

**Director**  
Francisco Muñoz Jaramillo

**Comité Editorial**  
Santiago Ortiz  
Franklin Ramírez

**Editor**  
Ángel Enrique Arias

**Consejo Editorial**  
Jaime Arciniegas, Augusto Barrera,  
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro,  
Galo Chiriboga, Eduardo Delgado,  
Julio Echeverría, Myriam Garcés, Luis Gómez,  
Ramiro González, Virgilio Hernández,  
Guillermo Landázuri, Luis Maldonado Lince,  
René Maugé, Paco Moncayo, René Morales,  
Melania Mora, Marco Navas, Gonzalo Ortiz,  
Nina Pacari, Andrés Páez, Alexis Ponce,  
Rafael Quintero, Eduardo Valencia, Andrés Vallejo,  
Raúl Vallejo, Gaitán Villavicencio

**Edición**  
Raúl Borja  
Gonzalo Burbano

**Diseño**  
Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

**Fotografías / Ilustraciones**  
Archivo Activa

**Auspicio**  
ILDIS - FES  
Avenida República 500, Edificio Pucará  
Teléfono (593) 2 2 562 103  
Quito - Ecuador  
[www.ildis.org.ec](http://www.ildis.org.ec)

**Impresión**  
Gráficas Araujo  
08 44 90 582

Los editores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni estas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a la revista.

**laTendencia**  
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor  
ISSN: 13902571  
Marzo/Abril de 2009

# laTendencia

—revista de análisis político—

Santiago Ortiz Crespo  
Diego Mancheno P.  
Fander Falconí  
Adriana Alvear  
Grace Jaramillo  
Margarita Aguinaga  
Juan Cuvi  
Pablo Ospina Peralta  
Norman Wray Reyes  
Luis Verdesoto  
Humberto Cholango  
Esperanza Martínez  
Luis Augusto Panchi  
Santiago Pérez  
Paulina Recalde Velasco  
René Maugé  
Paco Moncayo  
Martha Roldós  
Alberto Acosta  
Virgilio Hernández  
Fernando Buendía  
Rafael Guerrero  
María Arboleda

9

mar/abr 2009

# Internacional / Crisis

- 
- 5** **Editorial**  
Programa anticrisis:  
legitimidad y eficacia  
Francisco Muñoz Jaramillo
- 11** La crisis mundial: una  
prueba de fuego para la  
revolución ciudadana  
Santiago Ortiz Crespo
- 16** Una crisis global del  
modo de producción  
capitalista  
Diego Mancheno P.
- 21** Política exterior y  
desarrollo  
Fander Falconí
- 28** Negociaciones CAN-UE:  
la integración se cayó  
del barco  
Adriana Alvear / Grace Jaramillo
- 32** Balance del Foro Social  
Mundial Belem 2009  
Margarita Aguinaga



# Coyuntura

- 42** La incertidumbre:  
instrumento de gobierno  
Juan Cuvi
- 46** El gobierno de la  
revolución ciudadana:  
entre la crisis económica  
y los cambios del poder  
real  
Pablo Ospina Peralta
- 53** Una lectura de la  
Comisión Legislativa y  
de Fiscalización  
Norman Wray Reyes
- 60** Ecuador en el  
informe 2008 de  
Latinobarometro  
Luis Verdesoto
- 64** 20 de enero: retos y  
perspectivas  
Humberto Cholango
- 67** Yasuní: dejar el crudo  
en tierra es un reto a la  
coherencia  
Esperanza Martínez
- 73** La efectiva  
implementación de la  
participación  
ciudadana  
Luis Augusto Panchi
- 81** Balance de las primarias  
de PAIS  
Santiago Pérez
- 86** Elecciones 2009: el  
nuevo horizonte del  
gobierno de Rafael  
Correa  
Paulina Recalde Velasco
- 86** El bicentenario y  
su proyección en la  
actualidad  
René Maugé



# Próximo gobierno y Políticas públicas

- 93** El Ecuador en la época  
de cambios  
Paco Moncayo
- 98** El programa  
de la izquierda  
humanista, plural,  
intercultural y  
plurinacional  
Martha Roldós
- 103** La maldición de la  
abundancia: un riesgo  
para la democracia  
Alberto Acosta
- 116** Nueva Ley Orgánica  
Electoral y de  
Organizaciones Políticas  
Virgilio Hernández
- 121** Regimen del buen  
vivir, autonomía y  
descentralización  
Fernando Buendía  
(Ecuador Dialoga)
- 126** El estatuto autonómico  
y la izquierda  
guayaquileña  
Rafael Guerrero
- 130** Mujeres hacia la paridad:  
cambios moleculares y  
resistencias al cambio  
María Arboleda

# laTendencia

# El estatuto autonómico y la izquierda guayaquileña

Rafael Guerrero B.

## Guayaquil y la autonomía

La Constitución de la República del Ecuador determina que para la formación de un distrito metropolitano, se debe elaborar un proyecto de estatuto autonómico del distrito metropolitano, que será sometido a la consideración de la Asamblea Nacional, la Corte Constitucional y a una consulta popular, para ser aprobado y poder entrar en vigencia. En consecuencia, se puede decir que en el futuro cercano la lucha por la dirección política de Guayaquil y del cantón estará referida en una medida considerable al contenido del mencionado estatuto.

La elaboración y el debate sobre este estatuto en Guayaquil y el cantón, se producirán en un contexto histórico político muy particular, caracterizado por un retroceso considerable de la derecha neoliberal ligada al partido Social cristiano y al Alcalde de la ciudad. Los últimos resultados electorales evidencian un crecimiento muy significativo de los partidos y movimientos de izquierda de Guayaquil, que permiten hablar de un empate político. Aunque la derecha habló de un triunfo electoral en las últimas elecciones, mirados históricamente los resultados del referéndum no solo son un empate sino, en realidad, una derrota de la derecha.

Aunque es claro el empate político actual –puesto que la diferencia entre el *Sí* y el *No* en la consulta fue de apenas 1,29 puntos– esos mismos datos pueden ser leídos también como una

división de la ciudad y del cantón. La derecha tiene en la ciudad un amplio apoyo popular.

La fuerza del discurso de la derecha guayaquileña reside en su demanda de descentralización del Estado, la cual opondrá a Guayaquil como un todo frente al Estado central. Pero también se debe tener presente que, en el discurso de la derecha, /autonomía/ es un significante que representa un conjunto de demandas particulares de una diversidad de sectores sociales; desde la apertura de la economía planteada por los grupos comerciales y financieros de la ciudad hasta la demanda de salud y vivienda de los sectores marginales, pasando por aspiraciones ciudadanas vinculadas al aumento de la cobertura y la calidad de los servicios públicos de la ciudad. En Guayaquil, la fuerza de la interpelación autonomista es inseparable de esta diversidad de connotaciones sociales de la misma. Estas connotaciones son una construcción política.

La identificación de importantes sectores de la clase media y del empresariado con la derecha política social cristiana, responde al discurso de esta, que construyó un vínculo entre autonomía, empresa privada y mercado, presentando la autonomía como intrínsecamente neoliberal. En Guayaquil y en la costa del Ecuador, la clase media urbana está fuertemente vinculada a la empresa privada, donde ocupa mandos medios y de dirección de la misma. En consecuencia, el discurso socialcristiano genera identificaciones entre la clase media y también entre el empresariado no monopolístico de la ciudad, a pesar de que un amplio segmento de los empresarios de Guayaquil y de la costa están sometidos al poder de los oligopolios que han respaldado al socialcristianismo.



*Pero la autonomía no es de derecha o de izquierda. /Autonomía/ es una demanda cuyo significado ideológico y político depende del programa político dentro del cual esté planteada y del contexto político y social del mismo. Esto es válido para cualquier demanda social y política. La misma demanda puede tener *sentidos diferentes* en función del discurso dentro del cual se la formula. Es importante advertir que, en el caso del Ecuador, después de la aprobación de la nueva constitución, la demanda de autonomía circula a lo largo de todo el arco ideológico nacional y local, donde sufre una diversidad de interpretaciones. En consecuencia, la lucha política en Guayaquil girará en el futuro inmediato en torno al significante /autonomía/, desde varias posiciones ideológicas y políticas.*

Guayaquil como *sujeto político* está fuertemente *identificado* con la descentralización del Estado. En la cultura política de la ciudad, la descentralización es un valor que tiende a determinar las posturas políticas de los habitantes de la ciudad y del cantón. Si bien la autonomía es un valor que, considerado *por sí solo*, no define una postura política, la ciudad como sujeto político tiende a respaldar aquellos partidos y programas que defienden la descentralización del Estado y la autonomía.

En el momento actual, /autonomía/ es un significante que representa el *guayaquileñismo*, es decir, los sentimientos de pertenencia y los valores de los habitantes de la ciudad. La autonomía forma parte del imaginario guayaquileño.

La creación de gobiernos autónomos descentralizados debe ser entendida como parte del proyecto ciudadano de construcción de un nuevo sistema de instituciones políticas democráticas.



Para amplios sectores de la ciudad, la defensa de la autonomía es la defensa de Guayaquil. Estos son los términos en los cuales estará planteada la lucha política en Guayaquil durante los próximos años.

De acuerdo con esto es posible elaborar una versión de la autonomía que la ligue a la búsqueda de equidad y participación ciudadana y que corte las articulaciones simbólicas que el socialcristianismo construyó entre autonomía y neoliberalismo.

## El distrito metropolitano: participación y competencias

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 247, establece que los cantones o grupo e cantones que posean más del 7 por ciento de la población nacional pueden constituirse en distritos metropolitanos. Además, reconoce a los distritos metropolitanos como gobiernos autónomos descentralizados, con autonomía política, administrativa y financiera.

**Rafael Guerrero B.** — Estudios de filosofía en la Pontificia Universidad Católica de Quito. Ha sido investigador del Centro Andino de Artes y Artesanías Populares CAAP. Ha realizado estudios regionales sobre la costa del Ecuador: Historia de la Industria Azucarera, 1900-1940; Democracia y Regionalismo en los Orígenes del CFP; Guayaquil y la Región.

La creación de gobiernos autónomos descentralizados debe ser entendida como parte del proyecto ciudadano de construcción de un nuevo sistema de instituciones políticas democráticas. El proyecto busca, entre otras cosas, descentralizar el Estado ecuatoriano reconociendo al mismo tiempo la diversidad cultural y regional del Ecuador.

La descentralización del Estado apunta a fortalecer los gobiernos locales y regionales, como instancias de dirección política de la sociedad. La descentralización del Estado responde las siguientes demandas sociales y políticas, planteadas por diversos sectores del pueblo ecuatoriano:

- La demanda de democracia participativa, planteada por amplios sectores ciudadanos.
- Las demandas de descentralización y autonomía, planteadas por movimientos étnicos culturales y regionales, que reivindican la diversidad cultural y regional del Ecuador y un concepto del desarrollo ajustado a las particularidades regionales y locales.
- Las demandas de desconcentración del Estado central, planteada por los mismos movimientos autonomistas y descentralizadores.
- La necesidad de aumentar la eficiencia de la gestión pública, para aumentar la calidad de los servicios públicos prestados a la ciudadanía y la competitividad de la economía nacional, regional y local.
- La necesidad de promover un desarrollo equilibrado de las diferentes regiones que forman el Ecuador, y dentro de estas, entre las diferentes unidades urbanas y rurales que las componen.

De acuerdo con esto, el concepto de autonomía tiene dos componentes: participación ciudadana y competencias del gobierno autónomo. Sobre los mismos hacemos a continuación las siguientes observaciones:

#### Participación ciudadana

**Plan Estratégico Participativo.** La política de desarrollo del Distrito Metropolitano de Guayaquil y del Gobierno Metropolitano debe estar regulada por un Plan Estratégico Participativo del Distrito Metropolitano y el presupuesto participativo del mismo. Ambos deben ser elaborados con la participación activa de la ciudadanía. La

actual planificación del Municipio de Guayaquil no es el resultado de un plan estratégico participativo, lo cual significa que la misma no recoge necesariamente las demandas, aspiraciones y valores de los diferentes sectores que componen el cantón y la ciudad. Esto implica un concepto verticalista de la planificación, que desconoce el concepto moderno de la ciudadanía participativa. Por lo tanto, es indispensable introducir en el estatuto autonómico del Distrito Metropolitano de Guayaquil una norma que obligue al gobierno metropolitano a elaborar junto con la ciudadanía del cantón un plan estratégico participativo con su respectivo presupuesto.

**Distrito Electoral.** Junto con el Plan y el Presupuesto Participativo, es necesario introducir la figura del distrito electoral. El distrito electoral es una forma de aumentar el control ciudadano sobre los representantes políticos, refiriendo estos últimos a unidades electorales menores – los distritos electorales – que por su tamaño pueden ejercer un mejor control sobre sus representantes. Cada distrito electoral debe tener su representante en el Consejo Municipal y el mismo debe rendir periódicamente cuentas a sus electores.

**Zonas Administrativas Desconcentradas.** El estatuto autonómico debe establecer como norma la necesidad de delimitar zonas administrativas desconcentradas, que permitan una administración eficiente y de calidad de los servicios que recibe la ciudadanía. Las zonas administrativas deben coincidir en lo posible con los distritos electorales, de manera que los ciudadanos tengan elementos de juicio para juzgar y elegir a sus representantes en función de la cobertura y la calidad de los servicios que reciben.

**Creación de Veedurías y Contraloría Social periódica.** Las veedurías sociales y la contraloría social deben ser instituidas como mecanismos por los cuales la ciudadanía evalúa el desempeño del gobierno metropolitano y ejerce un control democrático sobre sus representantes políticos.

**Competencias del Gobierno del Distrito Metropolitano Autónomo.** El gobierno metropolitano debe asumir todas las competencias exclusivas que la Constitución Política del Ecuador le reconoce a este tipo de gobierno. La polémica teórica y política no se producirá por



Esto es una operación, en la cual la izquierda se apropia de las tradiciones culturales y políticas de la ciudad, al mismo tiempo que las *resignifica*. Esta es una operación importante para desarrollar una nueva izquierda moderna.

las competencias exclusivas, sino por las competencias concurrentes de los gobiernos metropolitanos. El artículo 260 de la Constitución señala que las competencias exclusivas no excluyen la posibilidad del ejercicio de competencias concurrentes entre los distintos niveles de gobierno.

Desde el punto de vista de la descentralización del Estado y del fortalecimiento de los gobiernos locales, interesa que estos últimos puedan asumir competencias concurrentes en las áreas de educación, salud, vivienda, áreas protegidas, recursos hídricos para riego y suministro de energía, control de calidad, estadísticas y censos, sistema penitenciario, registro de la propiedad y puertos y aéreo puertos.

Además, es importante señalar que los gobiernos de los distritos metropolitanos deben llegar a un acuerdo con el Estado central sobre materias como política tributaria, aduanera y arancelaria, pues la competitividad de los territorios que dichos gobiernos dirigen y las estrategias de mediano y largo plazo para el desarrollo de los mismos, dependen de esas políticas.

Las actividades económicas y productivas, culturales y sociales de cada Distrito Metropolitano son particulares del mismo, de manera que es el Distrito el que debe seleccionarlas como actividades prioritarias para su propio desarrollo y establecer las políticas arancelarias, aduaneras y tributarias que considere adecuadas para incentivar dichas actividades. Por lo tanto, los gobiernos autónomos de los distritos metropolitanos deberían compartir competencias con el Estado central en estas áreas.

#### La autonomía y la izquierda guayaquileña

En Guayaquil vivimos un momento histórico político clave izquierda ocupa posiciones

destacadas en el escenario político local. Pero existen importantes sectores ciudadanos – los empresarios y las capas medias, que ponen como condición necesaria para apoyar un proyecto de cambio social y político, un programa que debe incluir una descentralización profunda del Estado.

A nuestro entender, para que la izquierda pueda dirigir Guayaquil –y no solo una parte de la ciudad– debe hacer suya la demanda de descentralización y autonomía –vinculándola íntimamente con políticas orientadas a redistribuir riqueza y oportunidades a favor de las clases populares. Solo de esta manera es posible producir un realineamiento de sectores sociales en Guayaquil. Para que las clases medias y el empresariado se desmarquen y retiren las investiduras imaginarias que ponen en los líderes de la derecha, la izquierda guayaquileña tiene que asumir (también) el imaginario de las clases medias y el empresariado, articulándolo con las demandas populares.

Esto es una operación, en la cual la izquierda se apropia de las tradiciones culturales y políticas de la ciudad, al mismo tiempo que las *resignifica*. Esta es una operación importante para desarrollar una nueva izquierda moderna. Hay que tener en cuenta que la derecha guayaquileña ha basado su hegemonía política en Guayaquil durante los últimos 30 o 40 años, en la apropiación de esas tradiciones. Ahora ese discurso político está en crisis. El discurso alternativo verdaderamente político no es aquel que, simplemente, se limitaría a rechazar radicalmente las tradiciones políticas de la ciudad argumentando que han estado ligadas al discurso de la derecha, sino que reelabora y resignifica esas tradiciones porque las mismas contienen los mitos que fundan la ciudad. <sup>(17)</sup>