 me he remitido a la información de prensa (el Comercio y el Universo) publicada hasta diciembre de 1999 al respecto<sup>148</sup>.

---

<sup>148</sup> Ver Anexo # 2.

## 2. La fractura política en el Ecuador post-firma de la paz

Antes de proceder al análisis de las estrategias gubernamentales en la gestión de los efectos del proceso de paz en el imaginario nacional, cabe precisar brevemente 'la cualidad' política del proceso negociador. Hago referencia, en este sentido, a la visibilización del tipo de articulaciones políticas que sustentaron, en el frente interno, la construcción y despliegue de diversos procedimientos, instrumentos y las mismas resoluciones finalmente alcanzadas.

Al contrario de las versiones 'oficiales' sobre la solidez de los consensos políticos que sustentaron las negociaciones, cabe enfatizar que luego de firmados los acuerdos de paz, dos ex-presidentes de la República (pertenecientes a dos de los partidos políticos más importantes del país, PSC e ID) manifestaron su desacuerdo con los términos en que se resolvió la cuestión limítrofe con el Perú. De igual modo el Partido Roldosista Ecuatoriano –tercera fuerza electoral– planteó el enjuiciamiento político del Presidente de la República bajo cargos de traición a la patria. Si a ello se suman algunas declaraciones de altos oficiales de las Fuerzas Armadas manifestando su malestar respecto a los nuevos límites territoriales del país<sup>149</sup>, y el hecho de que hasta dos años después de firmados los acuerdos continúen circulando versiones sobre el proceso en términos de 'pérdida histórica', 'cercenamiento territorial', 'solución indigna', etc., se evidencia que la articulación política en torno a los resultados conclusivos de las negociaciones de paz, se produjo en base a una hegemonía escasamente estabilizada y a un consenso precario.

El gobierno nacional de J. Mahuad ejecutó el tramo final del proceso<sup>150</sup> sin haber conseguido fijar de forma amplia y estable sólidos referentes de cohesión y consenso en cuanto a la legitimidad de los mecanismos<sup>151</sup> y los 'productos finales'<sup>152</sup> de la negociación.

Tal fragmentación política tendría que ver con la cualidad misma del proceso de negociación que, según documentan Carlos Espinosa (1999) y Carlos Reyna (1999), distó de ser inclusiva, transparente y participativa. La necesidad del equipo negociador ecuatoriano de resolver el dilema de mantener la fidelidad a las aspiraciones territoriales en la zona del Maraón (salida soberana, retención del alto Cenepa, proclamas amazónicas) u optar por una salida realista bajo parámetros

---

<sup>149</sup> Confrontar los artículos publicados en el periódico el Universo (26, 27, 28 y 30 de octubre 1998) en torno a la división de la cúpula militar en torno al fallo.

<sup>150</sup> El análisis aquí desplegado, insisto, se refiere a la resolución definitiva y a la etapa posterior a la firma de los tratados de paz. Durante el curso de las negociaciones, a pesar de la discrecionalidad en el manejo informativo, se construyó un cierto consenso entre los principales actores políticos (cfr. Espinosa, 1999) y la propia sociedad civil (cfr. Bonilla, 1999: 28-29).

<sup>151</sup> Se cuestionó por ejemplo el rol pre-establecido que fuera adjudicado al Poder Legislativo en el conocimiento y aprobación de la propuesta final de los garantes. En palabras de León Febres Cordero, líder del PSC y alcalde de Guayaquil: "se engañó al Congreso porque el mismo no tiene nada que opinar en cuanto a la delimitación de la frontera" (El Universo, 30 de octubre de 1998. Sección 1, pp. 5).

<sup>152</sup> Los líderes máximos del Partido Social Cristiano incluso solicitaron la devolución de Tiwintza al Perú por cuanto se trata de un territorio extranjero; la propiedad privada de tal área no es digna para el país (cfr. El Universo/El Comercio, semana 29-30-31 de octubre de 1998).

que traccionarían tales aspiraciones, implicó el establecimiento de una estrategia de exclusión de la opinión pública y de los principales sectores políticos del conocimiento de los detalles y de la información relevante sobre los procedimientos y contenidos del acuerdo: “los diplomáticos...eludieron los controles democráticos sobre la política exterior, desenfatuizando tanto la transparencia como la participación ciudadana” (Espinosa, 1999: 121).

En efecto, el cabal conocimiento de los detalles de la ‘deserción’ de los negociadores ecuatorianos de la tesis maximalista de soberanía sobre el Amazonas, por ejemplo, habría perturbado el curso de las tratativas y habría quebrado el consenso interno logrado respecto de la necesidad de firmar la paz. La moratoria de información, la exclusión de los partidos políticos y la misma diplomacia presidencial —encarada entre Mahuad y Fujimori en el tramo final de las conversaciones— habrían sido parte de una cuidadosa estrategia del equipo negociador<sup>153</sup> a fin de procesar adecuadamente la ecuación entre un acuerdo de paz realista y el abandono de las pretensiones territoriales.

Si bien se entiende el abandono de mínimos procedimientos democráticos durante las negociaciones, por el pragmatismo diplomático requerido para procesar los impactos emocionales que la firma de la paz tendría en un país que ha construido su principal referente de nacionalidad a partir de imaginarios territoriales (ahora bloqueados), cabe preguntarse sobre la legitimidad y eficacia de tales ‘atajos conversacionales’ para la generación de articulaciones políticas hegemónicas: las antes mencionadas fracturas, disensos y posiciones antagónicas frente a los resultados finales de la negociación evidencian la fragilidad de los consensos que la sostuvieron y, al mismo tiempo, permiten matizar las lecturas que ven al proceso en clave de ‘armonía interna’, ‘ausencia de oposición significativa’, ‘neutralización de los discursos opositores’ o incluso como una ‘etapa acabada’ (cfr. Espinosa, 1999; Bonilla, 1999).

Aunque la presencia de estos polos antagónicos deba situarse en el marco de la permanente conflictividad política entre los principales poderes del Estado (la recurrente ‘pugna de poderes’), en la inestabilidad de las coaliciones partidistas, en la necesidad electoral de marcar el ‘espacio oposicional’ con respecto a los gobiernos de turno, y en la escasa tendencia cooperativa entre el ejecutivo y el congreso nacional —señales todas éstas de los problemas del sistema presidencialista vigente en el Ecuador<sup>154</sup>— el hecho de que el pliego confrontacional se haya establecido en torno de un tema neurálgico para la integración del sistema social en su conjunto, evidencia que el trauma

---

<sup>153</sup> Según Espinosa se realizaron tres operaciones paralelas: “generar la ilusión de que se estaban persiguiendo los objetivos territoriales para legitimar las negociaciones y engendrar una catarsis colectiva; lograr concesiones alusivas a las expectativas tradicionales con el fin de salvar los ánimos patrióticos y desmitificar la memoria colectiva que sustentaba las aspiraciones territoriales” (1999: 114).

<sup>154</sup> Confrontar al respecto el trabajo de Catherine Conaghan “Partidos débiles, políticos indecisos y tensión institucional: el presidencialismo en el Ecuador”, 1998.

territorial no ha sido digerido con la firma de los acuerdos y que continua emergiendo como un campo significativo en disputa<sup>155</sup>.

Tal como estas imágenes disidentes insinúan, el proceso de legitimación política y simbólica de los acuerdos fronterizos de octubre de 1998 no se habría consumado con la firma de la paz entre las dos naciones; se requería una intervención estratégica de la parte del gobierno nacional, y en especial de su frente diplomático, para otorgar contenidos precisos a la narrativa sobre los beneficios de la paz y para la resignificación de los imaginarios nacionales. Como documento a continuación, en este nivel residiría uno de los vacíos en la estrategia gubernamental de legitimación de las negociaciones.

### 3. La reconstrucción de la paz: un déficit material y simbólico

Si se acoge la argumentación de Espinosa en cuanto a la eficaz labor terapéutica que el proceso de negociación habría significado en relación a disipar la traumática memoria colectiva de los ecuatorianos respecto del problema limítrofe, cabría preguntarse cómo prosiguió la terapia –si lo hizo– después de firmados los acuerdos de paz. Resulta poco admisible la idea de que el proceso de re-imaginación de lo nacional –abandonar la densa y sedimentada significación identitaria, oposicional respecto al Perú y positivizada respecto a la figura del país amazónico– pueda asumirse como acabado si, como menciona tal autor, el lineamiento estratégico se circunscribió al período de las tratativas.

Al revisar la secuencia periodística de los meses post-firma de la paz no se registra de la parte del gobierno nacional, de su frente diplomático o de los respectivos ministerios una estrategia específica destinada a la búsqueda de nuevas lecturas sobre el conflicto territorial de 1941, a las posibles reformulaciones de los planes de enseñanza de ‘historia (geografía, cívica) nacional’ en los niveles primario y secundario, a la puesta en juego de íconos nacionales alternativos, en suma, en la construcción de una nueva narrativa histórica que permita la re-interpretación de la memoria colectiva sobre las relaciones con el Perú. Podría decirse, entonces, que la mencionada labor terapéutica destinada a administrar los impactos emocionales del abandono de la tesis maximalista sobre los límites fronterizos con el Perú se limitó al período previo a la ronda final de negociaciones y a la misma ejecución de éstas<sup>156</sup>.

---

<sup>155</sup> Por ejemplo, a la luz del levantamiento indígena-militar del 21 de enero del 2000 se hizo evidente el malestar de la oficialidad militar cuando uno de los tenientes coroneles insurrectos hizo alusión a la cuestión fronteriza como una de las materias pendientes y cuestionables en la administración de Mahuad (cfr. Vistazo, # 779, Febrero 2000)

<sup>156</sup> Tal como señala Espinosa: “La cancillería hizo la relectura de la historia en las reuniones reservadas de la cancillería con los medios de comunicación entre marzo y junio de 1998” (1999:127).

La terapia desplegada en medio de las negociaciones y como parte de éstas se habría suspendido al alcanzarse -bajo la ilusión del desvanecimiento de un nítido campo opositor en juego- la firma final de la paz: se crea la ficción de que el desaparecimiento del síntoma –una suerte de frustración beligerante con respecto a los resultados conclusivos- sería señal de que el trastorno –el trauma territorial- está superado. Tratamiento y lectura funcionales a la ejecución de los planes del frente diplomático que, no obstante, deja clausurada una visión histórica de la construcción, reconstrucción y deconstrucción de las fronteras nacionales.

Cabe destacar, sin embargo, los campos en que el gobierno nacional ha fundamentado sus actuaciones en la era post-firma de la paz. El énfasis central en tales narrativas recae en torno de registros de corte económico, desarrollista, y comercial: el fin del conflicto limítrofe supondría el acceso a bienes materiales tangibles (recursos económicos, inversiones, integración comercial, nueva infraestructura en la región fronteriza, etc.) que activarían el mejoramiento de los niveles de desenvolvimiento del país.

En efecto, al igual que en el transcurso de las negociaciones y luego de su concretización, el Presidente de la República, el Canciller, diputados del partido gobernante y ministros de los frentes económicos desplegaron un discurso de eminente contenido económico-comercial enfocado a visualizar los beneficios que la firma de los acuerdos de paz podrían traer para la integración comercial, financiera y arancelaria entre los dos países andinos con los consecuentes efectos de crecimiento económico para el país. El conflicto bélico habría bloqueado y disminuido una potencial explotación de nuevos mercados los que, con la firma de la paz, aparecen como espacios económicos emergentes de primer orden. La figura de que las dos economías nacionales son “recurrentes y no competitivas” ha sido frecuentemente activada en el período que se analiza.

La ‘nueva’ nación empieza a tejerse con suturas comerciales y demandas de integración comercial; el antiguo “Caín de América” trasmuta su figura hacia la de nuevo socio económico. La frontera disipa su contenido simbólico de agregación de pertenencias nacionalistas y se convierte en zona productiva y empresarial virgen, espacio apropiado para la innovación y la captura de mercados desconocidos.

Esta narrativa se articula y es potenciada por medio de la actuación de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BID, BIRF), de los organismos de crédito internacional (CAF) y de los países garantes (sobre todo Estados Unidos y Brasil) que auspiciaron el proceso de pacificación e incluso lo

impulsaron con el ofrecimiento de préstamos y desembolsos no reembolsables<sup>157</sup> para planes binacionales y de desarrollo fronterizo.

En el mismo sentido una de las primeras iniciativas del gobierno fue la de apoyar y coordinar, por medio de la cancillería, la iniciativa empresarial de organizar el Primer Encuentro Binacional de Empresas Ecuador-Perú con el propósito de incrementar las exportaciones de los dos países<sup>158</sup>.

De igual forma, la primera visita oficial de Jamil Mahuad (11-agosto-1999) y del Ministro de Comercio (3-mayo-1999) tuvieron como objetivo principal discutir los temas relacionados a la liberación de aranceles y, en general, a la necesidad de estrechar lazos comerciales.

Las declaraciones del cuerpo diplomático apuntan así mismo al re-direccionamiento de sus funciones que, en la época de post-guerra, deberá situarse sobre todo en la promoción de exportaciones y en la búsqueda de integración comercial, "la nueva política exterior va encaminada a la promoción económica del país"<sup>159</sup>. Se menciona la necesidad de efectuar este trabajo dentro de la perspectiva de integración regional dentro de ALCAL<sup>160</sup>.

Cabe señalar, sin embargo, que la activación de tales iniciativas han corrido en gran parte de propia cuenta de los grupos empresariales, comerciales, bursátiles, etc. La prensa registra la inconformidad de estos sectores con respecto a las políticas gubernamentales respecto al tema arancelario y a la misma promoción del país en el exterior<sup>161</sup>; ello habla de su protagonismo en el fortalecimiento de los vínculos económicos entre los dos países y en la propia promoción de la consecución y de los beneficios de la paz<sup>162</sup>.

La constitución de la Cámara de Producción del Sur de Ecuador y el Norte de Perú (5-11-1998, El Universo, 1-4), así como la firma del Documento donde se crea la Asociación de Cámaras de la Frontera Ecuador-Perú, acto realizado en Puerto Bolívar, con el fin de impulsar el comercio binacional y la integración comercial (7-12-1998, El Universo, 1-13), y otras negociaciones y

---

<sup>157</sup> El BID y la CAF se comprometieron con 500 millones de dólares y los EEUU con dos millones no reembolsables para 20 proyectos de prioridad económica. Estos fueron los logros obtenidos en la "Cumbre financiera por la paz" celebrada en Washington. (cfr. El Comercio, 5 de febrero de 1999, B-3).

<sup>158</sup> Cfr. El Universo y El Comercio, 8-12-1998.

<sup>159</sup> Declaraciones de Francisco Carrión Mena, vice-canciller de la República. (10-enero-1999, El Comercio, A-3).

<sup>160</sup> Cfr. Declaraciones desde la Cancillería (El Comercio, 25-enero-1999, A-1).

<sup>161</sup> Cfr. El Comercio, 27-septiembre-1999, A-6.

<sup>162</sup> La Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones del Ecuador (CORPEI), incluso, lanzó un pequeño folleto donde se destaca su papel en el proceso de integración con el Perú (Cfr. El Comercio, 28-abril-1999, A-6).

declaraciones de los sectores agropecuarios, ganaderos, textiles, navieros, bursátiles<sup>163</sup>, dan cuenta del rol preponderante de los sectores privados y del nítido registro económico-comercial -en la perspectiva de acelerar la apertura e integración de las economías- con el que el proceso de paz se significó desde los principales actores económicos del país y con el que el gobierno nacional ha tratado de legitimar las negociaciones de paz.

Todo este marco permite advertir, al mismo tiempo, que la retórica y la dinámica de la globalización económica e integración comercial habrían incidido de forma contundente en la resolución final del conflicto limítrofe Ecuador-Perú.

Por otro lado, pero de forma mucho más residual, se observa una retórica diseminada sobre todo por altos miembros de las Fuerzas Armadas que significan al proceso de pacificación como la oportunidad para promover el desarrollo social de las regiones fronterizas<sup>164</sup>, acciones en las que -cabe recalcar- las Fuerzas Armadas tendrían que concentrarse hacia futuro. Dentro de este registro discursivo, los ministerios de los ramos concernidos -de forma igualmente marginal- observaron la necesidad de apuntalar la firma de los acuerdos por la vía de políticas de integración vial<sup>165</sup>, o de campañas de salud pública para las poblaciones de las fronteras<sup>166</sup>.

En suma, la legitimación de la firma de los acuerdos de Paz y el proceso de resignificación de la nación resultante de aquellos han reposado en una narrativa con un tono eminentemente económico-empresarial, cuyas posibilidades de inclusión y representatividad son escasas habida cuenta de que "solo una parte minoritaria de los dos pueblos se involucran en las relaciones de intercambio económico favorecidas por la ausencia de conflicto" (Reyna, 1999:243). Ello permite señalar que en la idea de los potenciales de la paz para propiciar condiciones favorables para la economía nacional, ésta figura significa más que posibilidades de desarrollo social, el apuntalamiento de los sectores privados en el proceso de integración comercial, financiera y económica en curso a nivel global.

Han permanecido casi intocados los temas relativos a la conexión entre la paz y los derechos humanos, las identificaciones regionales de los pueblos del norte de Perú y el sur de Ecuador<sup>167</sup>, el desarrollo social de las zonas fronterizas, los nexos histórico-culturales de los pueblos indígenas

<sup>163</sup> El Comercio apuntaba que desde el 25 de febrero de 1999 las bolsas de valores de Quito y Guayaquil operarán en forma conjunta con la del Perú en un enlace jamás imaginado antes de la firma de la paz (17-febrero-1999, B-1).

<sup>164</sup> Cfr. El Universo, 28-octubre-1998, 1-1; El Comercio, 1-noviembre-1998, A-3. Declaraciones del Jefe del Comando Conjunto y del Ministro de Defensa respectivamente.

<sup>165</sup> Cfr. El Comercio, 22-enero-1999, A-1: "Cancillería define medios para construcción de carretera binacional".

<sup>166</sup> Cfr. EL universo, 30-octubre-1998, 1-5: "Ministros impulsan plan de salud en la frontera".

<sup>167</sup> Consultar al respecto el texto "El norte del Perú y el sur del Ecuador, entre la región y la nación" de Susana Aldana Rivera, 1999, pp.168-187.

suspendidos por la instauración de las fronteras de los estados-nacionales poscoloniales<sup>168</sup>, el nuevo rol de las Fuerzas Armadas en el contexto de distensión bélica. La difusión de los mapas del espacio nacional ecuatoriano con los nuevos límites territoriales, entre otros temas de particular importancia para la comprensión, y conocimiento ampliado de los beneficios de la paz y de sus efectos en la reinención de los imaginarios nacionales. Tres casos, de entre estos, ilustran los vacíos en las políticas del gobierno nacional al respecto.

En efecto, respecto del tema de las inversiones y obras para el desarrollo de los puntos de frontera cabe señalar que hasta finales de 1999<sup>169</sup>, es decir prácticamente un año después de la firma de la paz, el ofrecimiento de los Estados Unidos de desembolsar 3.000 millones de dólares entre créditos y condonaciones para que el Ecuador aceptara la opinión vinculante de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro —oferta que, como se ha visto, fue utilizada por el gobierno nacional como argumento para acelerar la conclusión del proceso— no se ha concretado. La actuación de la Cancillería en la activación de estas inversiones ha sido bastante deficitaria<sup>170</sup>. El incumplimiento de tales compromisos actúa en contra de las oportunidades de desarrollo social, sobre todo, en las zonas de frontera.

En otro nivel, cabe llamar la atención del escaso tratamiento gubernamental respecto a la 'cuestión fronteriza': el conocimiento, presentación y difusión del nuevo mapa del territorio nacional ecuatoriano ha sido efectuado con reserva y excesiva cautela, remitiendo el asunto a los manejos técnicos entre los funcionarios del Instituto Geográfico Militar y aquellos de la Cancillería. No se encuentran narrativas alusivas a los positivos efectos que la definitiva sutura del espacio nacional generarán en su comprensión, identificación y gestión. En el tema más neurálgico y con mayor impacto emocional en la construcción de los sentidos de pertenencia al país, se ha optado por una vía silenciosa, de perfil bajo: ¿juzgan acaso las autoridades gubernamentales que el nuevo mapa es impresentable y que por tanto su extendida difusión opacaría el tono triunfalista con que se publicitó la paz?

Por último, en lo que concierne a las actividades de promoción de la integración de las nacionalidades indígenas de ambos países —objetivos planteados en la Comisión de Buena Vecindad que forma parte de los acuerdos de paz (Cfr. Viteri, 1999)— también resulta en extremo deficitario lo actuado por el gobierno nacional. La suspensión de la cumbre ecuatoriano-peruano de los pueblos

---

<sup>168</sup> Consultar al respecto el ensayo de Carlos Viteri Gualinga, "La paz: una rectificación de equívocos", Revista Iconos #6, enero 1999, FLACSO-Ecuador.

<sup>169</sup> En los días de la revisión final de este texto el periódico EL COMERCIO publicó la noticia de que 60 proyectos de desarrollo social y de infraestructura arrancarían próximamente en las provincias de frontera como parte del Plan Binacional bajo cargo de fondos provenientes del gobierno nacional. Los créditos de la CAF, BID, BM aún no se concretan (27-agosto-2000).

<sup>170</sup> Confrontar al respecto el editorial "¿Dónde está la ayuda de EE.UU.?" de Washington Herrera (El Comercio, 19-octubre-1999, A-4).

shuar-ashuar en noviembre de 1998<sup>171</sup> y la nua conectividad desarrollada en el sistema fluvial de la amazonía para el nivel intra-comunitario y familiar indígenas constituyen ejemplos de la falta de políticas públicas destinadas a densificar los relatos 'exiustas' sobre la paz y su incidencia en la nueva comprensión de lo nacional.

En suma, se hace evidente la ausencia de discursos extra-económicos que doten de contenidos al proceso de paz, a las nuevas fronteras y a la nación en su conjunto; resulta posible hablar de un déficit de dispositivos simbólicos abarcativos y plurales que reactiven y renueven la producción de imágenes aglutinantes sobre los sentidos de pertenencia nacional. Aún cuando estas carencias están atravesadas por la crisis fiscal, económica y política del Estado-nacional se puede advertir, por medio de las evidencias presentadas, la inexistencia de una estrategia específica, cuyo eje debió ser el frente diplomático, para re-elaborar los sentidos de inclusión a lo nacional, manejar los efectos de los acuerdos de paz en los imaginarios nacionales y, sobre todo, para materializar el discurso "economicista" sobre el que aquellos se sustentaron.

\*\*\*\*\*

De esta forma, desde en enfoque esbozado en este acápite, cobraría coherencia y validez la tesis que relaciona el fin del conflicto fronterizo con la eclosión del malestar regional, siempre y cuando se la vincule con la insuficiencia de las acciones gubernamentales y de otros actores políticos relevantes en la resignificación de lo nacional. No existen actores políticos, partidos, movimientos sociales u organizaciones civiles que porten, sostengan y difuminen discursos de re-semantización de lo nacional. El período post-firma de la paz ha visto la obsolescencia de sujetos y discursos de vocación nacional.

De ahí que si bien, con la firma de los acuerdos de paz, el Perú y la frontera habrían perdido su eficacia simbólica como los principales significantes de la identidad nacional ecuatoriana, es sobre todo en la estrechez y precariedad en la producción y activación de dispositivos simbólicos alternos -que desplacen al argumento territorial de la centralidad que históricamente ha ostentado en la filiación a lo nacional- donde debe enfocarse la explicación de la emergencia de prácticas y discursos identitarios sub-nacionales, regionales o locales.

Se puede afirmar, en definitiva, que la evanescencia de los relatos patrióticos convencionales (el fin de este 'ciclo simbólico' estaría marcado por la firma de los acuerdos de paz), ligada al déficit en las políticas de movilización nacional -en el marco de la apertura económica y comercial del país al contexto global, de una severa crisis fiscal y distributiva y de la fragilidad en la representatividad del sistema político- constituyen factores desencadenantes, una suerte de 'marcos de estructuras de

---

<sup>171</sup> Cfr. El Comercio, 9-noviembre-1998, A-1.

oportunidad' (en términos de Ch. Tilly), del malestar regional registrado en el país. Esta precariedad simbólica, sin embargo, no agota la explicación de la emergencia de las demandas autonómicas; tal como he documentado a lo largo del capítulo, intereses económicos y racionalidades políticas en confrontación emergen como el eje comprensivo desde el cual leer la cuestión regional en el Ecuador de fin de siglo. La visibilización de este argumento ocupa precisamente el último apartado de esta parte del estudio.

#### 5.4 Cierre: La racionalidad política del conflicto regional-autonómico

Esta parte del texto tiene como objetivo argumentar acerca de las conexiones de sentido que explican la emergencia de la demanda regional-autonómica y dejan entrever la racionalidad y los intereses de los actores involucrados en el conflicto regional. Utilizando la información desplegada a lo largo de capítulo, trato de dar cuenta de los procesos que han conducido a los actores sociales y políticos locales y regionales a construir y reconstruir específicas identidades y solidaridades, a partir de disputas sociales concretas, en torno a determinados desarrollos estructurales y culturales que contribuyen a efectuar dicha demanda.

La tesis global puede ser enunciada de la siguiente forma: el apuntalamiento de los relatos regional-autonómicos se produce en el marco de una disputa por los recursos y los poderes (facultades) que el Estado central petrolero ha controlado durante más de dos décadas -y que ahora le son más bien escasos. La demanda autonómica, y la activación de retóricas regionalistas, tienen entonces una matriz de difuminación eminentemente material.

Desde esta perspectiva, los elementos que estarían en juego con la emergencia de las demandas autonómicas tienen que ver con las posibilidades y modalidades de redistribución de los exiguos recursos estatales, con las potenciales nuevas formas de gestión económica de los territorios 'autonomizados' (la implantación de nuevos modelos de vinculación con el sistema económico internacional), y la constitución de nuevas institucionalidades locales que permitan una reconfiguración de las relaciones de poder entre elites y sociedad local. Todos éstos cambios se abrirían con el rediseño de la estructura estatal vigente en la dirección de un modelo de autogobiernos locales. Este escenario permite referirse al conflicto regional, entonces, como uno en que determinadas elites locales disputan recursos (políticos y económicos) entre sí y con respecto al estado-central.

Lo anterior significaría que en la retórica regional-autonómica la específica reconstitución de las identidades locales asume una función más bien instrumental: la figura de identidades locales avasalladas y sistemáticamente ignoradas por el estado nacional no puede ser vista como la matriz causal del estallido del conflicto regional en el país sino como uno de los instrumentos, tal vez el principal, para activar la intensa adhesión y movilización política en torno de la causa autonómica. El regionalismo no es el origen del malestar sino el medio a través del cual actores determinados (las elites locales) construyen y disputan específicos intereses.

La forma en que las elites políticas, económicas y financieras de la ciudad de Guayaquil utilizaron el conflicto entre el Estado central y la banca de la ciudad, nucleada en torno del Banco del Progreso, es elocuente respecto a los usos estratégicos de la identidad local en una disputa por intereses

20

>

NO SOLO  
UNA RETÓRICA  
ES UNA  
PRÁCTICA

materiales concretos. La marcha del 22 de marzo de 1999, auspiciada desde el propio gobierno municipal, colocó ante la opinión pública local y nacional la idea de que el cierre del mencionado banco obedecía a una conspiración regionalista serrana; la dimensión técnica, legal del problema quedó invisibilizada. Las elites de la ciudad consiguieron activar una movilización social y política de corte regional como estrategia de negociación, presión y protección de proyectos particulares. La sociedad local aparece de esta manera como instrumentalizada por medio de la puesta en escena de una retórica regionalista que propició inmediatas adhesiones y solidaridades con la causa del Banco del Progreso, ícono estratégico de la guayaquileñidad.

La relativamente fácil mecánica de agregación y movilización de las lealtades locales, que evidencia este episodio, da cuenta de la formación fuertemente consolidada de las identidades regionales. Giménez (1993) señala que se pueden distinguir grados de pertenencia socio-territorial según el nivel de involucramiento o de compromiso de los ciudadanos con su espacio; éstos pueden ir desde un simple reconocimiento del "status de pertenencia" al compromiso ideológico y militante, en este último caso habla de regionalismo o de movimientos regionales. Tal figura resulta pertinente para caracterizar la movilización política generada en el caso del conflicto bancario. No se trata entonces de negar la existencia de densas formaciones identitarias regionales sino de advertir que en este caso su activación forma parte de estrategias y de intereses políticos prefijados.

La estrategia discursiva regionalista activó, en lo fundamental, una retórica confrontacionista (el antagono ha sido representado en torno del 'Estado-central-quiteño) destinada a garantizar la unidad de la sociedad local a favor de la lucha financiera de las elites bancarias<sup>172</sup>. En torno a este conflicto, y al desatado entre las Cámaras del Litoral y el Gobierno Nacional en relación al sistema impositivo del país, tales sectores consiguieron incorporar en el debate público y en la opinión ciudadana el mensaje de que la mejor forma de bloquear la política regionalista del estado-central es buscar la constitución de regímenes autonómicos. Esta maniobra discursiva corrobora la argumentación de Talal Assad respecto a la instrumentalización de las identidades sociales: "para asegurar su unidad...los poderes dominantes siempre han trabajado mejor con prácticas que diferencian y clasifican...[S]u habilidad para seleccionar o construir las diferencias que sirven a sus propósitos ha dependido de su explotación de los peligros y las oportunidades contenidas en situaciones ambiguas" (en Rahier, 1999:78-79).

Se observa que las estrategias sociales o colectivas no son tanto manifestaciones del comportamiento rutinario o 'diario', sino más bien una elección consciente de la acción social que tiene como objeto reforzar o defender el acceso a los recursos. La capacidad de actuar colectivamente contra 'otros' a menudo es decisiva para el éxito de tales estrategias. Ciertamente,

<sup>172</sup> La segregación de identidad opera a partir de la construcción de un 'otro' u 'otros'; la efectividad de la lealtad identitaria reside muchas veces en una clara definición de los opositores (ver Capítulo 1).

tales marcos colectivos están basados en un fondo de elementos existentes o 'estructurales' de los que se sirven los involucrados; sin embargo, estos elementos se vuelven a (re)construir, seleccionar, ordenar o completar de forma continua según el campo de intereses en disputa. En este punto la construcción de una identidad colectiva puede desempeñar un papel central para dar cohesión, continuidad y legitimidad a la acción estratégica (cfr. Baud. et. al., 1996).

Para comprender las racionalidades de los actores en disputa no basta, sin embargo, con dar cuenta de la retórica regionalista. Las lógicas políticas presentes en este conflicto regional se desprenden, toman forma y estructuran sus sentidos como parte de un específico contexto institucional. En este sentido, únicamente la intensa crisis económica que deriva incluso -con la puesta en juego de la dolarización- en el desmoronamiento del orden de gestión económica establecido, y la imposibilidad de reactivar el proceso de reforma y modernización del Estado -uno de cuyos ejes concentra el asunto de la descentralización- más las interpretaciones y estrategias reactivas de actores sociales y políticos determinados respecto a las causas y alternativas de esta 'crisis sistémica', que por tanto contribuyen a intensificarla, permiten entender la emergencia y permanencia del conflicto.

Las dificultades del estado para regular de forma medianamente equitativa los desajustes del mercado en el curso del ciclo de integración, apertura y globalización, así como la carencia de actores y discursos que, luego de proceso de pacificación con el Perú, recuperen y construyan mínimos sentidos de lo nacional, han bloqueado dramáticamente las posibilidades de legitimación y representatividad de las estructuras de autoridad vigentes. El discurso regional-autonómico constituye precisamente una respuesta ante este vacío político y simbólico; las fuertes adhesiones y solidaridades que ha originado la causa autonómica se desprenden en gran parte del deterioro de la estructura institucional e identitaria, dirigidas históricamente desde el estado-central, convencionales. De ahí que en las narrativas regional-autonómicas se observa una voluntad de (recuperar) control de la política y la economía locales al margen de cualquier articulación con el resto del territorio nacional y por fuera de las regulaciones del estado central. Emerge así la figura de sociedades replegadas sobre sí mismas o auto-centradas.

Ello permite comprender la articulación discursiva de los relatos autonomistas a la vez que deja salir a luz los intereses de sus estandartes: la demanda por la descentralización, re-actualización de una recurrente tesis de las elites locales desde el inicio del estado republicano, ha sido traducida en términos de reivindicaciones por formas auto-determinadas de gobierno local; y el problema de la ineptitud del estado central para regular al sistema económico se ha desplazado hacia una cuestión sea de redistribución de los recursos económicos entre las regiones, sea de construcción de formas de conducción económica -circunscritas al territorio- que faciliten la liberalización y la participación de lo local en el mercado global.

Se evidencia de esta forma que la racionalidad y los intereses de los actores y las elites regionales al articular la identificación local con la posibilidad de una salida autónoma se desprende de un contexto de pulverización de la legitimidad de las autoridades centrales, por la inadecuación de las bases institucionales del estado al escenario global, asunto que deja abierta la posibilidad de reestructurar las relaciones de poder en el nivel local, y de disputa por los recursos y modos de gestión económica (dispuestos para cada territorio) que el estado central ya no está en capacidad de apuntalar y controlar de forma eficiente.

En suma, el conflicto regional de Ecuador de fin de siglo no remite a la expresión de sentimientos regionales frustrados sino que emerge como consecuencia de una disputa por intereses materiales y por voluntades y modalidades de poder en competencia en un contexto de crisis sistémica del Estado y la economía.

Esta interpretación se sitúa en la dirección de la tesis de Eric Hobsbawm en relación a que los nacionalismos y regionalismos de fin de siglo deben ser distinguidos de los movimientos predecesores por cuanto, actualmente, su emergencia se sitúa más como derrumbe de los estados-nación que los acogían que como desarrollo de particulares y originales formas de identificación y pertenencias 'micro-identitarias' (cfr. 1994).