



# estado del país



**informe cero**

**Ecuador  
1950-2010**





# estado del país

**Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL)**

Moisés Tacle Galárraga, rector

**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Sede Ecuador)**

Adrián Bonilla Soria, director

**Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE)**

Manuel Corrales Pascual, S.J., rector

**Universidad de Cuenca**

Jaime Astudillo (enero 2006-enero 2011)

Fabián Carrasco (enero 2011-enero 2016), rectores

**Contrato Social por la Educación en el Ecuador**

Milton Luna Tamayo, coordinador nacional

**Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (ODNA)**

Carolina Reed, presidenta







# estado del país

**informe cero**

Ecuador  
**1950-2010**



# estado del país

## Informe cero. Ecuador 1950-2010

**Adrián Bonilla Soria**, FLACSO, presidente

**Milton Luna Tamayo**, Contrato Social por la Educación, secretario ejecutivo

© 2011. Estado del país

### Comité editorial

**Alfredo Astorga**, Contrato Social por la Educación

**Betty Espinosa**, FLACSO Sede Ecuador

**Fernando Carvajal**, Universidad de Cuenca

**Gustavo Solórzano**, ESPOL

**Milton Luna Tamayo**, Contrato Social por la Educación

**Margarita Velasco**, ODNA

**Miriam Aguirre Montero**, PUCE

**Nelson Reascos**, PUCE

**Edición:** Otto Zambrano Mendoza

**Corrección:** Eugenia Wazhima

### Diseño

**y diagramación:** Santiago Calero

**Fotografías:** Portada: Santiago Calero

Pág. 20, 92, 200: Archivo Histórico del Ministerio de Cultura

Pág. 282: Unicef-ECU-1994-0024-CLAVIJO

**Apoyo:** Gabriela Barba

**Impresión:** Activa

Primera edición. Mayo de 2011

Impreso en Quito, Ecuador

ISBN: 978-9942-03-589-9

1.000 ejemplares

Esta publicación ha contado con el apoyo de Unicef Ecuador, durante la representación de Cristian Munduate

Los integrantes del Estado del país y Unicef no se hacen responsables de la veracidad o exactitud de las informaciones u opiniones vertidas en esta publicación, ni comparten necesariamente todos los contenidos aportados en la misma.

Se permite la reproducción parcial o total de cualquier parte de esta publicación, siempre y cuando pueda ser utilizado para propósitos educativos o sin fines de lucro, y se indique la fuente de dicha información.

# Índice

Siglas	6
Presentación	9
Prefacio	10
Introducción general	13
<b>Cultura</b>	
• La cultura, las culturas y la identidad <i>Nelson Reascos Vallejo</i>	23
• Las políticas culturales del Estado (1944-2010) <i>Fernando Tinajero</i>	29
• Diversidad cultural <i>Luis Montaluisa Chasiquiza</i>	43
• La cultura en el sentido ilustrado <i>Rodrigo Villacís Molina</i>	63
• Las instituciones culturales <i>Carlos Landázuri Camacho y María Patricia Ordóñez</i>	77
<b>Economía</b>	
• Ecuador: la evolución de su economía 1950-2008 <i>Fernando Carvajal</i>	95
• Crisis actual de la economía mundo capitalista <i>Pedro Jarrín Ochoa</i>	105
• La economía ecuatoriana: 1950-2008 <i>Adrián Carrasco Vintimilla, Pablo Beltrán Romero y Jorge Luis Palacios Riquetti</i>	119
• Poder político, economía y derecho en los últimos 60 años <i>Ximena Endara Osejo</i>	153
• Marco jurídico, institucional y políticas ambientales públicas <i>Iván Narváez</i>	169
• Ciencia y tecnología en Ecuador: una mirada general <i>Máximo Ponce</i>	189
<b>Política</b>	
• Evolución política, participación y nuevo diseño institucional <i>Ramiro Viteri G.</i>	203
• Política y movimientos sociales en Ecuador de entre dos siglos <i>Jorge G. León Trujillo</i>	207
• Participación, desconfianza política y transformación estatal <i>Franklin Ramírez Gallegos</i>	231
• Transición hacia el centralismo burocrático <i>Guillaume Fontaine y José Luis Fuentes</i>	247
• Instituciones políticas y consolidación democrática en Ecuador <i>Marco Córdova Montúfar</i>	263
<b>Social</b>	
• Las políticas sociales en Ecuador del siglo XX <i>Betty Espinosa</i>	285
• Educación 1950-2010 <i>Milton Luna Tamayo y Alfredo Astorga</i>	291
• Tendencias en las oportunidades y acceso de los estudiantes a la educación superior <i>David Post</i>	307
• La salud de la población: medio siglo de cambios <i>Margarita Velasco A.</i>	323
• El tránsito a los derechos <i>Soledad Álvarez Velasco</i>	343

# Siglas

<b>AGD</b>	Agencia de Garantía de Depósitos
<b>AMEIBA</b>	Modelo de Educación Intercultural Bilingüe de la Amazonía
<b>ANC</b>	Asamblea Nacional Constituyente
<b>AP</b>	Alianza PAIS
<b>APS</b>	Atención Primaria de Salud
<b>BCE</b>	Banco Central del Ecuador
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CCCC</b>	Comisión de Control Cívico de la Corrupción
<b>CCE</b>	Casa de la Cultura Ecuatoriana
<b>CCS</b>	Comisiones Ciudadanas de Selección
<b>CDN</b>	Convención de los Derechos del Niño
<b>CEN</b>	Corporación Editora Nacional
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CEPE</b>	Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana
<b>CFP</b>	Concentración de Fuerzas Populares
<b>CIEI</b>	Centro de Investigaciones para la Educación Indígena
<b>CIDAP</b>	Centro Interamericano de Artesanías y Artes Populares
<b>CNC</b>	Consejo Nacional de Cultura
<b>CNNA</b>	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia
<b>CONACYT</b>	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
<b>CONADE</b>	Consejo Nacional de Desarrollo
<b>CONAIE</b>	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
<b>CONAM</b>	Consejo Nacional de Modernización
<b>CONFENIAE</b>	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana

<b>CONUEP</b>	Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas
<b>CPCCS</b>	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
<b>CSE</b>	Contrato Social por la Educación
<b>CTE</b>	Confederación de Trabajadores del Ecuador
<b>DHE</b>	Derecho Humano a la Educación
<b>DINEIB</b>	Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe del Ecuador
<b>DP</b>	Democracia Popular
<b>ECUARUNARI</b>	Ecuador Runakunapak Rikcharimuy
<b>EIBAMAZ</b>	Programa de Educación Intercultural Bilingüe para la Amazonía
<b>ENEMDU</b>	Encuestas Nacionales de Empleo, Desempleo y Subempleo
<b>EPT</b>	Educación para Todos
<b>Espol</b>	Escuela Politécnica del Litoral
<b>FEI</b>	Federación Ecuatoriana de Indios
<b>FEINE</b>	Consejo de pueblos y organizaciones indígenas evangélicas del Ecuador
<b>FEIREP</b>	Fondo de Estabilización Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público
<b>FENOC</b>	Federación Ecuatoriana Nacional de Organizaciones Católicas
<b>FENOCIN</b>	Federación de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras
<b>FESE</b>	Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador
<b>FEUE</b>	Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador
<b>FLACSO</b>	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FONSAL</b>	Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural de Quito



<b>FUNDACYT</b>	Fundación para la Ciencia y la Tecnología
<b>FUT</b>	Frente Unitario de los Trabajadores
<b>ID</b>	Izquierda Democrática
<b>IEOS</b>	Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias
<b>IESS</b>	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
<b>IDN</b>	Índice de cumplimiento de los Derechos de la Niñez y Adolescencia
<b>ILV</b>	Instituto Lingüístico de Verano
<b>INAMHI</b>	Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología
<b>INDB</b>	Ingreso nacional disponible bruto
<b>INEC</b>	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
<b>INIAP</b>	Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias
<b>INPC</b>	Instituto Nacional de Patrimonio Cultural
<b>IVA</b>	Impuesto al valor agregado
<b>JUNAPLA</b>	Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica
<b>LOTAIP</b>	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública
<b>MAE</b>	Ministerio del Ambiente del Ecuador
<b>MOSEIB</b>	Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe
<b>MSP</b>	Ministerio de Salud Pública
<b>MUPP</b>	Movimiento de Unidad Plurinacional-Pachakutik
<b>OEA</b>	Organización de Estados Americanos
<b>ODNA</b>	Observatorio de la Niñez y Adolescencia
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>ONG</b>	Organizaciones No Gubernamentales

<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>OPEP</b>	Organización de Países Exportadores de Petróleo
<b>OPS</b>	Organización Panamericana de la Salud
<b>OSHE</b>	Organización Shuar del Ecuador
<b>PCE</b>	Partido Conservador Ecuatoriano
<b>PEA</b>	Población económicamente activa
<b>PGE</b>	Presupuesto General del Estado
<b>PIB</b>	Producto interno bruto
<b>PK</b>	Pachakutik
<b>PNB</b>	Producto nacional bruto
<b>PRE</b>	Partido Roldosista Ecuatoriano
<b>PRIAN</b>	Partido Renovador Institucional Acción Nacional
<b>PSC</b>	Partido Social Cristiano
<b>PUCE</b>	Pontificia Universidad Católica del Ecuador
<b>SENACYT</b>	Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología
<b>SENPLADES</b>	Secretaría Nacional de Planificación y desarrollo
<b>SIISE</b>	Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador
<b>SILOS</b>	Sistemas locales de salud
<b>SNCT</b>	Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación
<b>TULASMA</b>	Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
<b>UNESCO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura



# PRESENTACIÓN

La elaboración de un informe que refleje periódicamente la situación de las políticas públicas en Ecuador es una iniciativa que busca aportar a la reflexión multidisciplinaria y a la acumulación de conocimientos sobre la acción pública en el país, que la comprendemos como resultado de las interacciones entre la sociedad, el Estado y la economía. Nuestro propósito es ofrecer un espacio de análisis sobre los procesos de producción de políticas públicas, la participación de actores públicos y privados, la configuración de la acción estatal, y los logros y dificultades que se encuentran en la construcción de estas acciones.

En este esfuerzo se han comprometido seis instituciones: Escuela Politécnica del Litoral (ESPOL), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Sede Ecuador), Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), Universidad de Cuenca, Contrato Social por la Educación, y Observatorio de los Derechos de los Niños y Adolescentes (ODNA). La característica más importante de este informe constituye precisamente el trabajo cooperativo de estas seis instituciones, lo que si bien ha requerido innumerables reuniones de coordinación, se ha visto ampliamente compensado por la construcción de relaciones de confianza y aprendizaje mutuo. En este sentido, este informe refleja el estado de avance de las discusiones y debates al interior de estas instituciones. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef Ecuador) apoyó y acompañó este proceso.

Los artículos de este informe se han distribuido en cuatro secciones: cultura, economía, política y social en que se despliegan las acciones. En los textos, los autores han recurrido a diversos tipos de análisis con el propósito de ofrecer al lector una perspectiva histórica que permita comprender la configuración actual de las políticas públicas y de los actores que participan en su elaboración y evaluación, tratando de rescatar la pluralidad de la acción.

Agradecemos a los autores e instituciones participantes por este esfuerzo colectivo que ponemos a disposición de los lectores interesados en el devenir del país y sus políticas.

## **Adrián Bonilla Soria**

Presidente del Estado del país  
Director de FLACSO Sede Ecuador

# PREFACIO

Reflexionar sobre la importancia del *Estado del país* nos traslada a 1990, cuando Ecuador fue el primer país latinoamericano que firmó y ratificó la Convención de los Derechos del Niño. La Constitución actual profundiza este compromiso de país y con una gran visión considera a la niñez y adolescencia como sujetos de derechos y señala al Estado, en sus distintos niveles, a la sociedad y a las familias como sus garantes. Para que esto sea realizable, son principios orientadores la universalidad, la integralidad, la no regresividad, la igualdad y la equidad de los mismos.

La Constitución de 2008 desarrolla la normativa fundamental para el régimen de desarrollo y para el régimen del buen vivir. Asegura que la inclusión social y económica depende tanto de las políticas universales como de las garantías para exigir y restituir derechos de las y los ciudadanos. Asegura también la participación ciudadana como fundamental para construir este Estado de derecho y justicia.

Estos avances permiten soñar un país donde el buen vivir empieza desde la concepción y se fragua en la infancia y adolescencia. Este horizonte ético y pragmático apuesta por un desarrollo centrado en los sujetos y en las capacidades humanas.

Para construir un país garante de los derechos humanos y muy especialmente de los derechos de la niñez y adolescencia comprendemos que las políticas sociales, culturales y económicas constituyen un todo indisoluble, desde una perspectiva holística e interdependiente. Indispensable es que el Estado, mediante sus distintas funciones, asegure el acceso a sistemas de garantías de derechos que sean cercanos y oportunos para corregir las eventuales omisiones en el ejercicio de los mismos.

La reflexión sobre la historia de nuestras naciones es la cantera desde la cual se puede proyectar el futuro con menos incertidumbre y mayores probabilidades de éxito. Por ello el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) Ecuador agradece el haber sido invitado a contribuir y cooperar en esta iniciativa. Este esfuerzo orientado a promover el diálogo y la gestión del conocimiento hacia el logro de los principios constitucionales de garantía y ejercicio de los derechos humanos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) contribuirá, sin duda, a la discusión sobre el desarrollo, el buen vivir, la reducción de inequidades y el acompañamiento a las políticas públicas sensibles a la infancia y adolescencia ecuatoriana.

*Estado del país* es fruto de una alianza entre cuatro universidades y dos organizaciones ciudadanas. La Universidad de Cuenca, la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), la Escuela Politécnica del Litoral (Espol) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso sede Ecuador) demuestran su voluntad de contribuir desde la academia, tendiendo puentes entre el universo del conocimiento, la investigación científica y la ciudadanía sensible y organizada en torno a los derechos de la niñez y adolescencia. Es así como forman parte de esta alianza el Observatorio de los Derechos del Niño (ODNA) y el movimiento ciudadano Contrato Social por la Educación, quienes a lo largo de una década han contribuido en la construcción de políticas públicas garantes de los derechos de la niñez y adolescencia, demostrando que el dialogo entre sociedad civil y función pública puede ser constructivo, proactivo y enriquecedor.

Este esfuerzo, sin duda, será fructífero en alianzas. El documento es una sólida herramienta para que jóvenes y adolescentes puedan comprender y concertar sobre los mejores caminos y políticas a impulsar en el futuro.

Unicef reitera su compromiso con la academia, ciudadanía y el conjunto del Estado ecuatoriano en sus esfuerzos por garantizar los derechos de la niñez y adolescencia.

### **Cristian Munduate**

Representante de Unicef en Ecuador





# INTRODUCCIÓN GENERAL

Ecuador atraviesa por una fase de transición marcada por una agenda de cambios singulares. La voluntad nacional, luego de un proceso constituyente, validó una Constitución (2008) que dibuja un proyecto nacional basado en un modelo de desarrollo alternativo. El *buen vivir* aparece como paradigma de un Estado constitucional de derechos y justicia social en el que se promueve una intensa participación ciudadana.

El Gobierno nacional del presidente Rafael Correa promueve una “revolución ciudadana” que tiene como misión llevar a la práctica la Carta Magna de 2008. Su apuesta inmediata es alcanzar una nueva institucionalidad del Estado alejada de los paradigmas neoliberales. En este proceso, ha dado pasos hacia la recuperación del protagonismo del Estado en los campos económico, social, político y cultural, aunque en esta ruta la sociedad civil ha persistido en su debilitamiento.

El significativo fortalecimiento del Estado demanda un simultáneo fortalecimiento de la ciudadanía. Más y mejor Estado, más y mejor ciudadanía es la fórmula para la profundización de la democracia, la realización de la justicia social y el avance del desarrollo. Esta es una de las fuentes que inspiran el proceso *Estado del país* que tiene por columna vertebral la elaboración y publicación periódica de un informe que evalúe la marcha del Ecuador en todas sus dimensiones.

En efecto, la democratización de la información y la generación de pensamiento crítico son instrumentos claves para la creación de capacidades ciudadanas que deberían ser traducidas en la construcción, monitoreo, toma de decisiones, exigibilidad, justiciabilidad y sostenimiento de las políticas públicas y, a su vez, en la ampliación del tejido social y de la participación política de la población.

Desde hace décadas, en Ecuador se elaboran y circulan informes, balances, investigaciones, tesis de grado, artículos académicos y evaluaciones de diverso origen, calidad y enfoque sobre múltiples aspectos de la realidad. Varios de ellos de carácter cuantitativo y respondiendo a necesidades coyunturales o institucionales. Aunque algunos de ellos son aportes importantes, se han depositado, en el mejor de los casos, en los anaqueles de las bibliotecas públicas o particulares.

La cultura del debate es limitada en Ecuador. Ni en el mundo político ni en el académico se ha desarrollado con suficiencia la confrontación de ideas y saberes. Esto ha recluso a espacios muy pequeños los estudios, las propuestas y los eventuales descubrimientos. El nuevo momento político nacional exige

multiplicar los espacios de deliberación. Por esto, *Estado del país*, a más de facilitar la investigación y la difusión de información sobre Ecuador, suscitará ambientes y procesos de debate y encuentro entre la sociedad civil y los operadores estatales.

Por diversas razones, con sus excepciones, en las últimas décadas, la universidad ecuatoriana dejó de aportar con su visión crítica al Estado y particularmente a la sociedad. Por fortuna, la actual coyuntura encuentra en las universidades a un grupo robusto y motivado a recuperar su pasado crítico, en el marco de una inédita alianza interuniversitaria con movimientos y observatorios de la sociedad civil que, desde 2002, bajo un enfoque de derechos, aportan a la construcción y seguimiento de políticas públicas y a la edificación de ciudadanía. Esta alianza es la base operativa y técnica de *Estado del país*. Forman parte de ella la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), Universidad de Cuenca, Escuela Politécnica del Litoral (Espol), Observatorio de la Niñez y Adolescencia (ODNA), y el movimiento ciudadano Contrato Social por la Educación (CSE).

El cambio del Ecuador no es un proceso ni superficial ni coyuntural. Se realizará en décadas de un persistente esfuerzo de múltiples actores y sectores. *Estado del país* está concebido en esa dimensión temporal. Es un proyecto que acompañará e incidirá en el Estado y en la sociedad para apuntalar el cambio hacia el ejercicio pleno de los derechos humanos en el marco de un modelo de desarrollo humano.

En tal sentido, se plantean los siguientes objetivos:

- Apoyar a la construcción de ciudadanía, factor clave para la afirmación y consolidación de un Estado constitucional de derechos.
- Generar capacidades ciudadanas en la población a partir de procesos de educación no formal, foros y espacios públicos de debate, basados en información y análisis de la realidad nacional en el marco regional y global.
- Aportar al Estado y a la sociedad con información, análisis y estudios para la construcción, seguimiento, exigibilidad y sostenimiento de políticas públicas.
- Impulsar en las universidades y en los grupos ciudadanos organizados canales de comunicación con la administración pública nacional y local y con las organizaciones sociales.
- Apoyar a las universidades aliadas para el fortalecimiento de espacios de investigación, análisis y generación de insumos para el desarrollo nacional.

## **El informe *Estado del país***

De manera periódica, cada dos años, se publicará un informe con un conjunto de estudios sobre los avances y retrocesos del país (del Estado y de la sociedad) en torno al ejercicio de los derechos humanos y la calidad de vida de la población.

Tal informe es una indagación cualitativa y cuantitativa sobre la trayectoria del desarrollo, sus vacíos, propuestas, impactos y consecuencias en la población. Valora, por un lado, el esfuerzo programático y ejecutivo de la gestión del Estado en sus diferentes niveles de gobierno y, por otro, toma el pulso a la iniciativa de la sociedad por solucionar sus problemas.

*Estado del país* adopta la visión desde la sociedad y desde los derechos para examinar la iniciativa del Gobierno respecto a su propuesta y Plan Nacional de Desarrollo, así como para estimar y aprender de su propio esfuerzo respecto a la manera de responder frente a las necesidades colectivas. En tal sentido, no es un análisis desde el Estado hacia la sociedad,<sup>1</sup> sino a la inversa. Es un balance de las políticas públicas desde la gente, así como una recuperación de la memoria, cultura, economía y creatividad popular y ciudadana en torno a sus problemas, propuestas, imaginarios y soluciones en el marco de las relaciones de poder vigentes. El papel en el desarrollo de la familia, de la comunidad y de la empresa privada será rescatado.

No se trata de la presentación y descripción ordenada de datos, sino del análisis de procesos sociales, económicos, políticos y culturales, en los cuales se encuadran las acciones de los seres humanos informadas por los datos y hechos correspondientes.

El informe toma distancia de los criterios y metodologías que asumen el desarrollo como crecimiento económico, sin embargo, utiliza los indicadores y series tradicionales de la economía o de la sociedad para hacer nuevas preguntas y lecturas, de cara a las necesidades y demandas de la sociedad en el contexto del estudio.

Asimismo, establece afinidad con los conceptos de desarrollo humano integral,<sup>2</sup> y recupera la visión del bienestar ciudadano. Toma en cuenta los aspectos de convivencia social en diversidad y armonía con la naturaleza; el conflicto, las relaciones sociales y las relaciones de poder; las percepciones de las personas y las comunidades, reflejando aspectos del bienestar subjetivo o personal; incorpora aspectos de la diversidad cultural y ambiental, la garantía y ejercicio pleno de los derechos humanos. Es decir, recoge la práctica del vivir bien, del “buen vivir”, del desarrollo, el “bien-estar” y la calidad de vida, entendidos en sus acepciones objetivas y subjetivas.

---

<sup>1</sup> Este enfoque es adoptado con legitimidad por varios informes sobre temas de desarrollo que circulan en el país. Estos informes se sustentan en la presentación y análisis de los indicadores estadísticos clásicos de resultados, los cuales se miden con metodologías de naturaleza cuantitativa.

<sup>2</sup> El informe toma de una manera heterodoxa, como fuentes teóricas sobre el tema de desarrollo, a varios autores, entre ellos, a Amartya Sen, Max Neef, entre otros.

## Aspectos metodológicos del informe

*Estado del país* se dividirá en cinco ejes temáticos permanentes: cultural, social, económico, político y ambiental. Dentro de cada eje se establecen los subtemas e indicadores correspondientes, en concordancia con el enfoque y orientación conceptual del informe.<sup>3</sup> Al interior de cada eje se plantean variables que pueden ser cruzadas, según las necesidades del análisis. Se intenta observar críticamente la acción del Estado; las políticas, programas y proyectos que ha desarrollado en el período y tema analizado.<sup>4</sup> Se describe el impacto social de tales políticas según la visión del mismo Estado, y se analizan las percepciones y reacciones de la sociedad frente a la acción estatal.

De manera simultánea, se estudia la iniciativa productiva, cultural y política de la sociedad y de sus organizaciones para dar respuesta a sus necesidades.

### El informe cero Ecuador 1950-2010

A partir de la premisa de que *Estado del país* se proyecta como una propuesta de incidencia y creación de ciudadanía a largo plazo, el comité editorial decidió construir un primer informe experimental que apunte a definir una línea de base de los estudios posteriores, y a puntualizar temas, indicadores y orientaciones metodológicas para los futuros informes.

De esta manera, el presente documento, que se lo define como informe cero, asumió una mirada histórica, que se justifica e inspira en una lectura del presente, que reconoce evidencias como el renovado protagonismo del Estado central, la puesta en vigencia de un modelo de desarrollo que coloca la “sustitución de importaciones” como uno de sus ejes, el reposicionamiento de la planificación, los abundantes ingresos a las arcas fiscales, la importante inversión en infraestructura vial, en educación y salud, el reaparecimiento del nacionalismo, y otras más que recuerdan similares políticas que se ejecutaron en Ecuador a partir de 1950 hasta 1980. Por tal razón, se decidió volver la mirada hacia esos años, para desde allí transitar por las siguientes décadas hasta los años recientes como una manera de responder preguntas, esclarecer antecedentes, determinar puntos de referencia que permitan comprender de mejor manera las actuales circunstancias que vive Ecuador. En tal sentido, el informe cero no es un análisis del Gobierno del presidente Correa, aunque algunos artículos exploran determinados aspectos de este período.

En este contexto, la mayoría de los estudios del informe cero realizan un recorrido analítico desde la segunda mitad del siglo XX hasta finales de la primera década del siglo XXI en los ámbitos de cultura, sociedad, política y economía, a través de una tentativa y referencial periodización que colocaba al modelo de desarrollo como parámetro del corte temporal: 1950-1980 desarrollismo, 1980-1990 transición del desarrollismo al neoliberalismo y 1990-2006 modelo con rasgos neoliberales<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Esta propuesta está en construcción debido al desafío que implica asumir conceptos y metodología innovadores. Para el informe cero el equipo responsable de cada tema general presentó una propuesta de subtemas, áreas, indicadores y metodología.

<sup>4</sup> Matriz en construcción de temas e indicadores que se alimentará año tras año.

<sup>5</sup> La mayoría de artículos fueron redactados durante 2010.

Cada tema general del informe cero fue asumido por los diversos aliados del *Estado del país*. El área de cultura la lideró la PUCE, la social el Contrato Social y el ODNA, la política la Flacso, la económica la Universidad de Cuenca, y la Espol asumió ciencia y tecnología. Cada líder de área propuso al comité editorial una distribución interna en cada tema y convocó a investigadores de sus instituciones o de fuera de ella para que redactaran los artículos correspondientes.

Todos los estudios que se publican en este informe cero pasaron por varios filtros y validaciones realizadas en diversas ciudades del país, Cuenca, Guayaquil y Quito, durante 2010. De esta manera, los autores y autoras tuvieron la oportunidad de afinar sus trabajos con los insumos de distintas miradas académicas, sociales y estatales. Sin embargo, los puntos de vista de cada autor fueron respetados por el comité editorial, por lo que ellos finalmente son los responsables de sus hipótesis y asertos.

Esta experiencia, que ha sido forjada desde 2008, no hubiera sido posible sin la entereza y apoyo del doctor Adrián Bonilla, director de la Flacso y presidente del *Estado del país*, sin el respaldo del doctor Jaime Astudillo, en su calidad de rector de la Universidad de Cuenca en estos años y de presidente del Contrato Social, del doctor Manuel Corrales Pascual S.J., rector de la PUCE y del doctor Moisés Tacle, rector de la Espol. El ingeniero Fabián Carrasco, nuevo rector de la Universidad de Cuenca, ha ratificado su apoyo al proyecto.

Ludwig Güendel, en su momento responsable de programas de Unicef, abrió e impulsó la iniciativa en sus primeros pasos. Cristian Munduate, representante de Unicef en Ecuador, apoyó técnica y financieramente, sin su respaldo tampoco el Estado del país saldría a la luz.

El equipo técnico interinstitucional que tuvo durante varios años la tarea de dar forma al proyecto estuvo integrado por Betty Espinosa de la Flacso, Nelson Reascos y Miriam Aguirre de la PUCE, Fernando Carvajal de la Universidad de Cuenca, Gustavo Solórzano de la Espol, Margarita Velasco del ODNA, Alfredo Astorga, Francisco Cevallos y Milton Luna del CSE y Juan Pablo Bustamante de Unicef.

Los autores y autoras del informe cero son los principales protagonistas de este enorme esfuerzo que está dirigido a la lectura y estudio de los jóvenes del bachillerato y de los primeros años de las universidades, como también para ministros y ministras, docentes, líderes sociales, comunicadores y público en general. Está en sus manos para el debate.

### **Milton Luna Tamayo**

Secretario ejecutivo del Estado del país  
Coordinador Nacional CSE









Quito, 1945. Entrega de la maqueta definitiva de la Casa de la Cultura Ecuatoriana

# 1. Cultura



# LA CULTURA, LAS CULTURAS Y LA IDENTIDAD

**Nelson Reascos Vallejo**

*Profesor de la PUCE*

Desde la Antigüedad —pero nunca con tanta importancia como hoy— los seres humanos dependemos de la cultura para sobrevivir. En efecto, la cultura significa entender y aprehender nuestro entorno, aumentar el volumen de nuestra información, “acercar el mundo a nuestra mente”, dar sentido y validez a las acciones, poner en duda ideas previas, inquirir lo nuevo. En síntesis, la cultura nos conduce a “ser más”, reinventarnos, agrandar nuestro mundo de comprensión y referencia y, en tal virtud, modificarnos de manera constante. La cultura nos identifica, nos construye como *seres valiosos*, nos proyecta nos dignifica.

La cultura —y sus múltiples particularidades— pone en acción a muchas y superiores habilidades humanas: el pensamiento y la imaginación, el razonamiento y la capacidad de invención, el saber y el hacer, la vinculación y comunicación con los parecidos y diferentes. Se mueve genialmente entre la realidad y la fantasía, entre el ser y el deber ser, entre el acierto y el error, entre el amor y el duelo, entre la vida y su negación. Por todo ello, la cultura también está impregnada de erotismo, de tensión y pulsión por lo nuevo.

Gracias a la producción cultural, todos los pueblos han tenido en el pasado, como lo tienen hoy, los conocimientos necesarios para subsistir y reproducirse. Construir viviendas, alimentarse, cuidar y curar enfermos, elaborar instrumentos de trabajo, organizar la familia y la comunidad, sin cuyas funciones no hubieran subsistido. Todas las actividades humanas son posibles gracias a los conocimientos que los hombres tienen. Los conocimientos son, por lo tanto, *verdaderos, legítimos, válidos, útiles* y, sobre

todo, *correlativos a las necesidades de las comunidades*. Desde esta perspectiva, la práctica que hace posible la producción de conocimientos es el eje de la cultura y permite concluir que no existe ningún pueblo ignorante.

*Crear, recrear, modificar y adaptarse* a un determinado ecosistema significa conocer el funcionamiento de la naturaleza, así como las mutaciones y leyes que rigen a la flora, a la fauna, a los objetos y a los hombres mismos. El conocimiento, entonces, surgió y se desarrolló indisolublemente unido a la práctica cotidiana y al trabajo. Es decir, el conocimiento es, sin duda, la principal fuente de saber y tecnología que los hombres poseen para sobrevivir y desarrollarse.

La cultura, dice Bauman (2007), “apunta más alto que cualquier cosa que pase por ser realidad, la cultura sobrevive, perdura y trasciende a toda acción humana, (...) un objeto es cultural si sobrevive a cualquier uso que haya intervenido en su creación”.

Desde sus orígenes más remotos, los seres humanos no solamente pretendieron conocer el funcionamiento de la naturaleza para adaptarse a ella, sino también buscaron encontrar explicaciones más profundas sobre la vida, la muerte y el sentido de la existencia humana. La magia, la religión, el mito y las artes son múltiples formas simbólicas que estructuran a la cultura y a la vida misma. Los alimentos y los ropajes, la gestualidad y los ritos, los lenguajes, así como la forma de amar, enfermar y morir estructuran el talante cultural de cada pueblo. Además, a la cultura le pertenecen las singulares formas de resolver los problemas, la adaptación y modificación

al medio ambiente, las habilidades, los hábitos, la organización social y política, las instituciones y tecnologías. *No existen ni individuos ni pueblos incultos.*

La cultura es un modo de ser, de pensar y de sentir. A la cultura le pertenecen el mundo de la vida y el mundo de las cosas. La cultura es un mundo de vida aprendido, creado y modificado constantemente. Constituye el legado histórico de cualquier comunidad o sociedad. La cultura, como dice Panikkar, es un *mito englobante* y tiene su propio *horizonte de inteligibilidad* como dice Heidegger. Las culturas no son folclore ni son especies abstractas de género supremo; por lo tanto, no existen universales culturales. Cada cultura se justifica, tiene sentido, se produce y reproduce, y también se transforma y se agota en sí misma.

La cultura es un contexto dentro del cual, con el cual y solo con el cual adquieren sentido y validez las acciones humanas: es, por lo tanto, el modo en que interactuamos con “los otros”, el modo de adaptarse a la naturaleza y el estilo de ejercer control sobre los recursos y, por supuesto, el modo de distribuir el poder. En síntesis, es el modo de concebir lo estético, el modo de ser feliz, de amar, de enfermar y de morir.

La cultura de un pueblo —por lo tanto— es el modo de ser, de pensar y de vivir. Los valores, las creencias, las suposiciones, las reglas y normas, y, sobre todo, las prácticas sociales y comunes constituyen y conforman la identidad cultural que, a su vez, da seguridad personal y colectiva al ser humano.

Las representaciones simbólicas, el sentido de lo sagrado, el sentido de la vida, la representación de la enfermedad y de la muerte son también elementos constitutivos de la cultura. La particular relación que cada pueblo establece con la naturaleza es otro elemento constitutivo del talante cultural de un pueblo. Como se ve, no existe realidad conocida ni intervenida fuera de la cultura. La cultura es, por lo tanto, el “recipiente” dentro del cual tiene sentido y valor todo acontecer humano.

Desde esta perspectiva, todo lo humano pertenece a la cultura. Por ello, existen miradas más acotadas sobre la cultura. Así, la Ilustración identificó a la cultura con la producción de ciencia y artes, y algunos autores refieren por cultura a un estado previo a la civilización. La complejidad cultural remite a varios y sutiles tratamientos sobre contraculturas,

subculturas, superculturas, transculturalidad, cultura de masas, industrias culturales, culturas urbanas, culturas juveniles, culturas nómadas y, más recientemente, culturas virtuales. Todavía más sensibles son los temas referidos a la “cultura universal”, hoy tan cuestionada, y la muy discutible noción ideológica de “cultura nacional”. En efecto, ¿existe algo que pueda ser llamada cultura universal? ¿A qué podríamos referirnos con cultura nacional? Hoy estamos lejos, muy lejos, del discurso homogeneizante de la cultura universal. No es políticamente correcto imaginar que unos pocos se encarguen de diseñar, organizar y distribuir los parámetros culturales que deben adoptar todos los humanos.

El término griego *ethos*, que se traduciría como hábito, costumbre, refugio, morada, vivienda, conlleva la noción del término cultura con una compleja significación. En el *ethos* está la noción de la cultura. Según Bolívar Echeverría (2000), el término *ethos* tiene la ventaja de un doble sentido: “invita a combinar, en la significación básica de ‘morada’ o ‘abrigo’, lo que en ella se refiere a ‘refugio’, a recurso defensivo o pasivo con lo que en ella se refiere a ‘arma’ o recurso ofensivo activo”.

A partir de este concepto, se puede comprender a la cultura como condición de posibilidad de sobrevivencia, de emancipación y crecimiento, de resistencia y liberación, de cohesión social y libertad. Además, lleva implícita la noción de comunidad que, a su vez, implica diversidad y diferencia.

Toda cultura está fundamentada sobre una antropología particular: ¿Qué es el hombre? ¿Qué puede conocer y saber? ¿Qué puede hacer y esperar? (Kant). Para la cultura, la vida lo es todo; es una entidad, una propiedad y un proceso. De hecho, toda cultura revela, a su manera, la esencia, la característica y la dinámica del ser humano que, aunque diverso, “tiene cierta vocación universal”.

### La cultura virtual

Las culturas se reinventan sobre todo a partir de las modificaciones tecnológicas. En los últimos años las tecnologías de la comunicación son las más avanzadas, las de mayor prestigio y alta rentabilidad. La comunicación es, por lo tanto, una industria, un negocio, una cultura, un *ethos*. Con la telemática se organizan las instituciones, los negocios, la investigación y la vida cotidiana. Por todo ello se dice que la



comunicación es ubicua y omnipresente. Asistimos, por otra parte, al nacimiento de *la cultura virtual y de la información*.

En efecto, a diferencia del pasado, la ciencia y la tecnología han penetrado todos los ámbitos de la vida humana. La producción de conocimientos, aparatos, técnicas, procedimientos, instrumentos y metodologías sucede con tanta velocidad, ritmo y magnitud que modifican —incesantemente— a los procesos sociales y culturales. Así, la tecnociencia se ha convertido en el aparato dinamizador de la historia. Este hecho se evidenció con la introducción, penetración y generalización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación que, a su vez, aceleran de manera exponencial la velocidad de la sociedad del vértigo: la “cultura de *shock*” (Alvin Tofler).

Los estudiosos opinan que al mundo actual deberíamos nombrarle como sociedad global de la información, que se caracteriza por la *revolución digital* que evoca a la capacidad humana —muy humana— de inventar aparatos que permiten enviar muchísima información a la velocidad de la luz. Esta información contiene textos, sonidos, imágenes, movimiento, color, grafías y una extraordinaria cantidad de accesorios.

Es decir, el objetivo principal de la comunicación colectiva o social consiste en entregar la mayor cantidad de información a la mayor cantidad de gente, en el menor tiempo posible y con la mayor eficacia. Para ello se cuenta con máquinas de la visión, máquinas almacenadoras de información y con ciencias que optimizan esta práctica. Uno de los efectos de esta práctica es la constitución de nuevas formas sociales como la *sociedad red*, que se expresa en nuevas formas de organización e identificación, todas ellas virtuales (templos virtuales, comunidades virtuales, educación virtual, negocios, divertimentos, correos, etc.). Esto es posible si la información está “virtualizada”; por lo tanto, el contenido de la comunicación es la “realidad virtual”.

Todo gira alrededor de la imagen y la comunicación visual: es la constante que nos acerca y nos aleja, es el “lugar” de encuentro, pero no es exactamente un lugar, es un *ciberespacio*; se trata de no lugares que nos caracterizan como nuevas culturas nómadas o *tribus urbanas*. *Ver, ser vistos y verse* a sí mismos constituye a la cultura virtual como sociedad del espectáculo, sociedad de la pantalla o sistema mundo.

En la antigua cultura romana, a los muertos les colocaban una máscara de cera con la finalidad de “mejorar” el rostro, de hacerle “presentable” al difunto, de darle una cosmética que dulcifique el “rictus cadavérico”. A esa máscara de cera se le llamaba —en latín por cierto— *imago*, de donde proviene la palabra imagen. Pues bien, asistimos a un *ethos*, un “lugar común”, una práctica donde predomina la imagen, el “buen ver” y la cosmética, aun por encima de la ética. Ese fenómeno es también parte de la cultura virtual.

### El proceso cultural ecuatoriano

Lo que hoy llamamos *Ecuador* es una realidad compleja, diversa, fértil, valiosa y fundamento de nuestra dignidad. El rasgo más característico es su diversidad cultural, fruto de un proceso social, político e histórico no menos complejo. De hecho, la Constitución actual define al Ecuador como un país multicultural e intercultural. De hecho, la convergencia y divergencia son sus características más notorias, que configuran su sincretismo cultural.

La “sociedad ecuatoriana” resulta de un largo proceso histórico donde intervienen muchos pueblos y culturas. Bastaría recordar que en la conformación cultural ecuatoriana intervienen muchos pueblos ancestrales y culturas indígenas, la presencia española, las inmigraciones árabes, del pueblo vasco, la presencia de los judíos sefardí, la diáspora africana, etc., y más recientemente la presencia de asiáticos, gitanos y de otras nacionalidades. Todo ello ha influido en nuestras costumbres, instituciones, gastronomía, lenguajes, convirtiendo a nuestro Ecuador en un estado de extraordinaria riqueza y diversidad cultural, en un “*ethos* barroco”, compartido con otros pueblos de la región.

El *ethos* barroco refiere a las características particulares de nuestra identidad:

- La preeminencia del colectivo sobre el individuo (gregarismo).
- La conciencia desdichada (sospecha, queja y pesadumbre y telurismo permanentes).
- La heterogeneidad negativa.
- La indemarcación entre la fantasía y la realidad (realismo mágico).
- La estética del miedo y del dolor.

- El temor al vacío y la llenura.
- La inclusión y exclusión simultáneas.
- La incompatibilidad permanente.
- El contraste armónico.
- La oscilación.

Según Carlos Cullen (1978), estas características explican la oscilación entre alegría y dolor, entre rigidez y flexibilidad, entre reciprocidad y exclusión. Bolívar Echeverría cree que el *ethos* barroco explica nuestra religiosidad, nuestra arquitectura y, por cierto, nuestra política. Nuestro barroco incluso se manifiesta en la diversidad natural y regional. Se trata, sin duda, de nuestra mejor riqueza. Con frecuencia hemos creído negativas nuestras características, por efectos de la dominación política. Hoy pretendemos dignificarnos en la diversidad y complejidad. No tenemos por qué avergonzarnos de ser un pueblo que “baila sus tristezas” como nos describió Humboldt.

La cocina, el arte, la arquitectura, el juego, la alegría, la solidaridad y sus opuestos son manifestaciones aventajadas de nuestra identidad. Hoy lo sabemos, lo reconocemos y, sobre todo, lo valoramos y dignificamos.

La diversidad convoca a la interculturalidad, al reconocimiento y aceptación de los diferentes. En el pasado creíamos —como efecto del modelo homogeneizante— que la diversidad era negativa y que los *diversos* debían ser integrados a la cultura única y universal. Ahora estamos preparados para apreciar y ponderar la riqueza y diversidad.

Que nuestro país es multicultural no cabe duda; en cambio, la construcción de la *interculturalidad es un deber ser*, una tarea política pendiente y urgente.

Varios autores del siglo XX, entre ellos, Heidegger, Habermas, Adela Cortina y, desde América Latina, Leonardo Boff y Enrique Dussel han construido una nueva “mirada” sobre los diferentes: la otredad y la interculturalidad.

La otredad es un nuevo *ethos* que pretende reconocer a los diferentes como diferentes, en cuanto tales, sin la pretensión de asimilarlos o educarlos. La otredad es una nueva ética que busca convivir con los diferentes sin descalificarlos. Los otros son todos aquellos que no son como yo. Sin embargo, aunque

distintos, son iguales en valor y derechos. Distintos, diferentes, pero al mismo tiempo iguales, es la nueva filosofía de vida.

Hasta aquí fuimos educados para “ver” a los indígenas o afrodescendientes como diferentes pero inferiores, a los homosexuales como diferentes pero equivocados, a los campesinos como diferentes pero sin cultura. Por lo tanto, se legitimaba la represión y la *educación* como mecanismo de incorporación al modelo correcto.

La otredad y la interculturalidad, en cambio, proponen verlos como distintos pero iguales como sujetos de derechos. La otredad, como principio de acción, parte del supuesto de que es un derecho la diferencia y que cada humano puede decidir sobre su identidad y cultura. No existe, por lo tanto, una cultura superior, una forma única y correcta de pensar y vivir que casi siempre es la propia.

La *teoría de la alteridad*, muy actual por cierto, supone algo similar a la otredad: *yo* debo reconocer al *tú* como diferente pero igual, porque desde la perspectiva inversa *yo* sería *tú* y el *otro* su *yo*. Si yo no lo reconozco como diferente e igual —a la vez— corro el riesgo de que el otro no me reconozca como diferente pero igual. Por lo tanto, la alteridad no es una postura moralista sino una necesidad de establecer relaciones entre iguales. Si no reconozco, acepto y estimo a los diferentes, podría sufrir el rechazo del otro que es *mi tú*. *Si mi yo es un tú para el otro y viceversa*, entonces estamos en condiciones de igualdad originaria y radical: somos distintos pero sin jerarquía.

Estas ideas nuevas se consignan en la Constitución, ya que en ella se establece que somos un país multicultural e intercultural. Para ello tenemos que avanzar en la *gestión de la diversidad cultural*.

Se trata, entre otras tareas, de valorar la diferencia. Para ello tenemos que adelantar los arbitrios y recaudos para que los diferentes sean visibles, audibles y cogestores de la realidad cultural ecuatoriana. La gestión de la diversidad debe suponer:

- **Inclusión.** Remite a la necesidad de hacer visibles, audibles, a todos. Asumir, convocar y respetar a todos es la tarea.
- **Participación.** El ejercicio de la ciudadanía implica ampliar la base social de participación en

la toma de decisiones y gestión de la cultura, de la política y la administración de la sociedad.

- **Compensación.** Para corregir las desventajas, exclusiones, discriminaciones e inequidades sociales, económicas y culturales, hay que garantizar las acciones afirmativas que ayuden a disminuir la brecha de inequidades. El acceso a los bienes, servicios y oportunidades debe fundarse en la interculturalidad.
- **Diálogo.** La interculturalidad solo a partir de la convergencia dialógica entre iguales. Integrar a los diferentes en el mismo proyecto político y social no es interculturalidad. Se trata de construir un país para todos los “diferentes nosotros” que en él habitamos. Solo se puede construir a partir de un diálogo entre iguales en quehacer.

El informe *Estado del país* de los últimos años, en el capítulo de cultura, ha creído conveniente presentar cuatro estudios:

- “Análisis de la política cultural del Estado ecuatoriano”, a cargo del Dr. Fernando Tinajero, escritor, ensayista y gestor cultural.
- “La diversidad cultural y étnica”, a cargo del Dr. Luis Montaluisa, escritor, experto en lingüística y cultura indígena.
- “Las instituciones culturales”, a cargo del Dr. Carlos Landázuri, historiador y exdirector del Departamento de Cultura del BCE.
- “La cultura en el sentido ilustrado”, a cargo del Dr. Rodrigo Villacís Molina, escritor y experto en gestión y producción cultural.

## Bibliografía

- Bauman, Zigmunt (2007). *Vida líquida*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Echeverría, Bolívar (2000). *La modernidad de lo barroco*. México: Editorial Era.
- Cullen, Carlos (1986) “El *ethos* barroco. Ensayo de definición de la cultura latinoamericana a través de un concepto sapiencial.” En C. Cullen. *Reflexiones desde América*. Tomo I. *Ser y estar: el problema de la cultura*. Rosario: Fundación Ross.



# LAS POLÍTICAS CULTURALES DEL ESTADO (1944-2010)

**Fernando Tinajero**

*Investigador invitado de la PUCE*

Dice Jean Michel Dijan que la política cultural es un invento francés: según él, su nacimiento es el fruto de la preocupación del poder político por asumir, en nombre de una mística nacional, una responsabilidad política, jurídica y administrativa en el campo de las artes y la creación. “Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial —agrega—, la política cultural no ha cesado de desarrollarse en Francia y en el resto del mundo, animada por personalidades o instituciones de primer nivel”.<sup>1</sup>

Es preciso admitir, sin embargo, que las políticas culturales (entendidas como un conjunto más o menos complejo de principios, objetivos y estrategias para guiar la acción del Estado en el multiforme campo de la cultura) son ya bastante viejas en el mundo. Así, al recomendar al príncipe las formas de comportamiento que consideraba adecuadas para lograr la estimación general, Maquiavelo no olvidó la de mostrarse amante de la virtud y honrar a los que se distinguen en las artes;<sup>2</sup> y Nivón Bolán recuerda que, según la crónica de Sahagún, cuando los aztecas derrotaron a los tepanecas decidieron quemar los antiguos códices y libros de pintura de los vencidos, porque la figura del pueblo azteca carecía en ellos de importancia.<sup>3</sup> Sin necesidad de acudir a otros

clásicos ejemplos tomados de las historias griega, hebrea o romana, de la Francia de Luis XIV ni de la Prusia de Federico el Grande, queda fuera de toda duda que en uno y otro caso estamos en presencia de auténticas políticas culturales *avant la lettre*.

En Ecuador, acaso por la ya proverbial asincronía de nuestros procesos históricos, solo se ha hablado de este tipo de políticas desde los años setenta, a veces para anunciar decisiones oficiales relativas a la cultura, pero con más frecuencia para lamentar la incuria del Estado en materia cultural. No obstante, es indudable que las políticas culturales se han practicado entre nosotros desde hace mucho tiempo, como lo prueban las prohibiciones coloniales que impidieron las representaciones teatrales y la libre circulación de libros, o las regulaciones republicanas sobre la celebración de festividades y diversiones públicas, o el empeño que demostraron ciertos gobernantes por sufragar con fondos estatales la formación de algunos artistas jóvenes en el extranjero. El término, en consecuencia, no ha hecho más que incorporar con nombre propio lo que desde hace mucho tiempo ha sido una práctica del Estado, tan irregular como constante, y ha entrado a formar parte del léxico habitual en el lenguaje de la planificación, en los informes de las instituciones e incluso en el discurso político, aunque este último, como es evidente, recurre a él solo en casos de excepción.

<sup>1</sup> Cf. Jean Michel Dijan (1997). *La politique culturelle*. Paris: Le Monde Éditions.

<sup>2</sup> Cf. Nicolás Maquiavelo (1984). *El Príncipe*. Cap. XXI; cito de la traducción de José A. Vecino. Madrid: Ediciones Alba, p. 114.

<sup>3</sup> Cf. Eduardo Nivón Bolán (2006). *La política cultural. Temas, problemas y oportunidades*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, pp. 50-51. Atribuida a Tlacaélel, cuya existencia histórica todavía se debate, la decisión de los aztecas, aparte de mostrar que las políticas culturales no son exclusivas del

mundo occidental, presenta un detalle de importancia: remonta hasta el nivel insalvable de los mitos la legitimidad de las decisiones político-culturales.

Estas páginas, inscritas en el contexto de un proyecto que aspira a dar cuenta de lo que ha sido Ecuador a lo largo de los últimos cincuenta años, deberían encontrar en 1960 su punto de partida para el examen de las políticas culturales que han tenido vigencia entre nosotros. Es plausible que así sea, desde luego, no solo porque medio siglo representa un lapso suficiente para establecer balances consistentes, sino también porque 1960 es un año de singular importancia en el devenir político y cultural de todo el mundo. No obstante, me parece aconsejable ampliar el horizonte de este examen a fin de retornar hasta el emblemático año de 1944, que es el de la fundación de la Casa de la Cultura Ecuatoriana, para contar con el antecedente sin el cual los procesos posteriores carecerían de un sentido cabal.<sup>4</sup>

Esto no implica admitir necesariamente que la Casa haya sido a lo largo de toda su historia una institución perfecta y ejemplar (lo cual no está dicho con el ánimo de regatearle los méritos que tuvo en su momento), sino que ella cumplió una función axial en todos los procesos culturales de nuestro pasado reciente, ya sea por su incidencia en el ámbito de las artes y las letras, ya por su ausencia de los ámbitos propios de las culturas sumergidas. Aún más, al margen de cualquier juicio de valor que sería subjetivo, existen razones para considerar que la Casa de la Cultura fue en su nacimiento la más acabada expresión institucional de la más influyente ideología que haya conocido Ecuador de los últimos tiempos. Estoy hablando de *la ideología de la cultura nacional*, cuya vigencia acompañó los procesos de modernización del Estado y las agudas crisis que se desarrollaron a lo largo de la primera mitad del siglo XX, alcanzó su apogeo entre los años cuarenta y sesenta, y se ha prolongado después, aunque pálidamente, hasta nuestros días, cuando la proclamación de nuevos principios constitucionales ha expresado en el nivel jurídico-político la decadencia de tal ideología en la conciencia general de los ecuatorianos —algunos de los cuales, no obstante, se muestran refractarios a los cambios y no dejan de sentir cierta nostalgia del antiguo esplendor de aquella ideología declinante—. No representa, por lo tanto, ninguna

<sup>4</sup> Es verdad que ya antes, durante el Gobierno del doctor Arroyo del Río, se fundó el Instituto Ecuatoriano de Cultura como entidad del Estado que tenía la misión de cultivar los más altos valores nacionales en materia cultural; pero es verdad también que la Casa de la Cultura, fundada como consecuencia de la Gloriosa, no solo superó, sino que incluso subsanó los vicios de nacimiento de la entidad predecesora, cuya corta existencia (sin contar su composición elitista), permitió que se hundiese fácilmente en el olvido.

exageración decir que ella es la verdadera protagonista del proceso cuyo desarrollo y decadencia alcanza la totalidad del lapso aquí considerado.

### La “ideología de la cultura nacional”

Como un desprendimiento o derivación de las ideas e ideales de la Revolución Liberal, este imaginario social que he designado con el nombre de “ideología de la cultura nacional” proclamó (con débiles variantes que no siempre obedecieron a sus versiones de izquierda y de derecha) la existencia de *un* pueblo y *una* cultura. Apeló, por lo mismo, a un fundamento comunitario “natural”, cohesionado por vínculos de sangre supuestamente indestructibles, para afirmar la existencia de *una* nación cuya cultura era considerada como el núcleo esencial de *una* identidad inconfundible. Esa cultura, además, era *la* cultura, la única posible, la que lo era por antonomasia: se la suponía lentamente construida a través de los siglos, en un movimiento unívoco que enlazaba la República “democrática” del presente con los tiempos remotos de los primeros pobladores de estos territorios.<sup>5</sup>

Semejante ideología, como es obvio, se asentaba en una serie de contradicciones sucesivas: afirmaba la unidad de su referente ilusorio, escondiendo la realidad de una existencia multiforme, muy lejana de la ideal unidad que presupone el término “nación”;<sup>6</sup> presumía la unidad de nuestros ancestros vernáculos, identificados con frecuencia bajo el falaz nombre genérico de “incas”, y convertía a la sociedad contemporánea en su heredera directa e incontaminada, pero proclamaba al mismo tiempo

<sup>5</sup> En su *Manual de Historia del Ecuador*, Enrique Ayala Mora y sus colaboradores han propuesto una nueva periodización de la historia ecuatoriana que abandona la referencia a los caudillos (Flores, García Moreno, Eloy Alfaro...) para privilegiar los “proyectos nacionales” que han caracterizado cada época. (Cf. Enrique Ayala Mora et al. (2008). *Manual de Historia del Ecuador*. Quito: Universidad Andina/Corporación Editora Nacional). Lo que aquí llamo “ideología de la cultura nacional” es, por tanto, el sustento ideológico del llamado “proyecto de la nación mestiza”, cuya vigencia se ha situado entre 1895 y 1964. Véase también, sobre este punto, Catherine Walsh (2009). *Interculturalidad, Estado, sociedad. Luchas (de) coloniales de nuestra época*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Editorial Abya-Yala.

<sup>6</sup> La multiformidad o diversidad cultural de la sociedad ecuatoriana es un hecho objetivo; algunos, sin embargo, lo han magnificado de tal modo que han llegado a creer que en ello reside la originalidad absoluta de nuestra estructura social y cultural. En realidad, se trata de un carácter que se encuentra presente en todas las sociedades del mundo, ninguna de las cuales puede preciarse de ser químicamente pura. Piénsese, por ejemplo, en las diferencias entre bretones y alsacianos, por ejemplo; o las que existen entre vascos, valencianos y catalanes, o las que aparecen entre bávaros, renanos y prusianos, o las casi innumerables familias étnicas y lingüísticas de la sociedad china, y olvídense de una vez la pretensión de originalidad por la diversidad. Y si se quiere el ejemplo de la mayor diversidad del mundo, obviamente, no es la ecuatoriana: hay que recordar todos los ingredientes que han concurrido en la formación de la sociedad estadounidense y concluir que, frente a semejante diversidad, la nuestra está muy lejos de la máxima complejidad.



la excelencia del barroco colonial, del romanticismo libertario y del laicismo liberal; promovía la reivindicación de los valores de la “raza vencida”, pero alentaba la tarea de “llevar la cultura al pueblo”, dándole a veces la figura de una santa cruzada para “culturizar al indio”; anunciaba a los cuatro vientos el ideal del mestizaje, pero profesaba un feroz antihispanismo que implicaba la negación del ingrediente exógeno en nuestra cultura mestiza; hacía de los valores culturales, supuestamente homogéneos, la raíz inequívoca de una “vocación nacional por la libertad”, pero solía confundirlos con las tradiciones locales que, a veces, daban fundamento a la reivindicación del derecho de ciertas regiones a un gobierno autónomo frente al poder radicado en la capital. Cumplía, por lo tanto, la función de toda ideología: justificaba un orden social, prestaba los fundamentos para legitimar un orden político o su cuestionamiento, creaba un referente moral para la conducta cívica; en una palabra, buscaba dar consistencia histórica a un Estado nacional apoyado en el imaginario de una pretendida identidad.

Con inocultables raíces decimonónicas, pero desarrollada lentamente desde las primeras décadas del siglo XX, esta ideología se expresó en algunas vertientes del modernismo y en su variante arielista; fue institucionalizada en la Sociedad Jurídico-Literaria, en la Sociedad Ecuatoriana de Estudios Históricos Americanos (transformada después en Academia Nacional de Historia) y, más tarde, en el Grupo América; encontró uno de sus cauces más prometedores en la literatura y la plástica del realismo social y estableció un maridaje presuntamente “natural” con las tendencias socialistas, sin que ello impidiera las versiones que alentaban en notables manifestaciones del pensamiento eclesiástico: léanse los textos políticos o patrióticos del señor González Suárez, léanse los documentos y cartas pastorales del señor De la Torre, y encuéntrase el aliento del mismo sueño “nacional” que palpitaba en las proclamas del Partido Socialista... Después de haber servido para sobrellevar la crisis de los años veinte y treinta y el áspero desfile de efímeros Gobiernos, 1941 y su inevitable colofón del 42 fueron entonces el peor golpe que podía haber sufrido la conciencia “nacional” engendrada por esa ideología: en los atónitos oídos de los ecuatorianos debió haber sonado como la peor humillación el condescendiente consejo que el canciller Arana le dijo en voz baja al doctor Tobar

Donoso al terminar la triste ceremonia de la firma del Protocolo de Río: “vaya, organice a sus conciudadanos y empiece por construir un país”.

¿Construir un país? ¿Qué era entonces lo que habían tenido los ecuatorianos hasta ese aciago día? ¿No era la patria de las gestas gloriosas del pasado, la nación que atravesaba las aguas turbulentas de la historia como un barco de sólida factura? Sí, lo era; pero la patria al menos, si no la nación, se había perdido en esos doscientos mil kilómetros que dolían en el alma como al baldado le duele el miembro mutilado. Así aparecía la “obligación suprema”: *volver a tener patria*. Tomándola de Joaquín Costa, quien la había proclamado en España después de la derrota del 98, Benjamín Carrión tuvo el acierto de lanzar esa consigna en el momento preciso, y pudo convertirla en la síntesis perfecta de la ideología que, sin ser entonces ninguna novedad, encontró la ocasión de alcanzar su apogeo precisamente en la hora más amarga: la derrota militar y diplomática había desembocado en una ficción de potencial fecundidad.

En la undécima de sus *Cartas al Ecuador*, Carrión escribió entonces un párrafo que bien puede ser considerado como una de las más certeras expresiones de la naturaleza y función que debía cumplir la ideología de la cultura nacional:

Nunca como hoy, en que la patria derrotada está sufriendo las consecuencias de la desorientación de su vida a causa de errores de propios y extraños, pasados y presentes; nunca como hoy el tiempo más propicio para hacer una especie de “examen de conciencia nacional” que, seguido de un serio “propósito de enmienda”, nos pueda llevar a la formulación de un acto de fe, de un acto de esperanza, de un acto de amor hacia la patria.<sup>7</sup>

El uso de un lenguaje religioso (“examen de conciencia”, “propósito de enmienda”, “acto de fe” y demás) no es casual: solo revela que el autor tiene conciencia de estar dirigiéndose a una sociedad no solo familiarizada con ese lenguaje, sino incluso dominada por él; revela, además, la naturaleza irracional de la ideología, que se sustenta en una adhesión emocional a un conjunto de valores

<sup>7</sup> Las *Cartas al Ecuador*, algunas de las cuales aparecieron como artículos de prensa en el diario *El Día*, fueron reunidas por su propio autor en forma de libro en 1943 y publicadas en la Imprenta Gutenberg. No es aventurado pensar que este es el libro más importante de todos los que escribió Carrión. (Cito de la edición hecha por la Universidad Alfredo Pérez Guerrero en 2007, p. 91).

etéreos que se imponen por encima de toda racionalidad y configuran esa “mística nacional” de la que habla Dijan, y muestra finalmente la necesidad de compensar la experiencia real con la proclamación de una utopía —esa que aparece ya expresamente diseñada en la decimoséptima carta:

Inmensa es, para los destinos de un pueblo, para sus posibilidades futuras, la disminución territorial [...]

Pero más grande aun es la disminución moral, la disminución de ánimo, la mengua del prestigio. Y contra esas disminuciones sí podemos reaccionar, hombres del Ecuador, derrotados en una guerra sin pelea. Si ha sido entregada nuestra tierra, que no nos sea también arrebatada nuestra voluntad de vivir, de “volver a ser patria” [...] sí se puede edificar una patria, una “pequeña gran patria”, con el material humano que tenemos.

Que es el mismo con que edificó Atahualpa el más grande imperio de estas latitudes. El mismo que ha producido a Espejo y los héroes de Agosto. El mismo con que construyó una clara democracia Rocafuerte; y una oscura, pero poderosa fuerza moral y material, García Moreno. El mismo material humano que ha sido capaz de florecer en Montalvo, en Alfaro, en González Suárez.

Y sobre todo, el mismo material humano capaz de los tejidos de Otavalo, de las miniaturas en corozo de Riobamba, de los sombreros de toquilla de Manabí y de Cuenca.

El mismo material humano capaz de las tallas maravillosas en piedra y en madera de los templos quiteños; de los imageros populares que, desde el indio Caspicara, han inundado de maternidades y nacimientos a medio continente. De los pintores ascéticos y realistas de la escuela quiteña. De los alfombreros sin igual de Guano y de Los Chillos.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> *Ibíd.*, pp. 152-153. Es curioso que en la primera de sus *Cartas*, el propio Carrión ridiculizó ese constante recurso del patriotismo a la enumeración elogiosa de los “grandes”: “...estamos padeciendo —escribió— mucho de esa dispepsia, conocida con el nombre de escorbuto, por haber comido y seguir comiendo de gula el “caramelo literario...”, y después de ejemplificar el “caramelo” político y el social, agregó más adelante: “En lo cultural, hemos llegado a la perfección. Todos los días, como una hermosa oración mañanera, debemos recitar: somos la patria de Espejo, de Olmedo, de Montalvo, de González Suárez. Desde hace poco, somos también la patria de Crespo Toral. Lo demás no importa. No hay que ser exigentes...” (loc. cit., pp. 18-19).

¿Cuál es ese proteico “material humano” que Carrión invocaba? El mestizo. Ese mestizo que ha reunido en su sangre todas las sangres y todas las culturas, haciendo con ellas una síntesis excelsa: *la cultura nacional*.<sup>9</sup> Esa misma cultura que habría de ser desde ese momento exaltada en la oratoria de los políticos y el discurso de la literatura, y que habría de encontrar su apogeo en la Gloriosa: ¡cuánta sed de gloria atormentaba a esos espíritus que se sabían derrotados!

La idea de mestizaje, en efecto, traía aparejada la idea de síntesis; pero aun más allá de las posibles y aún no discutidas síntesis de sangres y culturas,<sup>10</sup> en la proclama de la “nación mestiza” alentaba el imposible sueño de una síntesis ideológica. En 1944, poco después de haber tenido en Quito la mayor apoteosis que recuerda la historia ecuatoriana, el doctor Velasco Ibarra le dijo a un periodista colombiano que nadie podría citar una revolución más original que esa, en la que “el cura y el comunista se daban la mano”. Sin duda, Velasco pensaba en esa conjunción de todas las tendencias en el buró político que le había traído del exilio para encumbrarle; pero no sabía que sus palabras tenían un don profético, porque poco después resultaron literalmente ciertas en la Casa de Carrión, donde se sentaron juntos Jacinto Jijón y Caamaño y Joaquín Gallegos Lara, Aurelio Espinosa Pólit y Enrique Gil Gilbert... ¡Al fin y al cabo, todos eran ecuatorianos, todos estaban hechos del mismo “material humano”, a todos cobijaba el mismo tricolor nacional! Desde luego, quienes nunca tuvieron asiento en la Casa fueron los indígenas, porque el lugar que les tocaba fue ocupado por los indigenistas...

## La gran hora de la Casa

La Casa de la Cultura fue, junto a la Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE), el fruto perdurable

<sup>9</sup> No hay que olvidar que la ideología del mestizaje tenía, en realidad, un alcance continental. Entre sus voceros se encuentran algunos de los ensayistas más notables de América, como Alfonso Reyes, Pedro Henríquez Ureña, José Vasconcelos y otros.

<sup>10</sup> En la época en que Agustín Cueva y yo hacíamos la revista *Indoamérica*, con la colaboración permanente de Françoise Perus, sostuvimos la tesis de que nuestro mestizaje no ha sido completo, puesto que, en lugar de síntesis, encontramos yuxtaposición de elementos culturales de diversa procedencia. (Véase, p. ej., de Agustín Cueva, “Mito y verdad de la cultura mestiza”, *Revista Indoamérica*, N° 4-5, julio-diciembre de 1965; reproducido con ampliaciones en *Entre la ira y la esperanza*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1967, y mi *Más allá de los dogmas*. Quito: Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1967). En los últimos años, he modificado parcialmente esa tesis o, más precisamente, la he corregido: es imposible no admitir un *cierto nivel* de síntesis cultural, sin que haya desaparecido la yuxtaposición de elementos que se mantienen impermeables, aunque quizá solo en apariencia.



de la sublevación de 1944. Perdurable, se entiende, en la medida en que podían serlo las ideologías que las sustentaban: la ideología de la cultura nacional y la ideología del proletariado como vanguardia de la historia. Hermanas siamesas fueron, sin embargo, tempranamente separadas para vivir cada cual su propia vida, sin que por ello dejaran de hacerse esporádicos guiños de salud. Izquierdistas, revolucionarias, comprometidas, una y otra albergaban en su seno las necesarias garantías de estabilidad para el mismo sistema que duramente combatían en el nivel de las palabras. Curiosamente, las dos habrían de vivir sus horas de gloria bajo el régimen bonachón y descolorido del señor Plaza y en el de su inmediato sucesor, el inevitable Velasco Ibarra —unos diez años oficialmente señalados como un tiempo de pacata decadencia de la cultura y de la lucha, pero en la práctica ornado por una rica producción literaria y por las escaramuzas de la clase obrera con los primeros escuadrones del movimiento Acción Revolucionaria Nacionalista Ecuatoriana (ARNE).

Fue entonces cuando Ecuador conoció, por primera vez en su historia, la aplicación sistemática y coherente de una política cultural. Sus *principios*, nunca formulados expresamente, se desprendían del decreto de fundación de la Casa de la Cultura y se reducían a la aceptación de las obligaciones que al Estado le corresponden frente a la cultura y al reconocimiento simultáneo de su falta de competencia para intervenir por sí mismo en la dirección de los quehaceres culturales —lo cual implica el reconocimiento de la autonomía de la cultura frente al Estado.<sup>11</sup> En cuanto a sus *objetivos* reales, al margen de los muy retóricos que aparecen en el decreto, fueron los que se desprenden de los postulados ideológicos desarrollados en las décadas anteriores y que encontraron una certera formulación en las *Cartas* de Carrión: levantar el espíritu “nacional” deprimido por la derrota, exaltar los valores de la patria, estimular la creación artística e intelectual. Sus *estrategias*, indudablemente fecundas, dieron prioridad a una gigantesca tarea editorial, sin descuidar la

<sup>11</sup> Por eso, el decreto de creación de la Casa estableció que el ministro de Educación sería miembro nato de la entidad, y que al concurrir a sus sesiones las presidiría, y dispuso, además, que dicho secretario de Estado tuviera la competencia para aprobar los planes, programas, informes y presupuestos. Sin embargo, concedió simultáneamente amplias facultades al presidente de la Casa, en el entendido de que se las concedía a Benjamín Carrión, cuya autoridad intelectual y moral estaba por encima de toda discusión. Así, aunque la Casa no tuvo una autonomía *legal*, gozó de una real autonomía *en la práctica*, y en lugar del sustento de la ley, ella lo tuvo en la personalidad de su propio fundador. (Véase el Decreto N° 707, de 9 de agosto de 1944, Registro Oficial N° 71, de 25 de agosto de 1944.)

realización de frecuentes exposiciones de artes plásticas; el primer esfuerzo institucional para dignificar la producción del llamado “arte popular” y la artesanía; la construcción de nuevos escenarios para la práctica de recitales de poesía, representaciones teatrales y conferencias; la invitación a notables científicos, escritores y artistas extranjeros, así como la ayuda para aquellos artistas que por su talento podían dar a conocer al Ecuador en otras latitudes; la creación de grupos orquestales y del famoso coro que dirigió el maestro Oscar Vargas Romero... En un tiempo relativamente breve, la Casa se extendió, además, a una gran parte del territorio ecuatoriano (y terminaría más adelante por extenderse hasta todas las provincias) mediante la creación de núcleos que, como extensiones de la matriz, procuraban beneficiar a la población urbana que no alcanzaba a disfrutar de los beneficios de la capital. Más tarde, al crecer, dichos núcleos provinciales empezaron a pedir relativa independencia y han terminado por proclamarse autónomos respecto a la matriz: parecería que en Ecuador hay una tendencia inveterada a confundir los verbos “crecer” y “separar”, vinculada por oposición a otra tendencia, exclusiva de la capital, a confundir “coordinar” con “controlar”.

En los últimos tiempos se ha escuchado con frecuencia a las autoridades de la Casa la explicación de su menguada actividad, argumentando la escasez de sus rentas.<sup>12</sup> Nadie podrá probar, sin embargo, que en los años cuarenta y cincuenta las rentas de la Casa hayan sido proporcionalmente mayores que en la actualidad. Lo que se puede probar, sin duda alguna, es la eficacia de la ideología que sustentaba la actividad de hace medio siglo; una ideología que, si no movilizaba a toda la sociedad ecuatoriana, lograba entusiasmar a sus sectores más visibles, que son los estratos medios de la población urbana —es decir, precisamente aquellos que, por su propia condición, requerían con mayor urgencia la afirmación de su identidad, largo tiempo sometida al menosprecio y a la duda. Solo que tal afirmación de identidad devino fácilmente desmesurada exaltación de “lo propio”, por momentos muy próxima al chauvinismo: “Lo verdadero y mejor en todo pueblo

<sup>12</sup> La excusa tiene un doble frente: primero, ante el país, por lo poco que la Casa ha aportado en los últimos tiempos al desarrollo de esa misma “cultura nacional” que se proclama en las palabras; segundo, ante los propios núcleos provinciales de la institución, por el reparto desigual y arbitrario de los fondos recibidos del Estado. Es preciso dejar constancia de que, aun así, la labor de ciertos núcleos provinciales sigue siendo ejemplar dentro de los ámbitos que la Casa ha asumido como suyos.

—escribe Adorno— es más bien lo que no se ajusta al sujeto colectivo y que, llegado el caso, se le opone. La formación de estereotipos, por el contrario, favorece el narcisismo colectivo”.<sup>13</sup>

Una ideología, sin embargo, solo puede tener vigencia en la medida en que se mantienen las condiciones sociales que hacen posible su existencia. Un país que no había logrado modificar las estructuras de una economía bipolar, no industrializada, orientada en la Costa a la exportación de productos agrícolas, y en la Sierra al consumo interno; un país que no había logrado diversificar su producción y que carecía de capitales, como no fueran aquellos que estaban destinados a financiar los bancos que se encargaban del comercio; un país de profundo arraigo en convicciones religiosas que resultaban del largo predominio de la Iglesia; un país que no había logrado universalizar la educación, dejando en el desamparo de la ignorancia a porciones exorbitantes de su población urbana y rural; un país que miraba su futuro como si fuera el presente de otras sociedades adoptadas como su modelo; un país en el que los méritos siempre importaban menos que las relaciones de parentesco... un país subdesarrollado, en suma, no podía dejar de ser sensible a la prédica permanente de “los grandes valores de la patria”. La patria eran las glorias del pasado, adecuadamente magnificadas por la literatura y la oratoria de los caudillos; la patria era la sangre derramada por otros en la frontera; la patria era la esperanza de la felicidad; la patria era la emoción de la bandera, el himno y los desfiles; la patria era, sobre todo, la promesa de una nebulosa reivindicación de intangibles derechos, algo así como un desquite de la humillación recibida, una imaginaria reconquista. En 1960, cuando el doctor Velasco Ibarra proclamó la nulidad del Protocolo de Río, la patria vibraba todavía y se exaltaba en el sueño de recuperar la dignidad pisoteada. No obstante...

### La sacudida... y otra versión de lo mismo

La historia, que es amiga de sorpresas y de vuelcos totalmente inesperados, trajo a las Américas el trastorno más notable del siglo en aquel memorable año sesenta: la Revolución cubana, que había triunfado un año antes, rodeada del beneplácito general por el

<sup>13</sup> T. W. Adorno (2003). “Sobre la pregunta “¿qué es alemán?”. En *Consignas (Stichworte)*. *Kritische Modelle 2*. 1969). Trad. de Ramón Bilbao. Buenos Aires: Amorrortu (ed.), p. 96.

derrocamiento de un tirano, anunció que adoptaba el socialismo y comenzó el duro proceso de su propia consolidación. Fue la hora de las expropiaciones, de los fusilamientos, del predominio de aquella ecuación tan engañosa que permite equiparar el error, el desacuerdo y la traición. Contemporánea de los procesos de liberación de las naciones africanas, la Revolución cubana se consagró de inmediato como el nuevo referente continental, hasta el punto que se hizo evidente que, a partir de ella, el mundo nuestro, el de la América morena, quedó como partido en dos mitades: la de “antes”, que fue la mitad de la exclusión y la injusticia, y la de “después”, que sería la mitad de la nueva felicidad.

No es necesario recordar (lo he hecho ya en otros lugares<sup>14</sup>) el clima que se extendió en Ecuador bajo el influjo de la Revolución cubana, los procesos políticos africanos y el cisma ideológico entre Beijing y Moscú —sin olvidar, por cierto, la influencia que ejerció el espíritu de impugnación general de los valores burgueses que se extendió por el mundo, alentando los movimientos feministas, provocando grandes renovaciones artísticas y trastornando el panorama de la ciencia. Para los fines de estas páginas, baste recordar que en Ecuador, los años sesenta presenciaron la aparición de una exaltada iconoclastia que con frecuencia parecía morder su propia cola, pero que fue lo suficientemente virulenta para llevar a cabo un movimiento de “escritores y artistas jóvenes” (casi siempre meros aprendices<sup>15</sup>), cuyo momento de gloria llegó en 1966, cuando la caída de la dictadura militar encabezada por el contralmirante Ramón Castro Jijón dio lugar a una aparatosa reorganización de la Casa de la Cultura.<sup>16</sup>

En realidad, más que una reorganización, aquello fue una restauración: después de haber sido expulsado de la Casa por el golpe militar de 1963, Benjamín Carrión volvió a presidirla como consecuencia del movimiento que pretendió “limpiarla de todos los vestigios de la dictadura”. Claro que volvió con una nueva ley que superó algunos de los aspectos más débiles del decreto fundacional, estableció por primera vez una absoluta autonomía institucional y proclamó

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, “Los años de la fiebre”, en el folleto homónimo editado por Ulises Estrella (2005). Quito: Libresa.

<sup>15</sup> Es verdad que de esos movimientos ha salido la mayor parte de las figuras importantes de nuestra actualidad literaria y artística; pero eso no quita que, en la fecha a la que estamos aludiendo, esas mismas figuras no pasaban de ensayar sus primeros ejercicios creativos...

<sup>16</sup> Sobre dicha reorganización, aparte del texto ya citado, véase Hernán Rodríguez Castelo (1967). *Revolución Cultural*. Quito: Casa de la Cultura.

una vocación inequívoca por lo popular;<sup>17</sup> pero volvió de todos modos a *su Casa*, la que desde hacía muchos años había sido ya identificada como su obra cumbre, la que parecía no poder vivir una existencia propia si no era a la sombra del gran patriarca.

Pero ninguna restauración es completa, y tampoco lo fue el episodio de 1966: aunque el movimiento que lo protagonizó nunca pretendió cuestionar la ideología de la cultura nacional, sobre la cual nadie había aún reflexionado, se dio un tímido paso hacia adelante al sustituir la vieja idea de “llevar la cultura al pueblo”, por otra, incubada por los sueños revolucionarios del momento: más que hablar de *la cultura*, habló de los escritores y artistas, tácitamente identificados como los únicos creadores de cultura, y sostuvo que ellos estaban *obligados* por su mismo oficio a *acompañar al pueblo* en su marcha de liberación, y a *expresar con su voz* las aspiraciones del pueblo: a la política de la *salvación* del pueblo por la cultura sucedió entonces la política del *servicio* a ese mismo pueblo mediante la cultura, pasando de la concepción de la cultura como panacea a la concepción de la cultura como herramienta, y los intelectuales, que se habían considerado a sí mismos como guías o conductores del pueblo, se vieron de pronto reducidos a la condición de intérpretes de la voluntad popular, cuando no a la de sus meros portavoces. No cabe duda que, en tales definiciones, resonaba el eco del Sartre radical, aquel que se empeñaba por completo en la batalla por la liberación de Argel y llevaba su compromiso hasta el punto de declarar que *La náusea* no valía nada frente a un niño que moría de hambre.

Más político que cultural, pero no suficientemente político, el movimiento de los sesenta tuvo que vérselas muy pronto con la aparición de duras contradicciones. La Casa, con toda su autonomía incluida, era de todos modos una entidad del Estado; sus fondos provenían del presupuesto estatal y su misión le había sido asignada por una ley, ni mejor ni peor que muchas otras que nacían de los órganos del Estado encargados de dictarlas. El movimiento, en cambio, albergaba en su seno una gama de tendencias radicales, desde el cristianismo de izquierda hasta el marxismo-leninismo, pasando por el existencialismo, el trotskismo y el anarquismo, y entre todas ellas no carecían de importancia aquellas que se alimentaban de la lectura cotidiana

del *Libro Rojo* de Mao y encontraban que la propia Casa debía sucumbir con el Estado que la había engendrado. Más que un desacuerdo con las acciones desarrolladas por la Casa (algunas de las cuales incluso podían haber merecido sus aplausos, como la del teatro dirigido por Paccioni), *un importante sector del movimiento cuestionaba por lo tanto la misma institucionalización de la cultura*, y abogaba por una acción que debía nacer de la calle y del campo, de la fábrica y el taller, sin pretender los oropeles de la cultura letrada ni pagar ningún tributo a las vanidades de la fama.

El solo hecho de que en esos años se hubiera enunciado una idea semejante me lleva a una reflexión: tanto en los años treinta, cuando se desarrolló el movimiento del realismo social, como en los años sesenta, cuando se desarrolló el movimiento iconoclasta al que me estoy refiriendo, los intelectuales ecuatorianos (incluyendo en esa ambigua categoría a los críticos, escritores y artistas, así como a los catedráticos de las universidades, a los periodistas y otros) han requerido contar con una institución que sea capaz de prestarles abrigo y sustento; para ellos, el ejercicio independiente de su tarea ha sido algo así como un paraíso anhelado, pero imposible. En los años treinta, muchos de los escritores del realismo (José de la Cuadra, por ejemplo, o Jorge Reyes, o el propio Carrión y muchos otros) fueron tentados por el Grupo América o la Sociedad Jurídico-Literaria, y algunos militaron en las filas de uno y otra, a pesar de que hacerlo chocaba con el sentido social y político de su obra. En los años sesenta, tales entidades habían sido ya desplazadas por la Casa de la Cultura, que sin llegar a provocar la muerte de sus predecesoras, las había reducido a meras reliquias del pasado.

Es muy fácil decir, desde luego, que la herencia del pasado colonial ha consagrado la figura del intelectual cortesano,<sup>18</sup> a la cual, por una suerte de atavismo negativo, tienden a someterse todos cuantos, de uno u otro modo, ejercen las actividades intelectuales: para ellos, una institución protectora hace las veces de la corte que alimentó a sus antepasados. No obstante, aun en el caso de admitir la existencia de una tendencia atávica semejante, es necesario ir más allá para encontrar una explicación más

<sup>17</sup> Cf. Decreto Supremo N° 1156 de 29 de septiembre de 1966, expedido por el Gobierno provisional del señor Clemente Yerovi Indaburo, y publicado en el Registro Oficial N° 131, de 30 de septiembre del mismo año.

<sup>18</sup> Esta es, por ejemplo, la opinión que mantuvo Agustín Cueva en su primer libro, aunque más tarde fue modificada. Cf. *Entre la ira y la esperanza*, cit. supra, 1967.

consistente del fenómeno en el nivel de nuestro desarrollo social, que no permitió en aquellos años que las actividades intelectuales alcanzaran una relativa autonomía, como ha ocurrido ya en sociedades que han llegado a una mayor y más compleja división social del trabajo.

Y no se trata solamente de aquellos años: aún hoy, en el contexto de la llamada “globalización” del mercado, la autonomía de las actividades intelectuales sigue siendo una utopía para la mayor parte de los intelectuales ecuatorianos, y no solo para ellos: en todo el mundo, solo una minoría ha descubierto las fórmulas adecuadas para encontrarla. En Ecuador no es raro, sin embargo, que incluso aquellos intelectuales que han logrado una relativa autonomía, suelen buscar una y otra vez el amparo, el auspicio o la protección de alguna institución pública, aunque no sea más que bajo la forma de contratos para la ejecución de obras que no son, en ningún caso, la expresión más genuina de su vena creativa.<sup>19</sup>

Esta limitada situación de los intelectuales se encuentra necesariamente vinculada con la ausencia de un público que demande bienes culturales.<sup>20</sup> En un país cuya población alfabetizada y comprendida en las edades adecuadas alcanza probablemente el 50% de la totalidad de sus habitantes, el tiraje de los libros que se editan no pasa de mil, quinientos y, a veces, menos ejemplares, lo cual habla a las claras de la inexistencia de un público lector y explica, por la lógica del mercado, la imposibilidad de autonomía de los escritores, críticos y otros intelectuales. Tan deprimentes como estas son las cifras que se refieren a los visitantes de los museos, los lectores de las bibliotecas públicas o los asistentes a las exposiciones, o a las funciones de teatro o de cine: junto a la precaria situación que ello implica para los autores y “productores”, hay que pensar que la inmensa mayoría de los ecuatorianos ha quedado a merced

<sup>19</sup> De hecho, la práctica ya generalizada de la ejecución de trabajos de investigación histórica, sociológica, antropológica y otras bajo contrato con entidades públicas, ha representado desde los años setenta un nuevo mecanismo a través del cual el Estado ejerce un control de la producción cultural, orientando el trabajo de los intelectuales hacia las áreas de su propio interés y negando el apoyo a aquellas actividades que no concurren a sus fines. Más adelante señalaré la modificación que en esta práctica ha sido introducida por la “revolución ciudadana”.

<sup>20</sup> No es inútil reparar en el hecho de que la ideología del mercado, hoy triunfante en todas partes, ha condicionado de tal manera nuestro lenguaje, que se ha hecho habitual el uso de términos propiamente mercantiles (demanda, bienes, circulación...) para hablar de la relación del público con las obras o creaciones culturales. El lenguaje, como es sabido, y sobre todo aquel que se habla con desprevenida espontaneidad, es el nido privilegiado de la ideología.

de las industrias culturales, generalmente extranjeras, que con frecuencia ofrecen abalorios en lugar de cultura... Imaginar, en esas condiciones, la abolición de una institución de cultura junto al Estado que la ha engendrado, aparte de implicar una maniquea toma de partido por las culturas populares contra las formas de expresión de la cultura letrada, no dejaba de ser una utopía cercana al disparate.

## Una consigna nueva

Pero volvamos al punto en el que habíamos quedado. En 1967 Carrión renunció definitivamente a la presidencia de la Casa para “llevar la bandera de la patria de Espejo hasta la patria de Juárez”, como le había pedido el presidente Arosemena Gómez en un acto público ante nutrida concurrencia. La Casa empezó entonces su lenta decadencia, pasando primero por un altivo envejecimiento prematuro que recordaba todavía las costumbres de los antiguos tiempos, para precipitarse después por un declive permanente y cada vez más pronunciado, mientras sus dirigentes seguían repitiendo ante un público de amigos cada vez más reducido que Ecuador estaba llamado a ser, como quería Carrión, “una gran patria de cultura”. Sin lograr la formulación de una nueva utopía que estuviese de acuerdo con los nuevos tiempos, la existencia de la Casa dejó de ser significativa en el contexto de una sociedad que empezaba a hacerse más compleja, no solo por el crecimiento del mercado (que hizo posible, ya desde los años setenta, la aparición de novísimos “centros culturales” de carácter privado y de incipientes industrias culturales que alentaron el comercio de obras de arte), sino también por el correlativo y acelerado crecimiento de una clase media profesional, fraguada en los hornos más accesibles de las universidades, también sujetas a un sensible deterioro. El petróleo recién descubierto en la región amazónica fue, sin duda, el gatillo que disparó estos procesos y provocó la ilusión de que Ecuador crecía vertiginosamente. Y crecía, en realidad, pero su crecimiento no era más que el de la espuma. Ese Ecuador optimista, moderno, provisto de recursos, era en realidad un Ecuador imaginario: más allá de las nuevas zonas rosa pobladas de flamantes “ejecutivos” que vestían trajes italianos y hablaban en inglés, el mismo Ecuador pobre, injusto y excluyente, sin dejar de ser moderno, pero en otro sentido, arrastraba sus problemas de siempre. Los viejos caudillos de otro tiempo habían empezado a



hacer mutis en silencio y su lugar fue ocupado por epígonos enanos.

El Gobierno “nacionalista y revolucionario” del general Rodríguez Lara trajo consigo una nueva consigna: modernizar el Estado. Invocando la indudable necesidad de extirpar los viejos vicios de una administración lenta, caprichosa e ineficaz, el risueño dictador abrió la puerta de este modo a un importante desarrollo capitalista, cuyos pormenores no son materia de estas páginas. Las políticas culturales que, sin haber sido declaradas como tales, tuvieron vigencia vigorosa desde 1944 hasta 1970, empezaron también a ser “modernizadas”, es decir, sujetas a la lógica triunfante del mercado: olvidando que la cultura es una dimensión sui géneris de la vida social, se la tomó como un “factor” estratégico dentro de la novísima doctrina de la seguridad nacional, lo que sirvió para justificar en 1974 la expedición de una ley de cultura que, en la práctica, no fue más que una nueva ley para la Casa de la Cultura, en cuyos organismos directivos se introdujo un representante del alto mando de las Fuerzas Armadas. Nada de esto, sin embargo, modificó la matriz ideológica de la “cultura nacional”: la señora Walsh ha citado, tomándola de Whitten, una frase lapidaria del general-presidente: “Todos nos hacemos blancos cuando aceptamos los retos de la cultura nacional” (loc. cit., p. 25).

Fue en esa época cuando el Banco Central, impulsado por un espíritu visionario, inició su aplaudida labor cultural. Otro será el lugar para tratar la pertinencia de que una institución bancaria asumiera tal tarea; lo que aquí nos interesa es que la vieja ideología de la cultura nacional recibió una suerte de actualización al ser modificada con un nuevo postulado: *la recuperación de la memoria* como tarea primordial para definir una identidad hasta entonces cuestionada, lo cual, de hecho, le apartaba de la versión racista que entendía la difusión cultural como “blanqueamiento”.

De la primera función de mero depositario de piezas de oro, el Banco pasó en los años sesenta a la de agente de la investigación arqueológica, incluyendo por cierto la organización de museos que recogieron, restauraron, clasificaron y exhibieron una amplia gama de mudos testimonios del rico pasado aborigen, pero también del arte colonial quiteño. Más tarde, ya en los ochenta, la división cultural del Banco se convirtió en promotora de una importante

labor editorial, unida a la creación de otras ricas colecciones de documentos, monedas y bibliotecas, que terminaron por convertirse en el más importante acervo patrimonial del Ecuador en esos campos. El pensamiento que guió esa encomiable tarea (nunca realizada, por ejemplo, por la Biblioteca Nacional, ni por el Museo de Arte Colonial, ni por la Academia Nacional de Historia...) fue el que Hernán Crespo Toral se encargó de difundir por todos los medios, no solo en el país sino también en altos foros internacionales, y especialmente en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco): un pensamiento que, sin ninguna complejidad teórica aparente, invocaba la imperiosa necesidad de “recuperar la mitad del alma que nos robaron...”. Ya no se trataba, por lo tanto, de “volver a tener patria”, sino de reintegrar la perdida unidad de un sujeto histórico que, por supuesto, incluía al mundo indígena, cuyos meandros profundos se trataba de sacar a la luz: de la utopía de la patria, sobre la cual siempre pende el riesgo del chauvinismo fascista, se había pasado ya a una nueva utopía de la nación mestiza, dialécticamente concebida como unidad de lo diverso y no, como antes, a manera de una imposible síntesis homogénea.

Esto explica que el tema del “ser nacional” se haya ubicado en el centro de las preocupaciones de ensayistas, historiadores y sociólogos, junto a los cuales apareció una novísima promoción de filósofos formados a la sombra de los maestros argentinos Roig y Agoglia. Simultáneamente, nuevas expresiones masificadas revelaban la aparición de otra cultura que crecía desligada de colores nacionales, y las nuevas tendencias que dominaban el escenario político empezaron a considerar la cultura como una mercancía en un mundo de mercancías. En pleno auge de las tendencias neoliberales, para esa cultura se inventó el mecenazgo estatal, cuya ejecución fue confiada a un nuevo organismo: el Consejo Nacional de Cultura, creado en 1984, con la inicial misión retórica de coordinar la acción de las entidades culturales (o sea, la que cuarenta años antes había sido atribuida a la Casa de la Cultura), aunque su misión real fue la de administrar fondos para patrocinar a quienes consideró dignos de una dádiva.<sup>21</sup> Esta opción, que de suyo implicaba ya una política cultural, se completó con la

<sup>21</sup> Véase la Ley de Cultura de 1984 (R.O. N° 805, 10 de agosto de 1984), su Reglamento (Decreto N° 1887, 23 de mayo de 1986), el Reglamento de Foncultura (Decreto N° 1034, de 7 de agosto de 1985) y sus reformas (Decreto N° 2248-A, de 25 de septiembre de 1986).

erogación de fondos generosos para construir nuevos escenarios, bajo el supuesto no discutido de que todas las formas culturales requieren los mismos escenarios. Al mismo tiempo, las políticas económicas, sociales y administrativas de sucesivos Gobiernos hacían posible la reducción constante del ámbito propio del Estado, cuyas atribuciones empezaron a ser transferidas a instituciones cuasiprivadas, frecuentemente disfrazadas de “entidades autónomas”. De este modo, el concepto de autonomía dejó de ser en el ámbito cultural un recurso para proteger la independencia de la cultura frente al poder del Estado, y se transformó en el amparo de la arbitrariedad y el clientelismo a favor de grupos cada vez más reducidos. En tales condiciones, perdida ya su competencia, el Estado renunció a cualquier pretensión de diseñar y practicar una política cultural de carácter global y coherente, y abandonó la cultura a las leyes del mercado. Con un Estado despreocupado de todo lo que no fuera su propio adelgazamiento, y una Casa de la Cultura que parecía no advertir los cambios que se estaban produciendo en forma vertiginosa y se mantenía atada por inercia a las ya viejas consignas de Carrión, sin entender que se habían vaciado de sentido, la única entidad oficial que mantenía un vestigio de política cultural era el Banco Central, cuyos alcances, sin embargo, no iban más allá de algunas incursiones exploratorias en los nuevos horizontes de una cultura que estaba ya muy lejos de los antiguos ideales “nacionales”.<sup>22</sup>

Sin embargo (hay que recordarlo), la pobreza, la ignorancia y el olvido no eliminan las necesidades culturales: no hay persona en el mundo que no requiera construir un universo de ficción en el cual proyectar sus ilusiones y deseos; no hay una sola que no busque un cierto nivel de satisfacciones estéticas con el mismo empeño con que busca el alimento; no hay una sola que pueda prescindir de un conjunto de valores referenciales para orientarse en el mundo... Algunas industrias culturales, santificadas en los últimos tiempos, han hecho de esas necesidades el filón de sus propios negocios, produciendo pacotillas cuando no tóxicos infames.

<sup>22</sup> Sería injusto no reconocer que, junto a la labor del Banco Central, algunas universidades en Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja se esforzaron notablemente por mantener, si no una política propiamente dicha, al menos una actividad cultural inscrita casi siempre en los cánones políticos de las izquierdas de esos años.

## Las buenas intenciones

El advenimiento de la revolución ciudadana trajo consigo nuevos vientos al maltratado ámbito de la gestión cultural, que no cesaba, sin embargo, de crecer por su cuenta ni de hacerse más complejo. Como queriendo mostrar *urbi et orbe* que traía el propósito de introducir verdaderos cambios en la sociedad y en el Estado, el nuevo régimen anunció desde el primer momento la creación de un Ministerio de Cultura, lo cual significaba que había decidido asumir por sí mismo la conducción de una política cultural, motivado quizá por la inerte ineficacia en que había caído la Casa de la Cultura, y convencido de que una tarea como esa no debía seguir en manos de una institución bancaria, por muy oficial que fuese.

El propósito, como es evidente, no dejaba de tener buenas razones, pero acarreaba también incertidumbres. ¿Qué clase de intervención proyectaba la nueva administración en el difícil mundo cultural? ¿Significaba su proyecto una intención de dirigir desde el Gobierno los quehaceres culturales? ¿Pretendía solamente perfeccionar la política del mecenazgo, practicada ya desde los tiempos del señor Febres Cordero a través del Consejo Nacional de Cultura? ¿Qué pasaría con la Casa de la Cultura, hacia la cual varios sectores del nuevo régimen alimentaban una marcada animadversión que no se preocupaban de ocultar? ¿Se buscaba polarizar el difícil universo cultural creando en él un discutible sector oficial? ¿Se suponía que para alcanzar el socialismo era preciso abolir los valores positivos que aportó el liberalismo (las ideas de democracia, de participación, de libertad...) y empezar el “asalto al cielo” desde las estructuras precapitalistas que imponían un centralismo estatista?

Las primeras respuestas vinieron de la mano del Plan Nacional de Cultura 2007-2017, que fue preparado, discutido y aprobado durante el ejercicio de Antonio Preciado como primer ministro de Cultura. Fue un plan ambicioso que recogía muchos de los postulados que habían sido ya proclamados por el movimiento iconoclasta de los años sesenta (del cual el propio Preciado provenía), y se enriquecía con los aportes de las más recientes investigaciones antropológicas y por el saber de algunos expertos extranjeros en la novísima especialidad de la “culturología”, a la cual no faltan quienes quieren darle ya todas las atribuciones de una ciencia.

Que yo sepa, el plan del ministro Preciado es, hasta ahora, el documento más completo que se haya elaborado en Ecuador sobre este tema. A partir de una descripción general del contexto social ecuatoriano, cuyo eje es el enunciado de los derechos culturales nunca antes mencionados, el plan intenta la configuración de un fundamento teórico relativo a la cultura, cuyo propósito es el de definir algunos conceptos básicos que incluyen elementos tomados de varios documentos de las Naciones Unidas y particularmente de la Unesco. Quizá no sea equivocado decir que esta es la parte más débil del documento.

Seguidamente, el plan enuncia las líneas prioritarias de acción en el campo de la cultura, tomándolas del contenido del Plan Nacional de Desarrollo (nótese que sigue llamándose *nacional*, lo mismo que la Asamblea Legislativa), y agrega algunos principios referenciales sobre la planificación cultural, su ejecución y evaluación, incorporando de este modo las nuevas técnicas de la administración pública, las cuales, como es obvio, representan una nueva modernización de la gestión oficial de la cultura. De estos enunciados se derivan inmediatamente los llamados “ejes estratégicos” que son propuestos para sistematizar las políticas públicas en el orden cultural. Tales ejes son presentados de este modo:

**Eje estratégico 1.** Una nueva institucionalidad para la construcción de la ciudadanía cultural.

**Eje estratégico 2.** Revalorización de las memorias, fortalecimiento de la identidad nacional con base en la diversidad y revitalización del patrimonio cultural y natural de los ecuatorianos.

**Eje estratégico 3.** Incentivo y promoción de la creación cultural.

**Eje estratégico 4.** Diferentes pero no desiguales: igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos y habitantes del Ecuador para el real ejercicio de los derechos culturales.

**Eje estratégico 5.** Fortalecer la participación social para construir la ciudadanía cultural.<sup>23</sup>

Habida cuenta de las explicaciones ofrecidas, los llamados “ejes estratégicos” pueden ser propiamente

<sup>23</sup> Cf. Ministerio de Cultura (octubre 2007). *Plan Nacional de Cultura del Ecuador. Un cambio hacia la revolución ciudadana desde la cultura. 2007-2017*. Versión preliminar. Un documento para el diálogo sobre las políticas y acciones culturales necesarias en el Ecuador. Quito, p. 90. Como se puede ver en el enunciado de los “ejes”, la corrección lógica y gramatical no es el carácter sobresaliente del documento.

entendidos como objetivos que definen las líneas de trabajo propuestas por la revolución ciudadana al campo cultural. Hay entre ellos uno que puede ser tomado como el objetivo principal (eje 4), acompañado de otros dos que parecen ser complementarios del anterior (ejes 2 y 5), y conducen hacia los que podríamos llamar “objetivos instrumentales” (ejes 1 y 3). La formulación de cada uno, sin embargo, produce la impresión de que los autores del proyecto nunca llegaron a distinguir entre principios y objetivos, ni trataron de establecer una adecuada relación entre *lo que se proponían hacer* y *cómo* entendían que podían lograrlo. Una adecuada depuración de los aspectos formales de estos enunciados podría dar como resultado un cuadro satisfactorio en líneas generales, pero también una modificación sustancial de su contenido. Su valor definitivo, por supuesto, estará dado por las acciones propuestas para los distintos ejes.

La novedad de este plan, sin embargo, fue la introducción de los nuevos conceptos de la *plurinacionalidad*, que se consagró también en la Constitución de Montecristi, y de su correlato necesario, la *interculturalidad*. Tales conceptos, sin embargo, no figuran entre los ejes estratégicos, lo cual es explicado por el propio ministro Preciado en su introducción al documento:

Se torna impostergable —dice— asumir la interculturalidad no como un eje, un componente o una política, sino como un enfoque integral de las políticas públicas (Ibídem, p. 18).

Independientemente del grado de asimilación de las nuevas técnicas de administración pública y del lenguaje que las expresa (acerca de las cuales no quiero pronunciarme por ser ignorante de esa materia, aunque sospecho que el texto del plan revela ciertas comprensibles vacilaciones), creo del caso distinguir dos niveles de análisis: el primero se refiere a la defunción *en la teoría* de la vieja ideología de la cultura nacional; el segundo descubre que los residuos de dicha ideología se han resistido a morir *en la práctica*.

En el primer sentido, lo que llama la atención es la contradicción interna que subyace en todo el plan, lo mismo que en otros documentos oficiales: el mismo texto que introduce estos conceptos (cuyo uso fue ya moneda corriente en el lenguaje de la antropología y

la sociología) lleva en su título el calificativo de “nacional”. Bien se podría preguntar, por consiguiente, de qué nación es ese plan que simultáneamente reconoce la existencia de varias nacionalidades en el Estado ecuatoriano: la ideología, que no suele tener mucho respeto por la racionalidad y prefiere los cauces emocionales e inconscientes, hace ver que por debajo de todas las intenciones de cambio y actualización de las políticas para la cultura, subsiste el viejo apego a la concepción de *una* nación que no parece ser la nación una y diversa, levemente esbozada por la política cultural del Banco Central, sino acaso, una vez más, la “nación” hegemónica y mestiza. Al fin y al cabo, las visiones neocoloniales de la sociedad y la cultura no pueden desaparecer por un vuelco electoral que enrumben las cosas hacia el cambio. Será importante, en consecuencia, una reflexión más detenida sobre el tema de la nación y su vinculación con la identidad y la cultura, puesto que solo una nueva concepción de la nación, que sea capaz de desligarla de las viejas ideas biológicas que la remiten a supuestos vínculos de sangre, podría abrir la puerta a la superación de las permanentes contradicciones que ella provoca.<sup>24</sup>

En el segundo sentido, a juzgar por las acciones desarrolladas hasta ahora por el Ministerio de Cultura, que privilegian la política del mecenazgo con claro riesgo de deslizarse hacia un nuevo clientelismo político, hay razones para temer que las nociones de plurinacionalidad e interculturalidad deberán esperar todavía mucho tiempo para pasar del nivel de las simples declaraciones de intención a la realidad de una práctica concreta. Por ejemplo, no conozco que se haya buscado la coordinación de acciones con la Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana, cuyas funciones implican de suyo una importantísima variable cultural sin la cual no veo posible un progreso sustantivo en el diálogo entre el Gobierno y las nacionalidades o comunidades indígenas y afroecuatorianas, y menos aún el reconocimiento de otras culturas urbanas sumergidas. Tampoco conozco que se hayan diseñado acciones específicas para establecer puentes de comunicación permanente *entre* las diversas culturas, sin lo cual es impensable cualquier política de interculturalidad.

Pero hay más en ese plan, que nunca ha sido consecuentemente aplicado por el nuevo Ministerio:

<sup>24</sup> En “La nación posnacional”, Bolívar Echeverría ha desarrollado importantes reflexiones sobre el tema nacional: hay que tenerlas en cuenta. (Cf. Bolívar Echeverría [2006]. *Vuelta de siglo*. México D. F.: Ediciones Era).

la restauración de las viejas ideas sobre la identidad nacional. Pese a haber incluido ideas positivas y actuales respecto a la identidad, admitiendo expresamente que “la identidad es un conjunto de caracteres que expresan la relación de las colectividades con sus condiciones de existencia”,<sup>25</sup> se recae en la afirmación de que “toda comunidad tiene un conjunto de características que se constituyen en únicas, diferentes y propias de ese conjunto social”,<sup>26</sup> lo cual no puede menos que evocar las viejas ideas sobre la identidad, que ven en ella algo así como un sello indeleble impreso en el “alma” de los pueblos.

Hay, pues, sutiles ambigüedades teóricas en la concepción misma de ese plan, pero hay, sobre todo, exceso de generalidad en el diseño de las estrategias que permitirían llevar a la práctica los postulados enunciados. De hecho, la gestión del Ministerio de Cultura no parece haber tomado muy en serio su propio documento inicial, y ha discurrido por andariveles que parecen en gran parte improvisados. Si algún carácter ha de señalarse en su política cultural, quizá haya dos que pueden destacarse: el primero consiste en haber adoptado como meta fundamental la *restauración de la memoria*; el segundo, no haber encontrado otro recurso que el *centralismo estatizante* para ejecutar su proyecto político y cultural.

Este último carácter se ha hecho muy visible en el diseño del Sistema Nacional de Cultura del que habla la Constitución de Montecristi. Concebido durante el ministerio de Galo Mora como una *red de relaciones de complementariedad* entre las instituciones culturales ya existentes y la autoridad ministerial, en el proyecto de Ley de Cultura elaborado durante la administración del actual ministro<sup>27</sup> se ha transformado en una compleja *red de seis instituciones nuevas* que se reparten las funciones que antes eran desempeñadas por la Casa de la Cultura y el Instituto de Patrimonio Cultural, y que aparecen jerárquicamente unidas al órgano ministerial como dependencias adscritas, lo cual termina por convertirse en una densa burocratización de la administración cultural.

En cuanto al primero de los caracteres señalados, un examen minucioso de muchos documentos producidos en los últimos tiempos por el Ministerio de Cultura, incluyendo el proyecto de ley ya aludido,

<sup>25</sup> Este concepto ha sido adecuadamente desarrollado por Bolívar Echeverría (2001) en *Definición de la cultura*. México: Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional Autónoma de México/Editorial Itaca.

<sup>26</sup> Cf. *Plan Nacional de Cultura 2007-2017* (2007). Quito: Ministerio de Cultura.

<sup>27</sup> N. del E. El autor se refiere al exministro Ramiro Noriega.



revela que se ha privilegiado el concepto de memoria en todas las políticas y acciones, hasta el punto de que parecería haberse establecido una verdadera sinonimia entre los términos “cultura” y “memoria”, lo cual no deja de llamar la atención por provenir de un régimen que proclama una revolución: *si la cultura es memoria*, porque es la acumulación de la experiencia social adquirida en el pasado, *también es proyecto*, porque es de ella de donde nacen los procesos de cambio, que no son sino las expresiones de un anhelo de creación de aquello que no existe todavía. Una cultura que no tiende sobre el futuro sus propias apetencias y deseos, no es cultura en el sentido pleno, ni puede serlo una revolución que pretende anclarse en la memoria.<sup>28</sup>

### Colofón

Los caracteres de la actual política cultural del Estado, que sumariamente quedan expresados sin admitir todavía un juicio definitivo, no estarían completos si no se ubicaran debidamente en el contexto de un proceso de reconstitución del Estado, que ha hecho de él la fuente necesaria, y acaso única, de todos los movimientos y cambios que ha experimentado y debe experimentar la sociedad ecuatoriana. Lejos de constituirse en un agente de estimulación de los quehaceres culturales, el Estado ha asumido el papel de rector de la cultura, de sus instituciones y expresiones, y dispone de un amplio abanico de recursos para influir en la misma creación individual, mientras proclama constantemente su respeto por ese universo soberano. Una suerte de voluntarismo absoluto ha venido a reemplazar de este modo la ficción de una nación que, creándose a sí misma, fue capaz de crear una corriente enriquecedora en la cultura y la conciencia ciudadana. Es de esperar, desde luego, que estas tendencias de dudosa fecundidad no sean más que las vacilaciones propias de todo comienzo, ninguna de las cuales puede justificar suficientemente el rechazo de un proyecto histórico de cambio.

<sup>28</sup> Sobre este punto, véase mi ensayo “Para una teoría del simulacro”. En J. Sánchez-Parga *et al.* (1991). *Signos de futuro. La cultura ecuatoriana en los 80*. Quito: Agencia Española de Cooperación Internacional.



# DIVERSIDAD CULTURAL

## Luis Montaluisa Chasiquiza

*Investigador invitado de la PUCE*

Existen diversas concepciones de cultura. En la Antigüedad se refería al acto de cultivar la tierra. En el siglo XVIII, época iluminista, adquirió un sentido elitista y significó el cultivo del conocimiento, el espíritu, la mente, en oposición a la tosquedad e “incultura” de la naturaleza, que era concebida como un objeto a ser manipulado por el ser humano. La ciencia y tecnología positivistas siguieron ese enfoque y, por ello, no se han preocupado de la contaminación ambiental. Así se impuso el término cultura como sinónimo de saber.

Aunque se mantiene muy vivo hasta el presente este significado reductivo de cultura, porque los medios de comunicación social y los Gobiernos siguen usándolo en su acepción aristocrática, sin embargo, en los ambientes científicos, hoy esa palabra ha desbordado cualquier significación unívoca, y se utiliza en forma metafórica para indicar gran diversidad de tareas humanas (Zecchetto, 2002: 24).

Zecchetto propone la siguiente definición, con la cual hay una aproximación del autor de este documento:

Llamamos cultura, entonces, a todo lo que el ser humano, a lo largo de su historia, ha creado y sigue creando, desde los primitivos utensilios hasta la moderna tecnología de punta. Son cultura los mitos, las artes, las ciencias, las formas religiosas, y también los modos de cocinar, de construir casas, las modas y vestimentas, la manera de divertirse y de hacer fiesta, de escribir, de investigar, de hacer el amor... (Zecchetto, 2002: 26).

En la Edad Media, en Europa, las élites de poder utilizaron el teocentrismo para legitimarse. Esto se aplicó

también en las colonias y prosiguió en las repúblicas criollas. Sus élites se apropiaron del poder, mediante lo que ellos bautizaron como “independencia de la madre patria”. En la Ilustración, y aun hoy, el poder utiliza el discurso antropocéntrico europeizante.

En otras partes del mundo, incluido Ecuador, desde la Antigüedad se vivió una especie de visión cosmo-céntrica. Según esta hermenéutica, los humanos somos una parte del cosmos, una parte de la naturaleza. La naturaleza no es un objeto a ser manipulado según el antojo de la especie humana (aunque sea de las mayorías), y menos de las élites del poder.

Los humanos, en cierto sentido, tenemos que acomodar nuestra cultura, nuestros inventos y tecnologías a las posibilidades de la naturaleza, a la cual apenas conocemos. En este contexto, es necesario conocer la diversidad natural y cultural del Ecuador.

### Diversidad natural del Ecuador

La riqueza natural del Ecuador está expresada en su biodiversidad y se debe a:

- Estar en una zona volcánica.
- Habitar en la zona ecuatorial que está atravesada por montañas.
- La existencia de varias culturas, cada una con gran diversidad de formas de vivir, de alimentarse, tratar la salud, concebir la estética, etc.

Los dos primeros factores han contribuido a la conformación de una gran variedad de climas, ecosistemas, formaciones geobotánicas, etc.

Es conveniente contrastar la biodiversidad del Ecuador con los datos mundiales. Las plantas vasculares, que son las que poseen vasos para conducir la sabia y tienen raíz, tallo, hojas, flores y frutos en forma diferenciada, han sido las más estudiadas. No se ha establecido todavía el número de especies en Ecuador ni en el mundo.

El número de plantas vasculares que existen en la tierra varía, según distintas estimaciones, entre 260.000 y 320.000 especies (Prance *et al.*, 2000; Judd *et al.*, 2002). La gran mayoría de ellas son plantas con flores o angiospermas, que aparecieron en el cretácico hace 145 millones de años (Judd *et al.*, 2002). Las adaptaciones de las plantas para la vida en tierra firme conformaron la base para el desarrollo del ser humano, que ha poblado todo el planeta y ha obtenido de las plantas el sustento necesario para sobrevivir, primero como cazador-recolector nómada, y luego como agricultor-ganadero (De la Torre & Macía, 2008: 13).

Según los estudios, Ecuador está entre los 17 países más megadiversos del mundo.

Las más de 17.000 especies de plantas vasculares que existen en Ecuador (Jørgensen & León-Yáñez, 1999; Ulloa Ulloa & Neill, 2005) son el resultado de una historia de adaptaciones a medios diversos, de coevolución con otros organismos y de la dinámica de la superficie terrestre. Esta gran diversidad de plantas ecuatorianas proviene de especies propias de los Andes tropicales, de zonas tropicales y subtropicales de América, tropicales de Asia, Malasia, África, así como de zonas templadas de los hemisferios boreal y austral, incluso de las regiones frías del elemento austral, como subantártica y antártica, y de plantas cosmopolitas (Gentry, 1990; Ulloa Ulloa & Jørgensen, 1995). Sin embargo, esta diversidad también es el resultado de la acción humana, pues el ser humano ha sido y es difusor de plantas útiles (De la Torre & Macía, 2008: 13).

## Ecosistemas

Existen distintos criterios para la clasificación de los ecosistemas. En términos generales, los principales macroecosistemas son:

- Páramos
- Bosque andino
- Valles secos
- Bosque húmedo tropical
- Bosque seco de la Costa
- Humedales
- Archipiélago de Galápagos
- El mar

Misael Acosta Solís en su libro *Divisiones fitogeográficas y formaciones geobotánicas del Ecuador* (Cfr. Acosta Solís, 1968: 10), señaló, a partir de su trabajo de campo, que en Ecuador había 18 formaciones geobotánicas, y puntualizó que cuando se realicen estudios más prolijos podría aumentar este número. En esa clasificación no incluyó a Galápagos, a pesar de que sí estudió esa región.

El padre Sodiro estableció seis formaciones; el Dr. Ludwig Diels, en 1933, las clasificó en diez, etc. Eduardo Estrella, siguiendo a Plutarco Naranjo, en su libro *el Pan de América*, señala 26 formaciones fitogeográficas (Cfr. Estrella, 1997: 15).

La clasificación de los ecosistemas es compleja. Los autores tienen diferentes criterios y, por eso, unos hablan de 46 ecosistemas y otros de 70. Solo al referirse al páramo se puede encontrar más de cinco ecosistemas.

## Sabiduría ancestral

Para comprender el valor de la contribución de las nacionalidades indígenas del Ecuador al desarrollo del país, a continuación, se mencionan algunos detalles:

### *La invención de la papa*

Junto con Perú y Bolivia, Ecuador comparte el honor de haber inventado la papa. La papa (*Solanum tuberosum L.*), con sus variedades, se obtuvo a base de injertos sucesivos a partir de tubérculos amargos y venenosos. No fue un simple proceso de domesticación. Hoy, la papa, junto con el maíz de la cultura maya y el arroz del Asia, son los tres alimentos más importantes de la tierra. Recordemos que la papa salvó a Europa de hambrunas en los siglos XVIII y XIX.

### Otros productos originarios

La quinua (*Chenopodium quinoa Willd.*), según los estudios de Estrella, Naranjo y otros, es un producto que por sí solo tiene los componentes fundamentales de un alimento equilibrado: proteínas, carbohidratos y grasas. Hoy se ha comenzado a comercializar dentro y fuera del país. Se menciona que la National Aeronautics and Space Administration (NASA) la ha seleccionado para cultivarla en el espacio cuando los viajes sean largos.

La chonta (*Bactris gasipaes H.B.K.*), que permite a los amazónicos y población de la Costa producir chicha y otros alimentos.

La mashua (*Tropaeolum tuberosum R. et Pav.*), la maca (*Lepidium peruvianum chacon*), el ataco (*Amarantus quitensis*), el camote (*Ipomea batatas L. Poir*), el chocho (*Lupinus mutabilis*).

### La fauna

Según *Terra incógnita*, Ecuador ocupa un lugar muy importante en lo que se refiere a aves.

En el Ecuador continental existen 1.578 especies de aves, y en las islas Galápagos otras 38 que son endémicas de este lugar. En total 1.616 especies. Pero con seguridad esta cifra no tardará en cambiar. El caso es que existen muchos lugares de la patria que aún nos falta por recorrer e investigar, sitios que creíamos ya conocidos como el Cuyabeno, donde en 1989 se identificaron tres nuevas especies para el país. Con relación al resto de países del mundo, Ecuador se ubica en cuarto lugar (*Terra incógnita*, enero 2000).

El mundo de los “científicos” sigue encontrando nuevas especies en Ecuador. Es importante señalar que para las nacionalidades indígenas estas especies fueron conocidas desde tiempos inmemoriales. Más aún, los biólogos “descubren” nuevas especies a partir de la información otorgada por los indígenas o por habitantes del lugar.

Según la organización Conservación Internacional (CI), en la cordillera del Cóndor, luego de un estudio rápido, se encontraron especies animales ‘potencialmente nuevas’ para la ciencia. En la zona del río Nangaritzza encontraron dos especies de aves endémicas, además de 25 poco comunes en Ecuador, y

también 11 especies que están amenazadas (www.hoy.com.ec, 16 junio 2009).

Nuestro país ocupa un lugar privilegiado en cuanto a fauna:

Ecuador es considerado como el primer país megadiverso del mundo, tanto así que aun siendo 33 veces más pequeño en superficie que Estados Unidos, sin embargo, posee dos veces más especies de aves que este. Teniendo en cuenta su extensión, Ecuador alberga mayor cantidad de especies de animales y plantas por km<sup>2</sup> que el resto de países del mundo.

Es el segundo país en diversidad de vertebrados endémicos por unidad de territorio (ejemplo: tortuga terrestre de Galápagos, 13 especies en una extensión de menos de 500 km<sup>2</sup>).

El tercer país con más diversidad de anfibios en el mundo (más de 400 especies).

El cuarto país del mundo en diversidad de aves y pájaros (17% de especies de todo el mundo existen en nuestro territorio).

El quinto puesto en diversidad de mariposas papilionidas en todo el mundo.

El 18% del territorio del Ecuador está considerado como área protegida, para garantizar y conservar la riqueza natural que existe dentro de estas zonas.

Tres de las diez “zonas calientes” del mundo (zonas de separación de la corteza terrestre de donde emergen islas volcánicas) se encuentran en Ecuador.

Once de las 121 áreas de mayor importancia para la preservación de aves en el mundo están en Ecuador.

Ocupa tan solo el 0,19% de la superficie terrestre, pero alberga al 10,7% de los animales vertebrados de todo el mundo.

En Ecuador habita una de las especies de primates más pequeña del mundo. El mono tití o leoncillo es una de las 19 especies de monos que hay en Ecuador; de hecho, es el más pequeño en todo el mundo. Actualmente se encuentran amenazados por la destrucción de los bosques en que habitan y porque son capturados para ser vendidos como mascotas.

Ecuador alberga 124 especies de picaflores en todo el mundo: el 35% de todas las especies. Por eso lo llaman “el país de los picaflores”. Picaflor en quichua se dice quinti. (www.elnuevoempresario.com, 3 de marzo de 2007).

En otro documento sobre la biodiversidad, en cuanto a animales, se dice:

El 75% o más de todos los animales vertebrados y plantas superiores del planeta, aproximadamente 219.000 especies, se concentran en tan solo 17 países a los que el mundo ha calificado como megadiversos. Estos países son los más ricos en biodiversidad (especies de animales, flora y microorganismos) y endemismo (especies que solo existen en un lugar determinado). Ricos no solo en cantidad de seres vivos, sino también en belleza, paisajes y ecosistemas, pero principalmente en potenciales fuentes de recursos económicos que pudieran provenir de la correcta utilización de esa riqueza: desde ecoturismo hasta nuevos productos agrícolas, industriales y medicinales.

Dentro de este selecto grupo, en una privilegiada posición se encuentra Ecuador. Con apenas 256.370 km, tan solo el 0,17% de la superficie terrestre del planeta, posee más del 11% de todas las especies de vertebrados terrestres (mamíferos, aves, anfibios y reptiles), 16.087 especies de plantas vasculares (las plantas más evolucionadas) y alrededor de 600 especies de peces marinos. Por su extensión continental, entre todos los países megadiversos, es el número uno en biodiversidad de vertebrados terrestres por unidad de superficie: casi 11 especies por cada 1.000 km<sup>2</sup>.

A esta honrosa denominación de megadiverso, sin embargo, le faltan muchos datos de grupos como invertebrados y microorganismos sobre los cuales aún se conoce muy poco. Probablemente, si además se considerasen estas cifras, que solo en insectos sobrepasa el medio millón, nos sorprenderían mucho más los resultados. Para tener una idea, en términos generales, hasta el momento los científicos han descrito entre 1,4 y 1,8 millones de especies de seres vivos (animales, plantas y microorganismos); no obstante, los cálculos estimados indican que probablemente existan en total 100 o más millones de especies, en su mayoría habitantes de las selvas

húmedas tropicales y de las insondables fosas marinas. En Ecuador, hasta 1996, alrededor del 35% de su territorio se encontraba cubierto por este tipo de bosques en la Costa y la Amazonía.

Por si fuera poco, en 1988 se identificaron diez zonas de alta prioridad, o zonas candentes para la conservación, denominadas *hotspots*. Estos lugares poseían el 1% de todas las plantas superiores y el 1% de todos los vertebrados (excepto peces). Tres de estas zonas se encuentran en Ecuador: los Andes tropicales (Amazonía occidental), los bosques muy húmedos tropicales de la región de Esmeraldas, la región del Chocó y los bosques occidentales. Además, en Ecuador existen once áreas de endemismo de aves y seis centros de diversidad y endemismo de plantas. A todo esto debemos sumarle la importancia que tiene el archipiélago de las islas Galápagos.

Toda esta gran biodiversidad se encuentra correlacionada con la variedad de culturas humanas, así, lo mismo que para plantas y animales, somos ricos en diversidad de pueblos y culturas ancestrales. Actualmente en nuestro territorio habitan 27 nacionalidades y pueblos indígenas y afroecuatorianos.

El origen de esta riqueza no es el azar. Por un lado, se debe a la presencia de la cordillera de los Andes, que divide al Ecuador de norte a sur, moldeando caprichosamente su territorio; por otro, nuestra ubicación geográfica: en pleno trópico de cáncer, la región más cálida del planeta... (<http://www.terraecuador.net>, 2000).

## La cocina ancestral

Existen muchos alimentos equilibrados desde el punto de vista nutricional, como el casabe en la Amazonía. Varios de los alimentos tradicionales que se consumen, inclusive en las ciudades, pertenecen a las nacionalidades indígenas y están muy bien balanceados desde el punto de vista nutricional. Ejemplos: chochos con tostado, mote pillo, tostado con pepa de zambo, tripa *mishqui*, etc. Para tener una idea del valor nutritivo de la quinua y de varios otros productos sabiamente cultivados y empleados por las nacionalidades indígenas, se transcriben dos cuadros (1 y 2) que están en un artículo de Plutarco Naranjo, denominado *Antropología de la quinua* (Naranjo y Cota editores, 2003: 71-72).



Sustancia	Koziot <sup>1</sup>	Varios <sup>2</sup>
Proteínas	15,72	14,61
Grasas	7,16	3,38
Hidratos de carbono	61,70	60,95
Cenizas	3,29	3,36
Humedad	9,61	11,72
Fibra	2,91	3,35
Saponinas	0,65	1,43

<sup>1</sup> Koziot

<sup>2</sup> Tapia y colaboradores

Grano	Proteínas	Grasas	Hidratos carbono	Cenizas	Fibras	Kcal/100g
Quinua	16,5	6,5	69,0	3,8	3,8	399
Arroz	7,6	2,2	84,7	3,4	6,4	372
Maíz	10,2	4,7	81,1	1,7	2,3	407
Trigo	14,1	2,3	78,4	2,2	2,8	392
Cebada	10,8	1,9	80,7	2,2	4,4	383
Fréjol	28,0	1,3	34,1	4,7	5,0	367
Chocho	39,0	7,0	35,3	4,0	14,0	360
Soya	36,1	18,9	34,1	5,3	5,6	450

### La medicina ancestral

Las nacionalidades indígenas han desarrollado importantes conocimientos sobre medicina ancestral. En este marco, tanto las plantas como las enfermedades se clasifican por su temperatura.

Realicé una investigación en laboratorio sobre la sangre de drago (*Croton urucurana Baill*) en la Universidad Politécnica Salesiana, entre 2001-2002, con muestras traídas desde la comunidad de Canelos en el Puyo, provincia de Pastaza. En el experimento que realicé, se demostró que se podía aprovechar ecológicamente este producto, extrayendo el látex desde las hojas, sin lastimar el tronco ni tumbar el árbol. Se probó su eficacia como cicatrizante y como antibacterial. Frente a algunas bacterias se encontró que era más potente que la penicilina. El látex de las hojas se obtuvo por tres métodos: maceración, percolación y microondas. Esta investigación la realicé a partir de la sabiduría ancestral. Los estudiantes del Instituto Superior Intercultural Bilingüe de Canelos contaron que el látex del tronco había que extraerlo muy por la mañana porque con el sol subía a las hojas. Con mi experimento confirmé que este conocimiento ancestral tenía fundamento. Además, otra contribución personal fue mostrar que la variedad *Croton urucurana Baill* existía en Ecuador, lo cual contradujo a la literatura científica que manifestaba que esta variedad solo existía en Brasil y Uruguay (cfr. Montaluisa, 2002).

### Propuesta de un plan de Estado

Ecuador no necesita solo un diagnóstico de la riqueza natural y cultural, sino la propuesta de un plan de Estado para el desarrollo sustentable con visión de largo plazo, basado en la sabiduría de más de 15 mil años de las nacionalidades indígenas, en la sabiduría de las distintas culturas del mundo y las nuevas habilidades de la juventud. Es en este plan de Estado en el que se debe ejercer la plurinacionalidad y la interculturalidad. En este plan y en su ejecución se debe compartir el poder. En este plan debe prevalecer lo que sea más apropiado para Ecuador no solo de hoy, sino de las futuras generaciones. No se trata de aprobar por mayoría, pues la experiencia dice que también las mayorías se equivocan. Basta recordar que Hitler ganaba las elecciones con más del 80 por ciento.

Los aspectos más importantes de este plan de Estado, según nuestro criterio, son los siguientes:

- La construcción de un sistema hídrico interconectado para irrigar todo el territorio nacional y obtener agua para el consumo humano y para las centrales hidroeléctricas. Con riego se puede cuadruplicar la producción alimenticia y desarrollar la agroindustria. El mundo puede vivir sin “tecnología de punta,” pero no sin comida.
- El cuidado de todos los bosques primarios de las cuatro regiones del territorio nacional. Ni un metro cuadrado de bosque primario debe ser talado por ningún concepto.

- El petróleo debe ser extraído únicamente en los lugares donde ya se está explotando. No hay tecnología de punta limpia para esta actividad. El petróleo del Yasuní y de toda la Amazonía, donde están los territorios indígenas, debe quedar bajo tierra.
- El turismo ecológico, las artes, artesanías, etc. son otras alternativas para el desarrollo sustentable del Ecuador.
- La biotecnología y la agroindustria limpia con valor agregado pueden ser otras opciones para el desarrollo sustentable.
- La juventud tiene una gran capacidad para el desarrollo del *software*, lo que puede constituirse en una fuente de recursos económicos.

Durante más de 15 mil años, los pueblos que han habitado en estas tierras han acumulado sabiduría en el manejo de la alimentación, la salud y la estética. Hasta la mitad del siglo XX habían aprovechado los recursos naturales, sin llegar a impedir la regeneración natural del bosque primario en todas las regiones. Actualmente, en la Costa y en la Sierra, apenas queda algo de bosque primario. Las políticas económicas extractivistas son las responsables de esta tragedia nacional. Aun las islas Galápagos están amenazadas.

Los ecuatorianos tenemos que optar entre dos modelos de desarrollo. Uno basado en la agricultura, la agroindustria, la biotecnología, las artes, las artesanías, la creación de nuevo *software*, la soberanía alimentaria, etc., y otro, el extractivista minero-petrolero-maderero, promovido por las transnacionales capitalistas neoliberales, que manejan el discurso de que “no debemos ser pobres sentados en una montaña de oro”. Solamente un modelo de desarrollo sustentable —y no el extractivista— plantearía una propuesta para el futuro del Ecuador.

Es necesario, entonces, que toda la sociedad conozca los dos modelos de desarrollo y opte por el más conveniente. Esta decisión hay que tomarla ya. Si las transnacionales y sus Gobiernos imponen el modelo extractivista, se habría perdido la última oportunidad de asegurar el futuro de los ecuatorianos y de sus descendientes. El petróleo y la minería son pan para hoy para unos pocos y hambre para mañana para todos. El desarrollo sustentable, en cambio, es austeridad para hoy, pero pan para mañana para las futuras generaciones (cfr. Montaluisa, 2007).

## Diversidad cultural del Ecuador

Las personas somos parte de la naturaleza. La naturaleza es diversa; por eso, los humanos somos diversos.

Ecuador siempre fue un Estado plurinacional. La plurinacionalidad, señalada ahora en la Constitución de 2008, es un reconocimiento demasiado tardío a la realidad milenaria. El Estado mononacional criollo fue una imposición de los que se apropiaron del poder en 1809 y en 1822, y continúa en vigencia hasta el día de hoy. Si analizamos los derechos colectivos de las nacionalidades indígenas, establecidos en el artículo 57 de la Constitución de 2008, casi ninguno se aplica. Inclusive el derecho a dirigir sus instituciones, como la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe del Ecuador (Dineib), Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (Codenpe), Dirección de Salud Indígena, fue usurpado en 2009.

El elemento más visible de una cultura es la lengua. En ella están expresados los conocimientos, creencias, actitudes, ciencia, tecnología y cosmovisión del pueblo que la ha forjado a lo largo de centurias o milenios. Se puede decir que cuando una lengua muere, su cultura también comienza a desvanecerse.

Es complejo clasificar las culturas existentes en el país. Hay diferentes datos acerca del número de nacionalidades. En este estudio, además de los otros elementos, se toma en cuenta la lengua. Existen 14 nacionalidades que hablan una lengua indígena, aparte de la nacionalidad que habla español. En el caso de considerar como nacionalidades diferentes de la wao a los pueblos no contactados: tadome-nani y tagaedi, hay 16 nacionalidades indígenas.

Según el Censo de Población de 2001, realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), la diversidad cultural sería la siguiente:

Ecuador es un país que se cataloga de mayoría mestiza, sin embargo, el sector que se define como tal, generalmente lo hace por motivos culturales y de prestigio social, más que étnicos o biológicos.

En todo caso, la mejor y única fuente oficial es el censo realizado en 2001 por el INEC, principal organismo competente en el manejo de estadísticas en el país, según el cual, la población ecuatoriana está compuesta por un 74,4% de mestizos; 10,5% de blancos; 6,8% de



indígenas; 2,7% de mulatos; 2,2% de negros y 0,3% de otros (probablemente asiáticos, árabes o indios).

Las antedichas estadísticas del INE probablemente no representan la realidad nacional, ya que cada ciudadano tuvo la posibilidad de autodefinirse y, por lo tanto, incluyen dentro de la categoría mestizos a los amerindios aculturados (<http://www.wikipedia.org>).

En cuanto al nombre de la población negra, denominada por muchos como población afroecuatoriana, también puede tener algunas dificultades en su uso, pues si se confirma que la cuna de toda la humanidad ha estado en África, todos seríamos afrodescendientes

### Nacionalidades indígenas del Ecuador

En Ecuador están las siguientes nacionalidades: awa, epera, chachi, tsa'chi, a'i, pai, bai, wao, shuar, achuar, shiwiar, sápara,<sup>1</sup> kichwa y andoa, además de la mestiza, afroecuatoriana, etc.

La imposición de una visión parcializada de la historia a través de la educación contribuyó a la formación de una diglosia en la sociedad ecuatoriana<sup>2</sup>.

Existen datos históricos que muestran los avances en conocimientos, tecnologías y cosmovisión por parte de los pueblos milenarios del Ecuador. La historia de estas nacionalidades, consciente o inconscientemente, ha sido ocultada por la academia. En cada una de estas culturas se encuentran avances científicos en agricultura, nutrición, salud, música, danza, astronomía, arquitectura, etc., antes de la invasión europea.

El artículo N° 1 de la Constitución Política vigente desde 2008 sobre el uso oficial de las lenguas

<sup>1</sup> El nombre propio de la lengua todavía debe ser investigado. El Instituto Lingüístico de Verano (ILV) llamaba *kayapi* a la lengua que otros llaman sápara. Los hablantes prefieren que se identifique al grupo como sápara con s y no con z. Tampoco escriben como palabra esdrújula sino como grave.

<sup>2</sup> Diglosia es la actitud de una sociedad multilingüe, en la cual una lengua es considerada superior y las otras inferiores. El español se afianzó como lengua superior y las lenguas indígenas como lenguas inferiores. De la misma manera, la forma de vida extranjerizante se convirtió en el modelo de vida para los ecuatorianos. Para la ciencia lingüística, todas las lenguas tienen el mismo valor, todas sirven para comunicarse. Pese a estos avances de las ciencias, en el imaginario de la mayor parte de los ecuatorianos está presente la idea de que las lenguas y culturas indígenas son inferiores. Corresponde a los comunicadores y a los educadores destruir estos falsos mitos. Para ello es necesario conocer a profundidad las lenguas y culturas indígenas que han logrado sobrevivir a pesar de la ideología criolla impuesta. Con razón, el historiador de la economía ecuatoriana José Corsino Cárdenas considera a los historiadores tradicionales del Ecuador como "encomenderos disfrazados de historiadores".

milenarias del Ecuador dice: "El Estado respeta y estimula el desarrollo de todas las lenguas de los ecuatorianos. El castellano es la lengua oficial. El kichwa, el shuar y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas en los términos que fija la ley". Esto está en el papel.

Debido a la educación, la sociedad ecuatoriana ha vivido una diglosia. Por ello, aun las investigaciones sobre culturas indígenas y sus lenguas han estado direccionadas por la evangelización y el anhelo de "civilizar" a estas nacionalidades. Sin embargo, han existido algunas investigaciones sobre salud, alimentación, etc., que han sido de gran valor para el conocimiento de las culturas. Sobre lenguas, por ejemplo, un trabajo importante fue el iniciado por Consuelo Yánez en el Centro de Investigaciones para la Educación Indígena (CIEI) de la PUCE.

Hasta en el proceso de establecimiento de la escritura de las lenguas indígenas hubo influencias de factores religiosos, políticos, etc. En el caso del Instituto Lingüístico de Verano (ILV), hubo la finalidad de evangelizar, así como también la intención de castellanizar a las comunidades. Con este propósito, acomodó la escritura de las lenguas a la escritura del español. Los misioneros del ILV se capacitaban en lingüística durante los veranos para aprender y estudiar las lenguas indígenas, pero estuvieron al servicio de las políticas internacionales del Gobierno de Estados Unidos y las transnacionales.

Para establecer la escritura de una lengua, se debe descubrir sus fonemas, y a cada fonema asignarle un signo escrito (letra) para que lo represente. Pero en la realidad se mezclan factores de poder. Así, el ILV no quería cambiar su escritura castellanizante a otra más fonológica, porque había escrito ya la Biblia con una escritura parecida a la del castellano.

El ILV trabajó con personal de Estados Unidos en la investigación de las lenguas indígenas. Firmó un convenio en 1952 e inició sus labores en la provincia de Pastaza en 1953. En 1957 se instalaron en Limoncocha, actual provincia de Sucumbíos. Realizaron labores en salud, transporte y educación, y capacitaban a los indígenas en estas actividades. Se estima que el número de educadores formados en toda la Amazonía y la Costa no llegan al medio centenar; no formaron lingüistas indígenas. Según testimonios de miembros del ILV, el escaso número de escuelas organizadas por ellos se debió a que el Ministerio de

Educación no concedió nombramientos a los indígenas. Además de traducir la Biblia a lenguas indígenas, parece que transfirieron información estratégica a las transnacionales de su país en lo concerniente a recursos energéticos, biodiversidad, etc. El 22 de mayo de 1981, el presidente Jaime Roldós Aguilera firmó el decreto 1159 con el cual dio por terminadas las labores del ILV en Ecuador.

Las universidades no se han preocupado de estudiar las culturas indígenas. El CIEI de la PUCE desapareció a los siete años de ser fundado.

La Dineib, a partir de 2005, organizó el Programa Universitario del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe para la Paz, en convenio con la Universidad de Cuenca y las nacionalidades indígenas. El objetivo era la formación de personal indígena a nivel superior, no solo en lingüística y pedagogía, que ya lo venía haciendo desde 1991, sino para la formación en otras carreras como recursos naturales, gestión pública, posgrado en estudios superiores, lingüística, etc. Este programa ha sido desmantelado por el Gobierno en 2009 y ahora solo queda la formación de profesores bilingües a nivel de licenciatura, gracias al financiamiento de los proyectos Sasiku del Gobierno Catalán, y el Programa de Educación Intercultural Bilingüe para la Amazonía (Eibamaz), con el Gobierno de Finlandia, gestionados por las nacionalidades indígenas cuando ellas administraban la Dineib.

La Dineib tiene institutos superiores pedagógico-tecnológicos e institutos superiores tecnológicos interculturales bilingües. Según la evaluación del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior del Ecuador (Conea), estos institutos han alcanzado una buena calificación. Por ejemplo, el Instituto Superior Pedagógico Intercultural Bilingüe Shuar de Bomboiza está en la clase A, a sabiendas de que ningún instituto superior pedagógico hispano está en este nivel. Esto significa que el instituto bilingüe es el mejor del Ecuador. Basado en estos institutos superiores se ha planteado la creación de una universidad politécnica de las nacionalidades indígenas, con carácter comunitario.

### Nacionalidad a'í

- **Nombre de la nacionalidad**  
Propio: *A'í* significa persona.  
Exógeno: *Cofán*, posiblemente, proveniente del

nombre de un río. Durante la Colonia, a ellos y a los bai (sionas) y pai (secoyas) se los conocía como encabellados.

- **Ubicación:** Se encuentra en los ríos Aguarico y San Miguel, provincia de Sucumbíos. Las comunidades a'í son: Dureno, Duvuno, Sinangüe, Bermejo, Sábalo, Chandía Na'en, Bavurue, Alto Bermejo.
- **Población:** El número de hablantes, según la profesora Enma Chica, es de alrededor de mil personas. Están organizados en la Nacionalidad Cofán del Ecuador. Hay también un número similar de *a'í* en Colombia.
- **Lengua:** *A'ingae*, de *a'í* (persona) e *ingae* (idioma). Está ubicada en una familia lingüística. Parece ser una lengua aislada. Algunos historiadores la ubicaban entre las lenguas chibchas, pero no hay evidencias. Hay que investigar las variaciones dialectales.
- **Rasgos novedosos para la lingüística:** Parece que sus vocales nasales se segmentalizaron.
- **Fortaleza de la lengua:** Casi la totalidad de los niños siguen hablando la lengua. No tienen complejo de hablarla en cualquier ambiente.
- **Investigadores de la nacionalidad:** Emergildo Criollo y Toribio Aguinda. En el Eibamaz se está formando una persona como investigador a nivel superior.
- **Educación bilingüe:** Comenzaron con el ILV, luego formaron parte de la Dirección Bilingüe de Sucumbíos, pero desde hace cuatro años conforman, junto con los bai y pai, una dirección propia de EIB.
- **Elaboración de materiales educativos:** En 2006 se capacitaron en lingüística. Han elaborado un diccionario infantil ilustrado y están creando materiales para aplicar el Modelo de Educación Intercultural Bilingüe de la Amazonía.
- **Profesores bilingües:** Cuentan con un profesor bilingüe en cada comunidad, pero hacen falta programas de capacitación para mejorar su formación.

Lo que hay que hacer con urgencia:

- Continuar elaborando material educativo en lengua *a'ingae*.

- Explicar a los padres de familia y a los docentes las bondades de la educación bilingüe.

### Nacionalidad sápara (kaya)

- **Nombre de la nacionalidad**  
Propio: Ahora se autodenominan *sápara*. Hace falta investigar el origen de su nombre.  
Exógeno: *Zápara*.
- **Ubicación.** Se encuentra ubicada en el Curaray, en Llanchamacocha, al norte de la provincia de Pastaza, y en Balsaura, al noreste de Pastaza.
- **Población.** Se dice que antiguamente el pueblo sápara era numeroso. Actualmente existen unas mil personas con ancestros sápara. Todos hablan kichwa. Solo unas pocas personas ancianas hablan su lengua, pero al estar casadas con quichuahablantes, su comunicación cotidiana se realiza en esta lengua. Según Gaetano Osculati, en su libro *Esplorazione delle regioni equatoriali lungo il Napo ed il fiume delle Amazzoni*. Milano, 1850, había unos 20 mil hablantes. A fines del siglo XVII se estimaba en 98.500 parlantes. Se organizaron inicialmente en la Asociación de la Nacionalidad Zapara de Pastaza (Anazpa), con sede en Llanchamacocha, y Organización de la Nacionalidad Zapara del Ecuador (Onaze), con sede en Balsaura. Ahora están agrupados en la Organización de la Nacionalidad Sápara del Ecuador (Onsae).
- **Nombre de la lengua.** Según el ILV, el nombre de este idioma era *kayapi*, pero en la práctica continuaron llamándole *zápara*. Actualmente sus hablantes prefieren llamarla *sápara* con s. Según los investigadores de Perú y Ecuador, la lengua es parte de la familia sápara. Posiblemente hay variantes entre las hablas de Llanchamacocha y Balsaura. En el año 2000, la Unesco declaró a la lengua y cultura sápara como patrimonio intangible de la humanidad.
- **Fortaleza de la lengua.** Cuando ingresé a Llanchamacocha, en 1996, propuse que las abuelas enseñaran a los niños el idioma. Este proceso parece que se está realizando con interés por los sápara. La historia dirá si la lengua sobrevive o desaparece para siempre.

- **Investigadores de la nacionalidad.** Actualmente está formándose un investigador sápara en el programa de investigaciones del Eibamaz.
- **Educación bilingüe.** Cuentan con la Dirección de Educación de la Nacionalidad Sápara.
- **Elaboración de materiales y publicaciones.** Con el Eibamaz se han comenzado a elaborar materiales educativos, como el alfabeto ilustrado y un vocabulario infantil ilustrado.
- **Formación de educadores.** Hay educadores de las comunidades que se están formando en el Proyecto Sasiku.
- **Profesores bilingües.** Los profesores son sáparas de habla kichwa. Para rescatar la lengua, los profesores sápara deben rescatar la lengua.

Lo que hay que hacer con urgencia:

- Los niños sápara deben aprender a hablar la lengua.
- Reproducir las grabaciones del ILV de los años sesenta para que los niños y las niñas aprendan la lengua.
- Decimalizar el sistema de numeración.

### Nacionalidad bai

- **Nombre de la nacionalidad**  
Propio: *Bai*.  
Exógeno: *Siona*.
- A los miembros de esta nacionalidad, junto con la extinta tetete, la a'i, y la pai, durante la Colonia se les denominaba como "los encabellados", posiblemente porque usaban la cabellera larga.
- **Ubicación.** Sus comunidades están en los ríos Aguarico y Cuyabeno, en la provincia de Sucumbíos. Los centros siona son el de *Piaña* (Campo Eno) y Puerto Bolívar.
- **Población.** Los bai (sionas) suman alrededor de 500 personas. Existe población bai también en Colombia.
- **Nombre de la lengua.** Baikoka. Está dentro de la familia Tucano occidental. La familia Tucano medio y Tucano oriental están en Brasil. Cerca de su territorio estuvo la nacionalidad

denominada tetete, cuyo nombre propio y el de su lengua jamás los conoceremos, por estar extinta. Este dialecto perteneció a un grupo errante asentado cerca del río Putumayo. Este dialecto está extinto desde los ochenta. Posiblemente sus hablantes se quichuizaron, o se extinguieron por la presión de las transnacionales petroleras. Según la tradición recogida, al parecer de los a'i, por el Dr. Moore del ILV y transcrito por Franklin Barriga López en su libro, colonos colombianos utilizaron a los militares para liquidar a los tetete. Se cree que los militares eran colombianos. Según los relatos de los misioneros capuchinos y los miembros del ILV, el dialecto tetete era comprensible en un 60 por ciento con el baikoka.

- **Rasgos novedosos para la lingüística.** Cada idioma indígena tiene un aporte importante para la ciencia lingüística universal. Por ejemplo, el *baikoka* y el *paikoka* son los únicos idiomas ecuatorianos que indican género en el verbo.

Así: *saiji* 'va' (él) / *saiko* 'va' (ella)

En este caso, *sai-* es la raíz del verbo *ir*, pero incrustada en ella va la terminación de género masculino o femenino.

- **Fortaleza de la lengua.** Los hablantes mantienen alta lealtad a su lengua. Los niños están hablando la lengua.
- **Investigadores de la nacionalidad.** Los bai no fueron contactados por el ILV. Se dice que ellos no aceptaron dejar la chicha, como sí lo hicieron los pai; por esta razón, los miembros del ILV los consideraron hijos del diablo y no los apoyaron. Es necesario que la Conaie y la Dineib, junto con la Universidad de Cuenca, organicen una segunda promoción de formación de investigadores, no solamente dedicada a los bai, sino también a otras nacionalidades. Se estima que hay investigadores kechwas y shuar, pero es necesario formar investigadores de las otras nacionalidades a nivel de posgrado y posgrado.
- **Educación bilingüe.** La nacionalidad bai forma parte de la Dirección de Educación de las Nacionalidades Siona, Secoya y Cofán, con sede en Nueva Loja.
- **Elaboración de materiales y publicaciones.** El ILV no elaboró material educativo para los bai

del Ecuador. En 2006 capacitó a los profesores bilingües bai y a las otras nacionalidades amazónicas en lingüística, al igual que las demás nacionalidades de la Amazonía. Han elaborado el diccionario infantil ilustrado y están en proceso los materiales para el Ameiba.

- **Formación de educadores.** Existen educadores bilingües en los distintos centros educativos.

Lo que hay que hacer con urgencia:

Elaborar materiales educativos en lengua materna. Formar investigadores y educadores.

### Nacionalidad pai

- **Nombre de la nacionalidad**  
Propio: *Pai*.  
Exógeno: *Secoya*.
- **Ubicación.** Los centros secoya están localizados en San Pablo de Cantetsiaya, y el de siecoya (sewaya) en la provincia de Sucumbíos.
- **Población.** La nacionalidad pai (secoyas) está integrada por unas 500 personas. También existen pai en Perú.
- **Nombre de la lengua.** Paikoka; de *pai* (persona) y *koka* (idioma). Pertenece a la familia Tucano occidental. Otras lenguas de esta familia se encuentran en Perú. Su comprensibilidad con el *baikoka* es de un 90 por ciento, pero cada pueblo se considera una nacionalidad, por aspectos sociohistóricos. Por su actividad docente, Luis Montaluisa ha realizado una comparación de las hablas baikoka y paikoka, y encontró que la diferencia fundamental radica en que los sionas sonorizaron el fonema oclusivo bilabial sordo /p/. Ejemplo: [*pāikoka* ~ *bāikoka*] (nombre del idioma que significa idioma de la gente). También se encontró que los secoyas han nasalizado en algunos contextos el fonema oclusivo dental sonoro /d/. Ejemplo: [*domio* ~ *nomio*] 'mujer'.
- **Rasgos novedosos para la lingüística.** Cada idioma indígena ha realizado una contribución importante para la ciencia lingüística universal. Por ejemplo, el *paikoka* es el único idioma ecuatoriano que indica género en el verbo, como se ejemplificó en la nacionalidad *bai*.

- **Fortaleza de la lengua.** Los hablantes de *paikoka* mantienen una alta lealtad a su lengua. Los niños la utilizan.
- **Investigadores de la nacionalidad.** En la nacionalidad *pai*, hay investigadores como Celestino Piaguaje, Carmen Piaguaje, Ramón Piaguaje; el finado esposo de Carmen, Ricardo Piaguaje fue un buen investigador.
- **Educación bilingüe.** La nacionalidad *pai* forma parte de la Dirección de Educación de las Nacionalidades Siona, Secoya y Cofán, con sede en Nueva Loja.
- **Elaboración de materiales y publicaciones.** El ILV, particularmente los esposos Johnson, elaboraron material para lectura. En 2006, los profesores se capacitaron en lingüística. Han elaborado un diccionario ilustrado infantil y actualmente están preparando material educativo en la lengua para la aplicación del Ameiba.
- **Formación de educadores.** Cuentan con educadores bilingües formados en los distintos centros educativos.

Lo que hay que hacer con urgencia:

- Elaborar materiales educativos en lengua materna para el uso de niñas y niños.

#### Nacionalidad runa (kichwa)

- **Nombre de la nacionalidad**  
Propio: *Runa*.  
Exógeno: *Indio*.
- **Ubicación.** Presente en casi todas las provincias del Ecuador, excepto en Carchi, Esmeraldas, Manabí y Morona Santiago. En Guayas, El Oro, Los Ríos y Galápagos existe población migrante desde hace muchos años.
- **Población.** Se estima en algo más de dos millones de hablantes.
- **Nombre de la lengua.** Kichwa o runashimi. Los dialectos más diferenciados del kichwa amazónico son el kichwa del río Bobonaza, el kichwa del Tena y el kichwa del Tiputini en la actual provincia de Orellana. Los dialectos de la Sierra son mutuamente comprensibles. La comprensión entre el kichwa de la Sierra con las hablas de

la Amazonía es asimétrica, esto significa que los amazónicos comprenden más fácilmente a los de la Sierra.

- **Estudios realizados.** El kichwa ha sido estudiado desde la época colonial. El diccionario *Caimi ñucanchic shimiyuc-panca*, dirigido por Luis Montaluisa y publicado por la PUCE en 1982, es el único, hasta ahora, que tiene las variantes fonéticas de todo el país y fue elaborado comunitariamente.
- **Rasgos novedosos para la lingüística.** No tiene verbos irregulares. Hay un solo modelo de conjugación para todos los verbos.
- **Fortaleza de la lengua.** Aunque es la lengua que más hablantes tiene, sin embargo, las niñas y los niños están en mayor riesgo de perder la lengua, por cuestiones sicosociales. El riesgo es mayor en las zonas urbanas.
- **Investigadores de la nacionalidad.** Existen varios indígenas kichwas formados en el área lingüística y están realizando investigaciones.
- **Educación bilingüe.** Están realizando esfuerzos por aplicar el Modelo del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe (Moseib).
- **Elaboración de materiales y publicaciones.** Han existido algunos programas y convenios para la elaboración de material didáctico. El convenio MEC-PUCE de 1978-1986, el proyecto EBI de la GTZ 1985-2002 y el convenio MEC-Macac 1986 que continúa. También el proyecto Eibamaz, que empezó en 2005, continúa. Y otros proyectos como el de la Federación de Comunas Unidas de Nacionalidades de la Amazonía (Fcunae), las Escuelas Indígenas de Cotopaxi, la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (Confeniae), etc., han elaborado material educativo. La Dineib está elaborando material para todos los niveles de educación básica. Los educadores indígenas están elaborando vocabularios infantiles ilustrados de esta lengua.
- **Formación de educadores.** Se han formado varias promociones en el convenio Dineib-Universidad de Cuenca, y se tiene los Institutos Superiores Pedagógicos de Limoncocha, Canelos, Quilloac, Colta-Mojas, que son estatales, y el Instituto Superior Pedagógico Macac, que es particular.



Lo que hay que hacer con urgencia:

- Elaborar materiales educativos para niñas y niños, jóvenes y adultos para todos los niveles y áreas.
- Trabajar en el cambio de mentalidad de las maestras, maestros y padres de familia, con la finalidad de fortalecer la sabiduría ancestral.

### Nacionalidad shuar

- **Nombre de la nacionalidad**  
Propio: *Shuar*.  
Exógeno: *Jíbaro, jívaro* (estos nombres, usados todavía por los antropólogos para referirse a la familia: shuar, achuar, shiwiar, wampis y awajun, son considerados como un insulto por sus hablantes).
- **Ubicación.** Tradicionalmente se ubica en Zamora Chinchipe, Morona Santiago y Pastaza. Desde el siglo XX hay grupos en Napo, Sucumbíos y también en algunas provincias de la Costa.
- **Población.** El número de habitantes shuar en Ecuador es de unos 50 mil. En Perú existen unos 80 mil; en este lugar, a los shuar los llaman *huambisa* y *aguaruna*. Los shuar están organizados en la Federación Interprovincial de Centros Shuar con sede en Sucúa (Ficsh), y en la Federación de la Nacionalidad Shuar del Ecuador (Nashe), con sede en Macuma. Los Gobiernos de turno siempre han tratado de promover organizaciones paralelas como la Organización Shuar del Ecuador (OSHE), conformada por un reducido grupo de personas sueltas, expulsadas de la Federación Shuar. Últimamente, este grupo de la OSHE está apoyada también por los minero-petroleros.
- **Nombre de la lengua.** Shuarchicham, que forma una familia lingüística con las lenguas achuar y shiwiar en Ecuador, y con la wampis y la awajun en Perú. A todas estas hablas se les podría denominar como familia *aentschicham*, con la finalidad de no usar los términos *jíbara* o *jívara*, introducidos por los mestizos y los antropólogos, que son considerados como un insulto. Al interior de la lengua shuar existen diferencias dialectales, por ejemplo, el habla de chiguaza tiene variaciones léxicas y de pronunciación en relación con el de Sucúa y Bomboiza.

- **Rasgos novedosos para la lingüística.** Algunos investigadores creen que pueden existir nexos en el pasado remoto con lenguas de ciertas islas del Asia. Posee vocales largas y breves, vocales orales y nasales. Los nombres no tienen un morfema para el plural.
- **Fortaleza de la lengua.** Los niños que viven en las ciudades están dejando de usar la lengua, pero en las comunidades continúan hablándola.
- **Investigadores de la nacionalidad.** Existen profesionales shuar formados en la investigación a nivel de pregrado y posgrado.
- **Educación bilingüe.** La nacionalidad shuar en la provincia de Morona Santiago cuenta con la Dirección Provincial de Educación Intercultural Bilingüe. En las demás provincias amazónicas, las direcciones de educación participan junto con los kichwas.
- **Elaboración de materiales y publicaciones.** A partir de 1964, en que se organizó el Sistema Radiofónico Bilingüe Bicultural Shuar, en trabajo conjunto con la Misión Salesiana, los shuar elaboraron la serie *Andukta* (escucha) para cada uno de los grados de la escuela. El ILV elaboró la serie shuar Chicham de ocho cartillas entre 1961 y 1968. Luego, entre 1972 y 1977, se reeditaron los tres primeros números de estas cartillas. Actualmente están elaborando un vocabulario infantil ilustrado en shuar.
- **Formación de educadores.** La misión salesiana y también el ILV formaron educadores shuar. Y desde 1980, cuentan con el Instituto Superior Pedagógico Shuar de Bomboiza.

Lo que hay que hacer con urgencia:

- Elaborar materiales educativos para niñas, niños, jóvenes y padres de familia.
- Trabajar con padres de familia y educadores para comprender el valor del bilingüismo y de los conocimientos ancestrales.

### Nacionalidad achuar

- **Nombre de la nacionalidad**  
Propio: *Achuar*.  
Exógeno: *Jíbaro, jívaro* (estos nombres son considerados insultos por los hablantes).

- **Ubicación.** Tradicionalmente han estado ubicados en Morona Santiago y Pastaza. Están también al otro lado de la frontera, en Perú.
- **Población.** En Ecuador son unos cinco mil, organizados en la Nacionalidad Achuar del Ecuador (NAE), con sede en el Puyo. En Perú existe otra población similar y los llaman achual.
- **Nombre de la lengua.** Achuarchicham.
- **Rasgos novedosos para la lingüística.** Posee vocales largas y breves, vocales orales y nasales. Los nombres no tienen un morfema para el plural.
- **Fortaleza de la lengua.** Los niños achuar siguen hablando su lengua.
- **Investigadores de la nacionalidad.** Hay tres achuar que se están formando en la licenciatura en investigaciones amazónicas del convenio Dineib-Universidad de Cuenca-Unicef-Gobierno de Finlandia.
- **Educación bilingüe.** Existe la Dirección de Educación Achuar.
- **Elaboración de materiales y publicaciones.** Con el proyecto Eibamaz han elaborado el diccionario infantil ilustrado por campos semánticos. También el Centro de Estudios Interculturales de la Universidad Politécnica Salesiana ha elaborado un diccionario ilustrado por campos semánticos achuar-achuar, bajo la dirección de la Dra. Catalina Álvarez.
- **Formación de educadores.** Los achuar asisten a un programa educativo de la Universidad Politécnica Salesiana con sede en Wasakentsa; algunos también se han formado en el Instituto Pedagógico Shuar de Bomboiza y en el Instituto Pedagógico de Canelos.

Lo que hay que hacer con urgencia:

- Elaborar materiales educativos para niñas, niños, jóvenes y padres de familia.
- Trabajar con padres de familia y educadores para comprender el valor del bilingüismo y de los conocimientos ancestrales.

## Nacionalidad shiwiar

- **Nombre de la nacionalidad**  
Propio: *Shiwiar*.  
Exógeno: *Jíbaro, Jívoro* (este nombre es considerado un insulto por los hablantes).
- **Ubicación.** Pastaza.
- **Población.** En Ecuador suman alrededor de mil. Están organizados en la Nacionalidad Shiwiar del Ecuador (Nashie), con sede en el Puyo. En Perú existe un número similar.
- **Nombre de la lengua.** Shiwiarchicham. Su habla está más cerca del achuar que del shuar.
- **Rasgos novedosos para la lingüística.** Posee vocales largas y breves, orales y nasales. Los nombres no tienen un morfema para el plural.
- **Fortaleza de la lengua.** Los niños continúan hablando la lengua.
- **Investigadores de la nacionalidad.** Han participado en los cursos de formación lingüística organizados por la Dineib entre 2006-2008. Hace falta formar investigadores de esta nacionalidad a nivel universitario.
- **Educación bilingüe.** Forman parte de la Dirección Provincial de Educación Intercultural Bilingüe de Pastaza.
- **Elaboración de materiales y publicaciones.** Han elaborado un diccionario infantil ilustrado y un alfabeto ilustrado.
- **Formación de educadores.** Algunos educadores han estudiado en el Instituto Superior Pedagógico Canelos y en el Programa de Licenciatura del convenio Conaie-Universidad de Cuenca-IBIS Dinamarca, y convenio Dineib-Universidad de Cuenca.

Lo que hay que hacer con urgencia

- Elaborar materiales educativos para niñas, niños, jóvenes y padres de familia.
- Trabajar con padres de familia y educadores para comprender el valor del bilingüismo y de los conocimientos ancestrales.

## Nacionalidades waodani, tadomenani, tagaedi, oñamenani

(se pronuncia waorani, taromenani, tagaeri, oñamenani)

- **Nombre de las nacionalidades.** El grupo mayoritario es el wao, pero se suman las nacionalidades en aislamiento voluntario: tagaeri y taromenani. Propio: *Wao*. No se conoce cómo se autodenominan los tadomenani y los tagaedi. Estos nombres se los conoce porque son utilizados por los waodani. Exógeno: *Auca, aushiri* (estos nombres deben eliminarse).
- **Ubicación.** En las provincias de Pastaza, Napo y Orellana: en los ríos Yasuní, Cononaco, Nushíño y Curaray. Los tagaeri y taromenani están en el Ishipingo-Tambococha-Tiputini (ITT). Explorar este petróleo será un etnocidio, Art. 57 de la Constitución, penúltimo inciso.
- **Población.** Alrededor de 2.500. El número de tagaeri y taromenani se desconoce. Se estima que solo quedan pocas familias luego de las últimas masacres propiciadas por los petroleros y madereros con complicidad de los Gobiernos de turno. Los misioneros capuchinos y algunos investigadores tienen una importante información sobre estos hechos.
- **Nombre de la lengua.** Waotededo. Es una lengua aislada. Los dos dialectos más visibles son los del río Curaray y el del río Yasuní. Según informaciones de los wao, hay diferencias dialectales con el habla de los tadomenani y los tagaedi.
- **Estudios realizados.** El ILV, desde su llegada, realizó estudios de la lengua waotededo, pero sobre aspectos lingüísticos solo se han editado tres libros. Han publicado mucho más sobre antropología, literatura y aspectos religiosos.
- **Rasgos novedosos para la lingüística.** La lengua tiene finuras en la relación interpersonal. Por ejemplo, tiene un tú especial para referirse a la mamá, a la abuela y a la tía materna. Tiene el dual para la primera, segunda y tercera personas, aparte del nosotros inclusivo y exclusivo.
- **Fortaleza de la lengua.** Se mantienen leales a su lengua. Los niños siguen hablando el idioma.
- **Investigadores de la nacionalidad.** Hay dos personas que se están formando en el curso del Eibamaz. Además, en la Universidad San Francisco de Quito hay un par de investigadores.
- **Educación bilingüe.** Desean tener su propio modelo de educación wao.
- **Elaboración de materiales y publicaciones.** El ILV publicó dos series de cartillas para los wao, posiblemente debido al cambio de escritura. El proyecto Eibamaz ha elaborado el diccionario infantil ilustrado.
- **Formación de educadores.** Cuentan con profesores bilingües en cada comunidad, pero requieren profesionalizarse. Se han formado educadores tanto en el convenio Conaie-IBIS-Universidad de Cuenca, en el Instituto Superior Pedagógico Particular Macac y actualmente en el convenio Dineib-Gobierno Catalán-Universidad de Cuenca. Uno de los problemas que se evidencian es que los graduados prefieren trabajar en las petroleras en lugar de ejercer la docencia, puesto que les ofrecen un mejor sueldo.

Lo que hay que hacer con urgencia:

- Elaborar y publicar materiales educativos para las niñas y niños.

## Nacionalidad andoa

- **Nombre de la nacionalidad**  
Propio: No se sabe cómo se autodenominaban antiguamente. Hoy usan el nombre de *kandwash*, y también el que se mantiene desde la Colonia: *andoas*, por el río donde vivían. Exógeno: *Andoas*.
- **Ubicación.** Provincia de Pastaza.
- **Población.** Tienen ancestro andoa cerca de unas mil personas en Ecuador; se dice que también existen en Perú. En Ecuador están organizados en la Nacionalidad Andoa de Pastaza Ecuador (NAPE).
- **Nombre de la lengua.** Kandwash. Algunos lingüistas lo incluyen en la familia zápara.
- **Estudios realizados.** En el oriente dominicano, algunos autores, entre ellos el padre León,



publicaron pequeños glosarios y notas gramaticales sobre esta lengua. Luis Montaluiza hizo un estudio fonológico en 2007 para realizar una propuesta de alfabeto.

- **Rasgos novedosos para la lingüística.** No se ha estudiado.
- **Fortaleza de la lengua.** Casi ningún adulto habla la lengua. Es necesario un esfuerzo conjunto entre Ecuador y Perú para intentar rescatarla.
- **Investigadores de la nacionalidad.** No existen.
- **Educación bilingüe.** Sus centros educativos deben pasar a la jurisdicción bilingüe y designar profesores andoas.
- **Elaboración de materiales y publicaciones.** No se ha iniciado el proceso.
- **Formación de educadores.** No existe. Se requiere comenzar el proceso.

Lo que hay que hacer con urgencia:

- Reunirse con sus miembros.
- Estudiar la fonología.
- Formar educadores.
- Elaborar material educativo.

### Nacionalidad awa

- **Nombre de la nacionalidad**  
Propio: *Awa*, significa persona.  
Exógeno: *Coaiquer* (nombre de un río en Colombia).
- **Ubicación.** Se encuentra ubicada al noroccidente de la provincia del Carchi, en la parte nororiental de la provincia de Esmeraldas, y en una pequeña parte de la provincia de Imbabura, en la zona de Lita.
- **Población.** Unos cuatro mil habitantes. Están organizados en la Federación de Centros Awa (FCA). Su territorio es de 101.000 hectáreas. Es un territorio rocoso de alta diversidad biológica por el clima, pero no apto para el cultivo. En Colombia hay unos 15 mil awa.
- **Lengua.** Awapit. Algunos consideran que está emparentada con el tsafiki y el chafiki

(chapalaa). Hay algún vocabulario en común, pero existen rasgos de la lengua que indican que no existe familiaridad entre ellas. Algunos la emparentan con la familia chibcha.

- **Rasgos novedosos para la lingüística.** Es la única lengua del Ecuador, y posiblemente una de las pocas en el mundo, que tiene vocales sordas. Ejemplo:

Escritura fonológica	Escritura ortográfica	Equivalente español
/pI/	pi	'río'
/pi/	pih	'medicina, remedio'

**Fortaleza de la lengua.** Un 50 por ciento de las personas la utilizan. Es necesario proponer un método para que los niños aprendan la lengua.

- **Investigadores de la nacionalidad.** Hay profesores bilingües que por haber estudiado la lingüística en los programas de titulación del convenio Conaie-IBIS, están en capacidad para hacer estudios lingüísticos.
- **Educación bilingüe.** Cuentan con la Dirección de Educación Awa. Están tratando de aplicar el Moseib para su realidad.
- **Elaboración de materiales educativos.** En el marco del convenio Conaie-IBIS se elaboró material didáctico para los primeros niveles.
- **Profesores bilingües.** Cuentan con un profesor bilingüe en cada comunidad, pero hace falta continuar con su formación.

Lo que hay que hacer con urgencia:

- Continuar elaborando material educativo en esta lengua.
- Explicar a los padres de familia y a los docentes las bondades de la educación bilingüe.

### Nacionalidad epera (eperara siapidara)

- **Nombre de la nacionalidad**  
Propio: *Epera*, que significa persona. Wilson Poirama prefiere llamar eperara siapidara. Son parte de una población que está ubicada en tres países: Panamá, Colombia y

Ecuador. Los del Ecuador pertenecen a uno de los cuatro grupos existentes. Estos son: embera katio, embera, chamí, embera (a secas), y eperara siapidara, que se ubican desde el valle del Cauca y Nariño hacia el sur.

Exógeno: *Cholo*. En 1982, cuando fui a un trabajo educativo y lingüístico con los chachi, me enteré que ellos y los negros de Borbón los llamaban cholos. Creo que hasta antes de esa fecha nadie en Ecuador había escrito algo sobre esta nacionalidad. Luego de mi primer encuentro con los epera en 1982, en una reunión lingüística en Bogotá en el Instituto Caro y Cuervo, al escuchar las expresiones de los embera de Colombia, me di cuenta de que el habla que había escuchado en nuestro país pertenecía a esa lengua. Consideré necesario, entonces, socializar en los medios académicos la existencia de esta nacionalidad en Ecuador.

- **Ubicación.** Borbón, provincia de Esmeraldas. Apenas hace diez años lograron comprar unas 300 hectáreas en Santa Rosa, a media hora en canoa de Borbón, para organizar su centro. Aun hoy, varios miembros viven en los sitios donde trabajan como jornaleros.
- **Población.** En Ecuador existen alrededor de 400 personas de esta nacionalidad.
- **Lengua.** Siapedee. Cuando Catalina Álvarez realizaba la investigación sobre la fonología del *siapedee* para establecer su sistema de escritura en 1993, preguntó a Santa Garabato y a Lina Quiroz, hablantes de la lengua, sobre el nombre que usaban para denominarla y le dijeron que se llamaba *eperapedee*. Hoy, Wilson Poirama, líder de la comunidad, quien, junto con Jorge Gómez-Rendón, ha realizado estudios sobre la lengua, prefiere llamarla *siapedee*. *Pedee* viene de *pedede* que significa idioma. Entonces, *eperapedee* significaría idioma de la persona. Siapedee, en cambio, sería idioma del subgrupo eperara siapidara.
- **Rasgos novedosos para la lingüística.** Poseen vocales orales cortas y largas y también vocales nasales. Tienen fonemas aspirados.
- **Fortaleza de la lengua.** Una parte de los niños sigue hablando la lengua. En los líderes existe alta conciencia de la necesidad de rescatarla.

- **Educación bilingüe.** Han organizado su centro educativo en la comunidad de Santa Rosa. Actualmente están formando parte de la Dirección Provincial de Educación Intercultural Bilingüe de Esmeraldas.
- **Elaboración de materiales educativos.** Han elaborado un diccionario y material educativo para lectoescritura.
- **Profesores bilingües.** Cuentan con profesores designados, pero requieren profesionalizarlos.

Lo que hay que hacer con urgencia:

- Continuar elaborando material educativo en la lengua.
- Explicar a los padres de familia y a los docentes las bondades de la educación bilingüe.

### Nacionalidad chachi

- **Nombre de la nacionalidad**  
Propio: *Chachi*  
Exógeno: *Cayapas* (seguramente por el nombre de uno de los ríos donde habitan).
- **Ubicación:** Están localizados en tres sectores en la provincia de Esmeraldas: río Cayapas, río Canandé y la zona de Muisne. También existen hablantes migrantes en Santo Domingo de los Tsáchilas.
- **Población.** Existen unas diez mil personas. Viven en 49 centros (comunidades). Están organizados en la Federación de Centros Chachi del Ecuador (Fecche).
- **Lengua.** Hay discrepancia entre sus hablantes por el nombre de la lengua. Unos la llaman *cha'fiki*, que provendría de *chachi* (persona) y *fiki* (idioma). Otros la llaman *cha'palaa*, de *chachi* (persona) y *palaa* (al parecer palabra proveniente del español).
- **Rasgos novedosos para la lingüística.** Tienen vocales orales cortas y largas, y la consonante glotal. En cuanto a la matemática, es la única lengua en Ecuador que ha mantenido el sistema vigesimal. Así, para decir 20, dicen *mancha'lura*, de *man* (uno), *chachi* (persona) y *lura* (cuerpo). Es decir que 20 significaría una persona con sus dos manos y pies, cuyos dedos suman 20.

- **Fortaleza de la lengua.** Casi la totalidad de los niños sigue hablando la lengua.
- **Investigadores de la nacionalidad.** Existe una persona con título de posgrado en Estudios Superiores del convenio Dineib-Universidad de Cuenca. Hay otros con título de licenciatura que realizan investigaciones.
- **Educación bilingüe.** Comenzaron con el ILV, luego con la misión comboniana, y ahora cuentan con la Dirección Provincial de Educación Intercultural Bilingüe de Esmeraldas.
- **Elaboración de materiales educativos.** Han elaborado algunos materiales para la enseñanza de la lengua.
- **Profesores bilingües.** Cuentan con profesores bilingües en cada comunidad, pero hace falta continuar con su formación.

Lo que hay que hacer con urgencia:

- Continuar elaborando material educativo.
- Explicar a los padres de familia y a los docentes las bondades de la educación bilingüe.

### Nacionalidad tsa'chi

- **Nombre de la nacionalidad**  
Propio: *Tsa'chi*  
Exógeno: *Colorado*, debido a que se pintan con achiote el pelo y el cuerpo.
- **Ubicación.** Provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas. Están en siete comunidades: Otongo Mapalí, Cóngoma Grande, Peripa, Los Naranjos, El Poste, Chiguilpe y El Búa.
- **Población.** El número de hablantes se estima en 2.500 personas, según la información de Marco Aguavil, supervisor y fundador de educación bilingüe de la nacionalidad tsa'chi.
- **Lengua.** Tsafiki. Está emparentada con la lengua de los chachi. Una buena parte del vocabulario es común a las dos lenguas. Hay diferencias en la pronunciación.
- **Rasgos novedosos para la lingüística.** Tienen el sonido glotal.

- **Fortaleza de la lengua.** Casi la totalidad de los niños siguen hablando la lengua. Sus hablantes no tienen complejo de hablarla en cualquier ambiente.
- **Investigadores de la nacionalidad.** Una persona que está capacitada para la investigación es Marco Aguavil, por haber asistido a cursos de formación en lingüística y otros temas, organizados por la Conaie, la Dineib, etc. Existe un par de personas que hicieron investigaciones con una lingüista extranjera en el marco de las actividades del Banco Central de Guayaquil, pero sus trabajos no han sido socializados.
- **Educación bilingüe.** Existe un centro educativo en cada nacionalidad, que forma parte de la Dirección de Educación de la Nacionalidad Tsa'chi.
- **Elaboración de materiales educativos.** Lo hicieron en el marco del Convenio Conaie-IBIS. Ahora se requiere retomar ese proceso.
- **Profesores bilingües.** Cuentan con docentes bilingües con título de profesores primarios, pero hay dificultades para incorporarlos y mantenerlos debido a que en la práctica del shamanismo ganan más dinero que como docentes. Solamente los que han desarrollado una mística educativa continúan en esta tarea.

Lo que hay que hacer con urgencia:

- Continuar elaborando material educativo.
- Explicar a los padres de familia y a los docentes las bondades de la educación bilingüe

Un dato común de los nombres de los idiomas indígenas ecuatorianos es que unen la noción de gente con la de lengua. Al traducir al español los nombres de las lenguas indígenas, todas significan lengua del hombre (persona).

### Organización y representación de las nacionalidades indígenas

Sobre la organización de los pueblos indígenas existen diferentes visiones. Unos piensan a nivel religioso, como la onsejo de pueblos y organizaciones indígenas evangélicas del Ecuador (Feine); otros, a nivel sindical campesino, como la Federación de

Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (Fenocin), y otros, a nivel de nacionalidades, como la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie).

En 1990, con la finalidad de establecer la representatividad de las organizaciones, se hizo una especie de censo, cada organización envió la nómina de comunidades a las que decía representar. Esto lo verificaron en el Ministerio de Bienestar Social. Uno de los propulsores de este proceso fue el Dr. Alfonso Calderón Cevallos, asesor de Asuntos Indígenas del Gobierno de esa época. En ese período tuve acceso a un documento con los resultados. Según este estudio, la Conaie representaba al 69,7%, la Feine al 15%, La Fenoc-I (actual Fenocin), al 9%. El restante 6% eran de otras organizaciones más pequeñas como la Fenoc, etc. En mi apreciación, estos datos se han mantenido. Sin embargo, cabe aclarar que en cuanto a la Fenocin, lo que se contabilizó fueron las comunidades indígenas hablantes de una lengua, debido a que en ella también hay comunidades de la Costa que no hablan una lengua ancestral.

En cuanto a la participación de las nacionalidades indígenas en la vida del Estado, se debe mencionar que sus dirigentes varias veces se han dejado utilizar por los políticos de turno que buscan acceder al poder, particularmente por los de izquierda. Sin embargo, una vez en el poder, estos han reprimido a los pueblos indígenas. Creo que los errores de los dirigentes no deben pagar las nacionalidades indígenas. La dirigencia siempre debe permanecer fuera de los Gobiernos de turno para poder ejercer los derechos colectivos.

### Pueblo afroecuatoriano

**Población.** En Ecuador existen varios sectores de población negra. Esta población, principalmente la que vive en el campo, ha mantenido muchos elementos de la tradición ancestral negra.

Un afroecuatoriano o negro ecuatoriano es un miembro del grupo étnico del Ecuador, de descendencia de esclavos africanos traídos por los españoles durante la conquista y colonización del Ecuador. Componen un alrededor de un 15% de la población ecuatoriana. En 2006, Ecuador tenía una población de 13'547.510, con un 8% o 1'083.801 descendientes de africanos (<http://es.wikipedia.org/wiki/Afroecuatoriano>, 10 de febrero 2010).

- **Ubicación.** Ahora están en casi todas las provincias de la Costa, pero históricamente, en los inicios de la Colonia, estuvieron en Esmeraldas, el valle del Chota (provincias de Imbabura y Carchi), Guayaquil y Quito.
- **Procedencia.** Durante la Colonia, provinieron directamente del occidente de África. En la época de Eloy Alfaro, fueron traídos desde Jamaica para la construcción del ferrocarril.
- **Contribuciones.** Han desarrollado variedad de comidas. En la música han cultivado el instrumento de la marimba. El Chota es famoso por el ritmo, denominado la bomba del Chota.

Existen varios procesos de organización del pueblo negro. Esto, por un lado, constituye una riqueza, pero también ha traído una gran dispersión al momento de ejercitar sus derechos.

### Cultura mestiza

**Población.** Inicialmente, en la Colonia, eran descendientes de mujer indígena y español. Luego de la “independencia”, eran los hijos de mujer indígena con los criollos que se tomaron el poder. Posteriormente, hubo mayor práctica de mezcla entre indígenas y descendientes de criollos. También se transformaron en mestizos los descendientes de indígenas que perdieron la lengua indígena y otros valores, y adquirieron valores de la cultura criolla.

El proceso de mestización ha sido complejo. Posiblemente por esta razón hay una gran discrepancia entre los autores al establecer el porcentaje de la población mestiza en Ecuador. Hay algunos que todavía pretenden diferenciar entre mestizos y blancos. Esto parece más difícil todavía.

Como una ilustración se transcriben las siguientes cifras de Wikipedia, que están en el artículo “Demografía en el Ecuador”. Según este sitio de información, la población ecuatoriana sería la siguiente: mestizos 65%, amerindios 25%, blancos 7%, negros 3% (cfr. <http://www.wikipedia.org>). Creo que en estos datos la población negra está subestimada

Existen otros sitios en donde los datos de la “diversidad étnica” sería: mestizos 40%, quichuas 50%, mulatos y negros 5%, otros 5% (cfr. <http://www.mestizos.net>).

La diferencia en los datos se debe, principalmente, al concepto de mestizo y de indígena que se utiliza para la apreciación. Por ejemplo, si por quichua se entiende que sea descendiente biológicamente de esta cultura y se incluye también a los que han perdido la lengua, podría llegarse al 50%, pero si se excluye a los que han perdido la lengua, se podría hablar de un 20 a 25% de kichwas.

### Culturas huancavilca, manta y pueblo montubio

En la Costa existe una importante población que descende de las culturas ancestrales. Han perdido la lengua, pero mantienen varios elementos culturales: alimentación, cerámica, ritos, ceremonias, etc. En sus territorios también han quedado topónimos, fitónimos y antropónimos, que en algo podrían aportar a la reconstrucción de su cosmovisión. El nombre de montubia no parece acertado porque invisibiliza su identidad ancestral, pero así consta en la Constitución de 2008.

### Tribus urbanas

Aparte de la población migrante, principalmente los jóvenes han desarrollado diferentes formas de expresión cultural.

### Bibliografía

- Acosta, Alberto (2009). *La maldición de la abundancia*. Quito: Abya-Yala.
- Acosta Solís, Misael (1968). *Divisiones fitogeobotánicas y formaciones geobotánicas del Ecuador*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Álvarez, Catalina, editora (2010). *Diccionario achuar por campos semánticos*. Quito (inédito)
- Asamblea General de las Naciones Unidas. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948. En <www.un.org/spanish/aboutun/hrights>, descargado en abril 2007.
- Casement, Roger (1988). *Putumayo caucho y sangre. Relaciones al Parlamento Inglés (1911)*. Quito: Abya-Yala.
- Codenpe. Convenio 169. *Derecho Consuetudinario y Política General: Ñukanchikkunapak Kamachikunaka Mama Kamachipimi Tiyakun*, s.f.
- Conaie (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) (2004). *Ley de Biodiversidad* (propuesta), Quito: Conaie.

- Coica (Coordinadora de las Nacionalidades Indígenas de la Cuenca Amazónica) (1999). *Biodiversidad, derechos colectivos y régimen sui géneris de propiedad intelectual*. Quito: Coica.
- Costales, Alfredo y Piedad Costales (2001). *El legendario general indio Alejo Sáez*. Quito: Abya-Yala.
- Dávila Andrade, César (1997). "Boletín y elegía de las mitas". En *Boletín y elegía de las mitas y otros poemas*. Quito: Libresa.
- Estrella, Eduardo (1997). *El pan de América: Etnohistoria de los alimentos aborígenes del Ecuador*. Quito: Fundacyt.
- Montaluisa, Luis et al. (1982). *Caimi ñukanchik shimiyuc-panca (primer diccionario quichua-quichua ilustrado)*. Quito: convenio MEC-PUCE
- Montaluisa, Luis (1985). "La cultura quichua: aporte para el análisis de alguno de sus componentes". En *Revista Cultura*, N° 21. Quito: Banco Central del Ecuador, pp. 432-450.
- Montaluisa, Luis (1997). "La medicina proscrita". En Dante Orellana (compilador), *Salud, historia y cultura de América*. Quito: Abya-Yala, pp. 220-225.
- Montaluisa, Luis (2002). *Estudio de la sangre de drago*. Tesis. Quito: UPS.
- Montaluisa, Luis (2007). *Ñukanchik yachay (nuestra ciencia)*. Quito: Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, (Dineib).
- Moreno, Segundo (1977). *Sublevaciones indígenas en la Audiencia de Quito*. Quito: Centro de Publicaciones de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Naranjo, Plutarco (1983). *Ayahuasca: Etnomedicina y mitología*. Quito: Ediciones Libri Mundi.
- Naranjo, Plutarco y José Luis Coba (2003). *Etnomedicina en el Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Paladines, Carlos (1996). "El Pensamiento Pedagógico Ilustrado". En *Colección de Historia de la educación y el pensamiento pedagógico ecuatorianos* Vol. I. Quito: Ilustre Municipio de Quito y Universidad Politécnica Nacional.
- Pérez, Carlos (2006). *Justicia indígena*. Cuenca: Universidad de Cuenca y Colegio de Abogados del Azuay.
- Ramos Pérez, Demetrio (2004). *Simón Bolívar el libertador*. Madrid: Anaya.
- Rodas, Raquel (1998). *Dolores Cacuango*. Quito: Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe, Ministerio de Educación y Cultura y GTZ.
- Rubio Orbe, Alfredo (1954). *Legislación indigenista del Ecuador*. México: Instituto Indigenista Interamericano.
- Sánchez, Andrés (2005). *Dolores Cacuango*. Video. Producto comunicativo para la obtención de la Licenciatura en Comunicación para el Desarrollo. Quito: Universidad Politécnica Salesiana.
- Yáñez, Consuelo (2007). *Lengua y cultura quichua*. Quito: Abya-Yala.
- Yáñez, Ivonne y Aurora Donoso (ed.) (2004). *No más saqueo y destrucción: Nosotros los pueblos del Sur somos acreedores ecológicos*. Quito: Abya-Yala.
- Zecchetto, Vitorino (2002). *La danza de los signos: nociones de semiótica general*. Quito: Abya-Yala.



## Consultas en la web

“Especies animales ‘potencialmente nuevas’ son halladas en el Ecuador”. Hoy (19 junio 2009). Internet. <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/especies-animales-potencialmente-nuevas-son-halladas-en-ecuador-353622.html>, consultado el 9 de febrero de 2010.

*Ecuador datos y cifras*. Internet. <http://www.mestizos.net/almanaqueid-20.html>, consultado el 10 de febrero de 2010.

*Etnografía de Ecuador*. Internet. [http://es.wikipedia.org/wiki/Etnograf%C3%ADa\\_de\\_Ecuador](http://es.wikipedia.org/wiki/Etnograf%C3%ADa_de_Ecuador), consultado el 10 de febrero de 2010.

*Demografía en el Ecuador*. Internet. [http://es.wikipedia.org/wiki/Demograf%C3%ADa\\_del\\_Ecuador](http://es.wikipedia.org/wiki/Demograf%C3%ADa_del_Ecuador), consultado el 11 de febrero de 2010.

“La diversidad del Ecuador”. En *Revista terra incógnita* N° 6. Internet. [http://www.terraecuador.net/revista\\_6/6\\_nuestra\\_fauna2.htm](http://www.terraecuador.net/revista_6/6_nuestra_fauna2.htm), consultado el 9 de febrero de 2010.

“Datos curiosos sobre la biodiversidad de Ecuador”. En *El nuevo empresario* (3 de marzo de 2007). Internet. [http://www.elnuevoempresario.com/noticia\\_428\\_datos-curiosos-sobre-la-biodiversidad-de-ecuador.php](http://www.elnuevoempresario.com/noticia_428_datos-curiosos-sobre-la-biodiversidad-de-ecuador.php), consultado el 9 de febrero de 2010.

*Afroecuatoriano*. Internet. <http://es.wikipedia.org/wiki/Afroecuatoriano>, consultado el 10 de febrero de 2010.

“Tribus urbanas”. En *Revista Utopía*. Internet. Universidad Politécnica Salesiana. <http://www.ups.edu.ec/utopia/index.php?pg=art&pcodigo=38&scodigo=203&acodigo=454&seccion=Opini%C3%B3n>, consultado el 10 de febrero de 2010.



# LA CULTURA EN EL SENTIDO ILUSTRADO

**Rodrigo Villacís Molina**

*Investigador invitado de la PUCE*

Ecuador es un país con una rica producción en el campo de las letras y las artes. De hecho, su literatura, pintura, escultura, música y danza y últimamente también el cine tienen cultores que han alcanzado niveles muy altos, no solo a escala nacional. Benjamín Carrión, uno de los referentes del pensamiento ecuatoriano, ya dijo que “debemos aspirar a tener el ejército imponderable de la cultura y la respetabilidad democrática”. Esto último ha resultado más difícil, pero de lo primero sí podemos ufanarnos, porque la obra de nuestros intelectuales y artistas constituye un incuestionable aporte a las artes y al pensamiento latinoamericano.

## Las artes plásticas

Con hondas raíces en el pasado remoto, las artes plásticas ecuatorianas registran una admirable trayectoria que comprende la producción de los pintores y escultores de la Colonia, muchos de ellos anónimos, porque en gran medida sus obras, casi todas de carácter religioso —signadas por el barroco español, pero con la marca de la Escuela Quiteña— eran más bien de devoción, y aquí no estaba aún definido el concepto de artista. Sin embargo, se han salvado nombres como los de Miguel de Santiago, Manuel Chili (Caspicara), Goríbar, Legarda, Bernardo Rodríguez, Manuel Samaniego y otros, cuyas tallas en madera y cuyos lienzos se hallan en museos y templos, y han sido objeto de numerosos estudios por parte de especialistas que han puesto de relieve su extraordinaria calidad artística.

En la Época Republicana, sin que se abandone del todo la iconografía religiosa, se impone el género del retrato, a partir del tema de los héroes de la Independencia; pero también se incursiona en el costumbrismo, con los Pinto y los Guerrero sobre todo, y en el paisaje, que había sido antes casi ignorado. Se destacan especialmente, en este género, el ambateño Luis A. Martínez y el ibarreño Rafael Troya. Corresponden, asimismo, al siglo XIX, entre otros, los Salguero y la dinastía de los Salas, que se prolonga hasta el siglo XX.

El siglo XX se inició, para la pintura ecuatoriana, con una promoción de artistas que asimilaron las nuevas ideas sociales difundidas a partir de la Revolución rusa de octubre de 1917. De hecho, Eduardo Kingman, uno de los protagonistas de esta apertura a otras corrientes, signadas por conceptos que entonces se consideraban ‘de avanzada’, dijo que en nuestro país “hasta 1935 las artes se hallaban erráticas por senderos que recordaban las postrimerías del siglo XIX”. La obra “milenarista” de Víctor Mideros, con su temática bíblica, es en cierto modo una pintura de transición. Las nociones de “denuncia y protesta”, que animan nuestra literatura de los años treinta, contra los atropellos que sufría el segmento más vulnerable de nuestra población, influyen de una manera determinante en la nueva plástica del Ecuador, en términos de un realismo social que en el campo de la pintura habría de derivar en el indigenismo, cuyo protagonista es el aborigen de la serranía ecuatoriana, sujeto de inmisericorde explotación por parte del blanco y del mestizo.

El indigenismo perdura entre nosotros hasta bien entrado el siglo XX, con figuras como el ya citado Kingman, Paredes, León, Egas, Guerrero, Tejada, Guayasamín, aunque este negará después tal condición, argumentando que su pintura es, más bien, “de carácter universal”. Y ciertamente, su obra, con una óptica más ambiciosa, toma con el tiempo una fuerza tan grande que, derivando en un expresionismo dramático —que en cierto momento se impone en el país— adquiere otras dimensiones. Una encuesta elaborada en enero del año 2000 por el diario *El Comercio*, reconoce como “el pintor ecuatoriano del siglo” a Camilo Egas, otro incuestionable maestro que incursionó, con un carácter propio, en diversas corrientes del arte que practicaba.

Nótese ya en estos tramos de nuestra plástica, su correlación con las circunstancias sociales de cada momento: la religiosidad de la Colonia, la veneración a los héroes de la Independencia y la penetración de las nuevas ideas de la izquierda internacional, que se manifiestan, sucesivamente, como por efecto de vasos comunicantes, en la producción artística de nuestro país.

A mediados del siglo XX arriba al Ecuador la corriente impresionista, traída por artistas europeos, especialmente Paul Bar, y cultivada con esmero por pintores como Atahualpa Villacrés; pero no prospera porque había pasado su tiempo.

En este momento, y a partir de la reforma agraria de los años sesenta, puede hablarse de un cambio profundo en la sociedad ecuatoriana. El hacendado deja de ser la figura más importante y ve mermado su poder, que lo asumen, primero, el industrial, y luego, los grandes financistas. Por eso, las casas de hacienda ostentaban murales de nuestros artistas, que después pintaron para las salas de los gerentes de la industria nacional, y más tarde para las oficinas de los banqueros.

Se insinúa, entonces, lo que más tarde se conocería como “globalización” y algunos de nuestros pintores, influidos por las tendencias internacionales, comienzan a explorar el mundo de las abstracciones y de los encolados. Tal es el caso de Oswaldo Viteri, quien habló de “romper la camisa de fuerza del indigenismo”, que sobrevivía alimentado por la influencia del muralismo mexicano. En este apartado, y como representantes del abstraccionismo geométrico, hay que registrar los nombres de Araceli Gilbert, Luis

Molinari e Irene Cárdenas. Pero de manera concomitante, los más jóvenes comenzaron a buscar nuevos caminos, menos dependientes de lo que se hacía en otros países. El grupo VAN, de corta vida, se opone a un arte “al servicio de un consumismo burgués” y acaba en un “feísmo exasperado”, como lo califica Rodríguez Castelo. Surge también, entonces, un americanismo que habría de manifestarse en varias vertientes: el precolombinismo o ancestralismo, con la figura descolante de Estuardo Maldonado; la nueva figuración y el abstraccionismo simbólico. Pero la materia adquiere, de pronto, un gran poder significativo, y reclama un rol protagónico, como lo hace entonces Paco Coello. Lo matérico se impone también en la pintura de Tábara y de Aníbal Villacís, marcadamente influidos por el informalismo español, abrevado en su fuente originaria.

La neofiguración y el feísmo, con la influencia del mexicano Cuevas y su caprichoso tratamiento de la figura y del rostro humano, son practicados por la generación que, en términos antiabstractos, entra en escena en los años sesenta y setenta. Destácanse en ese momento: Nelson Román, atraído por un mágicismo de raíz popular, y Ramiro Jácome, artista esencialmente crítico, cuya obra deriva en ciertos casos hacia la caricatura de una sociedad a la cual él impugna más que con ironía, con mordacidad y sarcasmo. Ambos constituyen, junto a Washington Iza —inspirado entonces en la cosmogonía ancestral— y a José Unda, actualmente inmerso en el abstraccionismo lírico, el grupo irreverente que se denominó Los cuatro mosqueteros.

A partir de este momento, la pintura en Ecuador se diversifica, adopta diferentes direcciones; si antes, como hemos visto, había sido predominantemente religiosa, después centrada en el retrato, luego en el paisaje y más tarde en la temática indigenista, se abre ya, en un amplio abanico, a todas las corrientes. Surgen con fuerza otros nombres, como el de Juan Villafuerte, creador poderoso, cuya obra revela un sentido fatalista de la vida, Varela, Viver, Rosero, Zúñiga, Paredes, Carreño, Endara, Eudoxia Estrella, Sócrates Ulloa, Marco Martínez, Monsalve, Jaime Zapata, Ricardo Dávila, Pilar Bustos, César Carranza, Pilar Flores, Franklin Ballesteros, Edgar Reascos, Giti Neuman, Mauricio Bueno, Nicolás Svistoonoff, Rosy Revelo, Nixon Córdova, Alberto Santoro, Fernando Torres, Jorge Perugachy, Voroshilov Bazante, Antonio Arias, Gustavo Egüez, Miguel Betancourt,

Jaime Calderón, Celso Rojas, Nicolás Herrera, Jorge Velarde, Antonio Paredes, Luigi Stornaiolo, Marcelo Aguirre (ganador del Premio Marco, de México), etc.

Nuevas generaciones de pintores han surgido en el país a partir de la fundación, en los años setenta, de la Facultad de Artes de la Universidad Central, y posteriormente de sus similares en otras instituciones de educación superior, en algunos casos con énfasis en las nuevas tecnologías de las artes visuales.

Con la fundación de la primera de estas facultades, se hizo evidente que los artistas contemporáneos necesitaban una formación más amplia, de carácter académico. Aunque eso no fue un óbice para que se destacaran también algunos autodidactas, en certámenes como los salones Mariano Aguilera, de Quito; Luis A. Martínez, de Ambato; el de Octubre y el de Julio, de Guayaquil. Ahora hay otros concursos, como el de Acuarelas de Ambato y la reciente Bienal Luis A. Noboa Naranjo, de Guayaquil, creada esta última en plan de rescate de la pintura de caballete, que prácticamente ha desaparecido de concursos tan importantes como la Bienal Internacional de Cuenca (cuya primera edición data de 1987), en la que ahora se han impuesto los “nuevos lenguajes”, como el conceptualismo con sus instalaciones, etc. Nuevos lenguajes a los que se les presta especial atención en algunas facultades de arte y en institutos especializados como el Instituto Tecnológico de Artes del Ecuador (ITAE) de Guayaquil, que anuncia “nuevos conceptos, medios, usos, soportes, contextos, relaciones en el arte contemporáneo”. Pero los artistas más importantes del país siguen practicando con éxito la pintura propiamente dicha.

Es interesante consignar en este acápite, que el arte se convirtió en los setenta en un buen negocio, porque gracias al *boom* petrolero, que nos produjo la ilusión de que salíamos de pobrezas, se multiplicaron las galerías. Los bancos y las entidades públicas compraban obras a buen precio, e incluso una clase social emergente, que había adornado hasta entonces sus espacios sociales con cromos de calendario y fotografías de la familia, comenzó a colgar cuadros originales. (Una pintura emblemática del momento es la de Gonzalo Endara Crow —el anverso de la medalla de Guayasamín—, con ambientes fantásticos que mostraban unos paisajes arcádicos, donde moran la inocencia y la felicidad). Pero esa ilusión no duró mucho, y ahora apenas sobrevive con grandes dificultades una que otra galería.

## La escultura

Después de la Colonia, que produjo tantas obras maestras, cuyo mercado estaba asegurado gracias a la apetencia de la Iglesia y de las familias adineradas, la práctica de la escultura decayó en Ecuador, y solo pueden citarse, hasta más acá del medio siglo anterior, pocos nombres destacados, como los de Luis Mideros, Jaime Andrade y Germania Paz y Miño. Se hablaba entonces del excesivo costo de los materiales y del desinterés del mercado del arte por la escultura.

Pero después, y de pronto, se produce un fenómeno interesante: el advenimiento de una falange de escultores que producen una obra de calidad y diversa, y en la que se inscriben nombres como los de Jesús Cobo, Pancho Proaño, Paulina Baca, Gabriel García Karolys, Luis Viracocha y, en la época de los metales, Milton Barragán.

En el año 1989 se creó en Quito el taller Las Cuadras, que respondía a una política municipal orientada al embellecimiento de la ciudad con la escultura urbana. En este contexto, muchos artistas recibieron sendos encargos, y algunas calles, parques y plazas alojaron las obras que resultaron de aquel proyecto. Algunas perduran, como *Las bañistas*, de Cumbayá, y *El florón*, de las avenidas 10 de Agosto y República, de la escultora Marcia Vásconez; *Las taitianas*, de Victoria Vásconez, en la avenida Naciones Unidas y América; *Los ciclistas*, de Vicky Camacho, que se hallan en la avenida Mariana de Jesús; pero otras ya no están. Lo más importante de esta experiencia fue el hecho de que los escultores, generalmente jóvenes, sometieron su obra al criterio público, en el más amplio sentido. Y como contrapartida, el público se encontró en las calles con el arte.

En el Guayaquil del siglo pasado se destacó Alfredo Palacio, que dirigió el Colegio de Bellas Artes, e hizo muchos de los bustos (que nunca firmó, en el supuesto de que su estilo bastaba) de personajes históricos, ubicados en los parques y avenidas de la ciudad. Su obra más importante es el monumento a Eloy Alfaro. En las generaciones posteriores sobresalen, en el puerto, Antonio Cauja y Manuel Velasteguí, y en Loja, Wolfram y Paúl Palacio.

Después de nuestra catástrofe financiera de fin de siglo, el mercado del arte en el país se deterioró notablemente; los bancos y otras empresas de carácter financiero dejaron de adquirir obras de arte, como

lo habían hecho a partir de los setenta, y el interés de los demás compradores se desplazó, en gran medida, hacia la pintura y la escultura adocenadas. Lo cual no quita, sin embargo, que la plástica en Ecuador se mantenga en un alto nivel, no por inercia, sino por la poderosa fuerza creativa de sus artistas.

## La arquitectura

Muchos arquitectos han olvidado que la arquitectura es una de las bellas artes, pues lo que ahora cuenta, diríase que no es la estética como valor agregado a la comodidad de los espacios habitables, sino el rendimiento económico por metro cuadrado. Y si bien es cierto que hay edificios realizados con buen gusto y con respeto a las características de su entorno, se han levantado también otros que constituyen un verdadero atentado contra una ciudad como Quito, que fuera declarada hace más de un cuarto de siglo Patrimonio Cultural de la Humanidad, al igual que recientemente Cuenca. Y vale decir que en la capital del Azuay la nueva arquitectura sí responde, por lo general, a la belleza urbanística, aunque también se han dado casos opuestos a este principio, como lo que se conoce como “el crimen de Turi”, un mazacote de cemento enclavado en el más bello mirador de la ciudad.

En la misma provincia se da el caso singular de la arquitectura de los emigrantes, quienes, quizás a “control remoto”, han hecho construir en el sector rural, del que proceden, unas casas de mal gusto que distorsionan el paisaje y en las que nadie habita, porque sus dueños están lejos. Significan, sin duda, la esperanza que abrigan los que se fueron de volver algún día.

Guayaquil, a su vez, se ha embellecido gracias a la política urbanística de los dos más recientes alcaldes. Ahora es una hermosa ciudad en la que se ha incrementado notablemente el interés por el fenómeno cultural, cuando hasta hace poco padecía el estigma de ser solo una urbe desordenada y “fenicia”. Ambato, en cambio, que fuera una encantadora ciudad provinciana, sufrió, después del terremoto de 1949, una penosa transformación, porque las edificaciones destruidas por el sismo o demolidas de inmediato, fueron reemplazadas con edificaciones desproporcionadas y antiestéticas, y la urbe creció sin orden ni concierto. Asimismo, otras ciudades del país, obedeciendo a un falso criterio de modernización, han tratado de imitar a la capital, sin tomar en cuenta la diferencia de sus circunstancias.

La arquitectura, como toda manifestación cultural, está íntimamente ligada a la realidad socioeconómica de un país. En este sentido, en Ecuador hay que considerar, primero la fase prepetrolera, con una ciudad modesta, pero, como se ha dicho, “a la medida del hombre”, si nos referimos por ejemplo y como caso emblemático a Quito; franciscana, con una arquitectura muy artesanal, en la cual se destacaba el quehacer del maestro mayor, del carpintero, del ebanista. Y así tenemos las casas construidas en las zonas que fueron creciendo hacia el norte, y con pretensiones europeizantes, como ha sucedido con la “ciudadela” Mariscal Sucre. Todo lo cual resume un poco lo que se hacía hasta, y en los años cincuenta y sesenta. Hacia el sur, igual, con parcelaciones como la Villa Flora, estructuradas humanamente, proporcionadas, amables, vivibles y coherentes con la tradición urbana.

Viene el hallazgo del petróleo en nuestra Amazonía, y Quito comienza a soportar, primero, un crecimiento migratorio, y después, una gran demanda de espacio, para lo cual ni la ciudad ni los arquitectos estuvieron preparados. Entonces se inicia una época crítica, cuando en vez de desarrollar nuevos sectores empezamos a abusar de los ya existentes. Se comienza a cambiar los referentes urbanos, hasta entonces proporcionados y amables, y se elevan grandes edificios en las arterias principales, con una infraestructura que no estaba lista para eso, produciéndose un espacio de confusión o desorientación cuando la escala crece excesivamente.

Mas, lo peor es que el Gobierno se constituye en el principal consumidor de arquitectura al comprar edificios, lo que distorsiona el funcionamiento de la ciudad, porque es una arquitectura que no fue hecha para las funciones públicas. Pasa la época del *boom* petrolero y la situación en cierto modo se estabiliza momentáneamente. Pero en este período hay una nueva visión de la arquitectura: la especulativa, y se despierta la promoción de edificios, la construcción de condominios, la venta del espacio urbano, perdiéndose muchas veces el concepto de ciudad. Todos los arquitectos viven una crisis de importancia, quieren poner hitos en la ciudad, olvidando que recibieron una urbe con características arquitectónicas republicanas, especialmente en el centro, en donde para los anónimos arquitectos de antes, lo que contaba era la proporción con relación a la calle, las luces, las sombras, los retranques, los balcones. Lo cual armaba la ciudad que recibimos en herencia.



Entonces, con modelos importados, se comenzaron a levantar los grandes edificios, olvidando nuestro concepto urbano y dando paso a los hacinamientos conflictivos y confusos. El resultado es un muestrario donde cada arquitecto ha tratado, no de hacer buena arquitectura, sino buen negocio; de modo que en los recientes cincuenta años la arquitectura ya no está pensada para satisfacer los requerimientos del usuario, sino las grandes ambiciones económicas de promotores, urbanizadores, arquitectos, constructores y demás.

Así las cosas, la normativa que debía regir para el área urbana fue ignorada, deteriorándose la imagen de la ciudad por su desproporción y el mal uso de las zonas de reserva. En los últimos treinta años se han hecho más edificios que arquitectura; porque entre unos y otra hay una gran diferencia, pues el construir un edificio es una actividad material, referida al uso del espacio y a su usufructo; mientras que hacer arquitectura es agregar a esta actividad el aporte de valores estéticos, adecuados a un espacio determinado.

Y lo que se dice de Quito se aplica a todas las ciudades del país. El fenómeno es, pues, nacional, porque el petróleo no “cayó” solo en la capital, y todos los arquitectos se entregaron a la producción masiva y, además, por la globalización, reproduciendo, copiando patrones de diseño propios de otras culturas. En todo caso, y sin embargo, en la arquitectura contemporánea de los años setenta para acá, hay en Quito edificios que deberían ser inventariados como patrimonio arquitectónico, por ejemplo los de Cofiec, IBM, ex Banco Popular, Alianza Francesa y el edificio curvo de la Plaza Artigas, irrespetada desafortunadamente por los otros tres edificios que están allí, levantados sin una reflexión sobre el espacio y rompiendo la escala urbana, que es también romper la escala humana.

Hace falta, pues, una crítica arquitectónica. En Guayaquil, por fortuna, se han respetado las zonas urbanas; lo mismo que en Cuenca. En cambio en Tulcán: cuatro metros de ancho y ocho pisos de altura, porque hay que parecerse a Quito; mientras Quito quiere parecerse a Nueva York. Y aquí viene a cuento el comentario que hiciera el gran arquitecto colombiano Dicken Castro, de paso por nuestra capital: “Los arquitectos en Bogotá llevan años tratando de embellecerla y no han podido; mientras los arquitectos quiteños llevan años tratando de afearla, y, felizmente, tampoco han podido”.

En un libro editado en diciembre de 2009, bajo el título de *Superficies profundas*, por la empresa Graiman de Cuenca, se señala, entre los arquitectos y los diseñadores más notables del país, porque “han conseguido marcar una diferencia con sus propuestas”, a los siguientes: Mario Arias, Felipe Londoño, Adriana Hoyos, Francisco Peña, Clemente Durán Ballén (este apellido nos recuerda, paradójicamente, el del exalcalde y expresidente que atentó gravemente contra el centro histórico de Quito), Humberto Plaza, Virginia Schneiderwind, Jaime Andrés Ortega, Sergio Zalamea, Xavier Corral, Rafael Vélez Calisto y Rafael Vélez Mantilla. Desde luego, hay otros arquitectos importantes, como Ovidio Wappenstein, por ejemplo, que no constan en este libro, pero que están a su misma altura.

### La literatura

La literatura ha sido uno de los aspectos fuertes de la cultura ilustrada del Ecuador desde la Colonia, período estudiado en profundidad por Hernán Rodríguez Castelo, en sus libros sobre nuestras letras de los siglos XVII y XVIII (publicados por el Núcleo de la Casa de la Cultura de Tungurahua y por el Banco Central del Ecuador). Su lectura nos permite respirar la atmósfera de esa época. Obviamente, la influencia de España es entonces determinante, así como, en su momento, los anhelos de libertad que inspiraran a Eugenio Espejo, quien, además, produce admirables páginas de literatura científica, como también Pedro Vicente Maldonado. Otros nombres que brillan en la Colonia son los de fray Gaspar de Villarroel, Pedro Mercado, Antonio Bastidas, Juan Bautista Aguirre, Jacinto de Evia, Jacinto Morán de Butrón y, de una manera especial, el del padre Juan de Velasco, considerado nuestro primer historiador, aunque a su obra se le atribuye una gran dosis de fantasía.

Para llenar un vacío que quedaba en esos estudios, Rodríguez Castelo puso en 2010 en circulación su *Lírica de la Revolución Quiteña*, con la producción anónima que, como respuesta a la dramática circunstancia que vivía el país, circuló de manera clandestina en los días que siguieron al primer grito de Independencia, el 10 de agosto de 1809, y al martirologio del 2 de agosto del año siguiente.

En el siglo XIX publican autores de la talla de José Joaquín de Olmedo, fray Vicente Solano, Pedro Moncayo, Juan Montalvo, Juan León Mera, Juan Benigno Vela, Pedro Fermín Cevallos, González Suárez

y otros, en cuyas páginas se advierten los vagidos de la naciente República, y luego se aprecian sus primeros y vacilantes pasos. La historia de Cevallos, por ejemplo, recoge casi de primera mano los hechos de 1809 y 1810; la voz de Pedro Moncayo es un antecedente del admirable discurso político montalvino, y sin duda, la contribución del arzobispo González Suárez con su *Historia del Ecuador* constituye uno de los pilares más sólidos de nuestra nacionalidad.

El siglo XX se inaugura para nuestras letras, según Isaac J. Barrera, con la organización de la Sociedad Jurídico Literaria, “de la cual iba a salir toda la renovación válida que en materia literaria reconociera el país —dice el autor aludido—. Esta sociedad comenzó a publicar su revista, que se convirtió pronto en el campo más rico de la experiencia intelectual de los jóvenes escritores de ese momento, como reacción al eco de la beligerancia (las cruentas pugnas políticas de la época) que resonaba en todos los ámbitos de la República”. Emerge la figura del extraordinario periodista Manuel J. Calle, y comienza a publicar Gonzalo Zaldumbide; así como los tardíos seguidores del modernismo europeo, especialmente los de aquella generación que Raúl Andrade llamara “decapitada”: Humberto Fierro, Ernesto Noboa Caamaño y Arturo Borja, a los que hay que añadir el nombre de Medardo Ángel Silva, que escribieron a la sombra de los poetas malditos de Francia, cuando París era el sueño de todos nuestros artistas e intelectuales.

Luego, el espectro lírico se abre gracias a la influencia de otras corrientes literarias, y despuntan nuevos cultivadores de la literatura, como Carlos Dousdebés, Abel Romeo Castillo, César Andrade y Cordero, Inés Márquez Moreno, después de los cuales vienen, en plan renovador, César E. Arroyo, el padre Aurelio Espinosa Pólit y los grandes de la poesía nacional: Gonzalo Escudero, Alfredo Gangotena y Jorge Carrera Andrade, seguidos por el extraordinario poeta y narrador César Dávila Andrade, y los del Grupo Madrugada, al que pertenecen Alfonso Barrera Valverde y Eduardo Villacís Meythaler, entre otros. Por la misma época aparece la revista *Presencia*, que convoca a poetas del nivel de Francisco Granizo Ribadeneira y Paco Tobar García, quien enriqueció también la ficción y el teatro. Destácanse, además, en la novela Adalberto Ortiz, y en el ensayo (con obras tardíamente publicadas) Fernando Chaves, que, de otro lado, es quien inició, en su juventud, la novela indigenista en Ecuador, con *Plata y bronce* y *La embrujada*, género que alcanzó sus

cotas más altas con *Huasipungo* de Jorge Icaza. No se puede ignorar tampoco a Ángel F. Rojas, cuya novela *El éxodo de Yangana* es una de las cifras más importantes de nuestra literatura; ni a Pablo Palacio y Humberto Salvador, extraordinarios novelistas, subestimados en su momento, los años treinta, porque su obra no respondía al canon de la “denuncia y protesta” que regía entonces. Quien no se alineaba en esa tendencia era automáticamente proscrito de los círculos intelectuales, a tal punto que inclusive personas de gran talento como Joaquín Gallegos Lara, el autor de *Las cruces sobre el agua*, denostaron a Palacio, y cuando Salvador publicó *En la ciudad he perdido una novela*, la crítica perversa dijo que “ojalá las hubiese perdido todas”. Ahora, en cambio —¡quién lo hubiese creído entonces!—, tales escritores son considerados, a escala internacional, como verdaderos adelantados de la nueva novela y han concitado la atención de los más eminentes estudiosos.

El ya nombrado Gallegos Lara, Enrique Gil Gilbert y Demetrio Aguilera Malta, a los que se suman luego José de la Cuadra y Alfredo Pareja, conforman el llamado Grupo de Guayaquil, que enriquece notablemente nuestra literatura de ficción; así como sus contemporáneos Leopoldo Benites Vinueza, Pedro Jorge Vera, Alejandro Carrión, Adalberto Ortiz, Luis Moscoso Vega, Nelson Estupiñán Bass, que además practicaron también con maestría otros géneros.

La década de los cincuenta es de transición, como dice bien Jorge Dávila Vázquez —novelista, ensayista, poeta de excelente trayectoria—, quien se refiere, en un estudio al respecto, a la influencia de la Revolución cubana del 59, a la carrera espacial con la llegada del hombre a la luna diez años después, como factores que influyeron profundamente no solo en nuestra cultura.

Entre nosotros aparecen en los años sesenta los tzántzicos (reductores de cabezas, pretendidos parricidas), que protagonizaron una suerte de espectáculo contra la “cultura oficial” y publicaron la revista *Pucuna*. Algunos de sus integrantes adquirieron con el tiempo, en su madurez, una incuestionable respetabilidad intelectual. Más seria es la actitud de los escritores de esa misma generación que publican la revista *La Bufanda del Sol*, a mucha distancia de *Pucuna*. En todo caso, de esta efervescencia juvenil nace el Frente Cultural en 1968, que en palabras de Iván Carvajal “estaba integrado por los tzántzicos, los pintores del grupo VAN (que protagonizó ese



mismo año la Antibienal, contra el certamen organizado por la Casa de la Cultura), y algunos otros intelectuales y artistas que, más allá de diferencias políticas —entre maoístas, castristas y guevaristas—, coincidían en que era necesario ese frente para el combate revolucionario”. Algunos nombres del frente cultural: Ulises Estrella, Leandro Katz, Bolívar Echeverría, Luis y Simón Corral, Marco Muñoz, Euler Granda, Alfonso Murriaguí, Rafael Larrea, Raúl Arias, Humberto Vinuesa, Abdón Ubidia, Alejandro Moreano y Francisco Proaño Arandi.

En la segunda mitad del siglo XX se registra también en Ecuador, como en todo el continente y más allá, una gran influencia del *boom* de la novela latinoamericana. Pero después, nuestra literatura busca otros rumbos, como en el caso de Javier Vásquez, admirador de Onetti, con una novelística que, según la crítica, responde a una escritura posmoderna. Títulos como *El viajero de Praga* y *La sombra del apóstador* le dan esa credencial.

Hay mucho que decir sobre la literatura ecuatoriana en el último cuarto de siglo, afirma Jorge Dávila Vázquez: “El período significó la afirmación del trabajo literario de autores ya dueños de obra importante antes de los ochenta, como Jorge Enrique Adoum, que amén de su poesía, su teatro, novelas y relatos, publica sus memorias y su (hilarante) *Aproximación a la paraliteratura*. No exageramos al decir que es el más alto representante de nuestras letras; Iván Carvajal afirma (*A la zaga del animal imposible, lectura de la poesía ecuatoriana del siglo XX*), que en la poesía de Adoum y en la de Hugo Salazar Tamariz (Cuenca, 1923), “asistimos a un desborde de lo narrativo”. Efraín Jara recoge su poesía completa, con estudio introductorio de María Augusta Vintimilla; Jacinto Cordero, parte del grupo Elan cuencano (porque hubo también en Quito un grupo literario con el mismo nombre) aporta con una serie de títulos, y sus mejores textos se recopilan en *Poesía junta*, una de las trascendentales colecciones de la Casa de la Cultura. Francisco Granizo Ribadeneira publica poco, pero de excelente calidad”. Otras obras que integran la aludida colección son las de Fernando Cazón Vera y Eduardo Jaramillo, Filoteo Samaniego, Manuel Zabala Ruiz, Violeta Luna y Julio Pazos. En otra colección de la Casa, *Palabra Viva* constan: Antonio Preciado, la voz de la negritud, Ulises Estrella, Euler Granda y Humberto Vinuesa, considerado el mayor poeta del tzantzismo.

Alicia Yáñez desarrolla, a su vez, una vasta obra de ficción, y Miguel Donoso publica narrativa y ensayo; Rafael Díaz Icaza, cuentos, y Abdón Ubidia escribe novelas, relatos y ensayos; Raúl Pérez Torres, relato, novela y poesía. Iván Égüez produce también literatura de ficción, y Eliécer Cárdenas se manifiesta como uno de los más prolíferos novelistas del período; Carlos Carrión publica novelas irónicas y zumbonas; Marco Antonio Rodríguez alcanza con *Jaula e Historia de un intruso* un maduro dominio del oficio de narrar, y ejerce también la crítica de arte, y Juan Montaña nos sorprende con sus relatos, que merecieron el Premio Nacional de Literatura 2008, en el género cuento.

Oswaldo Encalada sueña mundos extraños en sus libros de cuentos, y Juan Valdano llega a una honda percepción de la realidad histórica en sus novelas; Francisco Proaño aparece como uno de los novelistas más profundos, y Raúl Vallejo se manifiesta prolífico y con buen oficio en sus cuentos. Santiago Páez incursiona con éxito en la ciencia ficción y en el género policial. Huilo Ruales se perfila como uno de los narradores más representativos entre los ecuatorianos del exilio, junto a Telmo Herrera, Leonardo Valencia y Ramiro Oviedo, galardonado este último en Europa. Enriquecen también nuestra literatura de ficción autores como Modesto Ponce, Carlos Arcos, Alfredo Noriega y Rocío Durán Barba. A ellos se añaden Roque Espinoza, Aminta Buenaño, Solange Rodríguez, Juan Secaira, entre otros.

Abdón Ubidia dice, a propósito, que “No hay avatar, inquietud, proyecto nacional que la literatura no haya registrado: identidad, Estado, mestizaje, migraciones, ruralidad, urbanismo, política, desastres naturales, descubrimientos, ocultamientos también y cuántas cosas más; todas están en el relato y, más aún, en el correlato de nuestra historia”. Hay, entonces, una abundancia de autores de ficción, que podría atribuirse al gusto de nuestros autores por ese género; pero, también, la publicación de sus obras, a las facilidades que ofrece actualmente la industria gráfica. Hoy no es difícil publicar un libro (la calidad es otra cosa), porque inclusive se pueden realizar ediciones de autor, de tiraje reducido, gracias a la tecnología digital.

En la lírica hay que registrar los nombres de Cristóbal Zapata, Bruno Sáenz Andrade, Iván Carvajal, Javier Ponce, que escribe también novela; Mario Campaña, Alexis Naranjo, Fernando Balseca, Iván

Oñate, que se destaca también en el cuento. Entre las mujeres: Maritza Cino, Sonia Manzano, que alterna poesía y narrativa; Aleyda Quevedo, Julieta Zamora, Sara Vanegas, Catalina Sojos, Margarita Laso y María Fernanda Espinosa. Algunas hacen poesía erótica y la cultivan con éxito desde su propia perspectiva. Diríase que se soltaron la trenza, porque han dejado a un lado los falsos pudores, para expresar lo que piensan en el tema de las relaciones de pareja. Pertenecen a los nuevos tiempos, inaugurados con la revolución sexual de los años sesenta.

Otros nombres en el apartado de la poesía: Edwin Madrid, Roy Sigüenza, Galo Torres, Franklin Ordóñez, Juan Carlos Astudillo, María de los Ángeles Martínez, Alfonso Espinosa, Paúl Puma, Luis Carlos Mussó, Marcelo Báez. Y también: Fabián Guerrero Obando, Augusto Rodríguez, César Carrión, Freddy Peñafiel y Ernesto Carrión, autor de *El libro de la desobediencia* y *Carni vale*, muy elogiosamente comentado por la crítica. El problema es que en el país hay muchos más versificadores que poetas.

En el relato, entre otros, debe señalarse también a Guido Jalil, Vladimiro Rivas, David Ramírez, Raúl Serrano, Gabriela Alemán, Miguel Antonio Chávez y Lucrecia Maldonado. En la crítica literaria son nombres indiscutibles los de Hernán Rodríguez Castelo, Cecilia Ansaldo, Iván Carvajal, María Augusta Vintimilla y Cecilia Velasco. En la literatura infantil y juvenil: Edna Iturralde, Francisco Delgado, María Fernanda Heredia, Soledad Córdova, Leonor Bravo y Edgar Allan García.

Y los cuencanos fallecidos: el crítico Alfonso Carrasco Vintimilla, los poetas César Andrade y Cordero, Eugenio Moreno Heredia, Arturo Cuesta Heredia y Hugo Salazar Tamariz, del ya aludido grupo Elan de Cuenca, que a fines de la década de los cuarenta cambió el rumbo de la poesía cuencana; Rubén Astudillo y Astudillo, uno de los nombres más relevantes de la poesía de su generación en el país, y el más destacado de los poetas cuencanos posteriores a Elan. Y no olvidemos a Ileana Espinel, la voz femenina más representativa de la lírica guayaquileña.

Pero cuando se habla de literatura se ignora, por lo general, a quienes escriben con el propósito de divulgación científica y como fruto de sus investigaciones, poniendo distancia, al excluirlos, entre la ciencia y el arte literario. Sin embargo, es menester considerar lo que llamaremos literatura científica, porque de

hecho no se oponen ambas manifestaciones de la actividad intelectual aplicada a la escritura; aunque la una prioriza el pensamiento convergente, y la otra el pensamiento divergente. Quiere decir esto que en el un caso (el arte), el pensamiento se dispersa en varias direcciones a partir de un punto, y en el otro (la ciencia), converge hacia un punto, a partir de otros, múltiples. Pero un texto, de cualquier naturaleza, incluso desde luego los que producen los así llamados científicos sociales, exigen un buen estilo; digamos, una buena escritura, un estilo literario. ¿Por qué no?

La editorial Abya-Yala (Premio Eugenio Espejo) y la Corporación Editora Nacional (CEN) son, quizás, las instituciones que han producido con más abundancia literatura científica, especialmente en términos antropológico y sociológico. La CEN tiene en su catálogo la *Colección del Pensamiento Ecuatoriano*, del Banco Central del Ecuador, con más de cincuenta títulos hasta ahora. Comenzó con el pensamiento filosófico social y está en el pensamiento histórico, político y social, pasando por el pensamiento popular, psicológico, económico, moral, universitario, humanista, monetario, financiero, fiscal, cultural, estético, utópico, pedagógico, indigenista, jurídico, antropológico, incluso humorístico, etc.

Sería excesivo enumerar los autores comprendidos en esta colección, porque son muchos. Solo diremos que están los clásicos como Espejo, Olmedo, Montalvo, Juan León Mera, Carrión, el padre Vargas, Benites Vinuesa, Ángel F. Rojas, para citar los más conocidos, y pensadores de promociones recientes, como Hernán Malo, Agustín Cueva, Fernando Tinajero, Irving Zapater, Karakas Ampam y Marco Antonio Guzmán. Y no han sido incorporados aún, pero están a la espera, autores como Bolívar Echeverría y el padre Terán Dutari, por ejemplo.

## El teatro

A partir de los ochenta, el teatro da un giro en Ecuador, cuando empiezan a aparecer los nuevos dramaturgos, porque antes solo se ponían en escena obras extranjeras y de los muy escasos autores nacionales que habían escrito para la escena, Aguilera Malta, por ejemplo. En los años sesenta estaba solo Paco Tobar en Quito, haciendo su propio teatro (escribe, dirige y actúa) con su Grupo Independiente, y José Martínez Queirolo en Guayaquil, con Las dos carátulas. Pero en esa década viene el italiano Fabio

Paccioni, enviado por la Unesco, e introduce aquí el concepto de la puesta en escena ya en términos técnicos, así como la creación colectiva. Funda el Teatro Ensayo y desarrolla una gran labor con la propuesta de poner obras de temática preferentemente social, utilizar modos de expresión populares y adecuar la técnica teatral a la realidad ecuatoriana. Este grupo, que a la salida de Paccioni pasó a ser dirigido por Antonio Ordóñez —hasta ahora—, ha cumplido ya 45 años; se ha reactivado, pero según la crítica Genoveva Mora, no se ha renovado en sus conceptos escénicos.

Por entonces, hasta los ochenta del siglo anterior, era preocupante la escasez de autores teatrales y las novedades se reducían a las comedias ligeras, o “estampas quiteñas”, generalmente de contenido político, que, cubriendo toda una época, representaba la compañía de Ernesto Albán, que también ponía en escena algunas piezas ligeras del repertorio español. Recién a partir de esa década comienzan a aparecer nuevos dramaturgos, como el argentino Arístides Vargas, que se radica en Ecuador y crea hace 30 años el grupo Malayerba; Patricio Vallejo, Peko Andino y Patricio Guzmán, que también dirigen y actúan. Más adelante, Roberto Sánchez y Viviana Cordero. La creación colectiva ha quedado atrás y tenemos nuevamente un teatro de director. Otros grupos importantes son Espada de Madera y Contraelviento que ya cumplieron 20 años.

El grupo del Patio de Comedias, cuya figura más representativa es Juana Guarderas, no tiene un solo director, pero en ese rol se ha desempeñado con mayor solvencia Guido Navarro, un nombre muy importante del nuevo teatro, porque con él arrancó la escuela de *clown*, que hoy se ha vuelto tan popular. Él sienta las bases de este género en Ecuador; funda la Escuela del Cronopio, de la cual han salido varios grupos o gente que está haciendo *clown*. Él no es dramaturgo, adapta obras o toma segmentos de diversos autores para construir un libreto, pero su trabajo es excelente. Todo esto en Quito, en cuya escena viene destacándose también, desde los años ochenta, el actor y director alemán residente en Ecuador, Christoph Baumann.

En Cuenca aparece El Quinto Río, que no ha tenido siempre el mismo director, pero ha trabajado mucho con el dramaturgo Isidro Luna (seudónimo de Carlos Rojas). De él han puesto tres o cuatro obras,

entre las que se destaca *El murciélago doble*. En este colectivo están Pancho Aguirre, como actor principal, y Andrés Vásquez, codirector y gran animador del grupo. Tenemos también en esa ciudad, desde hace unos cinco años, un grupo que nace de los talleres de Guido Navarro, con un trabajo muy depurado. Está Carlos Gallegos, que también dirige y ha ganado algunos premios; esto en la línea del *clown*, del teatro gestual.

Este teatro, que toma mucho de la comedia del arte, nace en Francia, y el *clown* no está concebido como el payaso, sino como un concepto de búsqueda interior, que le permite al actor sacar lo más grotesco que tiene; es una especie de desenmascaramiento del ser, un atreverse a hacer el ridículo, para provocar la risa del espectador. Pero no una hilaridad gratuita, sino una risa producida porque en cierto modo el espectador se proyecta en esos seres un tanto absurdos, descoordinados e incoherentes, pues la hipótesis es que, en el fondo, “todos somos así”. Esa es precisamente la búsqueda. Navarro armó su taller y de ahí salió toda esa gente. Hay también un joven cuencano, excelente, el mimo Martín Peña, quien estudió un tiempo en Cuba y después en Londres; trabaja con su esposa, la cubana Yanet Gómez. Otros grupos activos en la provincia del Azuay son el Testadura y el Manotrés. Pero en todo el país aparecen, aquí y allá, nuevos grupos que, por las dificultades que encuentran y que no pueden salvar, suelen ser de vida efímera.

Otra modalidad teatral que se está dando a conocer en el país es el *Drag queen*, surgido en Nueva York, y propio de la cultura norteamericana. Se trata de travestirse; ese es su tema, y no es exclusivo de homosexuales. Daniel Moreno dirige en Quito ese teatro; escribe sus propias obras, actúa, dirige, se ocupa de todo lo que hay tras bambalinas y tiene su propia sala, en donde todas las semanas representa ese tipo de obras. León Sierra hizo junto a otro muchacho, González, una obra con un texto de Juan Carlos Cicalón, muy bien pensado, sobre este tema de la homosexualidad y del travestismo.

En Guayaquil hay tres focos importantes de teatro; el más popular, el más comercial es el de la comedia fácil, con un texto que no le complica al espectador ni le plantea reto alguno. Simplemente es una especie de *sketch*, con mujeres sexis y todo ese formato de la televisión; diríase que reproduce en el

escenario lo que, en ese orden de cosas, se ve en la pantalla. Pero en el puerto hay que registrar en especial al grupo Sarao, con una trayectoria de 25 años; mantiene un taller de humor, con una preparación seria, y un grupo de danza-teatro muy propositivo, en la línea de Pina Bausch.

Y ahora, desde hace algunos años, está en Guayaquil Santiago Roldós con el grupo Muégano, que es también un teatro serio, que investiga; un teatro en el sentido tradicional, que asume lo que es ser actor. Trabajan mucho, por ejemplo, a Bertolt Brecht; lo estudian y hacen una relectura de este autor, porque lo suyo no es el Brecht de hace 50 años, sino el que sería hoy. Es una actividad valiosa, un reto a los grupos más tradicionales como Gestus y Gestos que también llevan años en el puerto, planteando nuevas formas. El uno dirigido por Marina Salvarezza y el otro por Virgilio Valero. Pero los dos grupos se juntaron e insisten con los textos de Martínez Queirolo.

Y en términos comerciales tenemos en Quito, en el Centro Comercial Ñaquito CCI, una sala de teatro bien acondicionada, de una empresa que propone textos que han sido probados en escenarios extranjeros, e invita, para reponerlos, a diferentes directores, actores, escenógrafos, etc. Es un espacio que ha abierto otra posibilidad al arte escénico, ha traído gente de Colombia y por ahí han pasado algunos directores. A principios de 2010 repuso *Las brujas de Salem* bajo la dirección de Antonio Ordóñez. También hemos visto ahí a Viviana Cordero con su grupo; a Dina Gamayunova, del Mascaró; así como a algunos elencos infantiles, Luna Sol, La Muralla, entre otros, y a un conjunto que hace teatro de circo.

Hay que registrar también la actividad de la Fundación Teatro Nacional Sucre, que ha abierto diversas salas en la ciudad, cuyos escenarios acogen a nuevos actores con novedosas propuestas.

En resumen, hay mucha actividad escénica en el país, diversos grupos que reclaman más escenarios, a pesar de que el Teatro Variedades de Quito ha abierto un espacio importante a los conjuntos noveles, pero solo por temporadas cortas. Esto representa un problema para nuestro teatro, porque esas temporadas no permiten a los grupos foguearse como deberían; ni que las obras crezcan, porque estas solo crecen, maduran realmente, con 40 o 50 representaciones. Y eso acá, salvo algún caso aislado, es impensable.

De todas maneras, podríamos decir que el teatro en Ecuador viste ahora de pantalones largos. Han influido tanto la presencia de teatreros extranjeros como los estudios en el exterior de nuestros actores, autores y directores. Además, hay ahora un público que busca los espectáculos escénicos y tenemos publicaciones especializadas, como *El Apuntador*, de Genoveva Mora, que siguen sus pasos.

## La danza

La danza tiene dos aristas: la institucional, que está avalada y financiada por el Estado, como el Ballet Ecuatoriano de Cámara, dirigido por Rubén Guarderas; una institución que comprende también el ballet contemporáneo, el ballet metropolitano y metrodanza. Caso similar es el de la Compañía Nacional de Danza, dirigida por María Luisa González, y cuyos miembros también son remunerados; es gente que está ahí para bailar. Resulta una competencia saludable y en ambas instituciones los bailarines tienen buen nivel; pero no hay esa actitud, digamos, creativa; no se están formando coreógrafos; se los invita.

Entonces tenemos, por un lado, esa danza que podríamos llamar oficial, y por otro, la danza independiente, que es danza contemporánea. En Guayaquil hay algunas academias de ballet, pero a nivel amateur. Los grupos importantes en el puerto, de carácter profesional, serían el mismo Sarao y el grupo ETEA, una fusión flamenco-jazz. Ahí está Miguel Salem con su elenco de danza-jazz, que reproduce los musicales exitosos del mundo.

El compromiso de la danza contemporánea fue asumido en Quito por el Frente de Danza Independiente. En un momento se asociaron todos los contemporáneos propositivos, Wilson Pico, Kléber Viera, la propia María Luisa González, Susana Reyes, para consolidarlo; pero hoy está pasando por una crisis. Digamos que se hallan vigentes Wilson Pico, Terry Araujo y otros profesores; pero ya no es el Frente de antes. Ya no están coreógrafos como Ernesto Ortiz, Josie Cáceres ni Carolina Vásconez, una coreógrafa muy estudiosa, una artista en el sentido de armar su obra, de pensar por qué y adónde quiere llegar.

Vale aquí recordar que en el año 2003 Wilson Pico puso en marcha el proyecto Futuro Sí!, que duró hasta 2008 y que, según su creador, “tuvo por motivación a la danza como herramienta de recuperación social;



graduó bailarines e instructores y propició el descubrimiento de talentos para la coreografía, transformándose después en una propuesta educativa a fin de enseñar danza contemporánea”.

Ahora hay gente joven preocupada de seguir bailando en los escenarios, a pesar de todas las vicisitudes; porque si existe algo que no tiene apoyo entre nosotros es la actividad de los bailarines independientes. Resulta demasiado difícil mantenerse como bailarín o bailarina independiente. ¿Coreógrafos? El mismo Wilson, Kléber, Susana. Ella, al parecer, marca otra línea, la de la danza más bien ancestral, a la que llama “danza butuoandina”; entendiendo que la danza *buto* es más bien oriental, de donde le viene la influencia; le interesa ese tipo de trabajo y eso es lo que hace. Otros coreógrafos son Esteban Donoso, Tanya Guayasamín, una de las más jóvenes, y Valeria Andrade.

En el ámbito de la danza, los bailarines salen con frecuencia a través de los programas de intercambio. Ortiz, por ejemplo, ha ido a universidades norteamericanas a dictar talleres; es un coreógrafo muy creativo y un buen bailarín. Pero el problema es que la danza tiene un público muy limitado, sobre todo la danza alternativa (lo mismo que el teatro alternativo). Eso repercute en lo económico y obliga a quienes la practican a hacer de todo: producción, mercadeo, escenografía y hasta el diseño del vestuario para poder sacar una obra, y en términos precarios, en salas pequeñas, baratas, sin las mínimas comodidades. Para acceder a un público más amplio, de clase media, sería necesario disponer de las instalaciones y de la publicidad adecuadas, como las que tiene el Teatro Sucre. Y eso, para los que no son la excepción, es sencillamente imposible.

No podemos aquí pasar por alto la danza llamada “folclórica”, o de “proyección folclórica”, actividad que cuenta con alrededor de 80 grupos, aunque la mayoría no tienen mucha significación. Los más importantes son, quizás, el Jacchigua, dirigido por Rafael Camino, y el Ballet Folklórico de Virginia Rosero, que actúan, con frecuencia, como atracción turística, y han representado al país en el exterior.

De una manera u otra, tanto el teatro como la danza han conquistado últimamente un espacio que no tenían, ojalá se pudiera crear un pensamiento crítico, una reflexión teórica; cosa que no se ha dado en la medida adecuada (las áreas culturales de los periódicos nacionales no están a la altura); pero lo está

intentando la publicación ya aludida, *El Apuntador*, de Genoveva Mora.

## El cine

*El Ecuador es un auténtico set cinematográfico* titula Pablo Fiallos un excelente texto que nos permitimos condensar:

En *El tesoro de Atahualpa*, el pionero de la cinematografía ecuatoriana, Augusto San Miguel realizó, en 1924, la primera película ecuatoriana, cuando el cine aún era silente. El cineasta guayaquileño registró las costumbres de los indios y los coloridos paisajes naturales que ambientan el viaje en tren de Guayaquil a Quito. Jaime Cuesta Ordóñez mostraba, después, en *Dos para el camino* (1981) a un par de pícaros (representados por Ernesto Albán y César Carmigniani) recorriendo el país y revelando el costumbrismo de su gente.

La sexualidad y el erotismo se cruzaban con una reflexión crítica de la modernidad, en la adaptación que hiciera en 1990 Camilo Luzuriaga del cuento *La tigre*, donde se muestra el tropicalismo presente en el relato literario de José de la Cuadra. Otra adaptación de Luzuriaga, en este caso de la novela *Entre Marx y una mujer desnuda*, de Jorge Enrique Adoum, mostraba el Quito revolucionario de los sesenta. Por las calles del centro de la capital cantaba el “chamo” Jaime Guevara, y en el edificio de la Confederación de Trabajadores Sindicales (Ceols), frente al parque El Ejido, se organizaban los mítines políticos.

Pero lo urbano se mezclaba con lo rural. La excelente fotografía de Olivier Auverlau registraba los paisajes andinos, el tren cruzaba la serranía en la provincia de Chimborazo y los personajes caminaban en escenas oníricas por las arenas del desierto de Palmira, al sur de Riobamba. Con la llegada de Sebastián Cordero, el cine nacional experimentó un cambio. Su ópera prima, *Ratas, ratones, rateros*, contaba con un ritmo frenético historias de personajes lumpenescos en medio de ambientes urbanos del bajo mundo, en Quito y Guayaquil, y su filme más reciente, *Rabia*, con un elenco multicultural, ha sido ovacionado en México.

Y si de *product placement* se trata —sigue Fiallos—, cabe recordar la cinta *Retazos de vida*, dirigida por la hermana de Cordero, Viviana. La película olvida el argumento por momentos y muestra las bondades

de un Guayaquil modernizado: la escalinata del barrio Las Peñas y el Malecón remozado; publicita, sin remordimiento alguno, el trabajo de la alcaldía en el puerto principal.

Viviana Cordero, que había realizado con su hermano Juan Esteban el filme *Sensaciones*, en 1990, presentaba ahí una historia alucinante en medio de los Andes, donde un grupo de amigos se encuentra en una hacienda de la Sierra ecuatoriana. Y en su película *Un titán en el ring*, dos peleadores causan la división de un pueblo entero fanático de la lucha libre.

Pero la Costa ha sido también escenario de historias violentas y de personajes oscuros —recuerda Pablo Fiallos en su artículo—. *Crónicas*, de Sebastián Cordero, muestra una ciudad atormentada por la amenaza de un asesino en serie, de niños, mientras un periodista sensacionalista busca la noticia detrás del ‘Monstruo de Babahoyo’.

El viaje por carretera abre la posibilidad de conocer el país como si viésemos un conjunto de postales. *Qué tan lejos*, de Tania Hermida, empató con el público ecuatoriano inmediatamente, por sus diálogos y sus personajes. Pero también por esa constante sensación de nostalgia, acentuada con la imponente fotografía de Armando Salazar, que registra la belleza del paisaje del país, durante el recorrido entre Quito y Cuenca.

En la última década, la mirada de los cineastas nacionales ha apuntado a Quito. Víctor Arregui vuelve sobre los personajes marginales en *Fuera de juego*, y sobre la tragedia social quiteña alrededor de la muerte, en *Cuando me toque a mí*. Al contrario, Anahí Hoeneisen y Daniel Andrade muestran un Quito burgués, donde se reflejan partes de la ciudad más modernas que aquellas a las que nos tenía acostumbrados el cine nacional. Mateo Herrera juega con los géneros a partir de la migración, en *Alegría de una vez*, y la más reciente *Impulso*. Y nueve directores noveles revelan sus inquietudes en *Los canallas*, dice Andrade, quien está preparando una publicación especializada en el séptimo arte.

Puede afirmarse, entonces, que el cine en Ecuador es un arte que en los últimos años se ha desarrollado de una manera extraordinariamente acelerada; cuenta inclusive con una ley, una cinemateca e importantes instituciones que le respaldan. También hay que registrar, en este caso, el hecho de los estudios en el exterior de algunos jóvenes interesados en el arte de las

imágenes en movimiento, que han vuelto al país con un buen bagaje de conocimientos y experiencias. Y un factor más: el buen cine internacional que ahora se muestra en el país, alejado antes de nuestras pantallas, porque los exhibidores subestimaban al público nacional, y solo traían películas comerciales.

## La música

Antes de que existiera la Orquesta Sinfónica Nacional, que se fundó en los años sesenta, bajo la dirección del maestro español Ernesto Xancó, la vida artístico-musical de Quito se concentraba en el Conservatorio Nacional (que sigue siendo en esta área, y en términos pedagógicos, la institución más importante del país), salvo cuando venían a los teatros Sucre o Bolívar concertistas o grupos extranjeros, invitados generalmente por la Sociedad Filarmónica, que en este sentido cumplió una labor encomiable, poniendo en contacto al público, aunque muy de tarde en tarde, con intérpretes del más alto nivel. Nuestros músicos, a su vez, ejecutaban en aquel tiempo obras de compositores como Luis Humberto Salgado —que es quizás el más importante compositor nacional—, con la orquesta y el coro del Conservatorio. También estaban en su repertorio las partituras de Segundo Luis Moreno, Juan Pablo Muñoz, José Ricardo Becerra, Néstor Cueva, Ángel H. Jiménez y Corcino Durán, que hacían música académica ecuatoriana; así como, más adelante, Gerardo Guevara y Carlos Bonilla. Actualmente, ya es muy raro escuchar las obras de estos maestros.

Nuestra Sinfónica contaba, en sus inicios, con una asistencia extremadamente escasa, pero esta se ha incrementado de manera muy notable, lo cual demuestra el creciente interés del público por la música elaborada. Por desgracia, la Orquesta Sinfónica Nacional no solo cerró su escuela de Música, que funcionó con éxito durante los años 79 y 80 bajo la dirección de María Niles (ahora María Jaramillo de Guevara), sino que no ha desarrollado, como le correspondía, un proyecto de estímulo a los jóvenes compositores, encargándoles obras y organizando, por ejemplo, adecuados certámenes. Incluso el concurso de composiciones que mantenía el Municipio de Quito no ha vuelto a ser convocado. Entonces, se quedan inéditas las obras de los jóvenes compositores, que, sin incentivo alguno, dejan de producir. Así se explica que la música, en términos de creatividad, esté muy a la zaga de las otras artes en el país. Podría



decirse, por tanto, que Ecuador desaprovecha los talentos musicales que posee; estos carecen de estímulo, de una adecuada capacitación y de promoción.

En cuanto a la dirección de orquesta, función en la cual antes se destacaba el maestro Álvaro Manzano, que condujo durante 17 años la Sinfónica Nacional, ahora ocupa un lugar relevante Patricio Aizaga, quien creó, en 1995, la Fundación Orquesta Sinfónica Juvenil del Ecuador, origen de la Orquesta Filarmónica Juvenil, de la que dependen otras orquestas, de niños y jóvenes, en Quito, Guayaquil y Esmeraldas, con directores como Felipe Luzuriaga, Patricio Jaramillo, Agustín Ramón San Martín y Juan Carlos Ruales, a cuyo cargo está la Escuela de Música de la fundación.

Otra fundación de gran trascendencia es la Filarmónica Casa de la Música, “una entidad sin fines de lucro, resultado de la fusión de la Sociedad Filarmónica de Quito, que durante 50 años desarrolló en la ciudad una intensa labor de difusión cultural y educativa, y la Fundación Casa de la Música, dirigida por Hans y Gi Neustaetter. El legado de Gi Neustaetter permitió la construcción de una de las mejores salas de conciertos, por su impecable acústica y hermosa arquitectura”. En ese escenario se han presentado grandes espectáculos musicales, y en su sala de recitales y conferencias se lleva a cabo una constante actividad, que incluye disertaciones, la actuación de grupos de cámara y la programación mensual de los amigos de la ópera, con grabaciones en video, etc.

En varias ciudades han proliferado últimamente los grupos instrumentales que responden a las inquietudes de una audiencia atraída por las nuevas propuestas musicales, a tono con una época de cambios vertiginosos: las “bandas” con las diversas modalidades del *rock*, la música fusión, etc., que obviamente tienen una gran acogida por parte del público juvenil.

Pero no olvidemos la presencia en nuestros escenarios de la Orquesta de Instrumentos Andinos, creada en el año 1990 y dirigida por Patricio Mantilla, ni el encomiable trabajo de ese gran trompetista que es el lojano Edgar Palacios, con su fundación para la enseñanza de música a niños y jóvenes que padecen deficiencias físicas o mentales. Al efecto, creó en 1992 el Sistema Nacional de Música para Niños Especiales, al que se debe la Orquesta de Músicos Especiales del Ecuador, que ha ofrecido innumerables conciertos en el país y más allá de nuestras fronteras.

Para concluir, hay que declarar que ha sido demasiado ambiciosa la intención de resumir en estas breves páginas siquiera una visión panorámica, o rasante, de “la cultura ilustrada en Ecuador contemporáneo”. De modo que el resultado es solo un boceto que, por tanto, deja por fuera mucha información. Únicamente ha sido posible registrar las líneas más visibles de tan amplio tema. A pesar de lo cual, basta esta suerte de dibujo a mano alzada para hacernos una clara idea de la rica producción del país (pasando sobre los “peros” que hemos anotado), en el campo de las letras y las artes. Lo cual, en este ámbito, nos da un peso específico considerable entre las naciones del continente.

### Bibliografía y consultas

Artes plásticas: Textos de Hernán Rodríguez Castelo (1988): *El siglo XX de las artes visuales en Ecuador* (1988). Quito: Banco Central del Ecuador.

Rodrigo Villacís Molina (1993). *Panorama del arte*. Quito: Editorial El Conejo.

\_\_\_\_\_. (2001). *Arte quiteño de la Colonia al siglo XIX* (2001). Quito: Editorial Delta.

\_\_\_\_\_. (2002). *Pintura ecuatoriana siglo XX* (2002). Quito: Editorial Delta.

Arquitectura: Entrevista con el arquitecto Rafael Vélez, uno de los profesionales más destacados del país, premios Ornato de Quito en varias ocasiones y Premio Bienal de Quito.

Literatura: Ensayos inéditos de los escritores y estudiosos de la literatura: Jorge Dávila y Abdón Ubidia.

Artes escénicas: Entrevista con Genoveva Mora, directora de *El Apuntador*, revista especializada en artes escénicas, que se publica en Quito, Imprenta Abilit, y Lola Márquez, periodista cultural y actual funcionaria del Ministerio de Cultura, Guayaquil.

Cine: Texto de Pablo Fiallos, especialista en cine, director de la revista especializada en el séptimo arte *Zoom*.

Danza folclórica: Consulta con la maestra Virginia Rosero, directora del Ballet Folklórico Ecuatoriano Virginia Rosero y promotora del Área Cultural de la Universidad Andina Simón Bolívar.

Música: Entrevista con el maestro Gerardo Guevara, compositor y exdirector del Conservatorio Nacional de Música, y María Jaramillo de Guevara, maestra de música.



# LAS INSTITUCIONES CULTURALES

**Carlos Landázuri Camacho**

*Profesor investigador de la PUCE*

**María Patricia Ordóñez**

*Investigadora*

En Ecuador existen varias instituciones, tanto privadas como públicas, que se ocupan de gestionar, promover, difundir y financiar la cultura, ya sea en todo el país o en algunas de sus circunscripciones. Esto incluye manejar museos, bibliotecas, archivos y otros centros culturales, fomentar la investigación cultural, incentivar la creatividad o las manifestaciones artísticas, facilitar recursos para diversas tareas culturales, etc. De entre todas esas instituciones, son las de carácter público, y que por lo mismo utilizan recursos del Estado, las que disponen de la mayor cantidad de espacios y presupuesto dedicados a la cultura, y tienen mayor impacto en las actividades culturales. Eso nos obliga a privilegiar ese tipo de instituciones, a sabiendas de que eso significa dedicar más espacio a lo grande frente a lo pequeño, lo nacional frente a lo local, lo público frente a lo privado. Por ejemplo, en este artículo no se mencionan los centenares, quizá millares, de bandas de *rock* que existen en el país, así como tampoco las “bandas de pueblo” o de “música nacional”, que, sin duda, suman números igualmente grandes.

Por lo anotado, consideraremos en primer lugar cuatro instituciones estatales, aquí ordenadas más bien por consideraciones cronológicas:

- Casa de la Cultura Ecuatoriana
- Áreas culturales del Banco Central del Ecuador
- Instituto Nacional de Patrimonio Cultural
- Ministerio de Cultura

## La Casa de la Cultura Ecuatoriana Benjamín Carrión

Los historiadores actuales han ido abandonando la periodización tradicional de la historia republicana del Ecuador, que se basaba en las personas o tendencias que ocupaban la presidencia de la República (períodos floreano, marcista, garciano, progresista, etc.), a favor de una nueva periodización, que da mejor cuenta de tendencias sociales de mayor aliento alrededor de la conformación de la nacionalidad ecuatoriana. Así, hoy se habla de un *Proyecto nacional criollo* (1830-1895), al que seguiría un *Proyecto nacional mestizo* (1895-1964), y finalmente un *Proyecto nacional de la diversidad* (1964 al presente).<sup>1</sup> Desde ese punto de vista, la Casa de la Cultura Ecuatoriana (CCE), creada en 1944 y a cuyo nombre posteriormente se añadió el de Benjamín Carrión (Loja, 1897-1979) para honrar a uno de sus fundadores y primer presidente, es una creación típica, si bien algo tardía, del Estado mestizo.

En efecto, uno de los ejes ideológicos fundamentales del *Proyecto nacional mestizo*, fruto de la Revolución Liberal de 1895, fue el de incorporar a los indios a la nacionalidad ecuatoriana, que ahora se consideraba “mestiza”, ya no “blanca” o “criolla”, pero todavía asumida desde lo blanco. Así, debía haber una “cultura nacional”, sin duda, ajustada a los patrones europeos, y de alguna manera correspondía al Estado “culturar” a la población e incorporar a todos a esa

<sup>1</sup> Véase Enrique Ayala Mora y otros (2008). *Manual de historia del Ecuador*. 2 vols. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional.

cultura.<sup>2</sup> La Casa de la Cultura Ecuatoriana, actualmente una de las instituciones culturales gubernamentales más antiguas del país, nació a la sombra de ese tipo de concepciones.

De acuerdo con su misión, la CCE busca “Preservar, promover, fomentar, investigar y difundir el arte, ciencia y patrimonio cultural ecuatoriano, con la inserción social institucional, para el fortalecimiento de la identidad nacional”<sup>3</sup>

Bajo estos preceptos, la CCE ha buscado establecerse en las capitales de las provincias ecuatorianas (y también en ciertas cabeceras cantonales) para ejercer sus funciones en todo el territorio nacional. Se fundaron “núcleos provinciales”, ligados con la matriz a partir de una serie de redes y proyectos que se desarrollan conjuntamente a nivel nacional. Estos son:

#### *Red Nacional de Museos*

Esta red permite la comunicación entre los museos que forman parte de la CCE y sus núcleos a nivel nacional. Desde las diferentes sedes se gestionan y comparten proyectos que luego toman forma en exposiciones itinerantes, ciclos de conferencias o ciclos de cine, creando un circuito cultural a lo largo del país.

#### *Red Nacional de Cines*

Esta red permite, como la Red Nacional de Museos, la comunicación entre las salas de cine que forman parte del circuito de la Casa de la Cultura Ecuatoriana, siendo su principal función la difusión de las obras de cinematografía nacional, tanto largometrajes como cortometrajes, la organización de ciclos de cine extranjero y de talleres de creación en el medio.

#### *Red Nacional de Publicaciones*

Con la creación de esta red, la CCE se asegura que cada uno de sus núcleos tenga la posibilidad y apertura de difundir y promover la obra literaria de autores destacados. Se crea, entonces, un fondo común de publicaciones que pasan a formar parte de colecciones y revistas dirigidas al fortalecimiento de bibliotecas y museos a nivel nacional.

<sup>2</sup> Sobre estos temas véase María del Carmen Carrión G. (2003), “Estigma y nacionalismo: Imágenes del indígena en la pintura de Diógenes Paredes” En Diógenes Paredes, *Maestros del arte ecuatoriano*, 1. Quito: Banco Central del Ecuador, pp. 25-80.

<sup>3</sup> www.cce.org.ec

#### *Red Nacional de Bibliotecas*

El proyecto de esta red lanzado por la CCE está encaminado hacia el fortalecimiento de las bibliotecas con las que cuenta actualmente a nivel nacional, la optimización del uso de sus colecciones y el mejoramiento de los servicios que presta al público. Dentro de ellos está la automatización de las bases de datos con miras a presentar un catálogo web de bibliotecas y sus documentos, las características de sus colecciones y la difusión de sus actividades de extensión cultural.

#### *Red Nacional de Medios*

Este espacio está dedicado a la socialización y difusión de las labores y eventos de la Casa de la Cultura Ecuatoriana a nivel nacional. Se incluyen en esta categoría espacios radiales, prensa escrita, publicaciones periódicas como revistas y boletines, y sobre todo la página web de la institución, donde se presenta un resumen de la historia, desarrollo y actualidad de la matriz y diferentes núcleos que forman parte de la CCE, y de donde hemos tomado buena parte de la información que presentamos.

Además, tanto la matriz como sus núcleos provinciales cuentan con espacios dedicados a la producción de artistas, músicos y compañías de teatro. Solo en la matriz en la ciudad de Quito se encuentran ocho espacios dedicados a este fin como el Teatro Nacional, Ágora, Teatro Prometeo, Sala Demetrio Aguilera Malta, Sala de cine Alfredo Pareja Diezcanseco, Aula Benjamín Carrión, Sala Jorge Icaza, Sala Jorge Carrera Andrade.

Como una adición a su gestión cultural, la CCE cuenta con su propio grupo de artistas que realizan presentaciones a nivel nacional a nombre de la institución. Estos artistas pertenecen al Coro, Conjunto de Cámara y grupo de Teatro Ensayo.

#### *Fondo Editorial Pedro Jorge Vera*

Este fondo es, quizá, uno de los aportes más importantes que esta institución ofrece a la difusión de la cultura ecuatoriana a nivel nacional e internacional.

Constituido como un área independiente dentro de la institución, el fondo editorial ha publicado miles de textos de literatura, poesía, ciencias sociales, etc. A pesar de no tener un presupuesto fijo para dichas

publicaciones, ha mantenido acuerdos con los diversos autores para seguir manteniendo la variedad y vigencia de sus publicaciones.

### Las áreas culturales del Banco Central del Ecuador<sup>4</sup>

¿Cómo se explica que una institución técnica, con funciones específicas en el campo de la economía, haya llegado a desarrollar una actividad cultural de gran envergadura? Porque, sin duda, el Banco Central del Ecuador (BCE), fundado en 1927, sin abandonar su misión económica, llegó a ser también una de las más importantes instituciones culturales del país.

Su caso, en realidad, no es tan excepcional si se toma en cuenta que la mayoría de los bancos centrales latinoamericanos han asumido importantes tareas de servicio a la cultura en sus respectivas naciones. Así, lejos de ser una excepción, el Banco Central del Ecuador viene a ser un ejemplo más, si bien destacado, de la tendencia regional. Y buena parte de la experiencia ecuatoriana se ha inspirado en la de otros bancos centrales, particularmente, quizá, en la del Banco de la República, el banco central de Colombia, cuya subgerencia cultural maneja instituciones de prestigio mundial como su célebre Museo del Oro y su aún más conocida, si cabe, Biblioteca Luis Ángel Arango, con sucursales en toda Colombia.

Es necesario, sin embargo, añadir a lo dicho algunos datos que explican el origen y el carácter de las actuales áreas culturales del Banco Central del Ecuador.

La primera de las obras culturales del BCE, su biblioteca, nació sin que nadie pretendiese “hacer cultura”. En efecto, al poco tiempo de creado el banco, se hizo evidente que se necesitaba propiciar la formación de funcionarios con mayores conocimientos sobre economía. Hay que tomar en cuenta que por entonces ninguna universidad ecuatoriana ofrecía carreras en Economía. Una de las medidas tendientes a incrementar el conocimiento económico en la institución fue la adquisición de libros y revistas sobre esa temática, cuyo número pronto requirió una

<sup>4</sup>La información sobre este punto proviene en gran parte de la propia experiencia de Carlos Landázuri, quien trabajó varios años en esa sección del BCE, ocupando cargos como director de bibliotecas, responsable editorial, director cultural regional Quito y director cultural nacional. Se han utilizado también varios documentos inéditos, algunos de ellos orales, como informes de trabajo, discursos de autoridades en actos inaugurales de servicios culturales y datos proporcionados por muchos servidores y exservidores de las áreas culturales, cuya ayuda, aunque demasiado puntual para ser mencionada en cada caso, se reconoce con gratitud.

organización específica. Para 1938 existía ya una biblioteca especializada, que fue la primera biblioteca económica del país y que, por la fuerza de las circunstancias, se fue abriendo al público interesado en esas materias, principalmente profesores y estudiantes de la Universidad Central de Quito. Con el tiempo, la biblioteca del Banco Central contribuyó a crear el nuevo pensamiento económico del país.

Años después, a partir de la década de 1970, la Junta Monetaria decidió comprar las bibliotecas que habían pertenecido a notables intelectuales y coleccionistas ecuatorianos ya fallecidos, como Jacinto Jijón y Caamaño, Isaac J. Barrera y Carlos Manuel Larrea, para evitar que esas colecciones se dispersaran o salieran del país y se perdieran los tesoros bibliográficos allí reunidos. Así se consolidaron importantísimos fondos culturales, ya no directamente relacionados con las ciencias económicas. Con el tiempo, y fundamentalmente por la falta de un local adecuado, se separó la biblioteca “económica” de la “cultural”, las mismas que hasta ahora funcionan independientemente, sirviendo tanto a técnicos del BCE como a particulares.

La segunda línea cultural del BCE, sus museos, que es la que a la postre ha alcanzado mayor importancia, surgió también de las responsabilidades propias de la banca central. En efecto, como el banco era el *instituto emisor* del Estado, debía respaldar al sucre, la moneda nacional, mediante la adquisición de oro físico, entre otros valores: ese metal, transformado en lingotes de pureza y peso controlados, se acumulaba en las bóvedas del banco como respaldo a las monedas y billetes que emitía. Ahora bien, entre los objetos de oro que el público vendía al instituto emisor había con alguna frecuencia obras maestras de la orfebrería precolombina, creadas por las antiguas culturas del actual Ecuador y conservadas como ofrendas funerarias en tumbas que se hallaban por casualidad, por la interesada astucia de los huaqueros,<sup>5</sup> o como resultado de investigaciones arqueológicas. Por suerte para el país, los técnicos encargados de transformarlas en lingotes se dieron cuenta de que hacerlo hubiera sido un crimen cultural, por lo que prefirieron conservarlas en la misma forma en que habían sido adquiridas.

Pero la acumulación de dichas obras, con frecuencia asociadas a piezas igualmente interesantes de hueso,

<sup>5</sup> De *huaca* o *guaca*, voz de origen kichwa que designa a los antiguos enterramientos o lugares sagrados indígenas, donde con frecuencia hay objetos valiosos. Huaquero es quien se dedica a buscarlos.



piedra o cerámica de la misma procedencia, llevó al asombro, a la curiosidad, al estudio y finalmente al coleccionismo intencional e ilustrado, y el banco terminó comprando verdaderas colecciones arqueológicas de distinto tamaño e importancia, conformadas inicialmente por particulares. De la misma manera se adquirieron obras de arte coloniales y republicanas. Pronto las autoridades del banco se dieron cuenta de que esos tesoros, por su propia naturaleza, pertenecían a la nación ecuatoriana y debían ser puestos a su servicio. Eso ocurrió con la inauguración del Museo del Banco Central del Ecuador, que abrió sus puertas en Quito, en diciembre de 1969. Los principales artífices de ese importante hito cultural fueron el gerente general Guillermo Pérez Chiriboga y el arquitecto Hernán Crespo Toral.<sup>6</sup>

Sin referirnos, por ahora, a otras líneas de acción cultural que también emprendió el Banco Central del Ecuador, interesa anotar que la forma *circunstancial* en que ingresó a esa actividad, de suyo distinta de sus labores específicas, se reflejó en la sui géneris estructura administrativa que adoptaron las actividades culturales del BCE. Para la década de 1980, existían en la institución tres “gerencias” dedicadas a la cultura: el museo y galerías de arte, el Centro de Investigación y Cultura (bibliotecas, archivos históricos, musicotecas, editorial, investigaciones) y Difusión Cultural (música, teatro y literatura, al servicio de públicos amplios de las tres regiones del Ecuador continental, inclusive barrios marginales, trabajadoras sexuales y presos). En 1994, en la primera reducción de la actividad cultural del BCE, las actividades a cargo de la Gerencia de Difusión Cultural pasaron al Ministerio de Educación y Cultura, donde murieron al poco tiempo sin dejar rastro.

En la década de 1990, el museo y el Centro de Investigación y Cultura se unificaron en una Dirección Cultural Nacional, que duró pocos años, al cabo de los cuales se dividió en tres direcciones culturales regionales, con sedes en Quito, Guayaquil y Cuenca, que reportan directamente a la Subgerencia General del Banco Central del Ecuador. Esa es su situación actual, cuando se ha decidido que dejen de formar parte de esa institución y pasen a pertenecer al nuevo Sistema Nacional de Cultura.

Se debe mencionar al menos dos datos más de la historia de las áreas culturales del Banco Central del Ecuador, antes de describir su situación actual.

<sup>6</sup> Véase Eduardo Almeida Reyes (2007). “Trayectoria del Museo del Banco Central del Ecuador”. En [www.arqueo-ecuatoriana.ec](http://www.arqueo-ecuatoriana.ec)

El primer dato tiene que ver con las importantes labores, algunas de ellas pioneras, que realizó esta institución en sus seis décadas de servicio a la cultura. Entre ellas no se puede dejar de indicar las siguientes: investigación arqueológica, restauración monumental, preservación de obras de arte, restauración de papel y formación de técnicos.

En cuanto a la investigación arqueológica, el Museo del Banco Central emprendió diversos proyectos en todo el país, a veces directamente y otras veces a través de terceros, que contribuyeron a vigorizar el desarrollo de esa disciplina en Ecuador. La sola lista de tales proyectos sería demasiado larga. A manera de ejemplo, digamos solamente que su contribución al conocimiento de las antiguas culturas del área circumquiteña fue decisiva.

En el campo de la restauración monumental, la labor del banco fue también importante y pionera. Tanto en monumentos republicanos (como la capilla de la Medalla Milagrosa en Ambato, o los inicios de la restauración del Teatro Nacional Sucre en Quito), como coloniales (como su participación en la restauración de varias iglesias en diversas provincias y en el inicio de la iglesia de la Compañía de Jesús en Quito) y también precolombinos (como el Pucará de Rumicucho en la provincia de Pichincha o el castillo de Ingapirca en la del Cañar, entre muchos otros). Para que se comprenda el valor de dichas intervenciones, cabe recordar, a manera de ejemplo, que sin el Banco Central del Ecuador simplemente ya no existiría el complejo de Ingapirca, el principal monumento inca del Ecuador.

Igualmente importante ha sido la tarea de la institución en la preservación de piezas arqueológicas, coloniales y republicanas. Baste decir, de nuevo a manera de ejemplo, que el banco creó uno de los mejores talleres sudamericanos en restauración de bienes culturales en papel.

Cabe destacar, finalmente, que a través de todas esas actividades el Banco Central contribuyó a formar notables equipos de técnicos y administradores culturales. Se podría decir que una buena parte de quienes actualmente trabajan en ese tipo de labores en Ecuador se formaron en las áreas culturales del Banco Central.

El segundo dato sobre el que convendría reflexionar proviene de la peculiar manera en que el BCE



asumió sus labores culturales, de suyo tan distintas de sus obligaciones principales. Las autoridades superiores de la institución usualmente han provenido del campo de la economía, y aunque muchos de ellos han sido mujeres y hombres cultos, por lo general, han carecido de la formación, el tiempo y el deseo de controlar de cerca las áreas culturales. Ello dio al trabajo cultural centralino una notable libertad de acción y, al menos durante algunos años, suficientes recursos económicos. Cabe aquí dejar al menos señalada la evidente relación entre economía y cultura, pues los años de más intensa labor cultural del BCE coinciden con el auge petrolero del país. El resultado fue la conformación de áreas culturales dinámicas, innovadoras, creativas y poco burocráticas. Así, a pesar de que su trabajo se inicia, como hemos dicho, desde 1938, en realidad la acción cultural del banco tiene un enfoque contemporáneo y corresponde plenamente a lo que hemos llamado el *Proyecto nacional de la diversidad*. No de otra manera se explicaría, por ejemplo, que desde la década de 1960 los museos de la institución hayan privilegiado lo indio, tanto en su vertiente arqueológica como etnográfica y que, en épocas más recientes, las áreas culturales del banco hayan estado entre las primeras en brindar espacios para que se manifiesten tendencias culturales diferentes y hasta contestatarias como, por ejemplo, el *rock* o las culturas LGBT.

Dejando a un lado las consideraciones históricas, es necesario, para terminar este punto, describir brevemente la realidad actual de las áreas culturales del Banco Central del Ecuador que, como hemos anotado, se administran a través de tres direcciones culturales regionales, bastante autónomas entre sí, con sedes en Quito, Guayaquil y Cuenca.

#### *La Dirección Cultural Regional Quito (DCRQ)*

Se organiza a través de tres *subprocesos* (museo, centro documental y editorial) y administra los centros culturales de Esmeraldas, Ibarra y Riobamba. Hasta la década de 1990 también tenía centros culturales en Tulcán y Ambato, que fueron cerrados.

El subproceso museo custodia fondos de arqueología, arte (colonial, moderno y contemporáneo), numismática y filatelia. Ofrece exposiciones permanentes y temporales en los siguientes museos de la ciudad de Quito:

- Museo Nacional, con espacios de arqueología, sala del oro, arte colonial, siglo XIX, siglo XX, exposiciones temporales, auditorio.
- Museo Camilo Egas, de arte moderno y contemporáneo.
- Museo Numismático. Este servicio seguirá siendo administrado por el BCE cuando los demás pasen a otras instancias del Sistema Nacional de Cultura.
- Parque Histórico Rumipamba, con 16 hectáreas de terreno al norte de la Av. Mariana de Jesús y al oriente de la Av. Occidental, aparte de otras 14 hectáreas del Municipio Metropolitano de Quito, que custodia restos de una antigua aldea del Quito milenario. Está por decidirse su traspaso, sea al Municipio Metropolitano de Quito (puesto que ambas propiedades forman un solo conjunto paisajístico y cultural y deben tener una sola administración) o al Ministerio de Cultura.

El subproceso documental tiene a su cargo la biblioteca, el archivo histórico y la musicoteca.

- Biblioteca: Acoge los fondos de ciencias sociales, culturales y hemeroteca, y las bibliotecas que fueron de Jacinto Jijón y Caamaño, Carlos Manuel Larrea, Isaac J. Barrera y otros bibliófilos, con un total de más de 253.000 ítems, principalmente sobre antropología, arqueología, historia, geografía, arte, etnografía, filosofía, sociología, economía, derecho, literatura, diarios y revistas ecuatorianas.
- Archivo histórico: Contiene documentos históricos del BCE, los archivos privados de Jacinto Jijón y Caamaño, Neptalí Bonifaz, Luis Napoleón Dillon y copias de documentos de archivos extranjeros sobre Ecuador como el Archivo Secreto Vaticano, Archivo de Indias de Sevilla, Universidad de Princeton, National Archives de Washington, etc., con un total de más de un millón de ítems. También contiene fotografías, diapositivas, negativos en vidrio, daguerrotipos y fotografías digitales con medio millón de ítems.
- Musicoteca: Se encuentran colecciones de música europea, latinoamericana, nacional, *jazz*, *rock*, el archivo de la palabra y partituras, videos, casetes de audio, discos analógicos y digitales que suman en total más de 12.000 ítems.

El subproceso editorial tiene a su cargo la publicación de obras relacionadas con los fondos culturales que se custodian, como antropología, arqueología, arte, filatelia, historia, música y numismática. Entre sus principales colecciones se destacan la Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano (en coedición con la Corporación Editora Nacional), Maestros del arte ecuatoriano, Biografías ecuatorianas, entre otras. Desde 1977 (cincuentenario de la fundación del BCE) ha publicado más de un millar de títulos. Adicionalmente tiene a su cargo el museo y biblioteca virtuales, que difunde a través de su página web ([www.museos-ecuador.com.ec](http://www.museos-ecuador.com.ec)) el contenido de los fondos de las áreas culturales del Banco Central del Ecuador y los servicios culturales que ofrece. Dicha página ha ganado varios reconocimientos como la mejor página web cultural del país.

El **Centro Cultural Esmeraldas** ofrece estos servicios:

- Museo, con una muestra permanente sobre arqueología nacional y regional y una sala de exposiciones temporales.
- Archivo histórico, cuyos fondos se refieren especialmente a temas afro y particularmente a la esclavitud, así como a las nacionalidades indígenas de la Costa norte. Tiene un fondo lingüístico (cassetes de audio) y otro documental (fotografías).
- Biblioteca
- Venta de publicaciones

El **Centro Cultural Ibarra** ofrece estos servicios:

- Museo, con una muestra permanente sobre arqueología nacional y regional (Carchi e Imbabura), otra sobre arte colonial y una sala de exposiciones temporales.
- Archivo histórico, posiblemente el más importante del norte del país, cuyos fondos se refieren especialmente a la historia regional durante la Colonia y la República. Custodia fondos entregados en comodato por parte de la Corte Superior de Justicia de Imbabura, el Municipio de Ibarra, el Registro de la Propiedad de Ibarra, el Registro de la Propiedad de Cotacachi, la Notaría de Cotacachi y el Hospital San Vicente de Paúl.
- Biblioteca

- Auditorio que se usa permanentemente para conferencias y otros actos culturales del banco y de otras instituciones.

- Almacén de productos culturales

El **Centro Cultural Riobamba** ofrece estos servicios:

- Museo, con una muestra permanente sobre arqueología nacional y regional y una sala de exposiciones temporales.
- Archivo histórico
- Biblioteca
- Venta de publicaciones

*La Dirección Cultural Regional Guayaquil (DCRG)*

Tiene a su cargo los siguientes museos y servicios:

- El Centro Cultural Simón Bolívar (Malecón y Loja), donde funciona el Museo Antropológico y de Arte Contemporáneo (MAAC), que cuenta con las salas permanentes de arqueología y arte moderno, una sala autoral, una sala temporal y salas de arte digital. El centro tiene también una biblioteca especializada en antropología, arte y arqueología. Custodia un fondo de arte, un fondo arqueológico y un fondo documental. Adicionalmente, cuenta con una sala de cine con capacidad para 360 personas.
- El Parque Histórico Guayaquil, con ocho hectáreas de extensión, ubicado en Samborondón. Muestra cómo era la región hacia 1900, en tres “zonas”: zona de vida silvestre, que recrea los ecosistemas autóctonos; zona rural, que muestra la vida y la producción del campo costeño, y zona urbana, que representa a la ciudad de Guayaquil de la época, gracias al minucioso rescate y restauración de edificaciones antiguas, que estuvieron a punto de desaparecer.
- Centro Cívico General Eloy Alfaro, que reúne la Plaza de Artes y Oficios, el Centro Cívico y el Parque Forestal. Está a cargo del BCE a través de un convenio de comodato con el Municipio de Guayaquil, para generar espacios de recreación y educación del sector sur de la ciudad. Se trata de un espacio recreacional que cuenta con infraestructura al aire libre para actividades artísticas culturales y amplias áreas verdes. En este espacio

se ubica el Teatro Centro Cívico y funciona el Instituto Tecnológico de Artes del Ecuador, creado con el patrocinio de ambas instituciones.

- Museo Nahím Isaías es un museo de arte colonial, cuya colección de más de 2.300 bienes culturales, anteriormente del señor Nahím Isaías Barquet, está en custodia del BCE por un fideicomiso con AFPV-Génesis.
- Museo Presley Norton está ubicado en la Casa Herlinda, destinado a difundir la colección del mencionado arqueólogo. Está bajo la responsabilidad del BCE a través de un comodato con el Banco del Pacífico.
- Archivo Histórico del Guayas es el centro de investigaciones históricas y publicaciones. Posee un fondo de fotografías, una biblioteca y hemeroteca histórica, un fondo cartográfico, microfílm y manuscritos. Cuenta con una imprenta y un auditorio. Fue establecido mediante decreto a comienzos de la década de 1970 y posteriormente se crea la Fundación Miguel Aspiazu Carbo para administrarlo. El BCE proporciona los recursos necesarios mediante un convenio interinstitucional.
- Museo de Bahía de Caráquez, Manabí, cuenta con una sala permanente y otra para exposiciones temporales. Tiene un centro documental, videoteca y biblioteca, esta última mediante convenio con el municipio de la ciudad.
- Museo de Manta, Manabí, tiene una sala permanente de arqueología, una sala para exposiciones temporales de arte, un centro documental, videoteca y venta de publicaciones. Cuenta con una sala de cine para 150 personas.
- Museo de Santa Elena (Los amantes de Sumpa), ubicado en el sitio arqueológico del complejo Las Vegas en la península y provincia de Santa Elena. Tiene una muestra de arqueología y etnografía con 174 bienes y 4 osamentas.
- Museo y Archivo Histórico de Portoviejo cuenta con tres salas de exposiciones permanentes. El archivo histórico y la biblioteca funcionan mediante convenio con el Municipio de Portoviejo. Tiene un punto de venta de publicaciones, artesanías y productos del museo.

#### *La Dirección Cultural Regional Cuenca (DCRC)*

Los trabajos de organización del Museo del BCE en Cuenca se iniciaron en 1979. Actualmente la DCRC cuenta con dos espacios principales en la ciudad de Cuenca, y administra también un centro cultural en Loja, provincia del mismo nombre.

El Museo Pumapungo ofrece los servicios que se indican a continuación:

- Sala arqueológica Tomebamba, donde se exhiben piezas de diversos materiales, localizadas en lo que fue la segunda ciudad del imperio inca, y en su barrio administrativo Pumapungo, así como piezas de los diversos períodos prehispánicos, particularmente de las culturas regionales Narrío, Cashaloma y Tacalshapa.
- Sala de etnografía nacional, con una muestra de arte popular, artesanías, fiestas populares y formas de vida de los distintos grupos humanos del Ecuador.
- Sala de arte del siglo XIX, que incluye una visión panorámica de las artes plásticas de finales del siglo XVIII, la cristería cuencana (Gaspar Sangurima y José Miguel Vélez), el siglo XIX y muestras tempranas de arte ecuatoriano del siglo XX.
- Sala numismática, ofrece un panorama histórico del desarrollo de la moneda ecuatoriana desde las épocas precolombina y colonial hasta hoy.
- Biblioteca y archivo histórico, que dispone de los siguientes fondos: biblioteca, fototeca, hemeroteca, almacén de publicaciones, videoteca y musicoteca.
- El Parque Arqueológico Pumapungo, con una extensión aproximada de cuatro hectáreas y como complemento del museo, representa una acción multidisciplinaria con fines de revalorización del pasado prehispánico relacionado con la investigación, restauración y conservación del yacimiento arqueológico. El parque se sitúa al lado del río, donde se ubicaba el antiguo barrio administrativo de la antigua ciudad inca de Tomebamba.

El **Centro Cultural de Loja**, con más de tres lustros de actividad, comprende un museo y un archivo. El museo funciona en un edificio de carácter colonial, restaurado por el BCE, y tiene las siguientes salas:

- Sala de arqueología, sobre la generalidad del desarrollo y periodización arqueológica ecuatoriana.
- La sala de arte colonial y republicano, en pintura e imaginería.
- La sala etnográfica, presenta el folclore y la artesanía popular, en especial de las tradiciones de la etnia saraguro.
- Sala temporal de arte contemporáneo, destinada a la difusión de las artes plásticas pictóricas o escultóricas, para dar a conocer artistas nacionales o extranjeros.
- El archivo histórico, ubicado en el edificio municipal junto a la Puerta de la Ciudad, incluye la sala de personajes lojanos.
- Las colecciones de bienes culturales del Banco Central del Ecuador.

A lo largo de los años, el BCE ha logrado reunir las más importantes colecciones de bienes culturales ecuatorianos que se encuentran en poder del Estado. Se trata de:

- Piezas arqueológicas en metal, cerámica, piedra, hueso, concha, de las diversas regiones del país.
- Obras de arte y artesanía colonial, especialmente pintura y escultura, pero también muebles, joyas y vestidos, sobre todo de uso religioso.
- Obras de arte republicano, principalmente pintura, pero también escultura y grabado.
- Obras de arte contemporáneo
- Libros de la cultura europea y ecuatoriana, incluyendo “incunables ecuatorianos”, atlas y tesoros bibliográficos de diversas épocas.
- Diarios y revistas
- Documentos, tanto originales como copias autorizadas de diversos archivos, sobre economía, política, cultura y sociedad en Ecuador, en diversos formatos.
- Música ecuatoriana (partituras y grabaciones en varios formatos) y occidental, particularmente clásica.

- Fotografías en diversos soportes, desde placas de vidrio cubiertas de gelatinas fotosensibles hasta digitales.
- Piezas monetarias ecuatorianas de todas las épocas
- Piezas filatélicas

Si bien esos bienes culturales están catalogados y registrados, los números de objetos que se suelen citar dependen de la forma de contar.<sup>7</sup> Por ello, para los propósitos de este trabajo, baste decir que el BCE ha cumplido con una importante tarea de rescate, investigación, conservación y difusión de una parte significativa del patrimonio cultural del país, y que muchos de esos bienes le fueron entregados gratuitamente por personas e instituciones que confiaron en la responsabilidad con que el banco asumió esas tareas.

### El Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC)

Esta institución, creada en 1978, ha sido la principal encargada de la preservación y restauración de los bienes materiales e inmateriales que conforman el patrimonio cultural del Ecuador, basada en la primera Ley de Patrimonio Cultural, que fue promulgada al año siguiente. Ha tenido a su cargo la regulación de las actividades que afectan al patrimonio, así como las actividades científicas que lo involucran, en los ámbitos antropológico, arqueológico, sociológico y de restauración.

Los departamentos que conforman el INPC son:

- Dirección de Inventario, encargada de realizar un registro de todos los bienes materiales e inmateriales considerados como patrimonio ecuatoriano, siendo registrados, inventariados y catalogados con el fin de facilitar las tareas de conservación, prevención de riesgos y acción de políticas públicas frente al patrimonio.

<sup>7</sup> Por ejemplo, cuando se adoptó la dolarización en Ecuador (año 2000) el Banco Central debió destruir los sucres que el público cambió por dólares. Sin embargo, las áreas culturales pidieron que se conservaran piezas monetarias del antiguo sistema. El banco lo hizo y guardó monedas y billetes de todas las denominaciones, que en conjunto suman varios millones de piezas. Para la contabilidad institucional, esos objetos ya no podían ser “especies monetarias”, sino “bienes culturales”, pero su número podría distorsionar el tamaño de las colecciones del BCE. Lo mismo podría decirse de los muchos millares de fragmentos arqueológicos, fruto de las excavaciones realizadas por el banco. Y hay varios otros ejemplos.

- Dirección de Preservación, encargada de la investigación científica que facilite la conservación y preservación de bienes culturales patrimoniales.
- Dirección de Riesgo, Fiscalización y Vulnerabilidad, cuyo objetivo es el de “desarrollar, sugerir y vigilar la implementación y cumplimiento de: normas, políticas y procedimientos orientados a la conservación preventiva del patrimonio cultural”<sup>8</sup>
- Dirección de Transferencia del Conocimiento, encargada de sistematizar, socializar y difundir las labores del INPC en cuanto a conocimiento técnico obtenido, mediante publicación de informes y cursos especializados en patrimonio cultural.

De acuerdo a sus estatutos, el INPC tiene los siguientes objetivos:<sup>9</sup>

- Consolidar al instituto como un centro de investigación-desarrollo y sistematización del conocimiento científico-técnico del patrimonio cultural, mediante el estudio, análisis y aplicación de teorías, metodologías y técnicas para catalogar, documentar, conservar, proteger y potenciar el patrimonio material o tangible e inmaterial o intangible.
- Desarrollar, sugerir y vigilar la implementación y el cumplimiento de normas, políticas y procedimientos, orientados a la conservación preventiva del patrimonio cultural, a fin de regular y controlar el adecuado manejo del patrimonio por parte de los actores sociales. Esto incluye: *prevención de riesgo* (identificación, conservación y alerta), *uso* (vulnerabilidad patrimonial) y *seguridad* (ámbito legal-jurídico).
- Diseñar e implementar sistemas de información para la gestión de los bienes patrimoniales (...), que permitan a la sociedad y sus representantes proveer al bien cultural la protección, el valor y el reconocimiento requerido (sostenibilidad).
- Sistematizar y comunicar el conocimiento patrimonial material o tangible e inmaterial o intangible mediante la elaboración de publicaciones científicas.

<sup>8</sup> Tomado de la página web del INPC, [www.inpc.gob.ec](http://www.inpc.gob.ec)

<sup>9</sup> Tomado de la página web del INPC, bajo la búsqueda “misión”. [www.inpc.gob.ec](http://www.inpc.gob.ec)

- Acreditar a los especialistas en patrimonio cultural para velar por la profesionalización y manejo técnico de los bienes patrimoniales.
- Velar por la adecuada formación de técnicos y personal especializado en áreas patrimoniales, con una asesoría y trabajo conjunto con el Consejo Nacional de Educación Superior (Conesup).
- Elaborar el registro nacional de profesionales en materia patrimonial, acorde a los criterios y normas de manejo requeridas por nuestro patrimonio.
- Proponer y establecer convenios con instituciones públicas, privadas y/o de cooperación a nivel nacional e internacional, con la finalidad de facilitar y dar cumplimiento a la misión institucional.

Para poder cumplir esos objetivos, el INPC está dividido en zonas, que controlan y gestionan sus proyectos; estas son:

- Región 1: Dirección Central
- Zona 2: Pichincha, Napo y Orellana
- Zona 3: Pastaza, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo
- Zona 4: Manabí, Santo Domingo de los Tsáchilas y Galápagos
- Zona 5: Guayas, Los Ríos, Península de Santa Elena y Bolívar
- Zona 6: Azuay, Cañar y Morona Santiago
- Zona 7: El Oro, Loja y Zamora Chinchipe

En todas esas zonas se manejan proyectos de manera independiente, de acuerdo con un presupuesto estatal dispuesto al inicio de cada año. Los proyectos que ocupan la labor del INPC son dirigidos a las áreas de patrimonio inmaterial, patrimonio arqueológico, patrimonio sonoro, y se llevan a cabo a través de los siguientes servicios:<sup>10</sup>

- Inventario de bienes culturales materiales: obras de arquitectura, obras de arte, cerámica, orfebrería, muebles, documentos, piezas arqueológicas, instrumentos musicales, herramientas, etc.

<sup>10</sup> Tomado de la página web del INPC, bajo la búsqueda “servicios”. [www.inpc.gob.ec](http://www.inpc.gob.ec)



- Inventario de bienes culturales inmateriales: manifestaciones del espíritu a través de las tradiciones orales, la música, el baile, los valores, el teatro, los descubrimientos científicos.
- Riesgos y vulnerabilidad
- Conservación de bienes culturales materiales
- Conservación de bienes culturales inmateriales
- Arqueología
- Transferencia del conocimiento: sistematización del trabajo científico-técnico

Es indispensable anotar aquí que el 21 de diciembre de 2007 el presidente Rafael Correa emitió un Decreto de Emergencia del Patrimonio Cultural del Ecuador, en cuyo cumplimiento, durante los años 2008 y 2009, se realizó un enorme esfuerzo por identificar, registrar, dotar de seguridades y administrar ese patrimonio.<sup>11</sup> Falta ver el efecto, a mediano y largo plazo, de esa inédita iniciativa, que estuvo a cargo del Ministerio Coordinador de Patrimonio Natural y Cultural y el INPC, pero es indispensable al menos mencionarla.

### El Ministerio de Cultura y el Sistema Nacional de las Culturas

Hasta el año 2006, como hemos visto, las tareas culturales del Estado ecuatoriano estaban divididas en diversas organizaciones, con poca coordinación entre ellas. Existía, sí, una Subsecretaría de Cultura dentro del Ministerio de Educación y Cultura, pero con poco presupuesto y, en la práctica, con poco poder. La gran propuesta de la revolución ciudadana en esta materia, si la entendemos correctamente, es doble: dar mayor importancia desde el Estado a los temas culturales y centralizar su acción a través del Ministerio de Cultura.

Se espera que esta propuesta se concrete a través de la promulgación de la Ley Orgánica de las Culturas, que seguramente creará el Sistema Nacional de las Culturas. Si bien esas nuevas instituciones todavía no existen, su solo nombre ya permite suponer que este proyecto se enmarca plenamente dentro del Proyecto nacional de la diversidad.

### El Sistema Nacional de las Culturas tendría como objetivos principales “fortalecer la identidad nacional

<sup>11</sup> Véase Ministerio Coordinador de Patrimonio (2010). *Informe Decreto de Emergencia de Patrimonio Cultural, 2008-2009, primera fase*. Quito: Sobocgrafic, 265 pp.

y las diversas identidades socioculturales, promover y proteger la diversidad de las expresiones culturales que conforman la nación; incentivar la libre creación artística y la producción, distribución y disfrute de bienes y servicios culturales; salvaguardar la memoria social y el patrimonio cultural, y democratizar el acceso a los bienes culturales”.<sup>12</sup>

El presidente Constitucional de la República, economista Rafael Correa, mediante Decreto Ejecutivo N° 5 del 15 de enero de 2007, creó el Ministerio de Cultura, con el propósito de que se encargue de las funciones que, antes de la expedición del presente, correspondían a la Subsecretaría de Cultura y que en adelante estarán orientadas a promover y estimular la cultura, la creación y la formación artística y la investigación científica.<sup>13</sup>

Hasta ahora la gestión del ministerio se ha basado en la reestructuración de las instituciones culturales previamente existentes, la promoción de la nueva Ley de las Culturas, la promoción de proyectos culturales como la Feria del Libro y la asignación de fondos a proyectos a nivel nacional con la Convocatoria a fondos concursables 2009-2010.

El Ministerio de Cultura cuenta a su interior con varias unidades, entre las que mencionamos las siguientes:

- Subsecretaría Técnica, que tiene como misión “dirigir y administrar el diseño y la ejecución de programas, planes y proyectos de promoción y difusión de la creatividad, gestión local y desarrollo cultural comunitario, conservación y desarrollo del patrimonio cultural, fomento a la economía de la cultura y formación y capacitación en el ámbito cultural y dirigir la consolidación y formulación de proyectos de políticas a ser aplicadas en el Sistema Institucional de la Cultura Ecuatoriana”.<sup>14</sup>
- Subsecretaría de Patrimonio, cuya misión es la de “suscitar procesos sociales, institucionales y técnicos de salvaguardia y potenciación del patrimonio material e inmaterial, natural y cultural

<sup>12</sup> Tomado de la página web del Ministerio de Cultura del Ecuador, [www.ministeriodecultura.gob.ec](http://www.ministeriodecultura.gob.ec)

<sup>13</sup> Tomado de la página web de la Presidencia de la República, bajo la búsqueda “ministerio de cultura” [www.presidencia.gob.ec](http://www.presidencia.gob.ec)

<sup>14</sup> De acuerdo a [www.ministeriodecultura.gob.ec](http://www.ministeriodecultura.gob.ec)



del Ecuador”.<sup>15</sup> Esto incluye dirigir la formulación de proyectos culturales, dirigir la investigación, conservación, preservación, restauración, exhibición y promoción del patrimonio cultural, así como el inventario de los bienes que forman parte de este patrimonio. También se encarga del manejo de la red virtual de museos, archivos y bibliotecas, y del programa de digitalización de documentos históricos, estudios georreferenciales y geográficos de bienes culturales y monumentos patrimoniales.

- Subsecretaría de Planificación, que se encarga de gestionar el Sistema Nacional de Cultura y de dirigir el canal de televisión Ecuador TV y la emisora de radio del Estado, que forman RTV Ecuador S.A.
- Departamento de Promoción y Difusión de la Creatividad, que se encarga de “dinamizar e irradiar los procesos creativos y recreativos en el propósito de aportar al desarrollo humano integral en las distintas especialidades y áreas de la cultura: artes escénicas, música y fonografía, literatura y el libro, artes del audiovisual, artes plásticas, otras y nuevas manifestaciones”.<sup>16</sup>
- Departamento de Fomento de la Economía y Cultura, cuyo objetivo principal es el promover la conformación de industrias, empresas y microempresas culturales, incentivando su legitimación y generando públicos para el consumo cultural.
- Departamento de Gestión Local y Desarrollo, que tiene como misión “promover la democracia cultural participativa, igualitaria e integradora, potenciando los derechos y valores comunitarios e identitarios, en la perspectiva del mejoramiento de la calidad de vida”.<sup>17</sup>
- Departamento de Comunicación Social, que es el organismo encargado del establecimiento de vínculos, sistemas y redes comunicacionales, además de la difusión de políticas, planes y proyectos culturales.
- Consejo Nacional de Cultura (CNC), organismo creado en 1984, para promover la cultura, y que hoy funciona bajo el tutelaje del Ministerio de

Cultura. El CNC tiene una sección de publicaciones, que incluye la Revista del Consejo Nacional de Cultura, y mantiene y promueve el Premio Nacional de Cultura Eugenio Espejo.

- Foncultura, organismo también anterior al Ministerio de Cultura, es el responsable de dar créditos y financiar programas culturales en música, arte, investigación, museos y bibliotecas.
- Sistema Nacional de Bibliotecas (Sinab), igualmente anterior al Ministerio de Cultura, que actualmente funciona bajo la dirección de este y del Ministerio de Educación. De acuerdo a fuentes oficiales<sup>18</sup> de la institución, actualmente existen: 25 bibliotecas en Azuay, 20 en Bolívar, 21 en Cañar, 20 en Carchi, 37 en Chimborazo, 19 en Cotopaxi, 47 en El Oro, 17 en Esmeraldas, 4 en Galápagos, 28 en Guayas, 18 en Imbabura, 37 en Loja, 22 en Los Ríos, 44 en Manabí, 22 en Morona Santiago, 14 en Napo, 29 en Pichincha, 4 en Orellana, 12 en Pastaza, 2 en Santo Domingo, 7 en Santa Elena, 22 en Sucumbíos, 24 en Tungurahua y 19 en Zamora Chinchipe.
- Archivo Nacional del Ecuador, también muy anterior al Ministerio de Cultura. “Es un archivo histórico de carácter permanente y que guarda fondos documentales de cinco siglos, los que pertenecen a tres períodos: la época hispánica, el breve lapso grancolombiano y el tiempo de la República”.<sup>19</sup> Su sede principal está en Quito y desde 1993 mantiene una dependencia en la ciudad de Ambato.

Es evidente que el Ministerio de Cultura y el Sistema Nacional de Cultura son organismos que se encuentran en proceso de organización y consolidación. Esos procesos tendrán, seguramente, efectos muy importantes en la institucionalidad cultural del país en los próximos años.

Hasta aquí hemos descrito las principales instituciones culturales estatales de ámbito nacional. Junto a ellas existen otras de nivel local, representadas por algunos municipios que han asumido importantes roles culturales.

<sup>15</sup> De acuerdo a [www.ministeriodecultura.gob.ec](http://www.ministeriodecultura.gob.ec)

<sup>16</sup> [www.ministeriodecultura.gob.ec](http://www.ministeriodecultura.gob.ec)

<sup>17</sup> [www.ministeriodecultura.gob.ec](http://www.ministeriodecultura.gob.ec)

<sup>18</sup> [www.sinab.gob.ec](http://www.sinab.gob.ec)

<sup>19</sup> [www.ane.gob.ec](http://www.ane.gob.ec)

## El Municipio Metropolitano de Quito<sup>20</sup>

Es, sin duda, uno de los ejemplos más notables de gobiernos locales que han asumido tareas culturales y han logrado un reconocido influjo, incluso más allá del ámbito estricto de su jurisdicción.

La organización del municipio capitalino también está en transformación, por lo que el resumen que ofrecemos a continuación no es necesariamente exacto. Sin embargo, podemos decir que el Municipio de Quito organiza su acción cultural a través de su Secretaría de Cultura, cuyo trabajo se fundamenta en ejes como el fomento a la creatividad, la memoria y el patrimonio, la participación y la interculturalidad, y que se encuentra conformada por las siguientes instituciones:

- La Fundación Museos de la Ciudad, que coordina, gestiona y plantea políticas para el Museo de la Ciudad, ubicado en el antiguo Hospital San Juan de Dios; el Yaku Parque-Museo del Agua, ubicado en los antiguos tanques de almacenamiento de agua en el barrio de El Placer, y el Museo Interactivo de Ciencia, que funciona en lo que fue la fábrica textil La Industrial, en Chimbacalle.
- El Centro Cultural Metropolitano, que ocupa el local que en la época colonial perteneció a la Universidad San Gregorio de los jesuitas, hoy muy bien restaurado, y cuenta con la Biblioteca Municipal, el Museo Alberto Mena Caamaño, una interesante exposición permanente y varias salas para exposiciones temporales y otras actividades culturales. El centro también gestiona las dos instituciones que se mencionan en el siguiente punto:
- El Centro Cultural Itchimbía, dedicado a la promoción de eventos culturales y exposiciones, y la Casa de las Artes La Ronda que también se dedica a la difusión del patrimonio y de las expresiones artísticas contemporáneas.
- La Fundación Teatro Sucre, que organiza y auspicia, principalmente, actividades musicales y escénicas no solamente en el Teatro Nacional

Sucre, sino en los teatros Variedades y México y en otros escenarios, incluso fuera del Distrito Metropolitano.

- El Centro Cultural Benjamín Carrión, dotado de una biblioteca, sala de conferencias y salas de exposiciones, y dedicado principalmente a eventos literarios, académicos y exposiciones de arte. Realiza importantes publicaciones.
- El Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural de Quito (Fonsal), que se ha dedicado a la reconstrucción, restauración y mejoramiento del Centro Histórico de la capital y de varios espacios patrimoniales en todo el Distrito Metropolitano, como el Centro de Convenciones Eugenio Espejo, el Centro de Arte Contemporáneo (en el edificio Bicentenario, antiguo Hospital Militar), los museos de sitio de Tulipe y La Florida y el parque arqueológico y ecológico Rumipamba. El Fonsal cuenta también con una notable área editorial “con el fin de fomentar la investigación sobre temas patrimoniales, apoyar la publicación de obras que se destacan por su elevada calidad científica, literaria y gráfica, y ponerlas en manos de los lectores que a través de estos títulos descubren el patrimonio vivo de Quito”.<sup>21</sup>

El Municipio Metropolitano ha contribuido, además, con la conformación de centros culturales parroquiales en lugares como Alangasí, Puembo, Puéllaro, El Tingo, Tumbaco, Conocoto y Chillo-gallo, entre otros. Cabe también mencionar que cada administración zonal del Municipio Metropolitano de Quito tiene un área dedicada a la gestión y promoción cultural.

## El Municipio de Cuenca

Su trabajo cultural se realiza a través de la Dirección Municipal de Educación y Cultura, cuya misión, de acuerdo a sus estatutos, es la de consolidar a Cuenca como una ciudad cultural, mediante programas de educación permanente, a través de la participación ciudadana y de instituciones públicas y privadas; respetar, fomentar y difundir su diversidad, su patrimonio, su actualidad y sus tradiciones para promocionarla, dentro y fuera del país, como una ciudad con identidad propia.

<sup>20</sup> En este punto agradecemos la generosa colaboración de Ana María Armijos, directora ejecutiva de la Fundación Museos de la Ciudad, y su equipo, quienes nos proporcionaron valiosa información sobre el MMQ, e incluso revisaron nuestro texto al respecto. Cualquier error que se haya deslizado es, desde luego, de nuestra sola responsabilidad. Véase también [www.museociudadquito.gob.ec](http://www.museociudadquito.gob.ec)

<sup>21</sup> [www.fonsal.gob.ec](http://www.fonsal.gob.ec)

Para lograr ese objetivo, el Municipio de Cuenca trabaja con tres propuestas básicas: música, arte y tradición. Con el fin de desarrollar estos tres ámbitos, se ha dedicado una partida presupuestaria para crear diferentes espacios para la cultura y para la conservación y ampliación de bienes culturales.

Además, el Municipio de Cuenca tiene varias dependencias culturales, algunas de las cuales constituyen importantes atractivos turísticos:

- Museo Municipal de Arte Moderno
- Museo Municipal Remigio Crespo Toral
- Biblioteca Municipal Daniel Córdova Toral
- Quinta Bolívar
- Planetario Municipal Ciudad de Cuenca
- Galería de la Alcaldía
- Red Municipal de Bibliotecas Rurales

### El Municipio de Ambato

La gestión del Municipio de Ambato gira en torno al Centro Cultural La Lira, que cuenta con un museo de arte contemporáneo y diversos servicios turístico-culturales.

Además, son dependencias del Municipio de Ambato varias casas y quintas del período republicano que se han restaurado:

- Quinta de Juan Montalvo
- Casa y mausoleo de Juan Montalvo
- Quinta de Juan León Mera
- Casa del Portal
- Casa Eugenia Mera

Existen varios otros municipios que se esfuerzan por la protección de la cultura y el patrimonio de sus ciudades. Podemos nombrar los municipios de Ibarra, Otavalo, Manta, Loja, entre otros, pero detallar la acción de cada uno sería un trabajo demasiado extenso para estas pocas páginas. Bastará, entonces, con resaltar que la acción de estos municipios ha ido revalorizando los atractivos turísticos, culturales y patrimoniales de sus respectivas ciudades. Desde luego, hay otros municipios que han puesto, relativamente, menos empeño en tareas culturales.

Dentro del mismo ámbito de lo público, hay otras organizaciones culturales. Como ejemplo de ellas cabe mencionar al Centro Interamericano de Artesanías y Artes Populares (Cidap), con sede en Cuenca, creado por acuerdo entre el Gobierno del Ecuador y la Organización de Estados Americanos (OEA). El Cidap se ha dedicado a financiar la investigación y difusión de la cultura popular ecuatoriana. Cuenta con un extenso centro de documentación que tiene una colección de documentos, archivo histórico, archivo sonoro, archivo videográfico, archivo gráfico, archivo referencia, una biblioteca y hemeroteca y un centro de publicaciones especializado.

La Orquesta Sinfónica Nacional del Ecuador fue fundada en 1949. Ha recibido varios reconocimientos, entre ellos, el Premio Nacional Eugenio Espejo en el año 2007. Es “la más alta representante de la música académica en Ecuador”.<sup>22</sup> Interpreta obras de la música occidental y composiciones ecuatorianas.

Por último, y aunque sea injusto mencionarlas en forma tan general y breve, hay una serie de instituciones, algunas públicas, otras semipúblicas o privadas, que realizan importantes tareas culturales.

Entre ellas están muchas de las universidades ecuatorianas, sea porque mantienen carreras relacionadas con la cultura; porque realizan abundantes publicaciones “culturales”; porque han organizado muchas de las más grandes, modernas y funcionales bibliotecas del país, o finalmente, porque han creado y mantienen unidades específicamente culturales. Tal es el caso, simplemente a manera de ejemplo, de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, que tiene el Museo Jacinto Jijón y Caamaño, el Archivo Juan José Flores y un magnífico centro cultural, donde permanentemente se realizan diversas exposiciones y eventos culturales.

De la misma manera, injusta por la brevedad, hay que mencionar a las academias. Nombramos a las dos más antiguas y prestigiosas:

- Academia Ecuatoriana de la Lengua, establecida en Quito en 1874, forma parte de la Asociación de Academias de la Lengua Española.
- Academia Nacional de Historia, fundada en Quito por Federico González Suárez en 1909, publica su centenario *Boletín*, la más importante revista ecuatoriana de historia.

<sup>22</sup> [www.sinfonicanacional.gob.ec](http://www.sinfonicanacional.gob.ec)

- Esta lista no agota las instituciones públicas que hacen cultura. Por ejemplo, dejamos sin mencionar, simplemente por razones de espacio, a los consejos provinciales, varios de los cuales tienen bien ganado prestigio en este aspecto.

### Las instituciones privadas

En Ecuador existen también institutos, organizaciones y fundaciones privadas, con y sin fines de lucro, que se han dedicado a fomentar la cultura. Para culminar esta visión panorámica de las instituciones culturales ecuatorianas, corresponde mencionar, a manera de ejemplos, algunos de esos organismos.

El Centro de Investigaciones Ciudad, “busca contribuir a que se haga efectivo el ejercicio del derecho a vivir bien en la ciudad en condiciones justas y democráticas. Genera conocimientos y propuestas a través de procesos de investigación, formación, difusión, documentación, consultoría, asesoría, intervención, monitoreo, evaluación y acompañamiento, a nivel urbano, local, nacional e internacional”.<sup>23</sup> En sus instalaciones se puede encontrar una excelente biblioteca y archivo sobre el desarrollo urbano de las principales ciudades del Ecuador, así como abundante información respecto a urbanismo y cultura urbana.

El Centro Cultural Afroecuatoriano, el cual, “desde su finalidad específica y partiendo de la realidad del pueblo negro, se propone colaborar con los afroecuatorianos a la toma de conciencia de su identidad, a través de dos ejes complementarios: el análisis socioeconómico-político-cultural y la profundización bíblico-teológica afroamericana, proporcionando a su organización en unión con otros grupos étnicos y sectores populares, para avanzar en la construcción de una sociedad más justa y humana”.<sup>24</sup> Dentro de sus actividades está, por ejemplo, la promoción y organización de eventos como los congresos de historia del negro en Ecuador.

En el ámbito documental existen algunos archivos y bibliotecas, así como fondos editoriales importantes, que no forman parte de las redes gubernamentales, pero que son un gran aporte a la investigación y difusión de la cultura ecuatoriana. Quizá el más relevante sea la Biblioteca Ecuatoriana Aurelio Espinosa Pólit, que lleva el nombre de su fundador, el más

importante humanista ecuatoriano del siglo XX. Pertenece a la Compañía de Jesús y tiene su sede en Cotacollao, al norte de la ciudad de Quito. Cuenta con una biblioteca compuesta por libros, revistas, periódicos, folletos y publicaciones menores, un museo y un extenso archivo documental. “En la sección Archivo, se conservan muy especialmente epistolarios, memorias, manuscritos y obras inéditas de autores nacionales y documentos que guardan testimonios de la patria y constituyen verdaderos tesoros. En este archivo, por ejemplo, es posible encontrar documentos pertenecientes a tres etapas importantes de la vida de nuestro país: la Colonia, la Independencia y la República”.<sup>25</sup>

Dentro de las organizaciones dedicadas a promover el acceso a la cultura, cabe resaltar el papel de las editoriales. Hay varias instituciones de esta índole, de las cuales nos referiremos solo a dos de las más importantes.

Editorial Abya-Yala, organización salesiana dedicada, desde 1977, a publicar trabajos sobre las culturas indígenas del Ecuador. Ha ampliado su campo de gestión hasta incluir el Centro Cultural Abya-Yala, donde se da espacio a manifestaciones culturales.

La Corporación Editora Nacional es una editorial de carácter académico, sin fines de lucro, dedicada a difundir estudios sobre Ecuador, fundamentalmente en el área de ciencias sociales, y elaborar manuales para estudiantes. Entre sus colecciones están:

- Biblioteca de Historia
- Biblioteca Ecuatoriana de Arqueología
- Biblioteca General de Cultura
- Biblioteca de Ciencias Sociales
- Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano
- Biblioteca Ecuatoriana de Ciencias
- Biblioteca Ecuatoriana de la Familia
- Biblioteca General de la Cultura
- Nueva Historia del Ecuador

En el campo de la música se destaca la Fundación Filarmónica Casa de la Música, organización sin fines de lucro, resultado de la fusión entre la Sociedad Filarmónica de Quito y la Casa de la Música Hans y Gi

<sup>23</sup> [www.ciudad.org.ec](http://www.ciudad.org.ec)

<sup>24</sup> [www.centroafroecuatoriano.com](http://www.centroafroecuatoriano.com)

<sup>25</sup> [www.beaep.org.ec](http://www.beaep.org.ec)

Neustaetter. Cuenta con excelentes instalaciones, entre las que se destaca una hermosa sala de conciertos de impecable acústica, una de las mejores de Sudamérica.<sup>26</sup> Cabe resaltar la importante labor de difusión musical que realiza la fundación, así como la circunstancia, no muy común en Ecuador, de una organización cultural que funciona con excelencia gracias al entusiasmo y generosidad de sus socios y patrocinadores y al legado de la filántropa doña Gi Neustaetter, ya fallecida.

En las artes plásticas cabe mencionar al menos las siguientes organizaciones:

La Bienal de Cuenca, cuyo mandato consiste en “organizar una muestra internacional cada dos años, que congrege las últimas manifestaciones de las artes visuales contemporáneas”.<sup>27</sup> Hasta el momento se han realizado diez ediciones, la última a finales de 2009. La Bienal ha adquirido un notable prestigio.

La Fundación Guayasamín, que difunde la obra del artista Oswaldo Guayasamín (Quito, 1919-1999) y salvaguarda el patrimonio cultural dejado por él. Administra el museo Capilla del Hombre en Quito (Bellavista).<sup>28</sup>

La Fundación Casa de Kingman difunde la obra del maestro Eduardo Kingman Riofrío (Loja, 1913-San Rafael, Pichincha, 1997), cuya casa ha sido convertida en museo y espacio para eventos culturales.<sup>29</sup>

Para el caso del teatro y las artes escénicas, la gestión de proyectos como Futuro Sí, escuela de danza para jóvenes gestionada por Wilson Pico, y la Sala Mariana de Jesús en la CCE, la organización del Festival Internacional de Teatro en Manta y la Escuela de Teatro Casa Malayerba resaltan como los más importantes. También se puede mencionar a la Fundación Teatro Bolívar, dedicada a la restauración de ese ícono quiteño, parcialmente destruido por un incendio, y a la organización de eventos musicales y artísticos.

En cuanto al cine y las artes audiovisuales en Ecuador, el principal organismo rector es el Consejo Nacional de Cine, parte del Ministerio de Cultura, pero con acción independiente en cuanto a asignación de presupuestos. La Asociación de Cineastas

de Ecuador (Asocine) es otra de las instituciones relevantes en este campo, junto con el Instituto Superior Tecnológico de Cine y Actuación (Incine), el primer centro de educación superior especializado en Ecuador, creado en el año 2005.

Terminamos con una observación general indispensable. El panorama de la institucionalidad cultural ecuatoriana está cambiando rápida y profundamente, no solo porque la propia sociedad ecuatoriana atraviesa por una etapa de cambios cada vez más rápidos, sino por las políticas del Gobierno de la revolución ciudadana, que en lo cultural se expresan principalmente a través de la próxima promulgación de la primera Ley de Cultura y la creación del Sistema Nacional de las Culturas y del Ministerio de Cultura. Frente a esas nuevas políticas e instituciones algunos avizoran, con esperanza, el nacimiento de una nueva era caracterizada por un mayor apoyo del Estado a las actividades culturales y, por lo mismo, de mayores recursos y posibilidades. Otros, por el contrario, temen un mayor control, ineficacia y burocratismo de las instituciones culturales y, por consiguiente, un próximo decaimiento de la vida cultural, que por su propia naturaleza debería ser diversa, vital y crítica. Renunciamos a cualquier pretensión de predecir el futuro y nos limitamos a señalar el innegable interés —académico y vital— de los procesos que se están gestando.

<sup>26</sup> Véase [www.casadelamusica.ec](http://www.casadelamusica.ec)

<sup>27</sup> [www.bienaldecuenca.org](http://www.bienaldecuenca.org)

<sup>28</sup> [www.guayasamin.com](http://www.guayasamin.com)

<sup>29</sup> [www.fundacionkingman.com](http://www.fundacionkingman.com)





Guayaquil, 1920. Embarque de cacao



## 2. Economía



# ECUADOR: LA EVOLUCIÓN DE SU ECONOMÍA 1950-2008

**Fernando Carvajal**

*Profesor de la Universidad de Cuenca*

## Introducción

### El período desarrollista de 1950 a 1980

#### *El boom bananero*

Ecuador inicia la segunda mitad del siglo XX con el auge en la producción y exportación bananera, con el que consolida su tradicional modelo primario exportador. Con él se pretende superar un largo período de estancamiento, que se inicia en los años veinte, con la caída de las exportaciones del cacao, que continúa en los años treinta por los efectos de la gran depresión internacional de 1929, y que no logra ser remontado hasta muy avanzada la década del cuarenta.

El auge de la economía bananera se dinamiza en medio de un ambiente institucional distinto. Se acepta la planificación como instrumento para un crecimiento ordenado, una mayor intervención del Estado para armonizar los intereses de los grupos de poder en juego, y se recurre con frecuencia a la ideología del desarrollo elaborada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) e inspirada en el keynesianismo, como factor de cohesión de las pugnas sociales. Se intenta un reacomodo de las fuerzas políticas y sociales dominantes en pos de un nuevo proyecto de país. En efecto, funciona un tácito acuerdo entre los sectores oligárquicos tradicionales, los grupos emergentes de una burguesía vinculada a la actividad industrial y los sectores medios urbanos, acuerdo orientado a una modernización de la producción y la sociedad a través del proyecto regional de la industrialización por sustitución de importaciones.

Con la producción y exportación bananera se provocan importantes cambios en la economía ecuatoriana: se amplía la frontera agrícola, especialmente en la Costa; se multiplican las relaciones salariales; se propicia la pequeña y mediana propiedad para la producción de la fruta; se realizan importantes obras de infraestructura vial y portuaria que fortalecen el proceso de integración nacional; crecen varias ciudades pequeñas e intermedias, Machala, Quevedo, Santo Domingo; se incrementa el crédito; se incentiva el mercado interno y se produce un importante movimiento migratorio de la Sierra a la Costa.<sup>1</sup> La gran empresa, extranjera y nacional, si bien adquiere algunas grandes propiedades para la producción, se concentra en la comercialización de la fruta, logra su control monopólico, y por esa vía accede a la mayor parte de la renta generada. Entre la United Fruit y la Standar Fruit, empresas estadounidenses, y la Exportadora Bananera Noboa, nacional, concentran más del 50% de las exportaciones, y no más de ocho empresas controlan el 90% (Acosta, 2006: 101).

El crecimiento de las exportaciones del banano ecuatoriano, como el de otros productos primarios de la región, fue posible porque ocurre en medio de la fase expansiva del capitalismo internacional de posguerra que genera una creciente demanda. A ello se suma, en el caso de nuestro país, la oportunidad de sustituir la producción centroamericana del banano, cuyas grandes plantaciones, en manos de empresas transnacionales como las mismas United Fruit y Standar Fruit, habían sido afectadas por enfermedades como el mal de Panamá y la

<sup>1</sup> La población en la Costa pasó del 40,6% en 1950 al 47% en 1962, y a 49% en 1974 (Larrea, 2006: 71).

sigatoka amarilla (Larrea, 2006: 62). En esa coyuntura, juegan un papel destacado la Junta Nacional de Planificación, fundada en 1954, y el Banco Nacional de Fomento que canaliza el ahorro nacional para la inversión en este sector de la economía.

El *boom* del banano tuvo un buen comienzo en el Gobierno de Galo Plaza Lasso (1948-1952), por la fuerte inversión pública pactada con las transnacionales y las facilidades de crédito a los productores. A fines de la década del cincuenta, se desaceleran las exportaciones a consecuencia de la caída de los precios debido a la sobreoferta de la fruta, pues para ese entonces las plantaciones centroamericanas se habían recuperado, y avanzada la década del sesenta, esta tendencia declinante se agrava por efecto del agotamiento de la fase expansiva del capitalismo internacional que provoca el deterioro de los términos de intercambio para las exportaciones primarias de América Latina. La balanza comercial en el país se hace negativa, los tradicionales problemas de la economía ecuatoriana nuevamente se ponen a flor de piel y a la espera de un nuevo *boom*, que llega en los años setenta con el “oro negro”.

Las exportaciones crecieron de 63,1 millones de dólares en 1950 a 102,56 millones en 1960, y a 199,07 millones en 1971;<sup>2</sup> mientras las importaciones pasaron de 41,33 millones en 1950 a 115,18 en 1960, y a 340,1 en 1971, haciendo que la balanza comercial sea positiva solamente hasta 1956; luego, será negativa hasta la llegada del petróleo. Esto da cuenta de los límites del modelo de acumulación centrado en la agroexportación.

El paisaje de la Costa ecuatoriana se transformó radicalmente con la expansión de la producción bananera. Larrea (2006) registra que “hacia 1948 la mayor parte de la región estaba cubierta por bosques naturales, y el desarrollo vial era sumamente reducido. Hacia 1951, la Cepal (*El desarrollo económico de Ecuador*, 1954) estimaba un área sembrada de banano de 45.000 hectáreas, que ascendieron a 142.270 en 1954, a 190.361 en 1964, y a 214.592 en 1968” (2006: 64). Sin duda, un crecimiento acelerado de la economía agrícola ecuatoriana tuvo su contraparte: destruyó los bosques húmedos y secos de la Costa.

La producción bananera en la Costa se complementa con la producción y exportación de cacao y

café, y la producción de otros bienes para el consumo nacional como arroz, carne, azúcar. En las plantaciones, que de manera preponderante eran medianas y pequeñas, se consolidan relaciones salariales. En la Sierra, en cambio, se reproduce la estructura de la hacienda, el huasipungo y las relaciones precarias; su producción de cereales, papa, hortalizas, lácteos estaba destinada al mercado interno. Los bajos costos de la producción de alimentos permitía abaratar la reproducción de la fuerza de trabajo a nivel nacional y con ello ganar competitividad para las exportaciones. De hecho, las remuneraciones de los trabajadores de las plantaciones ecuatorianas estaban por debajo de la de los trabajadores centroamericanos. A estas actividades económicas se suman la comercial y financiera que captan importantes valores de la riqueza generada. En las ciudades, los sectores medios encuentran opciones de empleo gracias a la ampliación de la burocracia estatal, así como otros sectores encuentran oportunidades laborales por la creciente obra pública.

La “estabilidad” de la economía ecuatoriana en este período propició también la “estabilidad” política. Como antecedente, si se hace un recorrido desde 1925, año de la Revolución Juliana, hasta 1948, entre presidentes electos democráticamente, encargados del poder y jefes supremos o dictadores, el país soportó 23 Gobiernos, un promedio de uno por año (Llerena, 2006: 115), manifestación evidente de la crisis de hegemonía que dominaba el escenario político nacional. En contraste con ello, se generó un proceso organizativo de los sectores subalternos como el campesinado, los trabajadores y los estudiantes universitarios agrupados en la FEL, las centrales sindicales y la FEUE respectivamente, que participaron de manera gravitante en algunas coyunturas, como en La Gloriosa de 1945. En el período de la estabilidad, le suceden al presidente Galo Plaza: Velasco Ibarra (1952-1956), que por única ocasión, en sus cinco períodos, culmina su Gobierno, y Camilo Ponce Enríquez (1956-1960), en cuyo régimen se enciende una vez más la conflictividad social y política que se pone de manifiesto en 1959, cuando se reprime con violencia una protesta popular en Guayaquil que deja un saldo de cientos de muertos. El acuerdo de los sectores dominantes, que se expresa en los Gobiernos de un liberal entregado a los intereses de las empresas estadounidenses, de un populista de la derecha oligárquica y un

<sup>2</sup> Información del Banco Central, publicada por Alberto Acosta (2006: 351).

socialcristiano que renueva la imagen del sector conservador tradicional, había llegado a su fin. Termina el auge bananero, se agota el acuerdo oligárquico, fenece el período de la estabilidad política.

En la década del sesenta, tras los cortos Gobiernos de Velasco Ibarra y Arosemena Monroy, la Junta Militar que gobierna el país entre 1963 y 1967 propone, en el marco de un régimen dictatorial y represivo, un programa desarrollista que contempla medidas proteccionistas para la industria, reforma agraria, modernización urbana, continuar con la vialidad y el fortalecimiento de las instituciones del Estado. Por supuesto, esta dictadura surge como un eslabón en las estrategias anticomunistas acordadas entre los sectores militares de la región y el Departamento de Estado de Estados Unidos, como una respuesta al triunfo de la Revolución cubana, y para hacer frente a la emergencia de varios proyectos insurgentes en Latinoamérica. Por su naturaleza, este Gobierno no estuvo en posibilidades de armar una alianza con los sectores de la sociedad interesados en un proyecto desarrollista o un programa reformista. La dictadura nació, creció y murió en la más absoluta soledad; ni la oligarquía, ni las burguesías emergentes, ni los sectores medios, y mucho menos los trabajadores y campesinos podían respaldarla.

Sin embargo de ello, medidas como la reforma agraria, que pretendía modernizar la estructura productiva para satisfacer las necesidades del capitalismo ecuatoriano, tuvieron cierta aplicación; de hecho, tierras en manos de la asistencia social y la Iglesia fueron revertidas a varias comunidades campesinas. Se inicia la entrega de huasipungos, se extienden las relaciones salariales y empieza una lenta transformación de las tradicionales haciendas en empresas, como las ganaderas o algunas agrícolas mecanizadas en los valles. Estos procesos fortalecen los flujos migratorios de trabajadores hacia las ciudades. Los cambios de la estructura agraria a partir de la ley de 1964 tuvieron limitada incidencia en el régimen de tenencia de la tierra, más aún si se considera que las comunidades indígenas y los exhuasipungueros fueron confinados a las tierras más altas y menos productivas. Los cambios en el agro se complementan con una agresiva política de colonización en el Oriente, mediante la cual se desactivan conflictos sociales por el acceso a la tierra, y constituyen, además, una salida a las crisis de sequía en varias provincias de la Sierra y la Costa.

La región centro sur de la Sierra, conformada por Cañar y Azuay, durante las décadas de los años cincuenta y sesenta vive un proceso distinto. En estas provincias de tradicional especialización en las actividades artesanales, la producción y exportación del sombrero de paja toquilla se convierte en el vehículo de integración al comercio internacional, y en el eje en torno al cual se dinamiza la economía regional. Sin embargo, estas actividades entran en una severa crisis por la caída de los precios internacionales del sombrero, con lo cual se desarticulan los principales mecanismos de acumulación para el sector empresarial y, al mismo tiempo, de reproducción de la vida familiar en la población rural. La crisis del sombrero de paja toquilla marca una tendencia distinta a la que vivió la Costa ecuatoriana, pues impulsa un proceso emigratorio importante, primero a nivel interno con las estrategias de colonización al Oriente y la vinculación a la producción estacionaria de la Costa, y más tarde, hacia el exterior. Allí encontramos a los emigrantes pioneros que construyeron las primeras rutas y caminos subrepticios para llegar a Nueva York o Chicago, que tejieron las primeras redes, que abrieron posibilidades para el empleo y crearon lenguajes y canales de comunicación en sociedades culturalmente extrañas, poco tolerantes cuando no hostiles. Migración a la que se suma otra corriente que, desde otras provincias del país, se dirige a Venezuela, Canadá y los propios Estados Unidos, atraída por el crecimiento de sus economías.

#### *El boom petrolero*

En la década de los años setenta, el proyecto desarrollista encuentra mejores posibilidades materiales para su realización; sin embargo, el sujeto social y político encargado de su conducción no termina de configurarse. Ello explica que luego de los Gobiernos interinos de Clemente Yerovi y Otto Arosemena; de los Gobiernos de Velasco que asume su quinta presidencia tras las elecciones de 1968 y como dictador desde 1970, sean nuevamente las Fuerzas Armadas, a través del general Rodríguez Lara, quienes se encarguen de dirigir los destinos del país desde 1972, en un momento en que se inicia la exportación petrolera que aporta ingentes recursos para la gestión del país. Ciertamente, un proyecto desarrollista como el que se impone en la región no podía ser liderado por la vieja oligarquía; tampoco se contaba con una burguesía que se haya consolidado como

clase y esté dispuesta a romper su tradicional subordinación a los círculos oligárquicos. Los militares, una vez más, llenaron el vacío.

La dictadura militar, con su Plan de desarrollo nacionalista y revolucionario 1973-1977, se propuso utilizar los excedentes de la exportación petrolera para transformar la estructura productiva nacional; impulsar un plan de industrialización sustitutiva de importaciones; diversificar la producción nacional; ampliar el mercado interno; fortalecer los procesos de integración regional, particularmente en el espacio andino, y modernizar la estructura del Estado. Un programa de Gobierno que correspondía a una ideología que ya se había regado en el país. La dictadura dicta una segunda Ley de Reforma Agraria (1973) para ejecutar varias políticas orientadas a desconcentrar la propiedad de la tierra, y aplica otros decretos ejecutivos (como el 1001 de la dictadura velasquista) para atender aspiraciones de las cooperativas campesinas organizadas en la Costa.

Algunos indicadores señalados por Larrea dan cuenta de la dependencia de la economía ecuatoriana respecto al recurso petrolero, que a su vez pone de manifiesto su vulnerabilidad. Las exportaciones petroleras crecen de manera acelerada de 199 millones de dólares en 1971 a 1.124 millones en 1974, y alcanzan 2.481 millones en 1980. Cifras que toman en cuenta el incremento de los precios de 2,4 dólares el barril a 13,4 y luego a 35,2 dólares para los mismos años, es decir, que en una década se incrementan más de diez veces. El petróleo ha contribuido, en promedio, con el 47% de las exportaciones del país entre 1972 y 2003; las rentas petroleras han significado un 45% de los ingresos del Estado entre 1987 y 1996, y el 33% entre 1997 y 2003 (Larrea, 2006: 92). La política petrolera, al menos en el período de Rodríguez Lara, tiene un corte nacionalista: hizo posible la participación en el cártel de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), la conformación de la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE), la construcción de la Refinería Estatal en Esmeraldas y la constitución de Flota Petrolera Ecuatoriana (Flopec).

En la década del setenta, la industria tiene un crecimiento importante gracias a las políticas proteccionistas, el crédito y las subvenciones del Estado. Su tasa de crecimiento tiene un promedio de 9,1%, que contrasta con el decrecimiento en el orden de

0,7% en el período 1982-1990, y la leve recuperación del 1,9% en la siguiente década. Tras el período desarrollista, las políticas de ajuste estructural iniciadas en 1982 provocan una virtual desindustrialización.

En Ecuador, como en varios países de la región, esta industrialización tuvo varias limitaciones, entre otras: a) haber conferido mucha atención a la inversión en capital fijo y desatender la expectativa de empleo; b) mantener bajas remuneraciones a los trabajadores; c) depender del mercado externo en la provisión de insumos para la producción (Larrea sostiene que en un 80%); d) sostener una débil articulación con otros sectores de la economía; e) reproducir una apertura indiscriminada al capital transnacional, a pesar de las regulaciones del Acuerdo de Cartagena, y f) consolidar una estructura monopólica.

La dictadura de Rodríguez Lara cumple con buena parte de su programa: avanza en la aplicación de la reforma agraria en la Sierra, entrega tierras a las cooperativas arroceras en la Costa, amplía la frontera agrícola en el Oriente con los procesos de colonización; canaliza importantes inversiones para la infraestructura de generación hidroeléctrica, y cumple con los acuerdos en función de la integración regional andina. Esas políticas se complementan con otras acciones reformistas para mejorar y diversificar la producción y distribución, y así potenciar el mercado interno, como la presencia de la Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización (ENAC), la Empresa Nacional de Productos Vitales (Enprovit), la empresa de fertilizantes, la construcción de silos. No hay avances importantes en la redistribución de los ingresos en favor de los más necesitados; es más, los sectores de más bajos ingresos disminuyeron su participación en el ingreso nacional.<sup>3</sup> Y es que la estrategia de desarrollo que se impulsa en el país, de manera similar a lo que ocurre en otros países de la región, hace que este “modelo” sustitutivo de importaciones permita un mejoramiento en la calidad de vida de los sectores medios. Sin duda, los más beneficiados del proceso son esos emergentes sectores empresariales estructurados monopólicamente y, tras de ellos, las viejas oligarquías que se modernizan para acoplarse al nuevo modelo de acumulación de capital.

<sup>3</sup> La participación de los trabajadores a través de los sueldos y salarios que fue del 54% del valor agregado en 1960, cae al 33% en 1970 y al 30% en 1975 (Pacheco, 19, 169).



El tránsito de la dictadura de Rodríguez Lara a la del triunvirato marca el fin de la fugaz aplicación del modelo desarrollista en Ecuador. Si bien hemos considerado el año 1982 como el punto de inflexión entre el desarrollismo y la vigencia de las políticas de ajuste estructural, hay que reconocer que desde 1977 se inicia una política para desarmar la estrategia cepalina.

La época dorada de la posguerra concluye a fines de los sesenta. Estados Unidos enfrenta un grave déficit en la balanza de pagos. Sin respetar acuerdos internacionales, dispone en 1971 la inconvertibilidad del dólar. Terminado el primer lustro de la década del setenta, la economía internacional se sumerge en una prolongada crisis. Esa crisis económica y la crisis militar en Medio Oriente explican el vertiginoso incremento de los precios del petróleo que beneficia a la economía ecuatoriana, como explica también la circulación de grandes volúmenes de dólares por Latinoamérica, que incentivan el irresponsable endeudamiento de los Gobiernos y del empresariado privado. Esta crisis marca el final del predominio del pensamiento desarrollista y su sustitución por un nuevo paradigma: el monetarista, que da sentido a los programas del ajuste estructural.

No es extraño, por tanto, que con el triunvirato militar, en la segunda mitad de la década del setenta, se cambie la legislación agraria; se supriman las políticas proteccionistas para la industria; se incursione en un agresivo endeudamiento externo;<sup>4</sup> se resquebrajen las posiciones nacionalistas del período anterior; se reprima de manera severa al movimiento sindical y campesino; se forje un ambiente de violencia en el país, testimonio de lo cual fue la masacre perpetrada contra los trabajadores en el ingenio azucarero Aztra y el asesinato del dirigente del Frente Radical Alfarista, Abdón Calderón Muñoz. Las fuerzas sociales y políticas del país presionan a la dictadura para recuperar el orden democrático constitucional. Se prepara un plebiscito para escoger una constitución de entre dos proyectos, y luego se organiza el proceso electoral en que compiten por la hegemonía los tradicionales grupos oligárquicos provenientes del viejo modelo de acumulación primario exportador, modernizado en las décadas de los años sesenta y setenta, y los nuevos sectores empresariales

formados en la época desarrollista, muchos de ellos con orígenes en la oligarquía terrateniente serrana. La ideología dominante, sin duda, acompaña a estos últimos; el poder, sin embargo, corría a favor de los primeros. Luego de una corta transición, la vieja y experimentada oligarquía, de mano del Partido Social Cristiano, recupera el poder para ejercerlo por varias décadas, incluso con la presencia de Gobiernos socialdemócratas y demócratacristianos de por medio.

Con la muerte de Jaime Roldós, en 1981, se diluye el programa reformista, e irónicamente, con la gestión presidencial de Osvaldo Hurtado, fenece el discurso desarrollista; se cierra el período 1950-1982 con una economía que ha crecido seis veces, a una tasa promedio del 5,8%; entran galopantes los programas de ajuste estructural. La Constitución de 1978 vino a ser la expresión normativa de lo ya vivido, y entra en contradicción con lo que estaba por construirse, el proyecto reconocido socialmente como neoliberal.

## El período neoliberal de 1980 a 2006

### *La globalización neoliberal*

La crisis de 1973-1975, caracterizada como una crisis de sobreproducción, se genera en los países centrales y da lugar a una larga depresión de la economía mundial. Se pone de manifiesto el agotamiento del patrón de industrialización que había dinamizado la economía desde los años cuarenta y su división internacional del trabajo. Se crean las condiciones para la quinta revolución científico-técnica que servirá de soporte para la reestructuración productiva del capital y la posibilidad de emprender en una nueva onda larga. Las empresas transnacionales, que desde los años sesenta asumían de manera creciente el control de las actividades productivas, el comercio, la producción de conocimientos, los servicios y en especial el sector financiero, son las llamadas a dirigir esta reestructuración productiva, núcleo vertebrador de esta fase de la mundialización.

En la década de los años ochenta, Estados Unidos y Gran Bretaña, liderando a las grandes potencias mundiales, ejecutan medidas orientadas a la recuperación de la hegemonía, estrategia que acompaña a la reestructuración del capital. Se aplican las nuevas tecnologías de la información y comunicación, la microelectrónica, la genética, la robótica, para relanzar la producción capitalista mundial.

<sup>4</sup> Para 1975 la deuda externa se ubica en 512,7 millones de dólares, 12% del PIB; para 1979 en 3.554,1 millones, que representa el 38% del PIB, y para 1982 en 6.632,8 millones, es decir, el 50% del PIB.

Sin embargo, los esfuerzos fueron insuficientes; los resultados obtenidos a lo largo de esa década dejan más frustraciones que éxitos. Si el producto interno bruto per cápita PIB/pc para la economía mundial en la década de los sesenta había crecido a un promedio superior al 3%; si en la década del setenta, en que se inicia la crisis, lo había hecho a un ritmo del 2%; en los años ochenta, apenas creció a un promedio algo superior al 1%, y en la última década del siglo pasado, llegó a un 1,3% (Cepal, 2003).

La opción de reestructurar el aparato productivo en los centros requería una alta centralización de los capitales para su financiamiento. Ello provocó un acelerado retorno de las masas de valor que en la década anterior se habían dispersado hacia las periferias como ofertas crediticias de bajo rendimiento. Este retorno va acompañado de una elevación sin precedentes de las tasas de interés, que desencadena “la crisis de la deuda”, que hasta el presente asfixia las posibilidades de desarrollo en las periferias. Los organismos internacionales del Bretton Woods se convierten en los instrumentos de presión encargados de elaborar, negociar e imponer los programas de ajuste que hacen posible trasladar los recursos de las periferias a los centros. Según Acosta (2006), entre 1980 y 1990, América Latina realizó transferencias netas de capital hacia los países desarrollados por un valor de 228 mil millones de dólares, sobre todo a los acreedores de Estados Unidos. Esto significa que en esa década se hace un pago neto de 228 mil millones de dólares; lo curioso es que la deuda que estuvo en 1980 en 222 mil millones, con nuevos créditos y por la magia de las tasas de interés, escala a 442 mil millones para 1990. Para el caso del Ecuador, señala este autor, entre 1980 y 2000 el país “pagó por concepto de capital e intereses 75.908,2 millones de dólares, y en el mismo lapso recibió como nuevos desembolsos 65.678,8 millones: transferencia neta negativa de 10.229,4 millones, a pesar de lo cual la deuda creció en 6.931,7 millones, pues pasó de 6.633 a 13.564,5 millones en el período mencionado” (Acosta, 2005: 156).

Si tomamos en cuenta que en la mayoría de los países de América Latina, siguiendo las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) en sus cartas de intención, se hizo lo que en Ecuador ejecutó el presidente Hurtado a través de la “sucretización”, esto es, trasladar buena parte de la

deuda privada al Estado para que sea cubierta con los recursos de la sociedad, tendremos que los trabajadores y pueblos de América Latina terminan financiando la reestructuración productiva de los países desarrollados.

Como toda gran crisis, esta pone en el banquillo de los acusados al pensamiento dominante anterior, el keynesiano, y sobre su interpelación pretende legitimar a uno nuevo, llamado a sustituirlo, más allá de que “lo nuevo” termine siendo un maquillaje de algo extraído del baúl de la historia. En torno a ese pensamiento de matriz neoclásica se configuran los programas de ajuste estructural con el propósito de lograr la estabilidad macroeconómica, convertida en el gran objetivo y razón de ser de las economías y los Estados. La aplicación del programa se hace en distintas fases; en una primera, se procura la liberalización de los mercados internos, el aperturismo, la privatización de los bienes públicos y la flexibilización laboral, atendidas en la década de los años ochenta; en una segunda, lo relacionado a las políticas públicas focalizadas para atender a la población en extrema pobreza y que se aplican de manera preferente en la década del noventa, y finalmente, en una tercera, las reformas institucionales —como en la administración de justicia o en la organización territorial a través de la descentralización— que corresponden al recetario de inicios del nuevo siglo.

#### *Los efectos del ajuste*

En el país, las políticas de ajuste estructural, acompañadas de la ideología neoliberal, han dominado el curso del capitalismo desde 1982 hasta el primer lustro de la década de 2000. Han sido parte de este proyecto los Gobiernos de Hurtado, Febres Cordero, Borja y Durán Ballén (con el que se cierra el período de estabilidad “democrática”). Luego, los Gobiernos del período de la inestabilidad, que se inicia con la elección de Bucaram en 1996 y su caída a los pocos meses, a quien le siguen Alarcón, Mahuad (también elegido y derrocado), Noboa, Gutiérrez (elegido y derrocado), y Palacio que cierra el período, sin incluir algunos otros fugaces personajes que se encargaron del poder por algunas horas. Han llegado al Gobierno todos los partidos políticos de la derecha y el centro que han sido fuertes en sus estructuras organizativas, en influencia electoral o en presencia ideológica; en efecto, han estado la democracia

cristiana, la socialdemocracia, los socialcristianos, los conservadores, los populistas de centro derecha, así como los inorgánicos que “oportunamente” aprovechan los desajustes que se presentan a la hora de establecer los acuerdos entre los grupos dominantes. En este período, la hegemonía corrió a favor de la fracción oligárquica de la Costa que, desde la función Ejecutiva o Legislativa, impuso las reglas de juego para el ejercicio del poder, la manera de gestionar la crisis y el reparto de la riqueza, sea con Gobiernos directamente controlados por sus estructuras políticas o con Gobiernos de la oposición ideológica como el de la Izquierda Democrática.

Los planes económicos del cuarto de siglo neoliberal se ejecutan en medio de dos tendencias; por un lado, la reinserción subordinada a la economía internacional y, por otro, la exclusión creciente de importantes sectores de la sociedad que no se acoplan a esa dinámica. Por el lado de la reinserción: a) se opera una reconversión productiva de carácter regresiva, esto es, se reprimeriza la economía con la que participa el país en el comercio internacional; b) se incrementa la vulnerabilidad de la economía en sus relaciones externas, pues los productos primarios, de manera especial los recursos energéticos como el petróleo, entran en una fase de severa inestabilidad en sus precios, con lo que se agudiza, además, el deterioro de los términos de intercambio; c) se debilita el mercado interno y con ello el tejido productivo nacional; d) se incentiva la concentración económica en torno al polo de vinculación externa, generando allí un fuerte nexo local-global que restringe la intervención del Estado nacional; fortalece las tendencias autonomistas y las políticas que desde lo local se orientan a subordinar al resto de la sociedad, de manera particular a los espacios que contribuyen a la reproducción de la fuerza de trabajo.

Desde el lado de la exclusión encontramos a importantes sectores de la sociedad con bajos ingresos y restricciones para participar en la órbita del consumo de bienes y servicios. Su aparato productivo tiene pocas oportunidades para mejorar su productividad y participar con ventaja en los mercados internacionales. Aquí se encuentran empresas artesanales y pequeñas y medianas industrias con dificultades para acceder al crédito y asistencia técnica; su producción se orienta al mercado interno, que debe enfrentar los límites por la creciente pauperización.

Si bien en los sectores integrados en la dinámica de la globalización predominan las relaciones salariales, no es menos cierto que estas se precarizan a partir de mecanismos como la tercerización, la falta de protección social y los bajos salarios. En los sectores excluidos, a pesar de que encontramos relaciones salariales, se expanden las actividades a cuenta propia. Los nexos de parentesco y relaciones comunitarias se convierten en fuertes inyecciones para la reproducción de la vida familiar.

Las políticas de concentración de la riqueza se expresan con claridad en los indicadores del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). Para la población urbana, entre 1990 y 2000, los nueve deciles de la población ven restringir sus ingresos, mientras el decil de mayores ingresos ve incrementar los suyos, al pasar del 35,4 al 45,3%. El 50% de la población que en 1990 accedía al 20% de los ingresos, para el año 2000 solamente llega al 15,3%, y el 20% más pobre que en 1990 accedía al 4,9%, en 2000 llega al 3,3%.<sup>5</sup> En una mirada comparativa para la región latinoamericana, Ecuador es el único país, en un estudio sobre 21 países, cuyo gasto social como porcentaje del PIB entre 1990 y 2003 disminuye. Entre 2002 y 2003, América Latina destina en promedio el 13,1% de su PIB a gasto social, Ecuador apenas llega al 5,7%; qué decir cuando Uruguay y Argentina destinan el 20,9 y el 19,4%, o Cuba que lo hace en un 29,2%. El gasto social per cápita para ese período en Ecuador es de 76 dólares, cuando el promedio para esos 21 países de América Latina es de 481 dólares. Nos disputamos con Honduras, Guatemala y Nicaragua los últimos lugares en atender las necesidades humanas fundamentales. Los efectos sociales se expresan en un incremento sensible de los niveles de pobreza e indigencia, se polariza más la sociedad, y crecen los niveles de violencia e inseguridad. Con el pasar de los años, el ajuste estructural provoca un creciente desajuste en las formas de representación política que se manifiesta en la inestabilidad, la crisis de los partidos políticos, el peso creciente de las formas populistas y clientelares. Paralelamente tenemos la conformación de nuevos movimientos sociales encargados de canalizar las aspiraciones de los sectores subalternos de la sociedad.

<sup>5</sup> INEC, *Encuestas urbanas de empleo y desempleo*. Distribución del ingreso per cápita de los hogares urbanos según nivel socioeconómico 1990-2000.

*Neoliberalismo y migración*

La reproducción de la vida familiar en una época de crisis, necesariamente, está vinculada con los fenómenos de la movilidad humana. Desde la década del ochenta se observa un crecimiento de la tendencia emigratoria en el país, sobre todo hacia Estados Unidos. En los años noventa, a esa tendencia se suma la emigración hacia Europa. Pero a finales de esta década, entre 1998 y 2000 se provoca una virtual estampida hacia España y se mantienen los ritmos migratorios hacia Estados Unidos. Esta explosión migratoria se relaciona con los efectos de la crisis económica de 1997, en que el precio del petróleo había descendido hasta siete dólares por barril, la crisis productiva a consecuencia del fenómeno de El Niño, y especialmente por los efectos de las políticas de ajuste estructural que condujeron al estancamiento económico, a la mayor desigualdad en la distribución de la renta y, finalmente, al esquema de la dolarización, medida que supuso una fuerte devaluación.<sup>6</sup> Se estima que la población emigrante entre 1998 y 2000 pudo llegar al millón de personas, que representan el 20% de la población económicamente activa, con fuertes impactos económicos y sociales internos, habida cuenta de que el mayor flujo corresponde a jóvenes y mujeres. Se estima también que para 2005, la población emigrada llegaría a los dos millones quinientos mil. Esto significa que para el comportamiento de la economía ecuatoriana, la presencia de las remesas, junto a la exportación petrolera, se ha convertido en uno de los componentes sensibles para el sustento de la dolarización.

*Presencia de nuevos movimientos sociales*

La lucha por la tierra, que caracterizó al movimiento campesino-indígena durante las décadas de los años cincuenta, sesenta y setenta, da un giro importante en la década del ochenta. Se transita a una acción que procura romper el régimen de exclusión que la sociedad y el Estado han ejercido sobre la población indígena desde la época colonial. El levantamiento indígena de 1990 marca un hito en la historia del país; es el hecho más trascendente de los últimos 25 años, interpela los comportamientos racistas,

<sup>6</sup> *La emigración, una expresión de la crisis latinoamericana, una mirada desde la experiencia ecuatoriana*, trabajo realizado por Fernando Carvajal dentro del proyecto del Departamento de Investigaciones de la Universidad de Cuenca. En este trabajo se hace un análisis de la crisis del país y sus efectos en la migración.

autoritarios, excluyentes, de intolerancia étnica y cultural de una sociedad que se construía de espaldas a uno de sus más significativos integrantes.

Este movimiento levantó la tesis de la plurinacionalidad, desarrolló expresiones simbólicas que le permitieron consolidar su identidad interna, y realizó múltiples acciones que le confirieron una fuerte autoridad moral y política en el país. En 1996 construyó su representación política a través del movimiento Pachakutik, con una agenda que le permitió constituirse en la voz de los sectores excluidos, empobrecidos y marginados por el neoliberalismo en Ecuador.

El movimiento indígena, agrupado en la Conaie, durante los años noventa, se convierte en la organización social más importante, no solamente de los indígenas sino de toda la sociedad. Esa representación le permite jugar un papel destacado en la escena política nacional tras los cuestionamientos a los Gobiernos de Bucaram, Mahuad, en la alianza y ruptura con Lucio Gutiérrez. De alguna manera, le toma la posta al movimiento sindical y a las organizaciones de los sectores medios que durante las décadas de los setenta y ochenta cumplieron una activa participación de resistencia a las medidas antiobreras de la dictadura militar, primero, y a las políticas concentradoras del neoliberalismo, más tarde.

Con la emergencia del movimiento indígena, temas como la plurinacionalidad, la diversidad cultural, las identidades, la descentralización y autonomía territoriales, el extractivismo, el agua, la minería, el derecho indígena, la consulta previa, han pasado a ser debates fundamentales para las estrategias de vida de las colectividades.

**El nuevo Gobierno y sus retos**

Con la elección de Rafael Correa como presidente, se abre un nuevo momento en la historia. Se cierra el período de inestabilidad política que caracterizó al país entre 1996 y 2006; se da inicio a otro ordenamiento jurídico y constitucional, nuevas reglas de juego que toman en cuenta la crisis de representación de los partidos y movimientos políticos. La nueva Constitución, aprobada en 2008, recoge varias de las expectativas planteadas por los diversos movimientos sociales, equidad de género, demandas ambientalistas, propuestas de seguridad social para distintos sectores de la población,



aspiraciones culturales, reivindicaciones territoriales, reformas en los sistemas de salud y educación, vigencia de un nuevo sistema de justicia y participación. La amplitud y diversidad de enfoques, así como la urgencia, que motivaron la discusión en la Constituyente, explican también algunas de sus fallencias. En todo caso, en torno a este proceso se presentó un interesante debate nacional.

El Gobierno de Correa surge como expresión de la crítica al pasado neoliberal. Tiene como reto, por tanto, armar una estrategia de desarrollo alternativa, que responda a las expectativas de tantas demandas acumuladas por la sociedad tras un cuarto de siglo de neoliberalismo, en condiciones en que el Gobierno no dispone de una estructura política que le facilite el proceso de conducción; es más, que no siente su necesidad. Además, no cuenta con los mecanismos que le permitan construir alianzas adecuadas con los sectores sociales interesados en profundizar un proceso de construcción democrática, y son cada vez más limitadas las opciones para construir una sólida fuerza social y política que protagonice los cambios que el país requiere. Y es que no se trata de maquillar lo experimentado durante las décadas pasadas, sino de transformaciones que tienen un carácter estructural frente a la propiedad, a la producción de conocimientos, la superación de formas extractivistas y primarias en la economía, el fortalecimiento del mercado interno y la diversificación de la producción; de un régimen de tenencia de la tierra más equitativo, del apoyo a la economía social y solidaria fundamental para la reproducción de la vida familiar, del mejoramiento de los servicios públicos en salud y educación. Cambios que los ecuatorianos están a la expectativa de que puedan emprenderse.

A las dificultades políticas por los desencuentros entre los movimientos sociales y el Gobierno, se suman los efectos de una severa crisis internacional, comparable a la de 1929, que tiene su epicentro nuevamente en los países desarrollados, y que por distintas vías afecta a la economía del país. Ecuador debe afrontar la volatilidad en los precios del petróleo, la caída de las exportaciones de los productos primarios, y nuevamente el deterioro de sus términos de intercambio, el encarecimiento de las importaciones, las restricciones del crédito y, de manera sensible, la caída de las remesas de nuestros compatriotas.

En efecto, las remesas en el año 2007 llegan a 2.861,1 millones de dólares, y caen en el año 2008 a 2.478,7 millones de dólares, cuando se asiste a la crisis de las hipotecas tanto en Estados Unidos como en España. En el año 2009, cuando la crisis afecta otros sectores de la economía y aumenta el desempleo, las remesas nuevamente caen a un valor de 2.146 millones de dólares. Esto significa más de 700 millones de dólares de diferencia con 2007 (Flacso, 2009: gráfico 37). Sin embargo, hay que indicar que el mayor impacto, al menos en este período de la crisis (que aún está lejos de ser remontada por el capitalismo internacional) ya pasó, pues en 2009 la tendencia en los últimos meses es a mejorar la remisión de las remesas, sobre todo desde España, país que curiosamente tiene mayores dificultades.

Sin duda, no se puede dejar de mencionar que la migración tiene ahora mayores dificultades debido al comportamiento que asumen varios de los países del mundo desarrollado para frenar el ingreso de la población en condiciones de irregularidad. Las medidas adoptadas por la Unión Europea y por varias regiones en Estados Unidos dejan un ambiente de absoluta intranquilidad para los legítimos procesos de movilidad humana en esta primera década del siglo XXI. La racionalidad del capital, una vez más, contradice los más elementales derechos de las personas y sus expectativas por una vida mejor.

Empezamos esta sección analizando la dinámica del sistema capitalista mundial de la segunda posguerra, con el trabajo de Pedro Jarrín, profesor de la Universidad de Cuenca, con el que se pretende caracterizar el escenario general y la dinámica de la economía mundial, marco que nos permitirá reflexionar sobre las potencialidades y límites en que discurre la economía ecuatoriana. El capitalismo, lejos de tener un funcionamiento continuo, se caracteriza por tener momentos de expansión y depresión, un comportamiento cíclico vinculado a las transformaciones tecnológicas en que se incuban las crisis provocadas por los mismos factores que motivan su expansión. Advertir las tendencias actuales del capitalismo, las distintas dimensiones de la crisis y los posibles escenarios del futuro constituye, sin duda, el marco para reflexionar sobre nuestro desarrollo.

Adrián Carrasco, con el apoyo de jóvenes investigadores del Departamento de Economía de la Universidad de Cuenca, nos presenta una interpretación



ordenada de la evolución de los principales indicadores macroeconómicos en estos últimos sesenta años. Establece las características que diferencian los distintos momentos, el cómo se concibió la economía y el desarrollo, al tiempo que reflexiona sobre la pertinencia de varios de los indicadores para comprender adecuadamente la realidad. Entre los criterios para definir los distintos períodos, toma en cuenta los elementos dinámicos en el proceso de acumulación, sus ritmos y la intervención del Estado. Para el autor, desde 2007 se modifica el comportamiento de la economía de las últimas décadas; hay un tratamiento diferente sobre la deuda externa, la superación del aperturismo, la recuperación de la planificación, así como la regulación y el control estatal.

Ximena Endara, profesora de esta misma universidad, nos expone una lectura sobre la relación entre política, economía y Estado en la segunda mitad del siglo XX y primeros años del nuevo siglo. Este ensayo parte del establecimiento de algunos presupuestos teóricos de esa compleja relación, y de una mirada del período 1925-1948, reflexiones que aportan los elementos para caracterizar la transición del Estado oligárquico al Estado intervencionista, así como para colocar los criterios que permiten diferenciar los distintos momentos en que ha discurrido esa relación: el desarrollismo y las dictaduras; el retorno a la democracia, la crisis y el neoliberalismo; la crisis del neoliberalismo y su transición.

Iván Narváez, profesor de la Flacso, hace una recopilación de la normativa ambiental y de las políticas de gestión en Ecuador, teniendo como referente la preocupación sobre estos temas en el ámbito latinoamericano y mundial. Sin duda, las conferencias internacionales y sus acuerdos han motivado la formulación de normas constitucionales y legales, la creación de instituciones y la presencia de políticas públicas que presionen por un cambio en las visiones del desarrollo que garanticen un mejor uso de los recursos de la naturaleza desde una perspectiva de sustentabilidad. Son hitos en este proceso la creación del Ministerio del Ambiente en 1996 y las constituciones de 1998 y 2008. Se hace un inventario de los principales problemas ambientales en Ecuador y de las herramientas para enfrentarlos desde el enfoque neoconstitucionalista.

La investigación científica y tecnológica, que tiene importancia en los distintos momentos de la

construcción nacional, se convierte en preocupación del Estado recién en los años cincuenta con la Junta Nacional de Planificación y Desarrollo. Máximo Ponce pasa revista del marco institucional en que se ha desempeñado la investigación científica y tecnológica, al tiempo que evidencia la limitada acción de los Gobiernos para atender esta actividad estratégica para el desarrollo, al punto de colocarnos en los últimos lugares en cuanto a dotación de recursos entre los países de América Latina. En los años recientes, constata el autor, han mejorado los presupuestos para la investigación en varias universidades y centros especializados, así como los esfuerzos encaminados a la innovación, pero estamos aún muy distantes de responder a las demandas de la sociedad.

## Bibliografía

- Acosta, Alberto (2006). *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Arrighi, Giovanni (2009). *El desarrollo capitalista no se fundamenta necesariamente sobre la proletarización total*. Entrevista de David Harvey.
- Ayala, Enrique (1993). *Nueva Historia del Ecuador*. Volumen 14. Cronología comparada de la Historia Ecuatoriana. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Carvajal, Fernando (2007). *Fragmentación y polarización en el Ecuador, los efectos del neoliberalismo*. Inédito.
- Carvajal, Fernando (2006). *Crisis, migración y remesas en Ecuador*.
- Carvajal, Fernando. *El capitalismo a inicios del siglo*. Inédito.
- Cepal. *Informe preliminar del 2003*.
- Flacso (2009). *Análisis de coyuntura*, Ecuador.
- Jarrín, Pedro (2006). *El sistema mundo capitalista y América Latina*. Escuela de Economía de la Universidad de Cuenca.
- Larrea, Carlos (2006). *Hacia una historia ecológica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Llerena, José Alfredo (2006). *Los turnos de la democracia*. Quito: Editorial Orogenia.
- Moreano, Alejandro (1975). "Lucha de clases en la primera mitad del siglo XX". En *Ecuador, pasado y presente*.
- Pacheco, Lucas (1980). *El desarrollo capitalista y el Estado en el Ecuador 1960-1975*. Cuenca: Universidad de Cuenca, IDIS.
- Wallerstein, Immanuel (1997). *El futuro de la civilización capitalista*. España: Edit. Icaria.

# CRISIS ACTUAL DE LA ECONOMÍA MUNDO CAPITALISTA

**Pedro Jarrín Ochoa**

*Profesor de la Universidad de Cuenca*

## 1. Marco conceptual

Inmanuel Wallerstein propone entender la historia de la humanidad como una sucesión de sistemas históricos. Para el autor existen sistemas históricos de tres formas, a saber: minisistemas, imperios mundiales y economías mundiales.

Entre 1450 y 1640 surgió una economía mundial basada en el modo de producción capitalista, que escapó de ser absorbida o destruida por un imperio mundial, y se desarrolló a plenitud, absorbiendo en su expansión a los minisistemas y a los imperios mundiales existentes, hasta convertirse en el moderno sistema mundial capitalista (Wallerstein, 1979: 93). La principal característica de este sistema constituye la apropiación privada de los resultados del trabajo social, es decir, la expropiación del valor creado por los trabajadores en las esferas de la producción de bienes y servicios.

**Ciclo y crisis.** El funcionamiento de la economía capitalista no es lineal ni continuo ni equilibrado; al contrario, se caracteriza por un movimiento cíclico que se sucede a través de fases de expansión y contracción, aceleración y desaceleración de la producción de mercancías y, por tanto, de la producción de plusvalía. Respaldados en evidencia estadística, los historiadores de la economía han llegado a registrar diversos tipos de ciclos: ciclo corto o financiero, de una duración aproximada de 40 meses; ciclo medio o industrial, de una duración que oscila entre 7 y 10 años; ondas largas o ciclos tecnológicos, de una longitud que varía entre 50 y 60 años, y ciclos seculares de hegemonía.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Braudel distingue cuatro ciclos seculares en Europa: 1250 (1350) 1507/10; 1507/10 (1650) 1733/43; 1733/43 (1817) 1896; 1896 (1974 - ¿?). La fecha entre

El ciclo industrial está relacionado con la reposición del capital fijo de las empresas. Con la reposición se inicia la fase de expansión del ciclo, en la cual se incrementa la producción, la productividad, los precios, la masa y la tasa de ganancia, así como el ritmo y el volumen de la acumulación, lo que se traduce en sobreacumulación, es decir, en disponibilidad de grandes masas de capital que en un momento determinado no pueden invertirse a una tasa de ganancia igual a la media. La caída de la tasa de ganancia conduce a la crisis, en la que el capital se desvaloriza y se destruye parcialmente; en el período de depresión que sigue se produce la subinversión, lo que significa que se invierte menos capital del que se podría acumular, originando que la tasa de ganancia se recupere, lo que a su vez permite la intensificación de la producción y la acumulación de capital.

... la crisis es a la vez una crisis de sobreproducción de capitales y una crisis de sobreproducción de mercancías. En su preparación y en el estallido intervienen todas las contradicciones internas del modo de producción capitalista. Se puede presentar la crisis como determinada fundamentalmente por la caída de la tasa de ganancia en la medida en que las fluctuaciones de la tasa de ganancia resumen el conjunto de las contradicciones (Mandel, 2003).

**Los ciclos tecnológicos.** El economista ruso Nicolai Dimitrievich Kondratieff descubrió que en el capitalismo funcionan ondas largas de una duración aproximada de 50 años, vinculadas a la existencia

paréntesis marca el momento de la crisis. (Citado por Tomassini, 1991: 180).

de capital libre, concentrado, abundante y barato, a la existencia de grandes proyectos que hacen rentables las inversiones y grandes inventos que se concretan en aplicaciones técnicas. El optimismo de los negocios, la incorporación de nuevos territorios y la expansión de los mercados generan una onda expansiva general. A la inversa, el incremento del precio del capital, el incremento del consumo improductivo, los conflictos militares y los disturbios sociales hacen disminuir la tasa de acumulación y declinar la inversión, con la consiguiente caída de la actividad económica y los precios; entonces el sistema ingresa en la onda depresiva. En esta fase depresiva se contrae el campo de inversiones, disminuye la demanda de capital y se inicia la proliferación de invenciones técnicas que buscan la reducción de los costes; esto prosigue hasta que otra vez aumenta la acumulación en manos de los bancos, el crédito al sector industrial y agrícola se reactiva y el sistema ingresa a una onda larga expansiva (Martínez, 2001).

Historiadores y teóricos, marxistas y no marxistas, han adherido a la teoría de las ondas largas como esquema válido para explicar el funcionamiento del sistema capitalista en su etapa industrial; entre ellos destacan Ernest Mandel, en la década de los setenta, y Carlota Pérez, a fines de los ochenta. Sus análisis conducen a concluir que la onda larga en su etapa ascendente (fase A) está caracterizada por un comportamiento creciente de la tasa de ganancia, asociada al despliegue de un conjunto de innovaciones tecnológicas radicales que configuran una revolución tecnológica; en tanto que la onda larga en su ciclo descendente (fase B) está vinculada a la caída de la tasa de ganancia y al agotamiento de los efectos dinámicos de las innovaciones, elementos que propician la introducción de nuevas formas organizativas del trabajo y la incubación de una nueva oleada de innovaciones.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Es oportuno destacar las posturas teóricas relevantes sobre el papel de la tecnología en el desarrollo. La escuela neoclásica considera a la crisis económica como un simple desajuste monetario o una anomalía en el desarrollo que puede autocorregirse, y a la tecnología como un factor externo a la producción; los ciclos son explicados de manera mecánica: la fase ascendente como el despliegue de la nueva tecnología y la fase descendente como resultado del agotamiento. Schumpeter consideró el cambio técnico como endógeno al desarrollo económico, atribuyendo la innovación a la presencia del empresario que acicateado por la competencia busca en los períodos de auge nuevas alternativas tecnológicas. Carlos Marx, en la segunda mitad del siglo XIX, ligó el desarrollo tecnológico a la ocurrencia de la crisis económica, porque la innovación está ligada a la presión de la competencia por incrementar la productividad del trabajo (las empresas que incrementan la productividad por encima de la media obtienen ganancias extraordinarias). Fue Ernest Mandel quien, en la década de los setenta del siglo XX, retomando las hipótesis de Trotsky, ligó las revoluciones tecnológicas que acompañan a cada onda larga del capitalismo con el comportamiento de la tasa de ganancia.

**Revolución tecnológica.** Según la teoría de la ley del valor, la producción es el resultado del trabajo social, por ello la productividad se mide por la disminución de la cantidad de trabajo socialmente necesario para producir una unidad de valor de uso. Las distintas revoluciones tecnológicas sucedidas en el capitalismo han tenido como fin el uso de tecnologías orientadas a reducir la cantidad de trabajo socialmente necesario para producir una unidad de producto.

Como quedó establecido, el ciclo industrial se relaciona con los procesos de obsolescencia y renovación del capital fijo de las empresas. La renovación de la maquinaria se produce a un nivel tecnológico más alto, en un lapso de 7 a 10 años,<sup>3</sup> marcando el inicio de un nuevo ciclo; la renovación puede consistir en la sustitución de equipo menos productivo por otro más productivo, con lo que simplemente se producirá la expansión de la producción, o puede implicar la reorganización completa del proceso técnico, en cuyo caso se habrá generado una “renovación fundamental” de la tecnología que afecta a todo el aparato productivo de la sociedad, es decir, se habrá producido una revolución tecnológica (Mandel, 1972: 111).<sup>4</sup>

### Ondas largas y revoluciones tecnológicas.

Las revoluciones tecnológicas...

... son, en realidad, una constelación de sistemas tecnológicos con una dinámica común. Su difusión a lo largo y ancho del sistema productivo termina por englobar la totalidad de la economía. Estas revoluciones conducen a profundos cambios estructurales y están en la raíz de cada auge de la economía mundial. La Revolución Industrial en Inglaterra, la ‘era del ferrocarril’ a mediados del siglo pasado, la electricidad y el acero Bessemer en la *Belle Epoque*, el motor de combustión interna, la línea de ensamblaje y la petroquímica en el reciente *boom* de posguerra, son todos ejemplos de este tipo de revoluciones de impacto generalizado capaces de transformar el modo de producir, el modo de vivir y la geografía económica mundial (Pérez, 1986: 48).

<sup>3</sup> Algunos autores sostienen que el desarrollo científico-técnico aceleró el período de obsolescencia del equipo productivo, acortando el tiempo de su reposición. El aserto se verifica en la rama de la informática.

<sup>4</sup> Theotonio dos Santos señala que Mandel se equivoca al no incluir la ciencia dentro del concepto de revolución tecnológica. “En los últimos años la cuestión científica va a entrar también en el campo de las revoluciones tecnológicas para hacer una revolución propia, la revolución científico-tecnológica.” (Dos Santos, s/f: 11).

Onda larga	Onda larga	Revolución tecnológica	Energía o insumo clave	Innovación radical	Industrias núcleo de la acumulación	Tipo de empresa
1ra.	1789 - 1847	Revolución Industrial	Fuerza hidráulica	Mecanización industrias del algodón y hierro	Textil Hierro	Manufactura
2da.	1848 - 1893	Ferrocarril	Carbón de piedra	Ferrocarril	Transporte terrestre y marítimo	Gran empresa
3ra.	1894 - 1939	Electricidad	Electricidad	Motor eléctrico	Siderurgia, acero, química	Monopolio
4ta.	1940 - ¿?	Automóvil	Petróleo	Motor de combustión interna	Automotriz Petróleo, petroquímica	Empresa transnacional
5ta.	¿? - ¿?	Microchip	Microelectrónica	PC, teléfono celular, Internet	Información Conocimiento	Red de firmas

Fuente: varios autores. **Elaboración:** Pedro Jarrín.

La tabla condensa información sobre las ondas largas y revoluciones tecnológicas

## 2. Comportamiento de la economía capitalista de posguerra

Con la Segunda Guerra Mundial se abre la cuarta onda larga capitalista, la del automóvil, cuya fase expansiva se inicia en 1940 en Estados Unidos y en 1947 en Europa Occidental; en 1967/1973 concluye la expansión y se inicia la fase depresiva que, para algunos, se cierra a mediados de la década de los noventa, y para otros aún continúa.<sup>5</sup>

### *La onda larga expansiva*

Aunque con brevedad, es necesario destacar los hechos que propiciaron el crecimiento económico sostenido a lo largo de más de dos décadas.

**Un nuevo marco institucional.** Regido por organismos internacionales como el FMI, Banco Mundial (BM), Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés); la adopción del keynesianismo<sup>6</sup> como teoría

<sup>5</sup> Varios autores, entre ellos, Theotonio dos Santos, sostienen que la cuarta onda larga se cierra a mediados de la década de los noventa; Wallerstein, al igual que muchos otros, afirma que el capitalismo aún vive la fase B de la cuarta onda larga del capitalismo.

<sup>6</sup> El keynesianismo se constituyó en la política económica que permitió a los países centrales salir de la crisis del 29, planteando la intervención del Estado en la economía, mediante la planificación indicativa, las nacionalizaciones y la universalización de los servicios públicos de salud, educación, protección

orientadora de las políticas económicas de los diferentes países capitalistas, y el nuevo sistema monetario acordado en 1944 en la Conferencia de Bretton Woods, basado en la convertibilidad del dólar en oro y la determinación de paridades fijas de las monedas de los diferentes países respecto al oro.

**La economía de rearme.** A diferencia de lo que hicieron tras la Primera Guerra Mundial, en la Segunda, Estados Unidos no reconvirtió las industrias militares en civiles, de manera que la industria de guerra quedó insertada en la economía del país. Esta economía se sustenta en la conjunción de intereses del Estado y de las grandes corporaciones industriales-financieras, y se materializa en el montaje del complejo industrial-militar y de una gran infraestructura para la producción de conocimientos.

**La cuarta revolución tecnológica.** Corresponde a esta onda larga y está asociada al motor de explosión (que da paso a la segunda ola automovilística), a la electrónica y a los medios de comunicación de masas (TV), a la producción de insumos y productos sintéticos (plásticos y derivados del petróleo), a la utilización del concreto reforzado en la construcción y a la introducción a gran escala de la energía nuclear. Estas innovaciones definen un nuevo paradigma económico y tecnológico, gracias a que

social, etc. A través del ejercicio de estas políticas, que exigían grandes inversiones y un abultado gasto público, el Estado estimuló la demanda, creó empleo y reactivó la economía.

cuentan con el petróleo como nueva fuente de energía abundante y barata, y la generalización de un nuevo modelo de organización del trabajo en planta, denominado fordismo<sup>7</sup> o línea de ensamblaje para la producción masiva de productos idénticos. Las ramas-núcleo de esta revolución son las del petróleo, petroquímica, automotriz y otras productoras de bienes masivos; el tipo de empresa es la gran corporación, o empresa transnacional, dirigida por un grupo de profesionales altamente calificados, pero separados de las actividades de la producción. El desarrollo de estas ramas genera la proliferación de servicios complementarios diversos, que van desde estaciones de gasolina y supermercados hasta la industria de la publicidad y el sector financiero, así como la industria de la construcción de viviendas y de una vasta red vial y de distribución del petróleo y sus derivados. El funcionamiento del sistema demanda grandes cantidades de mano de obra especializada de planta y oficina (Pérez, 1986: 49 ss.).

**Los nuevos mecanismos de explotación imperialista.** Cuando hablamos de nuevos mecanismos de explotación imperialista hacemos referencia a mecanismos de transferencia de valor de la periferia al centro del sistema capitalista, mecanismos que entran en operación con toda intensidad en el período de posguerra, y que constituyen formas modernas de piratería y pillaje practicados desde la época del precolonialismo. El drenaje de cerebros constituye un mecanismo más de transferencia de valor de la periferia al centro del sistema para alimentar el proceso de acumulación capitalista; consiste en la expropiación de inteligencia y mano de obra altamente calificada: científicos, ingenieros, investigadores, especialistas, etc.

<sup>7</sup> Frederick Taylor, en 1881, en el libro *Dirección científica de las empresas*, propuso separar las funciones del trabajo en dos partes: planificación y ejecución de tareas, tornándolas independientes; con la primera logra un mayor rendimiento; con la segunda, la incorporación de fuerza de trabajo sin calificación. A esta forma de organización del proceso de trabajo se conoce como taylorismo. A principios del siglo XX, Henry Ford introduce en el proceso de trabajo la cadena de montaje y la cinta transportadora, que significa la automatización del proceso productivo. El fordismo es un método de organización del trabajo que persigue el incremento de la productividad mediante el uso intensivo de la fuerza de trabajo y el consumo en masa; tiene como aspectos fundamentales la organización centralizada y jerárquica; la división del trabajo (en la industria automotriz, por ejemplo, el trabajo de un obrero llegó a dividirse en 29 operaciones, cada una ejecutada por un trabajador distinto); escasa autonomía de los trabajadores; altos inventarios; procesos de trabajo segmentados y repetitivos; escasa calificación y adiestramiento; control de los tiempos y movimiento de los obreros. En un sentido más amplio, el fordismo es un modo de regulación del régimen de acumulación.

### **Debilitamiento de la hegemonía norteamericana.**

Desde el punto de vista económico, la hegemonía de Estados Unidos se construye teniendo como base las ventajas en la productividad respecto a las demás economías del mundo capitalista, ventajas que le permiten obtener costos unitarios de producción más bajos, a pesar de los niveles salariales más altos; en lo político-militar, la hegemonía se gesta a través de dos guerras mundiales: la primera significa la iniciación del proceso de redivisión del mundo, acorde con el poderío bélico y el desarrollo económico de las grandes potencias; la segunda, su conclusión. De la Primera Guerra, Estados Unidos sale con una economía intacta y en pleno auge, y de la Segunda, emerge convertido en el gran rector y acreedor de la economía europea y mundial. El Plan Marshall significa un plan para allanar el camino a la penetración de las multinacionales americanas en los sectores claves de la economía europea, mientras el proceso de descolonización, debatido en la Organización de las Naciones Unidas (ONU), es acordado dentro de una estrategia que favorece la hegemonía de Estados Unidos.

A partir de la reconstrucción de la economía europea y japonesa, aparecen **tendencias que debilitan esa hegemonía e incentivan la rivalidad interimperialista**. Una de estas tendencias se manifiesta en el hecho de que la inversión de capital europeo en Estados Unidos supera la inversión de capital norteamericano en Europa Occidental, marcando una etapa en la que dicho capital incide con fuerza en el proceso de acumulación interna en Estados Unidos; una segunda, está relacionada con la productividad, cuya tasa se muestra progresivamente decreciente y muy inferior a la de Europa Occidental y Japón; similar tendencia muestra la participación de Estados Unidos en la producción industrial global y en el comercio mundial.

**Comportamiento de la tasa de ganancia.** Mientras se despliegan las nuevas innovaciones tecnológicas, la tasa de ganancia mantiene índices de crecimiento elevados que se estabilizan sobre el 9% a lo largo del período. Como se sabe, este comportamiento depende de factores político-sociales, como la superexplotación de la fuerza de trabajo de la periferia mediante la reorientación de las inversiones directas, y la intensificación del drenaje de materias primas y recursos naturales.



*La fase depresiva: 1967/73 - ¿2009?*<sup>8</sup>

**El período 1940-1967/1973** es indudablemente el de más largo e intenso período de crecimiento del capitalismo, tan largo que a muchos hizo pensar que la crisis había sido superada, tornándose en un simple recuerdo del pasado. Sin embargo, a comienzos de la década de los setenta, dos hechos trajeron de vuelta la realidad: el primero, la suspensión de la convertibilidad del dólar en oro, adoptada unilateralmente por Nixon en 1971 y, el segundo, la decisión de la OPEP de elevar el precio del barril de petróleo de \$ 2,53 a \$ 38,00 en menos de tres meses. Estos dos acontecimientos coyunturales anunciaron el agotamiento del modelo de acumulación fordista y aceleraron el inicio de la crisis cíclica del capitalismo que, como todas las demás, venía incubándose como resultado de las contradicciones internas de su funcionamiento.

#### *El estallido de la crisis*

Es un período marcado por varias crisis cíclicas: 1974/1975 Estados Unidos y Europa, 1980/1982 y 1990/1992 Estados Unidos, 1994 México, 1997 sudeste asiático, 1998 Brasil. Una breve descripción de estas nos aproxima a la idea de lo que sucedió con el capitalismo en la fase B de la cuarta onda larga.

**Crisis de 1974-1975.** Esta crisis se origina en Estados Unidos, tiene como causa básica la caída de la tasa de ganancia y se expresa como crisis de sobreproducción de capital, originada en la emigración masiva de capitales desde la esfera de la producción a la de la especulación, en busca de ganancias fáciles y rápidas, y subproducción de materias primas, alimentos y energéticos. Según Astarita,<sup>9</sup> el comportamiento declinante de la tasa de ganancia está ligado a un conjunto de factores, entre los que se destacan.

- Guerra de Vietnam, luchas estudiantiles y sindicales. Estas últimas afectan las ganancias de las empresas industriales.
- Recuperación de los precios de las materias primas, cereales y minerales (el precio del petróleo subió de \$ 2,6 pasa a \$ 38 por barril).

- Incremento de las actividades que no generan plusvalor, pero que son mantenidas con parte de la plusvalía, como son las actividades financieras y las relacionadas con la manipulación, cuidado y transporte de dinero, cuya expansión se torna necesaria, precisamente por las dificultades en la realización de las mercancías y en la valorización del capital, así como por la sobreacumulación de capital dinero.
- Incremento de las tasas de interés, lo que significa que las ganancias industriales son transferidas, en una parte cada vez creciente de la plusvalía, al capital financiero.

**Crisis de 1980-1982.** Se trata de una crisis de sobreproducción de mercancías (productos industriales, materias primas, alimentos, materias energéticas). Se origina en Estados Unidos, pero, a diferencia de la crisis de 74/75 que afecta más a los países del centro, sus efectos golpean con más fuerza a la periferia, en particular a América Latina, puesto que al existir sobreproducción de materias primas, alimentos y productos energéticos, los precios de las exportaciones caen drásticamente. A esto hay que añadir la suspensión de financiamiento internacional y la enorme presión para que la región adopte las políticas económicas diseñadas por el FMI, orientadas a liberar recursos para atender el servicio de la enorme deuda pública contraída en la década anterior; liberar el comercio para permitir la entrada de las multinacionales, al mismo tiempo que se debilitan las industrias locales; propiciar la desregulación de los capitales, para permitir a las transnacionales convertir los títulos de deuda pública en activos de las empresas privatizadas, y a reducir el gasto público con el objeto de disciplinar las finanzas para acopiar recursos que permitan atender el servicio de la deuda.

La breve recuperación se sustenta en un elevado grado de endeudamiento, lo que significa que la acumulación es sostenida artificialmente a través del crédito, con lo que se sigue alimentando formas descompuestas de capital. La inversión se dirige, de preferencia, hacia las actividades especulativas, y menos hacia las productivas, excepto las ramas de alta tecnología donde el capital puede obtener rentas tecnológicas.

Otro cambio importante es el enorme poder que alcanza la empresa multinacional, que puede recoger

<sup>8</sup> La información estadística utilizada en este punto es tomada de los trabajos de Paula Bach (2001), Rolando Astarita (2001) y Jorge Beinstein (s/f).

<sup>9</sup> Ver Brosky, Patricio, *Acumulación y crisis capitalista, tendencias actuales*. En [www.gratisweb.com/patricioibrosky](http://www.gratisweb.com/patricioibrosky). Bach, Paula (2001), [books.google.com.ec/books?isbn=9978141235...](https://books.google.com.ec/books?isbn=9978141235...)

fondos en los mercados internacionales y movilizarlos con enorme velocidad a cualquier parte en busca de mayor rentabilidad. Este hecho no es sino el reflejo de que el poder y las decisiones ya no se encuentran en los Gobiernos nacionales sino en los mercados internacionales.

*El comportamiento de la economía en la década de los noventa*

La última década del siglo XX es caracterizada por Paula Bach<sup>10</sup> como de “equilibrio inestable”, y está marcada por el crecimiento sostenido de la economía estadounidense (4% anual en los primeros años), el débil crecimiento de la Unión Europea, la recesión japonesa y la debacle de la economía latinoamericana.

Si se tratara de individualizar los factores que permiten el crecimiento de la economía norteamericana, habría que anotar los siguientes:

La adquisición de activos que realizan las corporaciones norteamericanas en América Latina.

La puesta en valor de la tecnología informática (*high tech*), convertida en el segundo negocio mundial después del petróleo, con tasas que superan el 8% anual.

El fuerte desarrollo de la bolsa y la especulación a través de la venta de obligaciones a futuro, títulos y todo tipo de instrumentos financieros. Se estima que en el período, el 50% de los ciudadanos norteamericanos invierten sus ahorros en la bolsa. Las empresas que rinden más ganancias son las ligadas al desarrollo tecnológico; las ganancias especulativas son mucho más grandes que las ganancias empresariales, lo que induce a un mayor consumo.

El crecimiento de las exportaciones: las ventas de las 500 corporaciones más grandes de Estados Unidos crecieron en un 34% en la década. Como ejemplo, vale destacar el crecimiento de las ventas de estas corporaciones en el extranjero: 88% la Exxon, 60% Motorola, 50% Intel y Chemical, y la Coca-Cola vende los dos tercios en el extranjero.

Pero no se trata de un crecimiento armónico, sino de cambios que agudizan las contradicciones estructurales del capitalismo; por ejemplo: la tercerización de la economía, esto es, el mayor peso que en la estructura del PIB llega a tener el sector servicios en

detrimento de la industria; el enorme déficit fiscal (causado por la disminución de los impuestos para mantener la masa de las ganancias empresariales), financiado con deuda pública; la pérdida relativa del país en el comercio internacional; el peso cada vez más gravitante de un superpolo financiero.

Desde el punto de vista de los indicadores sociales, la economía más próspera del planeta muestra síntomas de descomposición: incremento de la desigualdad social (en 1974 el 5% más rico absorbe el 16,5% de los ingresos; para 1994 el porcentaje sube al 21,1%, mientras que en el mismo período el 20% más pobre baja su participación del 4,3% al 3,6%); incremento de la pobreza: en 1977 existen en Estados Unidos 24,7 millones de pobres, que representan el 11,6 % de la población; en 1997 la cifra sube a 35,5 millones y el porcentaje a 13,3%; la población carcelaria sube a 2 millones de convictos, mientras 35 millones de drogadictos pululan en las calles (Bershtein, s/f: 2).

Pero mientras la economía norteamericana goza de un ciclo de recuperación (ciclo Clinton), Europa se sumerge en el estancamiento, producto de la crisis financiera (1992) y Japón termina el ciclo expansivo para entrar en una profunda recesión, cuya consecuencia es una tasa de crecimiento de apenas el 0,8%; la bolsa cae en un 65% en 1995, los predios en un 85%, la vivienda, los activos extranjeros y las propiedades inmuebles en un 50%; el 36% del patrimonio de los hogares japoneses se esfuma; el empleo baja drásticamente, como resultado de la caída de las exportaciones de automóviles y electrodomésticos, sometidos ahora a la competencia de los tigres asiáticos.

La recesión japonesa saca a la luz la dependencia de las dos economías: el déficit en cuenta corriente de Estados Unidos (145 mil millones de dólares) es el superávit de la cuenta corriente japonesa (135 mil millones). Esto equivale a decir que Estados Unidos depende del financiamiento japonés (Japón tiene invertido 300 mil millones de dólares en bonos del Tesoro norteamericano), y Japón depende del mercado interno norteamericano.

*Las crisis de 1994 y 1997*

La crisis mexicana (1994) y la del sudeste asiático (1997) marcan una notable diferencia con las

<sup>10</sup> Bach, Paula. “La crisis de acumulación de capital y las crisis periódicas o recesiones mundiales”, *Estrategia Internacional*, N° 10, noviembre/diciembre, 1998. Disponible en: [www.ft.org.ar/estrategia/ci10/dossier2.html-63k](http://www.ft.org.ar/estrategia/ci10/dossier2.html-63k)

anteriores, en tanto estallan en dos países de la periferia que habían puesto en práctica las políticas del modelo de economía de libre mercado, cuyos éxitos fueron resaltados como ejemplos para el resto del mundo. Sin embargo, estas crisis no se transforman en crisis mundiales (en el sentido de su incidencia en la disminución de la producción y el comercio), porque se producen en medio de una situación en la que la tasa de ganancia a nivel del sistema mundial estaba en proceso de recuperación, como registra el comportamiento de la tasa de ganancia de la economía norteamericana, que del 17% en el período 70-80, sube al 28 y 29% en 1996 y 1997, respectivamente (Caputo, s/f: 18).

La recuperación de la década es consecuencia del incremento en la inversión en maquinaria y equipo de alta tecnología y de los acuerdos multilaterales, que confieren a la inversión extranjera un tratamiento igual al de la inversión nacional.

#### *La situación actual*

**La quinta revolución tecnológica.** Nadie duda que una nueva revolución tecnológica se despliega a lo largo y ancho del aparato productivo de la sociedad, transformándolo radicalmente, y afectando con mayor alcance y profundidad que las anteriores la vida cotidiana de los individuos. La actual revolución tecnológica, denominada de la información y el conocimiento, tiene como eje el perfeccionamiento de las tecnologías que potencian el uso económico de la información y el conocimiento; su inicio data de los setenta con el desarrollo de la microelectrónica, la tecnología de la miniaturización y la computadora; continúa en la década de los ochenta con la difusión de los computadores personales y el teléfono celular, y en los noventa con el desarrollo de Internet. De manera parecida al papel que jugaron en el pasado la máquina de vapor y el telar mecánico, el carbón y el ferrocarril, la electricidad y el motor a combustión, el petróleo, el automóvil y la energía nuclear, hoy, la computadora, la telefonía celular e Internet, están revolucionando los instrumentos, los productos, los métodos, las formas de organización y aprovisionamiento, y los mercados; sin embargo, su impacto trasciende la esfera económica, para invadir todos los órdenes de la vida social: la cultura, la política, la ideología, la ciencia, campo en el que quizás el salto más espectacular resulte la construcción del genoma humano (Katz, 2001).

La utilización industrial de estas nuevas tecnologías se expresa en instrumentos y nuevos productos que mejoran ostensiblemente el procesamiento, almacenamiento y transmisión de la información a costos bajos; se expresa también en los cambios operados en el proceso de producción, donde el taller flexible constituye su forma organizativa de punta; en la aplicación de nuevos parámetros de eficiencia en la organización del trabajo, como la producción justo a tiempo, cero defectos y calidad total; en nuevas formas de control y almacenamiento para prescindir del mantenimiento de existencias e inventarios.

Pero si bien no cabe duda de la vigencia de esta nueva revolución tecnológica, no existe certeza, en cambio, cuando se trata de caracterizar la fase del ciclo. En este punto existe confusión, porque algunas regularidades observadas en el pasado no empatan con los hechos actuales, es decir, no empata el despliegue pleno de la quinta revolución tecnológica en las pos-trimerías de la fase B de la cuarta onda larga.<sup>11</sup> Sin embargo, lo incontrovertible es que el sistema capitalista atraviesa una crisis de una magnitud tal que podría ser la última.

**La megacrisis de 2008.** La crisis que estalla a finales de 2008 y que se prolonga hasta la actualidad, reconocida como una megacrisis, no solo sería cíclica, sino una crisis global que involucra todas las esferas de la actividad humana: financiera, ambiental, energética, alimentaria, tecnológica, militar, cultural, etc.; se trataría de una crisis sistémica, una crisis del capitalismo como etapa de la historia de la humanidad.

Es pertinente recordar las opiniones de Beinstein y Wallerstein,<sup>12</sup> coincidentes en sostener que la actual

<sup>11</sup> Wallerstein sostiene que "actualmente estamos en la fase B de un ciclo Kondratieff, que empezó hace 30 o 35 años, después de una fase A que ha sido la más larga (de 1945 a 1975) de los 500 años de historia del sistema capitalista" Beinstein: "... la fase descendente del primer Kondratieff habría durado unos 22 años, la del segundo 20 años y la del tercero 26 años; el promedio es de aproximadamente 22,6 años, pero el descenso del cuarto Kondratieff ya estaría durando unos 40 años y no es demasiado osado pronosticar su prolongación al menos un lustro más". En la orilla opuesta, Matías Lennie escribe: "Sostenemos como plausible la hipótesis de que hemos vivido el fin del cuarto y el inicio de un quinto ciclo Kondratieff a mediados de los noventa. Las nuevas tecnologías dominantes nos llevan a denominar el ciclo actual como el Kondratieff telemático, que hipotéticamente se extendería desde aproximadamente entre 1995-1996 hasta 2048-2050. Hay quienes sostienen que está en marcha lo que en nuestra taxonomía denominaríamos la sexta revolución tecnológica, esto es la revolución de las nanotecnologías, es decir, la manipulación de los materiales a escala atómica y molecular, y la producción de nuevos materiales o de nuevas funciones y propiedades a los materiales viejos. El carácter adaptable de esta tecnología a cualquier rama de la producción, y la posibilidad de disminuir drásticamente el uso de la fuerza de trabajo en la producción y en las fases de almacenamiento, transporte y comercialización, hace que esta revolución tecnológica augure efectos devastadores en el empleo.

<sup>12</sup> Beinstein, "Esperando inútilmente al quinto Kondratieff". Wallerstein, "El capitalismo en su fase final".

es una crisis sistémica que llevará al capitalismo a su fin; criterio del que participa Francois Chesnais, que sostiene que estamos enfrentando una crisis que expresa los límites históricos de la producción capitalista; límites que están dados por la misma producción y el capital, porque en la producción capitalista, sostiene, el capital y su valorización constituyen el punto de partida y la meta, el motivo y el fin de la producción; la conservación y revalorización del capital tiene como base la permanente expropiación y depauperización de las grandes masas de productores, lo que choca constantemente con la necesidad de introducir nuevos métodos para lograr el aumento ilimitado de la producción.<sup>13</sup>

### Gestión de la crisis

Para Chesnais, el capitalismo ha tratado de enfrentar la crisis desde los ochenta del siglo pasado mediante tres tipos de política: en primer lugar, la liberalización de las finanzas, el comercio y la inversión, aunque para ello ha tenido que desmontar los controles que él mismo impuso después de la crisis de los años 29-33; en segundo lugar, mediante la creación descontrolada de capital ficticio y crédito barato, y en tercer lugar, con la incorporación de China al mercado mundial. Revisemos sumariamente estas políticas.

#### *Desregularización del capital financiero*

Como toda crisis capitalista, la de los años 1929-1933 fue precedida por un fuerte proceso especulativo, que dio lugar a la formación de las llamadas burbujas especulativas que estallaron en el año 29. La recuperación se inició con la aplicación de una política económica con acento en la intervención estatal, la llamada New Deal, que creó un sólido marco institucional orientado a impedir la especulación del capital financiero; política que tuvo notable éxito hasta el colapso del sistema monetario internacional en los años setenta, dando paso a lo que empieza a conocerse como financiarización, fenómeno que se traduce en la descomunal brecha siempre creciente entre el valor global de la producción mundial y las dimensiones colosales que adquiere el capital financiero.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Chesnais, Francois, "Como la crisis del 29, o más..."; Revista *Herramienta* N° 39, septiembre 2008. Disponible en: <http://www.herramienta.com.ar>

<sup>14</sup> Para formarnos una idea de su magnitud, vale destacar la diferencia entre el valor de la producción mundial y el volumen del capital financiero: la primera

Al finalizar el siglo XX, las barreras para impedir la especulación, es decir, el ataque del capital financiero a la producción, fueron eliminadas. Bajo el pretexto de la modernización, los acuerdos construidos luego de la crisis del 29 fueron derogados por el Congreso de Estados Unidos mediante el Acta de Modernización de los Servicios Financieros. A la luz de estas reformas (1999), el gran capital financiero, bajo la forma de bancos comerciales, *brokers*, compañías de seguros e inversionistas institucionales, podía invertir libremente a través de la bolsa en cualquier negocio, incluyendo los mercados financieros minoristas; con las reformas, la capacidad regulatoria y de supervisión que la legislación había conferido a los Estados, luego de la crisis de los años 29, fue barrida; ahora los gigantes financieros asumen el control del capital financiero no solo en Estados Unidos sino en el mundo entero, arrogándose la capacidad de fijar las tasas de interés y penetrar en los mercados financieros de los países en desarrollo, desestabilizando sus estructuras de control.

#### *Financiarización, creación de capital ficticio y capital parasitario*

Históricamente, el capital financiero ha cumplido la función de proveer recursos a las actividades industriales y comerciales, función por la que ha sido retribuido con la participación en la plusvalía o el excedente generado en las actividades productivas. Esta forma parasitaria de existencia se ha desarrollado progresivamente, al punto de que, sin dejar de participar de la ganancia comercial e industrial generada en la economía real, ha logrado construir una dinámica propia que le permite valorizarse a través de la especulación, por fuera del proceso de producción de valor. Dicho de otra forma, el capital financiero se ha transformado en dinero que genera dinero por sí mismo, siendo múltiples las operaciones en las que participa en forma especulativa, absolutamente independiente de las actividades productivas y de circulación de mercancías; por ejemplo: en la compra anticipada de los llamados bienes refugio: petróleo, metales, cereales, materias primas industriales, divisas; cobertura de riesgos en transacciones y operaciones de largo plazo relacionadas con el comportamiento de los precios, de las tasas de cambio, etc.; especulación en transacciones de títulos

alcanza 54 billones de dólares y el capital financiero 337 billones, es decir, más de seis veces.



y valores bursátiles; operaciones de crédito internacional, etc. Por otra parte, aunque la naturaleza del capital financiero ha sido predominantemente la usura, es en esta etapa cuando se exterioriza notablemente la separación entre la propiedad del capital y su función en la producción, y se forman enormes masas de activos financieros que no tienen contrapartida real; es decir, se trata de una riqueza ficticia, no real, cuyo valor de mercado puede variar sin que se modifique su valor real. Esta parte de valor, que es meramente especulativo, ficticio, irreal, no está determinado por los rendimientos reales sino por los rendimientos esperados, por las entradas esperadas calculadas por anticipado; su valor siempre está dado por el rendimiento anticipado.

A este proceso se lo conoce como financiarización, y Samir Amin<sup>15</sup> lo considera como una de las características de esta fase del capitalismo, definiéndola como la transferencia del centro de gravedad de la decisión económica desde la producción de plusvalía en los sectores productivos, hasta las ganancias obtenidas en los sectores financieros.

#### *La incorporación de China*

La incorporación de China a la órbita capitalista es considerada por Chesnais como la más importante de las políticas orientadas a enfrentar la contradicción fundamental del capitalismo, esto es, la contradicción que ocurre entre la producción y el consumo, y que se expresa en la necesidad siempre creciente de incrementar la capacidad productiva del sistema y la pérdida de capacidad adquisitiva de la población.

Desde los ochenta se produjo el traslado de una fracción importante del sector II de la economía<sup>16</sup> de Estados Unidos y de Europa hacia China, generando un acelerado proceso de industrialización, y la creación de grandes capacidades de producción en este país (y de desindustrialización y pérdidas de puestos de trabajo en Estados Unidos y Europa). Esto ha propiciado la sobreacumulación de capital en China, que a su vez es colocado en Estados Unidos (el superávit comercial chino se invierte en bonos del Tesoro norteamericano, que actualmente se acerca al billón de dólares). Según el autor citado, esta sobreacumulación tiene

que terminar algún día, y ese día la economía mundial se verá sometida a serios problemas.

#### *Formación de la burbuja y estallido de la crisis<sup>17</sup>*

Tras el derrumbamiento de las Torres Gemelas en 2001, el Gobierno norteamericano reimpulsó la economía de guerra, e inició una política orientada a estimular el consumo masivo mediante la concesión de crédito barato a capitalistas y consumidores. En poco tiempo se vieron las consecuencias de esta política: para el año 2007 la deuda de los trabajadores estadounidenses había crecido del 66,1 al 99,9%; del PIB en tanto que la del sector financiero, en el mismo período, creció del 63 al 113,8%; la deuda total en Estados Unidos pasó de 225,3 a 352,6%.

La dinámica del endeudamiento siguió el mismo camino que en los años 29-33: los bancos convirtieron las deudas en títulos negociables que colocaron en otras entidades financieras. Los nuevos inversionistas, aprovechando las facilidades crediticias y las bajas tasas de interés, se endeudaron para adquirir más títulos, respaldando la nueva deuda con títulos anteriores. El negocio hizo aparecer diversos instrumentos especulativos: fondos de cobertura de riesgo (*hedge funds*), sociedades que adquirían carteras de riesgo de los grandes bancos (*conduits*) y otros instrumentos financieros que manejaban inversiones inmobiliarias, a través de las que se canalizaron millones de millones de dólares. En todo el territorio de Estados Unidos se alentó la construcción de viviendas, facilitando su adquisición a tasas de interés bajas, entre los sectores poblacionales cuyos ingresos no alcanzaban para cubrir la cuota de amortización del crédito: los llamados créditos *subprime* (créditos con alto riesgo de no ser pagados). Contratados a una tasa baja de interés, los créditos *subprime* subieron como espuma (se calcula que alcanzaron 11 billones de dólares), pero cuando las tasas de interés se elevaron, las cuotas de amortización no pudieron ser satisfechas, entonces estalló la burbuja: millones de hipotecas no pudieron pagarse porque los deudores prefirieron que el bien se remate antes que mantener una deuda que crecía sin parar. Para fines de 2007 las pérdidas del sector inmobiliario alcanzaban el billón de dólares; para febrero de 2008

<sup>15</sup> Samir Amin. *¿Debate financiera, crisis sistémica? La crisis financiera era inevitable*. Disponible en: <http://www.herramienta.com.ar>

<sup>16</sup> Recuérdese la división de la economía en dos sectores: sector I, productor de medios de producción, y sector II, productor de medios de consumo.

<sup>17</sup> En este punto seguimos el libro de Víctor H. Palacio Muñoz, Miguel Ángel Lara Sánchez y Héctor M. Mora Zebadúa (2008). *Elementos para entender la crisis mundial actual*. México. Disponible en: [www.taringa.net/.../Elementos-para-entender-la-crisis-mundial-actual.html](http://www.taringa.net/.../Elementos-para-entender-la-crisis-mundial-actual.html). 18 de abril de 2009.



sumaron 800 mil millones adicionales, en tanto que los créditos concedidos para la adquisición de automóviles sumaban otros 700 mil millones.

Estas pérdidas quebraron a las sociedades inmobiliarias y arrastraron a las aseguradoras, obligadas a cubrir los seguros; siguieron los bancos de inversión, que tuvieron que rematar sus activos para cubrir las garantías de las inversiones respaldadas por títulos, cuyo valor se había esfumado; lo mismo sucedió con los bancos de ahorro y préstamos, que habían incurrido en el negocio de los créditos hipotecarios de alto riesgo.

La crisis se inició en Estados Unidos, pero al ser la Bolsa de Nueva York el centro mundial del capital financiero, los capitales de todo el mundo se transaron a través de esa bolsa en busca de ganancias especulativas en títulos hipotecarios, de manera que la burbuja no solo estalló en Estados Unidos, sino que se propagó de forma rápida por el planeta, si se considera que se trata de un sistema financiero integrado globalmente a través de las nuevas tecnologías de la información.

#### *Una crisis de hegemonía del dólar*

Estados Unidos ha utilizado el dólar como instrumento de conquista y dominación mundial. En tanto emisor de esa moneda, ha podido controlar no solamente el sistema financiero internacional, sino el comercio mundial, proveyéndose de materias primas y energía casi en forma gratuita, además de que han logrado que los bancos centrales del mundo mantengan sus reservas en dólares (el 76%).

Sin embargo, esta posición viene debilitándose por la continua inflación que genera la emisión creciente: entre 1945 y 1965 el suministro de dólares creció en el 55%, mientras que entre 1971 y 2001 se elevó en más del 2 mil por ciento; otro factor de debilitamiento es la condición deficitaria de su economía, que se puede mantener gracias a que todas las economías del planeta invierten sus excedentes en títulos emitidos por Estados Unidos (China y Japón mantienen en bonos del Tesoro de Estados Unidos una cifra que supera el billón y medio de dólares).

Como contrapeso se observa el crecimiento del euro, que paulatinamente va consolidándose como medida de valor, medio de atesoramiento y medio de circulación y, aunque no llega a sustituir al dólar,

va ocupando importantes espacios en los intercambios mundiales. Por otra parte, de manera lenta pero sostenida algunos países empiezan a sustituir al dólar como moneda de reserva (China y Rusia están cambiando la composición de sus reservas), o como medio de pago en sus transacciones internacionales (principalmente los países petroleros).

Estos procesos reflejan la escasa y nula acumulación que se produce en la economía de Estados Unidos, que se compensa con la extracción de plusvalía a nivel mundial, el pago de intereses de la deuda externa, la especulación del capital financiero, el narcotráfico y las transferencias de las reservas vía bonos del Tesoro.

En este punto, es pertinente transcribir el pensamiento de Umberto Mazzei 2009-08-07:<sup>18</sup>

Desde la Segunda Guerra Mundial (Estados Unidos) tiene una hegemonía económica cuya piedra angular —desde 1971— es un dólar sin nexos con la economía real. El sistema dólar es una simple pirámide financiera. Se paga con crédito. La pirámide financiera es sideral, los títulos sin respaldo en 2007 se estimaban en 65,6 billones (*trillions*), unas 44 veces el PIB mundial. Para 2008 la cifra rondaba los mil billones (*quadrillion*). Hay una orquestación criminal en el sistema dólar: fraudes contables, emisión inorgánica de dinero, obligaciones sin respaldo, desprotección culpable, ocultamiento de estadísticas sobre el circulante, venta de bonos del Tesoro impagables.

#### *La crisis ecológica*

Sin lugar a dudas, el principal problema es el relacionado con la energía, cuyo índice de consumo condensa una serie de aspectos que hacen referencia a la emisión de CO<sub>2</sub> y al cambio climático, al transporte y la contaminación, a los procesos industriales, a la artificialización de la agricultura, a los procesos de urbanización, etc.

Es verificable que el 80% de los contaminantes vertidos en la atmósfera proviene del consumo de combustibles fósiles, y que el efecto invernadero que provoca se ha convertido en la mayor amenaza para los ecosistemas del planeta: incremento del número

<sup>18</sup> Mazzei, Umberto. *La situación económica mundial* (V). Disponible en: [alainet.net/active/32224&lang=es](http://alainet.net/active/32224&lang=es). 7 de agosto, 2009.

de inundaciones de amplias regiones, seguidas de extensos períodos de sequías; incremento en el número y la intensidad de olas de calor, seguidas de olas de frío; retroceso de los glaciares, derretimiento de grandes masas de hielo perpetuo; alteración de las estaciones, aumenta el número y el poder destructivo de tifones y huracanes, etc. De continuar el aumento del consumo de energía podría ocasionar, antes del año 2050, la duplicación de la concentración de dióxido de carbono, con consecuencias catastróficas para la vida del planeta.<sup>19</sup>

Un segundo aspecto tiene que ver con el deterioro de la biodiversidad. Citando al paleontólogo Richard Leakey, Díaz Pallares y Jorge Marsá<sup>20</sup> sostienen que a fines del siglo podría haber desaparecido el 50% de las especies, puesto que cada año están desapareciendo entre 50 mil y 100 mil especies.

Un tercer aspecto es el que tiene relación con el Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos. El informe alerta sobre la escasez y la calidad del agua dulce, cuya cantidad está disminuyendo aceleradamente, al punto de poner en serio riesgo el ciclo hidrológico del que depende la vida del planeta.<sup>21</sup> Ya en la actualidad, una de cada cinco personas está privada de agua potable. Posiciones que para algunos son consideradas sostenibles, y para otros resultan catastróficas, predicen que la próxima guerra mundial no será por el petróleo sino por el control de las fuentes hídricas de agua dulce.

Por último, se suma el crecimiento excesivo de la población, que ha evolucionado de la siguiente manera: 1.000 millones de personas en el año 1800, 1.600 millones en 1900, 6.200 millones al comenzar el siglo XXI, y se calcula que en 2050 serán alrededor de 10 mil millones. Hoy la humanidad no vive la ecuación planteada por Malthus en 1798, esto es que la población crece en forma geométrica, mientras la producción lo hace en forma aritmética; al contrario, la producción de alimentos crece a un ritmo que supera en el 30% anual al crecimiento de la población. Pero la interrogante es la siguiente: ¿hay cabida en el planeta para una población de 10 mil millones de seres humanos?

<sup>19</sup> Varela, Felipe. *Qué es el calentamiento global*. Disponible en: [www.http://sepiensa.org.mx/contenidos/2005/1/calenta/calentamiento1.htm](http://sepiensa.org.mx/contenidos/2005/1/calenta/calentamiento1.htm). 6 de octubre de 2007

<sup>20</sup> Díaz Pallares, Ginés y Marsá, Jorge (2004), *La crisis ecológica global: razones para el pesimismo*. Disponible en: [dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo...](http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo...)

<sup>21</sup> Solamente el 1% del agua existente en el planeta es dulce.

La respuesta, que es terminantemente negativa, merece una digresión: el éxito político del modelo de vida inaugurado por el capitalismo en la segunda posguerra (la democracia), tuvo su correlato en el modelo de crecimiento económico basado en el consumo irrefrenable de bienes y servicios, minerales y energía. ¿Es sostenible este modelo de vida?, ¿puede el capitalismo seguir creciendo a costa de la depredación de los recursos naturales, de los pobres y de las generaciones futuras?

#### 4. Balance, límites y perspectivas

##### *El balance*

A la hora de realizar el balance de las soluciones que el capitalismo ha resuelto y los problemas que ha generado, pesan más los últimos: en cinco siglos de existencia, el sistema se ha mostrado incapaz de resolver los problemas fundamentales de la población, como el hambre, la salud, la educación, la vivienda, el desarrollo, la violencia, la democracia; no ha sido capaz de lograr que la mayoría de la población “supere la sensación de vivir menos o ser menos que sus superiores”, que caracterizó a las sociedades precapitalistas. Los espectaculares avances que ha logrado en la medicina, la tecnología, la productividad, etc. han sido conseguidos gracias a procesos de degradación que le acercan a límites en los cuales sus mecanismos de ajuste se muestran cada vez más ineficaces.

##### *Los límites del sistema mundo capitalista*

**La expansión geográfica llega a su fin.** La incesante sed de acumulación exigió del capitalismo su permanente internacionalización, proceso que se inició con la conquista de América en el siglo XV, y ha continuado a través de sucesivas olas de globalización hasta copar el planeta entero. En el curso de esta expansión, bajo la tutela de una potencia hegemónica, un grupo de formaciones sociales, que constituyen el centro del sistema, han logrado industrializarse gracias a la desindustrialización de aquellas que forman la periferia, cancelando en el trayecto la posibilidad de transitar de la periferia al centro.

Tras la reincorporación de la ex URSS y China al mercado capitalista, no solamente que ya no quedan zonas libres del planeta que absorberlas, lo que a la larga significará el freno a la expansión y crecimiento

de la economía capitalista mundial, sino que el crecimiento económico exorbitante de China está generando capacidades productivas que ya empiezan a estallar en superproducción.

**El modelo de acumulación toca fondo.** El estallido de la crisis a fines de 2008 deja claro que el crecimiento económico basado en el endeudamiento y en déficits descomunales puede durar muchos años, pero no para siempre. Los valores supuestamente reales: bonos, acciones, instrumentos de renta fija y variable, etc., que fueron los símbolos de la prosperidad del capitalismo en las tres últimas décadas, fueron precisamente eso, símbolos sin valor real. Ahora que la crisis nivela el precio de mercado con su valor, estos papeles empiezan a salir del mercado porque no valen nada; cuando esto termine, la producción, el comercio internacional, los ingresos, el empleo, etc., tendrán que ajustarse forzosamente a nuevos patrones.

**La degradación ecológica.** Hace una década, Carvajal (2002), recogiendo los aportes de Goldman y Daly, explicó la crisis ecológica a partir de la distinción entre ecosistema global y subsistema económico. Al primero lo definió como la fuente de los elementos materiales que alimentan al segundo, así como el vertedero de sus desechos. La capacidad para regenerar las fuentes y asimilar los desechos impone los límites al funcionamiento del subsistema económico, pero la relación entra en crisis porque ambas capacidades están siendo sobrepasadas. Una década después, la caracterización no se ha modificado.

Parece difícil cuestionar que la actividad económica de las sociedades industriales ha provocado una sobreexplotación de las fuentes de las que extraemos nuestros recursos, y que está sobrepasando la capacidad de los colectores renovables de que dispone la naturaleza para absorber nuestros residuos (Días Pallares, Ginés y Marsá, 2004).

**La extensión de la pobreza.** El incremento global del bienestar económico está distribuido en forma muy desigual entre el centro y la periferia, y entre la población al interior de cada uno de ellos.

En septiembre de 2000, la Cumbre del Milenio, celebrada en Nueva York, con la participación de 191 países, 147 presidentes y líderes, formuló la siguiente declaración: “No escatimaremos esfuerzos para liberar a nuestros semejantes de las condiciones

abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema a la que en la actualidad están sometidas más de mil millones de seres humanos”.

Una década después, la situación no ha mejorado ni las promesas se han cumplido. Revisemos el trabajo de Díaz Pallares y Jorge Marsá (2004).

De los 6.200 mil millones de personas que poblaban el planeta, 950 millones, es decir, el 15% son consumidores, que disponen del 80% de la riqueza mundial (con ingresos medios de 26.310 dólares per cápita); 2.750 mil millones, es decir, el 45% constituye la clase media, que dispone en conjunto del 16% de la riqueza (con ingresos medios de 1.840 dólares per cápita), y 2.500 millones, es decir, el 40% restante son los pobres, que disponen en conjunto del 4% de la riqueza y de ingresos promedio de 430 dólares anuales.

El *Human Development Report*, publicado por la Organización de las Naciones Unidas, refirió la siguiente información: el 1% de la población más rica del mundo percibe un ingreso equivalente al que recibe el 57 % de la población más pobre. A escala mundial, la diferencia en el ingreso entre el 20% de los más ricos y el 20% de los más pobres era de 30 a 1 en 1960, de 60 a 1 en 1990, de 74 a 1 en 1999, y las proyecciones indican que para el año 2015 será de 100 a 1.

**Desempleo y migración.** El dilema en los próximos años, plantea Fossati,<sup>22</sup> es dilucidar si las personas que desean trabajar tendrán acceso a un empleo, o muchas de ellas tendrán que vivir de una prestación económica del Estado, si es que la situación económica y las opciones políticas permiten. Todo hace prever que lo que prevalecerá en el futuro inmediato serán las modalidades de trabajo por cuenta propia, trabajo precario, de corta duración, de baja productividad, de ingresos inestables y sin protección.

Por otra parte, en la periferia, el mercado de trabajo está asumiendo un carácter urbano; a la par que disminuye la participación de los sectores modernos en la generación de empleo, el sector informal aumenta su participación: según el mismo autor, en la década de los noventa, 84 de cada 100 empleos se generaron en este sector.

El problema del empleo está ligado al crecimiento demográfico y a la polarización. En la medida en la que se ensancha la brecha entre riqueza y pobreza,

<sup>22</sup> Fossati, Felipe. *Dignidad del trabajo humano*. Citado en Pedro Jarrín (2006).

y las tasas de crecimiento poblacional se mantienen altas en el Sur y negativas en el Norte, la migración sigue creciendo, tornando incontenible el deseo de inmigrar al Norte, en donde las reacciones xenofóbicas se traducen en políticas que niegan los derechos políticos y sociales de los inmigrantes, pero que resultan ineficaces para detener la formación de un “tercer mundo interior” en las zonas centrales del capitalismo.

*¿Hacia dónde va el capitalismo?*

Se advierten tres escenarios:

### *1. Salvataje del sistema financiero internacional*

Autores situados en una posición teórico-ideológica crítica sostienen que la respuesta de los Gobiernos de los países con economías desarrolladas y emergentes (G 20) reiteran en más-de-lo-mismo; que si los mercados no se autorregularon en el pasado, como fue la prédica del pensamiento neoliberal, no lo van a hacer ahora; que los millones de millones de dólares invertidos en el salvataje del sistema financiero equivale a echar recursos en un saco roto; que los líderes mundiales no están interesados en mejorar la situación de los sectores sociales más frágiles, sino en salvar los activos financieros; que la fabulosa inyección de recursos (diez veces lo que costó el Plan Marshall, a precios actuales) resulta un paliativo, puesto que el valor nominal de los activos financieros (bonos, títulos, acciones, derivados) es superior en varias veces a su valor real; por otra parte, al no estar orientados estos recursos a la recuperación productiva, su incidencia en la economía real es nula; por último, advierten que encargar la gestión regulatoria al FMI es una tarea desatinada, si se considera que este organismo respondió en el pasado a los intereses de las grandes potencias, las grandes compañías y los grandes bancos, orientación que no ha cambiado a la fecha.

### *2. Keynes regresa*

El salvataje encierra grandes ironías: después de cuatro décadas de un encendido discurso contra el intervencionismo, el Estado regresa como solución no como problema; regresa Keynes y con él el capitalismo social democrático, es decir, las políticas de redistribución del

ingreso y la riqueza, de regulación del capital, de concertación laboral y social. Pero siempre será oportuno recordar el pasado, recordar que el Estado de Bienestar y su versión latinoamericana, el desarrollismo, sirvieron para paliar las contradicciones del capitalismo, hasta que terminaron por hacerlas explotar cuando empezaron a afectar las ganancias del capital.

### *3. El capitalismo agoniza*

... Es posible afirmar que las diversas crisis no son sino aspectos de una única crisis, sistémica, del capitalismo como etapa de la historia humana (...) el mundo burgués no se encuentra ante una enfermedad pasajera, una ‘crisis cíclica’ más al interior del gran ciclo, único y supuestamente vigoroso del capitalismo sino ante una crisis de enorme amplitud, donde las enfermedades se multiplican no por un capricho del destino sino porque el organismo, el sistema social universal, está muy viejo. Jorge Beinstein.

... en treinta o cuarenta años habrá emergido un nuevo sistema (...) es igual de posible que se presencie la instalación de un sistema de explotación aún más violento que el capitalismo, como que se establezca un modelo más igualitario y distributivo. Immanuel Wallerstein.

*¿Y América Latina?*

El capitalismo funciona como sistema: sus partes están articuladas a la lógica interna de un desarrollo excluyente y polarizante: desarrolla el centro y subdesarrolla la periferia. Inserta en esta dinámica, la economía latinoamericana ha mostrado un comportamiento acompasado con los movimientos de largo plazo de la economía internacional, en particular con la economía estadounidense: las fases de auge de los ciclos Kondratieff han significado para las economías latinoamericanas posibilidades de expansión; las fases de crisis y depresión, lo inverso; no obstante, ha sido en estos períodos de relajamiento de los lazos de dependencia en los que la región ha podido ensayar esquemas orientados a obtener mejores márgenes de acumulación. En esta línea, favorecida además por el debilitamiento de la hegemonía estadounidense, deben entenderse los ensayos de nuevos regionalismos, como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), Banco del Sur, etc.

## Bibliografía

- Amin, Samir. *¿Debaque financiera, crisis financiera? La crisis financiera era inevitable*. Disponible en: [www.observatoriocrisis.com](http://www.observatoriocrisis.com).
- Astarita (2001). *Acumulación y crisis capitalista, tendencias actuales*. Disponible en: [www.gratisweb.com/patriciobrosky](http://www.gratisweb.com/patriciobrosky)
- Bach, Paula (2001). *La crisis de acumulación del capital y las crisis periódicas o recesiones mundiales*. Disponible en: [www.ft.org.ar/estrategia/ci10/dossier2.html-63k](http://www.ft.org.ar/estrategia/ci10/dossier2.html-63k)
- Beinstein, Jorge. *Escenarios de la crisis mundial. Los caminos de la decadencia*. Disponible en: <http://alainet.org/active/29366&lang=es>
- \_\_\_\_\_. *Esperando inútilmente al quinto Kondratieff*. Disponible en: <http://alainet.org/active/29366&lang=es>
- Braudel, Fernand, citado por Luciano Tomassini (1991). *La política internacional en un mundo postmoderno*. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Caputo, Orlando L. s/f. *La economía de EE.UU. y de América Latina en las últimas décadas*. Disponible en: [www.iade.org.ar](http://www.iade.org.ar)
- Carvajal, Fernando (2000). *Qué hacer con los fragmentos*. Inédito: Universidad de Cuenca.
- Chesnais, Francois. s/f. *Notas para la caracterización del capitalismo a fines del siglo XX*. <http://www.herramienta.com.ar>
- \_\_\_\_\_. *Situación mundial: como la crisis del 29, o más...* <http://www.herramienta.com.ar>
- Díaz Pallares, Ginés y Marzá, Jorge. *La crisis ecológica global: razones para el pesimismo*. Disponible en: [dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo...](http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo...)
- Díaz Pallares, Ginés y otros. *La crisis ecológica global: razones para el pesimismo*. Disponible en: [dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo...](http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo...)
- Fossatti, Felipe. s/f. *Dignidad del trabajo humano y paz social*.
- Howsbawm, Eric (1999). *La historia del siglo XX*. México: Siglo XXI.
- Jarrín, Pedro (2006). *El sistema mundo capitalista y América Latina*. Cuenca. Ecuador: Universidad de Cuenca.
- Katz, Claudio (2001). *Mito y realidad de la revolución informática*. [Claudiok@arnet.com.ar](mailto:Claudiok@arnet.com.ar)
- Lennie, Matías. <http://matiaslennie.wordpress.com/2009/03/29/la-actual-crisis-internacional/>
- Mandel, Ernest (1972). *El capitalismo tardío*. México: Editorial ERA.
- \_\_\_\_\_. (2003). *La teoría marxista de la crisis y la actual depresión económica*. Disponible en: <http://rcci/globalizacion/2003/fg360.htm>
- Martínez Sánchez, J. Manuel (2001). *Las ondas largas de Kondratieff*. Disponible en: <http://laberinbto.uma.es>
- Mazzei, Umberto. *La situación económica mundial (V)*. Disponible en: <http://alainet.org/active/32224&lang=es>
- Pérez, Carlota (1996). "Las nuevas tecnologías: una visión de conjunto". En *La tercera revolución industrial*, RIAL - Anuario 1986. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Wallerstein, Immanuel (1979). *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*. México: Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_. *El capitalismo en su fase final*. Disponible en: [www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?...](http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?...)
- Zurita Campos, Jaime. "¿Hacia dónde va el capitalismo neoliberal?". Disponible en: [rcci.net/globalizacion/2005/fg574.htm](http://rcci.net/globalizacion/2005/fg574.htm)



# LA ECONOMÍA ECUATORIANA: 1950-2008

**Adrián Carrasco Vintimilla**  
**Pablo Beltrán Romero**  
**Jorge Luis Palacios Riquetti**

*Profesores investigadores de la Universidad de Cuenca*

**Resumen:** Este informe analiza la historia económica ecuatoriana en cerca de sesenta años (1950-2008) a través de indicadores de crecimiento y desarrollo en cuatro etapas sucesivas. La primera, 1950-1971, o auge bananero, caracterizada por la escasez de divisas, el deterioro de los términos de intercambio y la modificación sustancial en el manejo de la política económica. La segunda, 1972-1982, de primer auge petrolero e industrialización, ciclo caracterizado por la abundancia de divisas y crecimiento intenso impulsado tanto por la demanda interna como por la externa. La tercera etapa, 1983-1999, largo ciclo de estancamiento, marcado por la adopción de las políticas de ajuste y liberalización, por fuertes restricciones a la demanda interna y por el deterioro de condiciones de vida de la población. Y la última etapa, correspondiente al segundo auge petrolero y nuevo ciclo de abundancia de divisas, con la consiguiente recuperación de los ingresos de sectores populares, al impulso de las remesas de la población emigrante al exterior. Solo desde 2007 se modifica la política de apertura y de servicio de la deuda externa, a la vez que se recupera el poder de planificación, regulación y control estatal.

**Palabras clave:** producto interno bruto, producto nacional bruto, ingreso nacional disponible bruto, ingreso per cápita, política económica, auge y recesión económica.

## Introducción

Una tarjeta de identificación muy difundida en la comunidad internacional presenta al Ecuador como “un país pequeño, pobre, endeudado, petrolero y dolarizado”. Esta presentación, que se asemeja a una construcción metafórica, da lugar a la menos elaborada metáfora del ajuste de cinturones, tan cara a las instituciones financieras internacionales: “[a] una economía pequeña que ha incurrido en un abultado endeudamiento externo para solventar su permanente déficit comercial causado por un exceso de gasto interno, no le queda otra salida que someterse a un severo programa de ajuste financiero”.

Otra carta de presentación del país, realizada con apego al pensamiento latinoamericano, construye la metáfora de la vulnerabilidad de la economía ecuatoriana derivada de su estrecha vinculación y dependencia al funcionamiento del mercado mundial. Esta vulnerabilidad provendría de su pequeña participación en el mercado mundial y de la especialización de sus exportaciones en productos primarios, cuyos precios se fijan en los mercados internacionales: una economía especializada y excesivamente abierta al mercado mundial, sujeta a oscilaciones extremas en la provisión de divisas que han marcado variaciones constantes en los precios de intercambio con el exterior.

En esta sección del informe cero del *Estado del país*, se realiza una sucinta revisión de la reciente historia económica del Ecuador, con el propósito de elaborar una interpretación distinta de los tradicionales indicadores de la contabilidad macroeconómica.

Al mirar los proyectos de desarrollo en sesenta años de historia, a uno se le despierta un optimismo desbordante. Cada Gobierno ofreció una economía para el mañana, siempre afirmando la inexistencia de un mañana en los Gobiernos que le precedieron. Y lo peor, no dejan de tener razón. Si miramos desde ahora hacia los años cincuenta, en indicadores económicos, hemos caminado muy poco. En términos reales, esto es, depurando el efecto roedor de la inflación sobre el poder adquisitivo de los ecuatorianos, hemos dado saltos cortitos: en 1955 el ingreso nacional disponible bruto por persona llegaba a 744 dólares americanos, y en 2005, ayudado por las remesas de los emigrantes, subió a 1.600 dólares por cabeza, medidos en valores de 2000; en cincuenta años apenas se multiplicó por 2,2.

Al inicio del largo ciclo, el producto interno bruto (PIB), el producto nacional bruto (PNB) y el ingreso nacional disponible bruto (INDB) se distanciaban tan poco, que no había razón alguna para distinguirlos uno de otro. Dicho de una manera más detallada, lo que producíamos en el país alcanzaba para la satisfacción de las necesidades internas, y lo que necesitábamos, pero no lo producíamos, debíamos obtenerlo mediante importaciones. Para ello, debíamos exportar y así obtener las divisas necesarias para financiar las compras externas. Aquí surge uno de los grandes equilibrios macroeconómicos, o más bien desequilibrios que es lo más común. El desequilibrio externo surge cuando el país importa más de lo que exporta y, en este caso, debe endeudarse con el exterior. Cuando esto sucede por un par de años o solo algo más, da lugar a lo que los economistas denominan un desequilibrio coyuntural entre ahorro e inversión: se está invirtiendo más de la capacidad de ahorro del país y todo volverá a la normalidad cuando las inversiones hayan madurado lo suficiente para permitir al país pagar las deudas contraídas.

Un desequilibrio que preocupó mucho a los economistas se dio cuando los países en desarrollo emprendieron procesos de cambio a largo plazo y, para crecer económicamente, carecían de bienes

indispensables para lograrlo: no producían aceites, cemento, acero, tractores. Entonces estaban obligados a importarlos, para lo cual debían generar las exportaciones necesarias para realizar estas compras en el exterior, o debían obtener el crédito suficiente para poder seguir importándolos. Esto fue lo que se denominó un déficit estructural en la balanza por cuenta corriente.

Y la situación fue grave porque afectó a la capacidad de crecimiento a largo plazo de las economías en desarrollo, como sucedió en Ecuador de los años cincuenta y sesenta del siglo XX. ¿Había alguna solución a este desequilibrio productivo del país o teníamos que morir en el intento por crecer? Los economistas de la Cepal encontraron una salida muy razonable para esa época. Si el problema era la exagerada necesidad de importar, entonces había que producir internamente buena parte de los bienes que estábamos comprando en el exterior, y a esto le pusieron el nombre de “industrialización sustitutiva de importaciones”, que nuestros gobernantes también empezaron a buscar ya en la década de los sesenta. Sin éxito, por supuesto.

Pero como la providencia se acuerda siempre de los que vivimos en la mitad del mundo, a comienzos de los setenta encontramos abundante petróleo en nuestro subsuelo, y justo cuando el crudo se puso carísimo por la guerra en el golfo Pérsico. De ahí en adelante solo necesitábamos exportar petróleo para obtener las divisas necesarias para impulsar nuestra incipiente industria. Y así comenzamos a caminar con paso firme los primeros años de los setenta, sin acudir a los financistas extranjeros. Pero en eso volvimos a endeudarnos, en condiciones que prestaban a cualquiera en los mercados financieros internacionales porque dinero sí que sobraba por el excelente negocio de las empresas petroleras.

Y, desde 1976, Ecuador se endeudó abusivamente en el exterior para gastar en más inversión industrial, pero también para derrochar abundantemente. Se creó así el “endeudamiento estructural”, que tanto daño causaría a la economía ecuatoriana en las décadas siguientes, y que también daría lugar a tantos juegos ilegítimos alrededor de la renegociación de la deuda externa. Para medir esta situación de nuestra economía, se vuelve necesaria la distinción entre PIB y PNB. Para la macroeconomía convencional, es importante esta distinción en tanto nos indica la

parte del producto nacional generada con la ayuda del capital extranjero (Dornbusch, 1988). Para este informe, el PNB resulta ser el indicador más idóneo para establecer la proporción de la renta que es apropiada internamente y la que es apropiada por agentes económicos externos. Veamos esto desde la medición del producto por habitante. Por ejemplo, en 1989 el PIB per cápita real ascendió a 1.304 dólares, mientras el PNB por persona llegó solo a 1.131 dólares. Se podría opinar que es solo un 13% menos por persona, ¿en qué puede afectar al país? Pero si multiplicamos por los 8 millones de habitantes que tenía el país en ese año, ya no es pelo de cochino. ¿O sí? Entonces, la aludida distinción ayuda a entender uno de los grandes baches de nuestra historia económica, cuando los mayores esfuerzos se dedicaron, no a crecer internamente, sino a ser cumplidos con los acreedores externos. Y, a veces, realizar negocio con los bonos de la deuda.

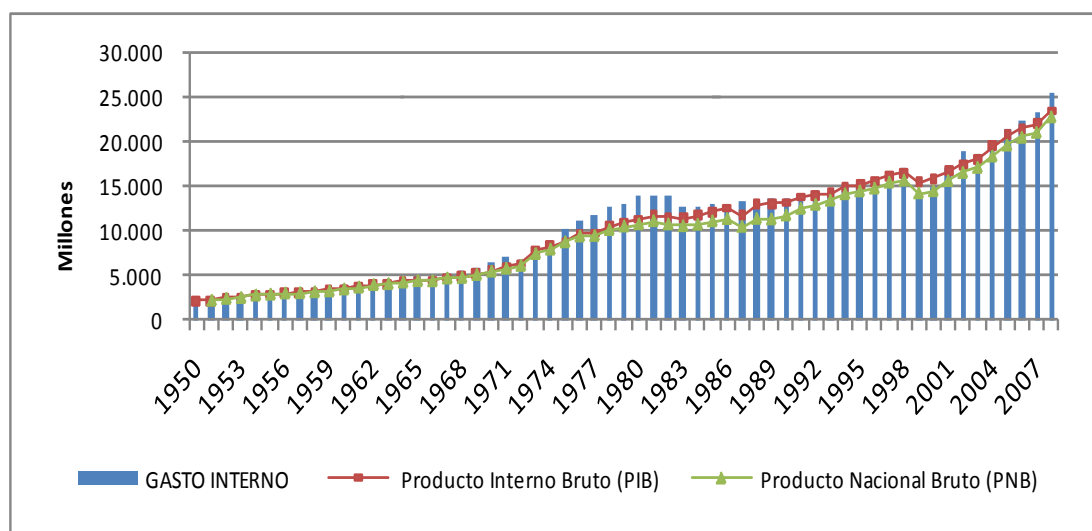
Pero siempre hallamos formas de paliar los problemas, aun cuando no encontremos más petróleo o precios más altos en los mercados internacionales. Cuando estábamos en soletas, comenzamos a exportar trabajadores al exterior y a recibir sus remesas

amortiguando así la situación de miles de parientes que quedaron dentro. Para medir este fenómeno, un mejor indicador de la renta percibida por la población y de su capacidad adquisitiva ya no es el PNB por persona, sino el INDB per cápita, en el que se incluyen las inyecciones de dinero provenientes de las remesas. Así, por ejemplo, en 2007 el PNB per cápita real llegó a 1.550 dólares y el INDB a 1.665.

## 1. Una visión global de la economía ecuatoriana

La metáfora del exceso de gasto interno, como diagnóstico previo para la aplicación de las políticas de ajuste, encuentra una justificación en la lectura de los indicadores macroeconómicos. El problema del recurrente déficit comercial que padecen las economías en desarrollo es explicado por esta corriente mediante la expresión que vincula el desequilibrio externo al nivel de gasto interno. En términos sencillos, la metáfora se traduce en que cuando un país gasta más de lo que produce, tiene que vivir de los préstamos obtenidos en el exterior. En consecuencia, el desequilibrio comercial se origina porque

**Gráfico Nº 1: Ecuador 1950-2008: Indicadores de producción y de gasto interno (en millones de dólares de 2000)**



**Fuente:** Banco Central del Ecuador: 1. Setenta y cinco años de información estadística (serie 1950-1971). 2. Ochenta años de información estadística (serie 1972-2006). 3. Tabla oferta y utilización de bienes y servicios de la información estadística mensual (serie 2007-2008).

**Elaboración:** Universidad de Cuenca, Departamento de Investigaciones Económicas.

el país gasta demasiado. En esta situación, la regla de política económica que permite restablecer el equilibrio externo consiste en la reducción del gasto interno (A), es decir, en gastar solo de acuerdo a las posibilidades de producción de la economía pequeña.

En la gráfica N° 1 se ilustra la metáfora: durante un abrumador número de años, el país gastó más de lo que produjo.<sup>1</sup> Solo en reducidos años, la mitad de ellos en las décadas de los ochenta y noventa, el país se ajustó a políticas de austeridad, como corresponde a una economía con crónica escasez de ahorros. Por consiguiente, si nos atenemos a esta lectura de los indicadores macroeconómicos, la aplicación de políticas de austeridad en el gasto estaría por demás justificada.

Con los mismos indicadores podemos realizar otra lectura. En el cuadro N° 1 se observa el crecimiento del producto en estrecha vinculación a las variaciones del gasto interno y de las exportaciones. Se puede apreciar también que cuando la producción interna ha sido insuficiente para abastecer las necesidades del desarrollo social y del crecimiento económico, las importaciones de bienes y servicios han aumentado desmesuradamente, provocando los consabidos desequilibrios comerciales y financieros.

Observamos en Ecuador contemporáneo cuatro fases determinadas por los ritmos de expansión de la demanda interna y por el crecimiento de las exportaciones (X):

**Primera etapa: 1950-1971**, correspondiente al *auge bananero*, caracterizado por la escasez de divisas, deterioro de los términos de intercambio, marcadas variaciones en los niveles de demanda y, en lo político, por la conformación de un sistema estatal de apropiación de excedentes en perjuicio de las masas rurales y de los nacientes cinturones de población marginal urbana. De 1950 a 1961 la economía ecuatoriana experimenta un impulso consistente, por el lado de la demanda externa, pero sobre todo por la modificación sustancial en el manejo de la política económica: el Estado fomentó la producción exportable e integró el mercado interno a través de la construcción de obras de infraestructura para facilitar la producción y circulación de mercancías. De 1962 a 1971 se intensifica el crecimiento impulsado por la demanda interna como resultado de aplicación de las primeras políticas de industrialización, pero se restringen los impulsos provenientes de la demanda externa debido a las dificultades de los productos agrícolas en los mercados internacionales y el deterioro de los precios de productos primarios.

**Segunda etapa: 1972-1982**, la del *primer auge petrolero y de estabilidad cambiaria* para impulsar el proyecto de industrialización. Fue un ciclo caracterizado por la abundancia de divisas y la recuperación de los términos de intercambio, por un crecimiento intenso impulsado tanto por la demanda interna como por la externa. Las restricciones para el crecimiento

**Cuadro N° 1: Ecuador: los ciclos económicos 1950-2008**  
(Tasas de variación en dólares de 2000)

Períodos	PIB	Gasto interno (A)	Consumo hogares (C)	Consumo gobierno (G)	Inversión (I)	Exportación de bienes y servicios (X)	Importación de bienes y servicios (M)	Promedio Trms. Int.
1951-71	4,9	5,7	5,3	4,4	7,3	3,8	7,5	32%
1972-82	6,5	6,6	6,0	11,8	6,5	13,9	9,7	73%
1983-99	1,8	0,1	1,3	-1,1	-1,8	7,2	0,8	75%
2000-08	4,8	7,2	5,6	4,3	14,0	5,1	11,7	101%

**Fuente:** Banco Central del Ecuador: 1. Setenta y cinco años de información estadística (serie 1950-1971). 2. Ochenta años de información estadística (serie 1972-2006). 3. Tabla oferta y utilización de bienes y servicios de la información estadística mensual (serie 2007-2008).

**Elaboración:** Departamento de Investigaciones Económicas de la Universidad de Cuenca.

<sup>1</sup> El gasto interno (A) se obtiene de la suma de consumo de los hogares, inversión pública y privada y el gasto público corriente. En este trabajo, para la obtención del PIB incluimos tanto los bienes como los servicios. Se excluye solo el pago neto a los servicios de los factores externos.

se presentaron por las limitaciones para obtener una mayor producción. En la política, se consolidó un sistema estatal de distribución no equitativo a favor de sectores formales urbanos en perjuicio de sectores rurales e informales urbanos. Desde 1968 a 1975, la política buscó compensar los déficits en cuenta corriente a través de la inversión extranjera directa en la actividad petrolera. De 1976 a 1981, la política de apertura de la cuenta de capitales permitió un endeudamiento agresivo tanto público como privado, provocando un ciclo de apreciación cambiaria y sus efectos negativos sobre el funcionamiento económico. El flujo de capitales hacia las economías en desarrollo permitió este creciente endeudamiento. Al final del período 1976-1982, la deuda externa del país ascendió a 4.816 millones de dólares. El resultado fue un notable deterioro del sector externo de la economía debido a los “síntomas de la enfermedad holandesa” que se evidencian fundamentalmente por los altos montos deficitarios de la cuenta corriente entre 1979 y 1982.

**Tercera etapa: 1983-1999:** un largo ciclo de *estancamiento económico* provocado por la adopción de las políticas de ajuste y liberalización. Marcado por la imposición de fuertes restricciones a la demanda interna, por la escasez de divisas, y por una tendencia oscilatoria en los términos de intercambio. El ajuste y la liberalización se fundamentan en impulsos de oferta y un fuerte deterioro de la inversión, del consumo de la población y del gasto público. La modalidad de desarrollo profundizó la informalidad urbana y la transferencia de excedentes al exterior mediante el incremento en el pago de la remuneración a los factores por el servicio de la deuda. El deterioro de condiciones de vida de la población fue una consecuencia de la política de contención salarial y de la alta inflación que acompañó a la política cambiaria orientada a obtener saldos comerciales positivos; el ajuste del gasto público y privado buscó generar excedentes de exportación para el servicio de la deuda externa. Los índices hablan de “una pobreza casi estructural” y reacia a bajar en estos años. La inversión se desmoronó por los límites impuestos mediante tasas de interés extremadamente volátiles. La política económica se definió en torno a dos ejes: ajuste del gasto interno y depreciación cambiaria (1983-1992); apertura comercial y reforma financiera (1990-1999). Como resultado, se tiene un período caracterizado por un crecimiento esquivo y una marcada volatilidad financiera.

**Cuarta etapa: 2000-2008, *segundo auge petrolero*** y nuevo ciclo de abundancia de divisas con la consiguiente recuperación de los términos de intercambio. El crecimiento de la demanda externa, impulsa una recuperación del gasto interno asentado en un auge de las importaciones. Se observan restricciones por el lado de la oferta, mientras continúa la transferencia de excedentes por medio del “pago de remuneraciones a factores”, y se observa una recuperación de los ingresos de sectores populares al impulso de las remesas de la población expulsada por la apertura liberal. Gran parte de la recuperación económica se explica por la dinámica de la demanda interna, particularmente por el crecimiento de la inversión. La disminución de la pobreza, a más de la inyección de ingresos provenientes de las remesas, se explica también por la recuperación de los salarios reales y la estabilidad de precios. Solo desde 2007 se modifica la política de apertura y de servicio de la deuda externa, a la vez que se recupera el poder de planificación, regulación y control del Estado, y se define una política orientada a la construcción de un sistema económico social más justo y solidario.

## 2. El auge bananero 1951-1971

Es una opinión comúnmente aceptada que con la exportación de banano, iniciada en 1947, se abre el ciclo de mayores logros del modelo primario exportador basado en la producción de alimentos. Al revisar los indicadores del funcionamiento de la economía ecuatoriana en este período, reparamos en que, no obstante, la dinámica del crecimiento no provino en sí del mercado externo, sino de la ampliación del mercado interno. Si bien fue el crecimiento sostenido de las exportaciones de banano, aunado a una recuperación de las exportaciones de café y cacao, lo que abrió un largo ciclo de crecimiento de la economía ecuatoriana, fue la notable ampliación de la demanda interna la que sostuvo el proceso de expansión en medio de esfuerzos por crear un nuevo modelo de crecimiento basado en la industrialización. Podemos arribar a esta conclusión si comparamos los indicadores proporcionados en el cuadro N° 1: entre 1951 y 1971 el PIB creció a una tasa menor al ritmo de ampliación del gasto interno. Esta expansión de la demanda interna pudo darse merced a una tasa muy alta de crecimiento de las importaciones, financiadas a través del endeudamiento externo. Por consiguiente, visto en conjunto el ciclo, la baja dinámica de las exportaciones —solo



al 3,8% anual— reflejaría más bien una cierta restricción para el crecimiento económico proveniente de la demanda externa.

*El crecimiento restringido  
por la disponibilidad de divisas*

El peso de la dinámica interna en el crecimiento se explica por el hecho de que la economía ecuatoriana aún no se había abierto tanto al mercado internacional como lo haría en años posteriores. En el período 1951-1971, el grado de apertura fue de 38,8%, muy por debajo del que alcanzaría, por ejemplo, en los años 2000 a 2006 con un 78,2%.<sup>2</sup> En consecuencia, un porcentaje importante de la producción obtenida en el país se destinaba al consumo interno, y la gran ampliación de las importaciones que se observa en estos años de crecimiento económico se explica, en buena parte, por los requerimientos para ampliar la inversión mediante bienes que no se producían internamente.

Ahora bien, resulta irrefutable la transformación productiva y social impulsada por la implantación de una nueva modalidad para seguir exportando alimentos. El auge bananero amplió la frontera agrícola de la Costa, extendió la red vial para lograr una mayor integración regional, y produjo una acelerada urbanización con el consiguiente desarrollo de actividades complementarias (Acosta, 2001).

El hecho más importante de este período de crecimiento se encuentra en el rol que jugó el Estado en la integración del mercado interno y en la organización de la exportación bananera. La expansión y diversificación productivas se dio gracias a la modificación sustancial del papel del Estado en el proceso de acumulación. Los gobiernos de Plaza, Velasco y Ponce se convirtieron en un instrumento de la expansión de la frontera económica y de la exportación bananera. El Estado orientó un modelo productivo de exportación menos concentrador que el cacaotero, pues estuvo organizado sobre la pequeña y mediana unidad productiva en la Costa, lo que permitió el crecimiento de ciudades intermedias (Miño, 2008).

Por supuesto, las grandes empresas internacionales monopolizaban la comercialización, por lo que aparece ya una cuota de transferencia al exterior de excedentes obtenidos en la producción interna bajo la

forma de utilidades (remuneraciones a los factores) de empresas extranjeras. Sin embargo, la mayor transferencia de excedentes a los países desarrollados se dio por el mecanismo del deterioro de los términos de intercambio. Este indicador macroeconómico establece la relación entre los precios de los bienes exportados por el país y los precios de los bienes que importamos. Tomando como base el año 2000, se observa una pérdida sensible del poder de compra de nuestras exportaciones entre 1951 y 1970, disminuyendo a un promedio del 32%. Esto quiere decir, que para comprar una misma unidad de un bien de producción en el exterior, el país debía triplicar el volumen físico de las exportaciones realizadas.

Visto desde esta perspectiva de análisis, el obstáculo mayor para el crecimiento de la economía ecuatoriana sí resulta ser la alta vulnerabilidad del país frente a las oscilaciones del mercado internacional. Si bien el gasto público, y particularmente la inversión pública, cumplieron un rol estratégico en la integración de la geografía nacional y en la ampliación del mercado interno, en el sector exportador de alimentos tropicales se asentaba casi la total responsabilidad para poder seguir creciendo, a través de la dotación de divisas para importar los medios indispensables para la inversión productiva.

En efecto, para obtener los bienes necesarios para ampliar la inversión, se requerían recursos obtenidos mediante las exportaciones, que se encontraban limitadas por una demanda externa rígida, que no permitió un crecimiento más allá del 3,8%. Entonces, la posibilidad para ampliar nuestras exportaciones no era una variable sujeta a control interno, sino que dependía de las condiciones impuestas en el mercado mundial. Esta fue la tesis del *estrangulamiento externo*, expuesta por la Cepal. Ampliemos un poco más este obstáculo crucial para el crecimiento, en condiciones de un modelo limitado por la exportación de alimentos al mercado internacional y por la importación de los bienes indispensables para la inversión.

En Ecuador de esos años asistimos a una modalidad de crecimiento fuertemente dependiente de la expansión de la inversión pública, en condiciones en las que el ahorro interno no puede financiar la adquisición de los bienes que resultan indispensables para realizar la inversión. Es decir, todo el exceso de inversión sobre el ahorro interno, es igual a un exceso

<sup>2</sup> La apertura se calcula encontrando el porcentaje que sobre el PIB representa la suma de las exportaciones e importaciones:  $X+M/PIB$ .

de importaciones sobre las exportaciones realizadas. Esto es, si se tenía una demanda agregada excesiva debido a la notable expansión del gasto público y de la inversión,<sup>3</sup> la manera de satisfacerla era a través de compras externas mayores de las que se estaban exportando. Consecuentemente, era necesario endeudarse para financiar el exceso de inversión.

Esta modalidad de endeudamiento externo —para cubrir el déficit comercial originado por las importaciones de bienes indispensables para realizar la inversión requerida para sustentar el crecimiento económico— se diferencia de las formas de endeudamiento externo en las que incurrirá el país a partir de la década de los setenta. En todo caso, al estar aún la economía bastante cerrada al flujo de capitales, el mecanismo de remisión de excedentes por el pago de servicios a factores residentes en el exterior tiene poco peso en las cuentas de la balanza de pagos y en la generación del desequilibrio externo, como sucedió en etapas posteriores.

#### *Los determinantes del desarrollo*

En el cuadro N° 2 se presentan los principales indicadores para apreciar las características del crecimiento en el período de auge bananero.

En el año 1950, el PIB per cápita era de 642,1 dólares del año 2000, y en 1971 había ascendido a 957,4 dólares del año 2000, esto es un crecimiento cercano al 50% en los 21 años del período, lo que indica una ligera mejoría en el bienestar económico general de la población.

La relación entre gasto interno y producción obtenida en el país (A/PIB) indica que un 10% del total de gasto realizado en esos años fue financiado con ahorro externo. Si se tiene en cuenta que la inversión creció a una tasa promedio del 7,3 y el ahorro interno a 5,6, se puede concluir que el déficit en cuenta corriente o endeudamiento externo fue provocado fundamentalmente para financiar la inversión en una economía que había emprendido un proceso de crecimiento. En lo que concierne al consumo de los hogares, el impacto del crecimiento bananero dinamizó al mercado interno debido a la constitución de una clase de medianos empresarios, a la creciente conformación de la clase media como resultado de la expansión urbana, y al crecimiento del “sector informal”, producto de la migración interna desde el sector agrario serrano hacia la Costa.

Para presentar una aproximación al desarrollo o bienestar económico, el indicador más idóneo es el ingreso nacional disponible bruto per cápita (INDB), en cuanto nos indica la capacidad de gasto real de la población, pues excluye las salidas de renta al exterior por concepto de pago a los factores, mientras adiciona los ingresos por concepto de transferencias. De acuerdo al cuadro N° 3, el INDB per cápita real fue de 762 dólares, ligeramente inferior al PIB per cápita que fue de 802. Por otro lado, se transfiere al exterior por concepto de pagos a factores solo un 2% de la producción obtenida en el país.

Los indicadores de ocupación, salarios, participación de los salarios en el PIB y excedente bruto de explotación corresponden únicamente a los dos

**Cuadro N° 2: Algunas características del crecimiento económico 1950-1971**  
(Porcentajes promedios de participación, millones de dólares de 2000)

PIB per cápita	% A/PIB	% C/A	% G/A	% I/A	% CC/PIB	% Sb/PIB
802,5	110,1	62,8	9,6	27,6	-11,8	18,8

Fuente: Banco Central del Ecuador: 1. Setenta y cinco años de información estadística (serie 1950-1971).

Elaboración: Departamento de Investigaciones Económicas de la Universidad de Cuenca.

<sup>3</sup> Recuérdesese que el gasto público corriente creció a un 5,2% promedio anual, y la inversión total a un 6,6%, superiores al crecimiento promedio del PIB.

últimos años del período, por lo que cualquier interpretación adolece de esta deficiencia. En todo caso, en el aún minoritario sector formal urbano, se observa una baja desocupación de la población económicamente activa y un índice de subocupación bastante reducido en comparación con idéntico indicador a partir de los ochenta y hasta la fecha. Habría que insistir que los problemas de desocupación y subempleo que afectaban a la población rural —mayoritaria en la modalidad económica de la época—, quedan fuera de estos indicadores.

las fluctuaciones cíclicas y para impulsar un crecimiento importante de la producción, tanto para el gasto interno como para la demanda externa. La base teórica del manejo cíclico corresponde a la corriente monetarista del keynesianismo, difundida por las sucesivas misiones enviadas por el FMI con el propósito de reordenar la legislación monetaria ecuatoriana para adecuarla a las exigencias del nuevo orden económico mundial surgido al finalizar la Segunda Guerra Mundial. A través de la primera misión, en 1946, con el economista Felipe Pazos,

**Cuadro Nº 3: Ecuador: Algunos indicadores de desarrollo 1950-1971**  
(Promedios anuales, a dólares de 2000)

INDB per cápita	% PNB/PIB	Desocup. % PEA	Subocup. % PEA	Inflación promedio	Salario real (en dólares)	% remun. Trab./PIB	% exced. Expl./PIB
762,0	98	5,7*	22,6*	8,0%	121,0*	31,2*	57,7*

\* El promedio fue obtenido solo para los años 1970 y 1971 con datos de Lucas Pacheco Prado. *Ecuador: Indicadores básicos de la economía*. PUCE, 2004.

Fuente: INDB per cápita y PNB/PIB.

Elaboración: Base de datos del Departamento de Investigaciones Económicas de la Universidad de Cuenca.

También la aproximación a los indicadores de distribución adolece de errores de medición al corresponder a solo dos años y estar concentrados en el sector formal urbano. La baja tasa de inflación no afectaba sensiblemente a la determinación del salario real. La participación de las remuneraciones de los trabajadores, si bien es baja, no obstante, alcanzó el porcentaje mayor que en ningún período posterior, quizás como resultado de la incidencia de la sociedad en la economía a través de los partidos, gremios, sindicatos y otros movimientos urbanos, como se anota en otro de los estudios del *Estado del país*.

#### *La política desarrollista*

Una revisión más detallada de las características del crecimiento económico en los años cincuenta y sesenta, se consigue, si examinamos la política económica en las décadas consideradas.

Los años cincuenta son de recuperación de la economía exportadora y de reorganización productiva dirigida desde el Estado, conservando las características básicas del modelo de exportación de alimentos. En términos del pensamiento económico dominante en esos años, corresponde a una política de manejo estatal de la economía para regular

llegó también el incipiente pensamiento económico latinoamericano surgido de la práctica de Raúl Prebisch como gerente del Banco Central de la República Argentina, y en la década de los cincuenta con el asesoramiento de la Cepal para la creación de la Junta Nacional de Planificación.

En este espíritu del pensamiento desarrollista latinoamericano de la época, la Ley sobre Cambios Internacionales —junio de 1947— creó, junto al mercado libre de cambios, un mercado oficial, con el objetivo de regular las fluctuaciones económicas de origen externo consideradas como las más influyentes en economías dirigidas a la exportación. El sistema de control de cambios de importaciones y exportaciones del mercado oficial estableció para la venta de divisas un mecanismo de clasificación de mercancías que podían ser importadas de acuerdo a su grado de “esencialidad”: en la lista I, los artículos indispensables; en la II, los artículos útiles, y en la III, los suntuarios. Este instrumento de política cambiaría no tenía solo un objetivo de control del ciclo económico, sino que también buscaba el crecimiento a largo plazo, como lo había sugerido Prebisch en sus funciones de la banca argentina (Carrasco, 2002).

En los cincuenta, la política monetaria tuvo un matiz fundamentalmente de estabilización, puesto que su objetivo central fue que el crecimiento de la economía nacional se efectúe con el mínimo de inflación. Sin embargo, la Ley de Régimen Monetario (1948) incorpora los instrumentos keynesianos de política monetaria y fiscal: búsqueda de un ordenamiento financiero internacional, fomento de la producción y el empleo, así como el desarrollo del aparato productivo, a fin de crear condiciones monetarias, crediticias y cambiarias favorables al crecimiento ordenado de la economía (Larrea Stacey, 1990: 90-92). El Estado fomentó la producción exportable a través del crédito del Banco Nacional de Fomento y de la Comisión de Orientación y Crédito para el Banano.

La política fiscal estuvo deliberadamente orientada a promover la expansión y diversificación productivas. La inversión pública desempeñó un rol estratégico en la integración entre la Costa y la Sierra y, consiguientemente, en la ampliación del mercado interno. El Estado se convirtió en el motor de la inversión y promotor del crecimiento de la demanda de bienes y servicios, en tanto disminuyó el papel de la inversión privada que descendió del 74% en 1950 al 57% en 1960, mientras la inversión pública ascendió del 26% en 1950 al 43% en 1960.<sup>4</sup> Las fuentes para esta expansión fiscal fueron el crecimiento de las exportaciones y el crédito internacional, sobre todo en el segundo quinquenio de los cincuenta (Miño, 2008). El financiamiento externo provino fundamentalmente de las instituciones financieras internacionales que, para esos años, cumplían el papel de promotoras del desarrollo en los países menos avanzados, conforme a los objetivos para los que fueron creadas.

El rol determinante del Estado cubrió otros campos. Fue un instrumento de negociación y conciliación entre la burguesía agroexportadora y financiera con el latifundismo serrano. Sirvió también como nexo para el proceso de internacionalización de la economía. La misión del FMI, que visitó el país durante el Gobierno de Galo Plaza en 1949, diseñó una política librecambista basada en la libre circulación de capitales y mercancías, garantías para la inversión extranjera y recomendación de contratar préstamos extranjeros para financiar el crecimiento.

<sup>4</sup> Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (1963). "Desarrollo y perspectivas de la economía ecuatoriana". En *Plan general de desarrollo económico y social*. Quito. Citado por Miño, p. 120.

A inicios de los sesenta, se vuelve más visible la crónica vulnerabilidad de la economía ecuatoriana a las fluctuaciones del comercio internacional. Las exportaciones crecieron solo al 3,3% anual, lo que redundó en una tasa de crecimiento de la producción interna del 4,6%, inferior a la de la década anterior. El ingreso de divisas proveniente de las exportaciones disminuye, por lo que la economía experimenta cierta restricción en la expansión del gasto interno, particularmente una contracción de un punto en el gasto corriente del sector público, y una baja menor en el consumo de la población. A manera de compensación, la inversión se expande a tasas mayores que a inicios del ciclo, como resultado de la aplicación de las primeras políticas de industrialización.

La década de los sesenta se caracteriza por la intensa conflictividad política y social. El éxito de la Revolución cubana se convirtió en un símbolo a seguir por gran parte de América Latina, dentro de un escenario de agudización de la guerra fría. En lo interno, los intensos movimientos migratorios entre Sierra y Costa que trajo el auge bananero, a la vez que liberaron al campesinado de relaciones de producción serviles, incrementaron desproporcionadamente la ocupación urbana en el sector servicios, en condiciones de extrema precariedad, desatando un amplio movimiento por la liberación social. En medio de este conflictivo contexto urbano, en el sector rural serrano creció el movimiento por la transformación radical de la forma de propiedad de la tierra heredada de la Colonia.

En este escenario de aguda confrontación social se dieron los primeros pasos para impulsar el proceso de industrialización desde el Estado, particularmente en el período de la Junta Militar (1963-1966). Los sectores campesinos impulsaron intensas movilizaciones, la clase media tomó protagonismo con los movimientos de maestros y estudiantes. Esta intensa movilización social, trató de ser contrarrestada a través de iniciativas reformistas conservadoras promovidas por Estados Unidos, como la Alianza para el Progreso, empatando con el modelo de crecimiento promovido por la Cepal desde finales de los años cuarenta. Así, la Junta Militar trató de impulsar los intereses emergentes de la clase media y de sectores industriales mediante un proceso de modernización. Con este objetivo, la política económica estableció condiciones preferenciales para la instalación de una base industrial, tales como la

Ley de Protección Industrial, y una política fiscal y arancelaria buscando favorecer la sustitución de importaciones. A través del aparato bancario se trató de facilitar la transferencia de excedentes hacia el sector industrial, y medidas como la reforma agraria perseguían crear un mercado para los productos industriales mediante una creciente monetización de la economía.

La industrialización no pudo despegar debido, entre otras causas, a lo que los economistas latinoamericanos denominaron la “brecha de divisas”:<sup>5</sup> por el lento crecimiento de las exportaciones en un período en el que las importaciones requeridas para la inversión industrial superaban de largo a las exportaciones posibles. En los años cincuenta, el crecimiento del ahorro interno (a un 7,1% anual) pudo financiar la inversión realizada, no así en los sesenta cuando la inversión se expande a una tasa del 8,8% y el ahorro solo a un 4,0% anual. Ante esta insuficiencia de ahorro, la inversión interna solo podría costearse acudiendo al endeudamiento externo financiado por el FMI.<sup>6</sup>

Pero no solo es un problema de falta de ahorro interno: para invertir se requería de capital importado, porque en el país no se producían los bienes indispensables para ampliar la capacidad productiva interna. En este caso, el ahorro extranjero permitió realizar algo que no se podía hacer con ahorro en moneda nacional. Esto es, el problema para ampliar la inversión industrial fue más que una falta de ahorro interno, fue una falta de divisas para importar los medios de producción indispensables para instalar las nuevas fábricas. En otros términos, no se avanzaba nada con extraer más ahorro interno, porque todo lo que un nacional puede ahorrar es en moneda nacional. Y si no se contaba con divisas provenientes de exportaciones, no era posible pensar en aumentar la tasa de inversión, porque para aumentarla era preciso comprar material en moneda extranjera (dólares). El déficit en la balanza comercial, y el consiguiente incremento del endeudamiento con las instituciones financieras internacionales, fue un resultado inevitable de la alta expansión de

la inversión. La inversión creció hasta donde pudo contar con financiamiento externo, luego fue constreñida por la escasez de divisas.

Otro limitante de peso para el desarrollo industrial fue de orden social: la estrechez del mercado interno. Con el propósito de ampliar el mercado interno, la dictadura militar expidió la Ley de Reforma Agraria, con resultados por demás contradictorios. El reparto de tierras dio lugar a la proliferación de un sector de pequeños propietarios, carentes de recursos financieros y de asistencia técnica para mejorar la productividad. Los incrementos de productividad se dieron en las empresas encadenadas a los procesos agroindustriales, sector que registró índices elevados de crecimiento (Miño: 164). La extensión del minifundio aceleró la migración interna a las grandes ciudades, y el crecimiento demográfico se intensificó como en ninguna otra etapa de la historia nacional. La ampliación de la demanda interna, en un contexto de disminución de la producción agropecuaria, y sin ninguna política que persiguiera la seguridad alimentaria para la población, trajo como resultado la malsana práctica de importación de alimentos, generando una mayor escasez de divisas. El sector agrícola perdió peso en la producción, y esta caída afectó a la provisión de alimentos, por lo que el Gobierno nacional se vio compelido a la importación subsidiada de grandes cantidades de estos.

Finalmente, el esfuerzo del Estado por impulsar la industrialización trajo conflictos económicos durante esta década. La manufactura se ubicó predominantemente en la Sierra y la agroexportación en la Costa. Las limitadas disponibilidades de divisas, que el país requería para financiar las importaciones, se tornan en objetivo de disputas entre los diversos sectores económicos, tanto a través del comercio importador y exportador de la Costa como de los nuevos industriales serranos.

Con el propósito de mejorar la competitividad de la economía, el Estado realizó dos devaluaciones: en 1961 de 15 a 18 sucres, y en 1969 hasta 25 sucres el dólar. La política cambiaria se convirtió en el eje del conflicto entre sectores empresariales: los industriales presionaron para mantener la estabilidad cambiaria, en tanto que los exportadores buscaban la devaluación (Miño: 170). También surgió una pugna fiscal-monetaria durante el Gobierno de Velasco Ibarra por las exigencias de una expansión monetaria

<sup>5</sup> Ver Bacha, E. (1982).

<sup>6</sup> “En 1958, el país se vio obligado a acercarse al FMI. Desde entonces, en la medida en que se agudizaba la crisis económica, con la consiguiente inestabilidad política, Ecuador recurrió una y otra vez al apoyo financiero del FMI, contratando nuevos créditos contingentes o *stand by*, en junio de 1961, junio de 1962, julio de 1963, julio de 1964, julio de 1965, julio de 1966, abril de 1969, septiembre de 1970 y julio de 1972” (Acosta, 2006: 109).



para financiar el gasto público, culminando con la renuncia del gerente del Banco Central a fines de 1960. Pese a los intentos del Banco Central por restablecer la estabilidad financiera durante el Gobierno de la Junta Militar (1963-1966), cuando el auge bananero llegaba a su fin, la economía sufrió una fuerte crisis financiera alimentada por la especulación, el déficit fiscal y la pérdida de reservas internacionales.

En conclusión, el modelo desarrollista enfrentó el dilema de un crecimiento bloqueado por la escasez de divisas: para el despegue económico no se podía dejar de importar para disponer de bienes de producción que no se obtenían en el país; en estas condiciones, el endeudamiento externo fue una necesidad, un complemento para el ahorro nacional. El endeudamiento externo cumplía un papel positivo para ampliar la inversión. Por otra parte, el deterioro de los términos de intercambio obliga a un mayor esfuerzo exportador para seguir realizando el mismo nivel de importaciones indispensables para el crecimiento económico. En estas condiciones, la alternativa más viable no pudo ser otra que la adopción de un modelo de desarrollo vía sustitución de importaciones.

### 3. Abundancia de divisas e industrialización: 1972-1982

En medio de un contexto internacional caracterizado por el cuestionamiento frontal a la regulación estatal de la economía, y por el colapso del sistema monetario internacional establecido en Bretton Woods, en los años setenta se observa el mayor crecimiento de la historia ecuatoriana a la vez que su ingreso pleno al mercado internacional. En efecto, como resultado del desarrollo capitalista, la tasa de apertura de la economía ecuatoriana da un salto del 39% del ciclo anterior, a un 54% en estos años.

Con el paso del modelo agroexportador al minero exportador y la consolidación del crecimiento industrial, asistimos a las mayores transformaciones en la acumulación del siglo XX. En un corto período, bajo el vigoroso papel del Estado, se consigue la consolidación del proceso de urbanización, el desarrollo de la clase media y la hegemonía de la burocracia.

Esta transformación se posibilitó por un entorno favorable creado por la inusitada alza de los precios del petróleo motivado por el conflicto en Medio

Oriente (1974), un notable flujo financiero por los petrodólares en los mercados internacionales, y el auge de movimientos nacionalistas en los países en desarrollo.

#### *Bonanza petrolera y endeudamiento agresivo*

Impulsado por las divisas petroleras y el crédito externo, el PIB creció entre 1972 y 1982 a una tasa anual del 6,5%, y el producto por habitante trepó de 996 dólares en 1972 a 1.373 dólares en 1982.<sup>7</sup> El mayor impulso para el notable crecimiento económico provino de la demanda externa: las exportaciones crecieron a una tasa anual muy cercana al 14%. Al impulso de la abundancia de divisas se recuperaron los términos de intercambio y se sostuvo el crecimiento del gasto interno algo por encima del nivel de producción.

El gasto interno tuvo un auge inusitado, imprimiendo una dinámica a la demanda como en ningún período anterior, solo superado en el segundo auge de exportaciones del crudo en el siglo XXI. A la afluencia de divisas petroleras, desde 1975 comenzó a sumarse el financiamiento externo para sostener el crecimiento de la demanda. La expansión del consumo privado se dio a la mayor tasa de todos los sesenta años de la reciente historia económica del país. La inversión creció a una tasa similar a la de la producción interna. El gasto público corriente se expandió a una tasa que casi duplica la expansión de la producción y de los restantes componentes del gasto. Con este nivel de gasto, el Estado incurrió en constantes déficits presupuestarios, financiados en buena medida por un progresivo endeudamiento externo.

El acelerado crecimiento del mercado de capitales en el ámbito internacional trajo también un aumento persistente de la afluencia de capitales al país: el saldo de la deuda externa creció de unos \$ 513 millones en 1975 a 6.633 millones en 1982 (Pacheco, 2001). Durante los primeros años de la exportación de petróleo, cuando el PIB dio los saltos más importantes, la deuda externa creció relativamente poco, y con respecto al producto, incluso redujo su peso. A partir de 1975, y hasta 1980, la deuda externa se incrementó a pasos agigantados, mucho más que el ritmo de crecimiento del PIB.

<sup>7</sup> El PIB per cápita está calculado en dólares de 2000.

El “agresivo endeudamiento” de estos años no obedece a necesidades derivadas del financiamiento de la inversión, pues para ello se disponía de suficientes divisas provenientes de las exportaciones. Fue consecuencia de la desmedida ampliación del gasto público, alimentada por la fácil disponibilidad de divisas en los mercados internacionales, que sedujeron también al endeudamiento privado por lo menos desde 1978.

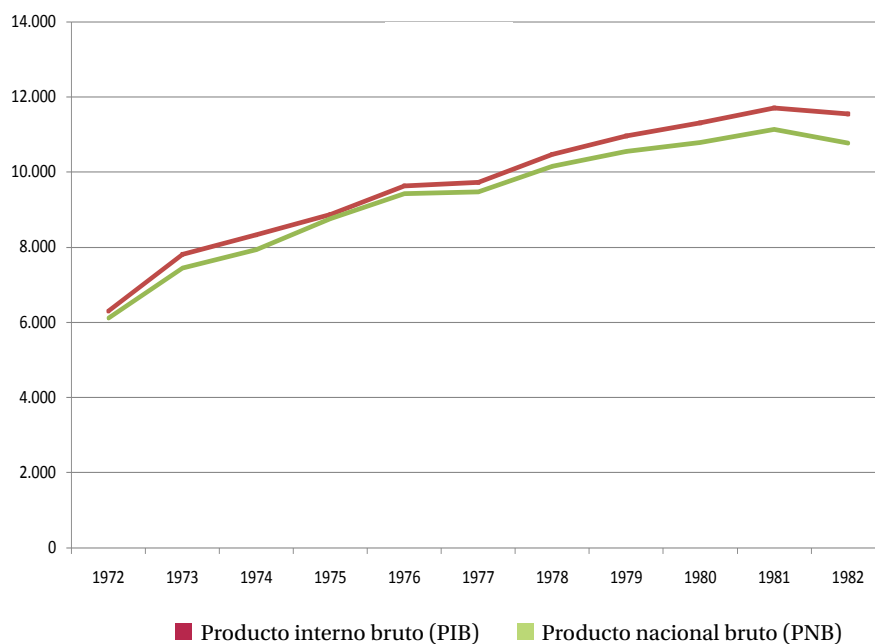
En la otra cara de este crecimiento exitoso, la bonanza de divisas trajo como contrapeso un movimiento de transferencia de recursos del país a las empresas petroleras y a los acreedores externos mediante un flujo de salida de divisas por concepto de pago de servicios a los factores de propiedad extranjera. El paulatino incremento de transferencias muy pronto creó serios problemas de ajuste. En el gráfico N° 2 se observa cómo el producto apropiado por los residentes en el país (PNB) comienza a ser cada vez menor que la producción obtenida dentro del territorio nacional (PIB): la brecha entre uno y otro indicador señala el monto de recursos que es apropiado por el capital extranjero.

En general, es un período de expansión para todas las actividades productivas. El crecimiento del sector petrolero, eje de esta expansión, tuvo un despegue pronunciado en 1973 y 1974, y durante los años siguientes su ritmo de crecimiento fue menor. Otros sectores, cuyo crecimiento se mantuvo por encima del promedio de la economía, fueron el de servicios públicos, la manufactura, la infraestructura y servicios en general. En el otro extremo se ubica el comportamiento del sector agrícola: durante casi todos los años de la década, el sector creció a tasas más bajas que el resto de la economía (Araujo, 1998).

#### *La política de industrialización*

El esfuerzo del crecimiento económico en la década se apuntaló por la política de industrialización. La política industrial se orientó a posibilitar el traslado de excedentes a favor del capital industrial a través de la dotación de infraestructura, la venta de insumos subsidiados, las preferencias cambiarias y comerciales, la política salarial y crediticia. Los grandes trazos del proceso de industrialización se fijan en la década de los sesenta, sin embargo, con logros muy

**Gráfico N° 2: Ecuador 1972-1982: Evolución del PIB y del PNB (en millones de dólares de 2000)**



Fuente: Banco Central del Ecuador: 2. Ochenta años de información estadística (serie 1972-2006).  
Elaboración: Departamento de Investigaciones Económicas de la Universidad de Cuenca.

escasos.<sup>8</sup> En la década de los setenta se logró el despegue industrial (a una tasa promedio del 11,9%). Los recursos petroleros sirvieron para generar un acelerado proceso de constitución de nuevos sectores capitalistas. La expansión de la clase media creó un mercado interno, pero no lo suficientemente amplio, pues en el período de Rodríguez Lara los llamados decretos antiobreros apuntaron a mantener los salarios en niveles aceptables para los empresarios. Luego, en la dictadura de los triunviros, las limitaciones se convirtieron en congelamiento salarial y aguda represión contra los sectores laborales.

La política de industrialización giró en torno a la protección arancelaria, a las exenciones tributarias y al abundante crédito subsidiado. La sobrevaluación del tipo de cambio predominante en los setenta, las bajas tasas de interés y las exoneraciones arancelarias para la importación de bienes de capital ocasionaron una sobrecapitalización de las empresas, favoreciendo las actividades intensivas en capital y poco intensivas en trabajo. En igual sentido actuaron los incentivos tributarios concedidos para la reinversión en activos fijos. El resultado fue una industria muy intensiva en capital que operaba con tamaños de planta excesivos para el medio, con alto grado de capacidad ociosa y de poca capacidad de generación de empleo.<sup>9</sup>

La política cambiaria constituye el eje de mayores cuestionamientos al proceso ecuatoriano de industrialización sustitutiva (Pachano, 1987; Araujo, 1998; Correa, 2009). Luego de la devaluación de 1969, en el mercado oficial se mantuvo congelado el tipo de cambio nominal, provocando una sobrevaluación del sucre, con el propósito de favorecer así la demanda de importaciones de materias primas e insumos

requeridos para el crecimiento industrial. Como la inflación creció al 13% promedio entre 1970-1980, el mantenimiento de un tipo de cambio fijo trajo como consecuencia una creciente apreciación real que alcanzó el 43% en 1981 (Pachano, 1987). El atraso cambiario estimuló una asignación de recursos favorable a las actividades no transables, entre las cuales podría considerarse a la actividad manufacturera, dados los altos niveles de protección que dificultaban la libre movilidad de productos industriales.

Este comportamiento cambiario fue uno de los síntomas de la “enfermedad holandesa” que caracteriza a un período de bonanza de divisas. Para algunos críticos, la mayor distorsión creada por la sobrevaluación del sucre consiste en que generó un déficit comercial de carácter estructural, que hasta hoy es uno de los principales problemas de la economía ecuatoriana, puesto que cualquier reactivación por medio del sector industrial, produce graves problemas en el sector externo y hace que dicha reactivación no sea sostenible (Correa, 2009: 21).

La política monetaria, aun cuando fue en general expansiva, mostró una evolución irregular con etapas de gran impulso y lapsos de contracción violenta. La tasa de interés nominal se mantuvo sin modificaciones desde 1960 hasta 1982 (pasó del 10 al 12% en 1961 en operaciones de crédito), volviéndose negativa desde 1974, cuando la inflación llegó al 22,7% anual. Y una política financiera que a largo plazo mantuvo inalterados los niveles nominales de las principales herramientas monetario-financieras: todo esto expandió el endeudamiento privado, no siempre a la inversión industrial (Pachano, 1987). El sistema financiero mostró una creciente dependencia respecto al Banco Central.

La bonanza petrolera y el flujo de capitales posibilitaron una política fiscal expansiva. A partir de 1973 fue evidente el salto experimentado por los ingresos del sector público como efecto de la actividad petrolera. Los gastos del Gobierno central, tanto de capital como corrientes, crecieron tan rápido como los ingresos. Mientras los gastos de capital experimentaron un primer impulso a partir de 1973 y hasta 1978, hacia finales de la década decayeron hasta niveles cercanos a los de 1972. Durante los años de 1973 y 1974 —inicio de la explotación petrolera—, el Gobierno logró controlar el déficit que había mantenido en los períodos anteriores.

<sup>8</sup> A finales de esos años, el sector manufacturero presentaba aún la estructura típica del rezago industrial con predominio de la producción de bienes de consumo no duradero: las ramas de “productos alimenticios, bebidas y tabaco”, “textiles, prendas de vestir e industrias del cuero”, y “fabricación de papel, productos de papel, imprenta y editoriales” aportaban con el 65% del valor agregado del sector. Si a esto se agrega la rama “fabricación de sustancias químicas y de productos químicos derivados del petróleo y del carbón” (35), que aportaba con el 18% del valor agregado, se tenía que cuatro ramas llegaban al 83% del valor agregado sectorial (Fernández, 1983).

<sup>9</sup> Hacia fines de los setenta (1978), se apreció que la estructura industrial no se había modificado radicalmente. Las ramas “productos alimenticios, bebidas y tabaco”, “textiles, prendas de vestir e industrias del cuero” (32), “fabricación de sustancias químicas y de productos químicos derivados del petróleo y del carbón, y metalmecánica”, gestaban el 82% del valor agregado del extracto fabril. Esto es, una industria todavía fragmentada y concentrada en unas pocas ramas, la mayoría de bienes de consumo no duradero. La sustitución de importaciones aún no culminó la “etapa fácil”: bienes de consumo no duradero y duradero.

El crecimiento más fuerte del gasto corriente se produjo a partir de 1975. El resultado fue la acumulación de un creciente desequilibrio fiscal, de un 4% del PIB en promedio entre 1977 y 1980 (Araujo, 1998: 6).

#### *Un crecimiento distorsionado y un desarrollo esquivo*

En el cuadro N° 4 se observa el notable crecimiento de la producción per cápita (más de 60% con relación al período bananero), que llegó a un pico de 1.431 dólares en 1981, en medio de la bonanza exportadora y de una notable expansión de la demanda interna. El gasto interno excedió con creces a la producción interna (cerca del 16% promedio), siendo financiado por un desmesurado crecimiento de la deuda externa, fenómeno que se puede observar por el alto déficit en cuenta corriente en relación al PIB (-17,2).

El esfuerzo para impulsar un crecimiento capitalista se refleja en la modificación de los porcentajes de participación de los componentes del gasto. Mientras disminuye la participación del consumo privado en 7 puntos porcentuales con relación al período anterior, la participación del gasto público y de la inversión aumentaron en la composición del gasto interno. Junto al consumo público, la inversión privada fue uno de los agregados que más se destacó por su crecimiento, lo que redundó en un crecimiento sostenido de las importaciones.

El desigual ritmo de crecimiento entre los sectores productivos urbanos y rurales que se dio a partir de los setenta favoreció a los primeros —en particular a las actividades industriales y productoras de servicios—, y perjudicó al sector agrícola. Esto supuso un incremento del diferencial entre el ingreso urbano y rural, a tal punto que para 1980, el ingreso per cápita medio del sector rural era de apenas el 34% del ingreso del sector urbano (Araujo, 1998: 3).

Como se anotó anteriormente, la crisis del sector agrícola estuvo estrechamente vinculada con la política cambiaria utilizada en el período que, al mantener fijo el dólar, apreció al sucre y restó competitividad a las exportaciones compuestas sobre todo de productos agrícolas. Las exportaciones, después del gran salto experimentado en 1972 y 1973 por el inicio de la explotación petrolera, atravesaron por condiciones menos estables, observándose los efectos de la apreciación cambiaria sobre las exportaciones agrícolas. La producción para consumo interno también se vio perjudicada por la política de precios: con el ánimo de fortalecer y ampliar el mercado interno se controlaron los precios de los productos de primera necesidad, así como las tarifas públicas. Al iniciarse la década

de los ochenta, se presentaron los límites del modelo de desarrollo asentado sobre la industria. La crisis internacional y las medidas proteccionistas en los países desarrollados, con su efecto sobre las exportaciones tradicionales ecuatorianas, el desfinanciamiento estatal, el vencimiento de partes importantes de la deuda externa, la drástica disminución de los precios del petróleo a finales de 1981, demostraron los límites del modelo sustitutivo que evidenció todas sus características negativas. Las distorsiones más notorias se dieron en los precios internos, con un alza relativa de los precios de los productos industriales, en detrimento de los productos agropecuarios y de las exportaciones no petroleras. También en el mercado financiero se observa un funcionamiento con tasas de interés negativas, una apreciación del tipo de cambio real en el mercado de divisas y una cierta inflexibilidad de las finanzas públicas, convirtiéndose en un duro obstáculo para el ímpetu de ajuste prevaleciente en los años ochenta. El desarrollo industrial se concentró en Quito y Guayaquil, provocando una ampliación acelerada del número de trabajadores informales en las dos urbes.

**Cuadro N° 4: Algunas características del crecimiento económico 1972-1982**  
(Porcentajes promedio de participación, millones de dólares de 2000)

PIB per cápita	% A/PIB	% C/A	% G/A	% I/A	% CC/PIB	% Sb/PIB
1313	115,7	55,8	12,0	32,2	-17,2	18,2

Fuente: Banco Central del Ecuador. Setenta y cinco años de información estadística (serie 1950-1971).  
Elaboración: Departamento de Investigaciones Económicas de la Universidad de Cuenca.

**Cuadro Nº 5: Ecuador: Algunos indicadores de desarrollo 1972-1982**  
(Promedios anuales: dólares de 2000)

INDB per cápita	% PNB/PIB	Desocup. % PEA	Subocup. % PEA	Inflación promedio	Salario real (en dólares)	% Remun. Trab./PIB	% Exced. Expl./PIB
1.269	96	4,4	28,2	14%	161	29	61,5

Fuente: INB per cápita y participación del PNB en el PIB. Elaboración: DIE.

Restantes indicadores, Lucas Pacheco Prado. *Ecuador: Indicadores básicos de la economía*. PUCE, 2004.

Elaboración: Departamento de Investigaciones Económicas de la Universidad de Cuenca.

En el cuadro Nº 5 se presenta una aproximación a la medición del desarrollo. En términos del INDB real se puede concluir que en los setenta mejoró significativamente el bienestar de la población ecuatoriana, pues se dio un salto cercano al 70% con relación al período anterior: de 762 dólares promedio a 1.269. La remisión de rentas al exterior por utilidades y servicio de la deuda restó al ingreso disponible un 4% del PIB obtenido en el país.

La desocupación total fue la más baja de estos sesenta años de historia económica, aumentando el porcentaje de subocupación como resultado del crecimiento de la marginalidad urbana. También se aprecia el nivel de salario real promedio mayor de todos los sesenta años revisados en este informe, pese a lo cual empeoró la participación de las remuneraciones de los trabajadores en el PIB, con el consiguiente aumento del excedente bruto de explotación, explicado por la política laboral proempresarial. En términos de desarrollo, los indicadores revelarían que los beneficiados, con el crecimiento económico más importante de la historia ecuatoriana, fueron los sectores industriales y la clase media ligada al aparato burocrático estatal.

Al otro lado del espejo, con la inadecuada administración de la abundancia de divisas, germinaron distorsiones que aumentaron la vulnerabilidad externa y el nivel de inflación. El mecanismo de transmisión de los desequilibrios fue la apreciación del tipo de cambio alimentado por las divisas petroleras y por el excesivo endeudamiento externo. En el inicio de uno de los tantos retornos a la democracia que ha experimentado Ecuador, el joven presidente Jaime Roldós trató de revertir el rumbo del proyecto de industrialización. Sobre todo, que los trabajadores también accedieran a los beneficios del auge petrolero, elevando los salarios en un 100%. En un dudoso accidente, o trágico que es lo mismo, Roldós murió.

También murió la industrialización sustitutiva, o su primer proyecto que no es lo mismo.

#### 4. Ajuste y liberalización: 1983-1999

A principios de los ochenta, se interrumpió el crecimiento sostenido de los países latinoamericanos logrado en las tres décadas anteriores. En estos años se abre el ciclo de las pérdidas constantes ocasionadas por varias causas, entre ellas, la reducción de la demanda mundial de productos de exportación, en particular de bienes agrícolas y de minerales; una modificación adversa de los términos de intercambio, y un aumento en las obligaciones de pago de amortizaciones e intereses de la deuda acumulada, cuya carga se agudizó por la flotación de las tasas de interés a niveles extraordinariamente altos desde 1980. Para la región se abrió así un período caracterizado por la transferencia neta de recursos hacia el exterior, una forma de sustracción del ahorro interno con perversas consecuencias para la inversión y el crecimiento económico: para posibilitar el servicio de la deuda había que controlar el déficit en cuenta corriente mediante la contracción de importaciones y la reducción del gasto interno, con el propósito de ampliar los excedentes exportables. Este fue el largo período de predominio, casi absoluto, de las políticas de estabilización del FMI y del denominado “monetarismo para economías abiertas”.

Para el pensamiento económico alternativo, la crisis que padecieron los países latinoamericanos fue agravada por la presión externa para la adopción de políticas explícitas de contracción económicas para el control del déficit externo. Al provocarse deliberadamente una reducción del gasto público, buscando la obtención de un superávit fiscal para generar excedentes para el cumplimiento de las obligaciones de los Gobiernos con los acreedores extranjeros, y



al contraerse la demanda interna a través de las políticas de reducción de los salarios reales para obtener saldos para mejorar las exportaciones, la depresión económica fue el resultado inevitable de la contracción inducida desde las instituciones financieras internacionales.

*El crecimiento restringido  
por el servicio de la deuda externa*

En este entorno, por demás desfavorable, en los ochenta, se acentuó la vulnerabilidad de la economía ecuatoriana a los impactos externos. A raíz del deterioro de los precios del petróleo en 1982 y de la interrupción de los flujos de capitales por la moratoria de pagos iniciada en México a fines de ese año, llegó a su fin el modelo de industrialización y de ampliación de la demanda interna. La economía comenzó un largo ciclo caracterizado por un crecimiento esquivo acompañado de volatilidad financiera.

En 17 años, la economía creció a una tasa por demás baja en comparación con la de los otros períodos considerados en los sesenta años del informe. La política de ajuste, orientada a disminuir el gasto interno, apegada a su vez al tradicional dogma de que el persistente desequilibrio externo se debe exclusivamente a un exceso de gasto interno, consiguió uno de sus mayores logros al reducirlo a una irrisoria tasa de expansión de 0,1% anual y a un virtual equilibrio entre gasto interno y PIB (A/PIB). Para ello se afectó particularmente el consumo público y la inversión nacional que mostraron tasas promedio negativas en todos estos largos años; particularmente la inversión bajó 5,3 puntos porcentuales en su participación en el gasto interno, si se la relaciona con igual indicador del período anterior (I/A).

La comprensión de la inversión se consiguió con la flotación de las tasas de interés y la depreciación cambiaria, que encareció las importaciones indispensables para la ampliación del aparato productivo. El consumo privado creció a una tasa por debajo de la débil expansión del nivel de actividad, pero no tan drástica si se la compara con la brutal compresión de la inversión y del ajuste fiscal, lo que se aprecia por la elevación en 5,6 puntos porcentuales en su participación en el gasto interno (C/A) con relación al período anterior. El bajo ritmo de crecimiento del consumo de los hogares ecuatorianos se consiguió mediante el control del alza de salarios reales instrumentado a través de la política de depreciación cambiaria para impulsar al comercio exportador. El PIB per cápita permaneció prácticamente estacionado, como se observa en el cuadro N° 6.

El crecimiento se orientó hacia el objetivo de satisfacer la demanda externa mediante la promoción de exportaciones, para así obtener recursos adicionales que permitan hacer frente al servicio de la deuda acumulada en años anteriores. El logro fue un crecimiento de las exportaciones a la tasa de 7,2%, solo superada por la que se dio en el ciclo de bonanza petrolera. El gran esfuerzo de ahorro (18,7% del PIB) se destinó a cumplir con los atrasos en los pagos del servicio de la deuda.

*Cuando el PIB oculta lo que revela el PNB*

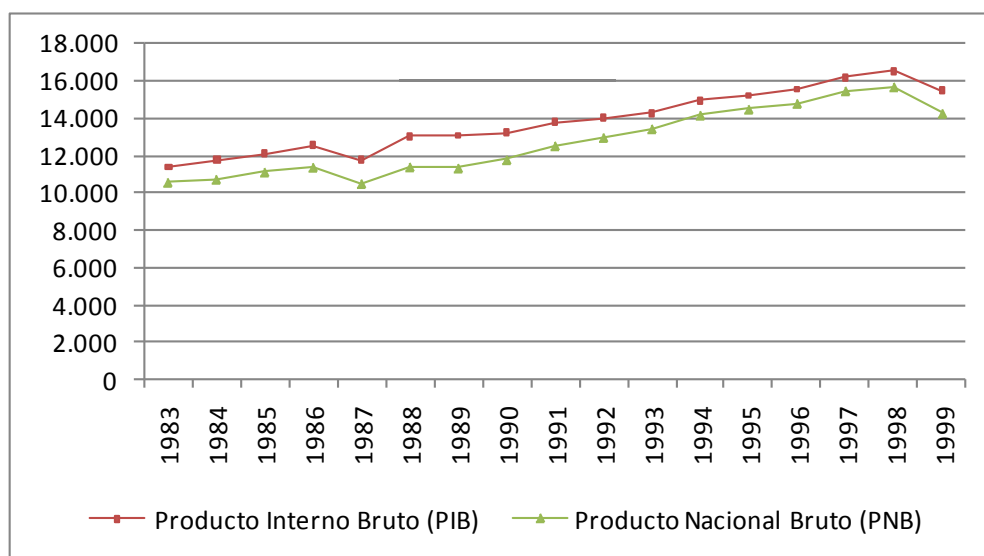
En el gráfico N° 3 se observa la transformación fundamental operada en el modelo de crecimiento económico de estos años: el logro de un esfuerzo persistente para encauzar los recursos del país hacia las exigencias de los acreedores externos. En la medida que crece el pago neto a factores, el PNB se distancia hacia abajo del PIB.

**Cuadro N° 6: Algunas características del crecimiento económico 1983-1999  
(Porcentajes promedios de participación y dólares de 2000)**

PIB per cápita	% A/PIB	% C/A	% G/A	% I/A	% CC/PIB	% Sb/PIB
1.320	102,8	61,4	11,7	26,9	-7,8	18,7

Fuente: Banco Central del Ecuador: 1. Setenta y cinco años de información estadística (serie 1950-1971). 2. Ochenta años de información estadística (serie 1972-2006). 3. Tabla oferta y utilización de bienes y servicios de la información estadística mensual (serie 2007-2008).  
Elaboración: Departamento de Investigaciones Económicas de la Universidad de Cuenca.

Gráfico N° 3: Ecuador 1983-1999: Evolución del PIB y del PNB (en millones de dólares de 2000)



Fuente: Banco Central del Ecuador 2. Ochenta años de información estadística (serie 1972-2006).  
Elaboración: Departamento de Investigaciones Económicas de la Universidad de Cuenca.

La característica central del modelo económico predominante puede sintetizarse de la siguiente manera: en la medida en que el país se integró más a los circuitos comerciales y financieros internacionales —cuantificada por la tasa de apertura económica que llega a un 59% en estos años— la salida al exterior de excedentes por la carga financiera se convirtió en un obstáculo para alcanzar un desarrollo económico por lo menos razonable. Como se anotó en la introducción, para la macroeconomía convencional, el producto nacional bruto nos indica la parte del producto nacional generada con la ayuda del capital extranjero. Para los ecuatorianos resultó ser el indicador más apropiado para esclarecer la fuente principal de los desequilibrios de la economía nacional.

En el análisis tradicional de los desequilibrios macroeconómicos se omite con frecuencia que una fuente decisiva del persistente déficit en cuenta corriente de las economías en desarrollo provino del aumento en los pagos a los factores. En efecto, en países que tienen una importante carga del servicio de la deuda externa o de remisión de utilidades al exterior por concepto de la inversión extranjera, el PIB resulta insuficiente para analizar la complejidad del proceso de producción y, sobre todo, de apropiación de la renta generada al interior, por lo que necesariamente debe complementarse con el análisis de otro

indicador, el PNB, que sí proporciona una medida del impacto producido en la economía de los países en desarrollo por la salida de excedentes bajo esta forma de “pago a los servicios de factores de propiedad extranjera”.

Si se retorna al gráfico N° 3, en Ecuador puede apreciarse que la transferencia de recursos al exterior, casi exclusivamente como pago de los intereses de la deuda, dio como resultado que el PNB tendió a disminuir, alejándose del PIB, y, consecuentemente, la renta disponible para los residentes en el territorio nacional se volvió cada vez menor, al mismo tiempo que el déficit en cuenta corriente se agrandaba y se volvía insostenible. Como resultado, el país dispuso de menores ingresos para solventar sus gastos necesarios, pues tuvo que estrechar al máximo los cinturones para generar el ahorro necesario para el “pago a los factores”, esto es, los intereses a los acreedores.

#### *La política económica*

En todo este ciclo de estancamiento, la política económica se definió en torno a dos ejes: el ajuste de los años ochenta y la apertura comercial y financiera de los noventa.

- La *política de ajuste* consistió en el manejo instrumental de la depreciación del tipo de cambio

real, y en una carga de paquetes de política monetaria y fiscal para controlar la inflación que, paradójicamente, provocaban las sucesivas devaluaciones. La austeridad fiscal consistió en el control del gasto público.

- La *apertura comercial* se sustentó en un enfoque por el lado de la oferta, con el propósito de incrementar la producción de bienes transables, a costa de disminuir la producción de no transables y de sustitutos de importación ineficientes. El instrumental consistió en la reducción de la protección arancelaria y la flexibilización del mercado de trabajo.
- La *reforma financiera* tuvo como objetivo disminuir el sistema calificado como de “represión financiera” para crear un mercado libre de capitales. El instrumento fue la desregulación bancaria y la promoción de la libre movilidad de capitales.

Por la importancia que tiene la política de ajuste en el retroceso de las condiciones de vida de la población ecuatoriana y la apertura económica en la generación de la crisis económica de fines de siglo, su análisis se realizará por separado en las dos siguientes secciones.

#### *El ajuste de los ochenta*

Como respuesta a las crisis de la deuda y a la baja de los precios del petróleo, la política de ajuste se concentró en la estabilización económica de corto plazo. El Gobierno de Osvaldo Hurtado, en mayo de 1982, dio inicio a los programas de estabilización mediante el ajuste, con una monótona continuidad durante los Gobiernos que se sucedieron hasta fines de siglo. Solo varió el manejo instrumental, puesto que los objetivos de la política económica buscaron siempre corregir la persistente expansión de la demanda interna como causa del desequilibrio de la balanza de pagos, conforme al diagnóstico de la ortodoxia económica. Desde esta visión, existen tres mecanismos básicos que permiten restaurar estos dos desequilibrios: la reducción del gasto interno, la alineación de precios internos y externos y la política de estímulo al crecimiento y la producción (Araujo, 1998: 29-30).

En la ortodoxia monetarista, el déficit en cuenta corriente tiene como contrapartida un mayor

endeudamiento internacional o una reducción de las reservas internacionales. La única solución a mano para corregir este desequilibrio es el ajuste del gasto interno a un nivel compatible con la producción realmente obtenida en el país. A través de una estricta política fiscal y monetaria se busca restringir la expansión de la demanda por encima del crecimiento de la oferta nacional. Este ajuste del gasto a la producción tiene algunas consecuencias. En primer lugar, el recorte de gasto se traduce en una reducción de las importaciones, con lo que contribuye a reducir el déficit en cuenta corriente. Luego, la reducción del gasto interno se traduce en una baja de la demanda de la producción nacional de bienes que pueden ser transferidos para incrementar las exportaciones, controlando también de esta manera el abultado déficit comercial del país.

Por supuesto que la política de contracción indiscriminada del gasto, presente en la práctica monetarista, provoca un “efecto no deseado” sobre la producción de bienes y servicios para la demanda interna, con lo cual se afecta el nivel de producción y empleo de la economía. Para contrarrestar este efecto negativo, la política aconsejada por las instituciones financieras internacionales fue la de corregir el retraso cambiario que estimulaba las importaciones del país, mientras perdían competitividad sus exportaciones. Al encarecer los precios de los bienes importados, estos podrían ser producidos en el país mejorando el nivel de actividad interno, al mismo tiempo que al volverse menos caros los bienes para la exportación, también serían producidos en mayores cantidades para la oferta al mercado internacional. Con esto se buscaba que la mano de obra desocupada por insuficiencia de demanda para la producción exclusiva para el gasto interno, se traslade a la producción de bienes que podían ser vendidos tanto en el mercado nacional como en el internacional. En consecuencia, el instrumento más utilizado para alinear los precios internos a los externos fue la devaluación, con el propósito de mantener un tipo de cambio real, corrigiendo así la cuestionada apreciación del sucre.

En definitiva, el viraje fundamental se dio en la orientación de la política para el crecimiento de la producción y el empleo. Un modelo de producción impulsado por la demanda interna fue sustituido por un crecimiento impulsado por la oferta de

exportaciones, mientras se adoptaron severas restricciones a los impulsos provenientes del gasto debido a la política de ajuste. En otros términos, se buscó amortiguar el alto costo del ajuste mediante una política dirigida al impulso de la producción de camarón para ser exportado, a la expansión de la cantidad exportada de petróleo, y a la importante recuperación en las exportaciones de banano.

Este programa ideal de reconversión de la política económica dejaba de lado, sin embargo, algunas consideraciones fundamentales del funcionamiento de la economía ecuatoriana. La primera, que la presión para el déficit en cuenta corriente no solo provenía del crecimiento desmesurado de las importaciones, sino también de la cada vez más creciente salida de divisas por concepto del servicio de la abultada deuda externa, por lo que la estabilización no podía darse solo a través de medidas de ajuste de la balanza comercial, sino también debía considerar la disminución del pago a factores externos por concepto de servicios de la deuda. Luego, que el manejo de la política cambiaria tenía límites muy definidos por las características de la estructura productiva del país, pues el efecto de una depreciación sobre el saldo comercial dependerá de las características de los bienes que se exportan e importan. Una depreciación del tipo de cambio no tiene efecto alguno sobre la demanda internacional de petróleo —principal producto de exportación ecuatoriano— y, en consecuencia, la obtención de mayores excedentes comerciales por este lado depende de alternativas distintas a las cambiarias. Por otra parte, como medida de control de las importaciones, la depreciación solo podía restringir nuestras compras externas de bienes no esenciales, pues la salida de divisas por este concepto, mayoritariamente se debía a las adquisiciones de insumos, materias primas y bienes de capital para el aparato productivo interno y, a menos que se paralice la actividad, estos bienes no iban a dejar de importarse, pero ahora a precios más altos. Por consiguiente, el resultado de las sucesivas devaluaciones del tipo de cambio fue el desate de un proceso inflacionario con graves costos sociales.

Con el propósito de corregir el retraso cambiario, el Gobierno de Hurtado realizó una importante devaluación en 1982, para el siguiente año introducir un sistema diario de devaluaciones que, a más de mantener un tipo de cambio real para controlar el déficit

en cuenta corriente, perseguía evitar las presiones inflacionarias generadas por la especulación con la divisa. En 1984, con el Gobierno de León Febres Cordero, se realiza una maxidevaluación con el propósito de introducir otra forma de manejo cambiario a través de tres tasas de cambio: la *oficial*, para ciertas transacciones preferenciales; la de *intervención*, o sistema de tipo de cambio flotante manejado por el Banco Central, con la que se negociaban el 80% de las transacciones con el exterior, y la tasa *libre* en el mercado privado, determinada por las variaciones de oferta y demanda de divisas. En agosto de 1988, durante el Gobierno de Rodrigo Borja, el Banco Central recuperó la facultad de fijar el tipo de cambio, y se estableció el mercado de intervención y el mercado libre de cambios. Este Gobierno comenzó también con una maxidevaluación para restablecer el sistema de minidevaluaciones, ahora cada semana.

En menos de diez años, Ecuador experimentó con diversos sistemas de manejo cambiario, con resultados poco satisfactorios. Si bien hubo un notable repunte de las exportaciones, que entre 1983 y 1990 crecieron a una tasa anual del 7,5%, la fuerte restricción de importaciones en los ochenta se debió más a las modestas tasas de crecimiento de la economía ecuatoriana durante esos años, y el impacto mayor de la política cambiaria se apreció en la inflación, pues desde 1983 los niveles de precios variaron a un 44% promedio.

El hecho más controvertido de la política de los ochenta fue la denominada “scretización de la deuda externa”. La cuenta pendiente de la deuda fue origen de problemas y de sucesivas reestructuraciones, con la consiguiente carga de dudas acerca de la legitimidad en los procedimientos utilizados para la renegociación. El Banco Central, durante el Gobierno de Hurtado, estatizó la deuda externa privada, junto con la deuda de la banca privada considerada en situación crítica. El Gobierno de Febres Cordero estableció tasas de interés y tipos de cambio fijos para el pago de la deuda scretizada. El resultado fue una creciente pérdida en la actividad del Banco Central a lo largo de los años 1987 a 1998, que se contabilizaban con el eufemístico nombre de déficit cuasi fiscal. Con los cambios en los términos de la negociación de la scretización introducidos durante el Gobierno de Febres Cordero, se incrementó el déficit del Banco Central,

profundizando el problema del financiamiento público. En este Gobierno, el gasto público se expandió y el déficit público alcanzó niveles insostenibles a raíz del terremoto de 1987, que destruyó el oleoducto para el transporte de petróleo, suspendiendo por seis meses las exportaciones de crudo. Borja controló el gasto corriente durante casi todo el período de su Gobierno, pero el ajuste fiscal se manifestó principalmente a través de la reforma al Régimen Tributario que creó el impuesto al valor agregado (IVA), en sustitución del impuesto a las transacciones mercantiles y prestación de servicios. Esta reforma redujo la importancia relativa del impuesto a la renta, fortaleciendo las recaudaciones indirectas, tornándose en una medida regresiva en el campo tributario.

La sucretización de la deuda trajo una expansión del crédito a la banca privada, por lo que las autoridades monetarias del Gobierno de Hurtado mantuvieron un crecimiento acelerado de la cantidad nominal de dinero, aun cuando en términos reales el dinero creció a un ritmo más o menos constante, acomodándose así a la contracción fiscal. Con las dificultades experimentadas al final del período del Gobierno de Febres Cordero, para cubrir el alto déficit fiscal, el Gobierno presionó al Banco Central por la ampliación del crédito al sector público, y este se convirtió en “fabricante de dinero” (Araujo, 1998: 50), a la vez que las reservas internacionales llegaron a un inexplicable saldo negativo. Esta última expansión monetaria fue controlada durante los primeros años del Gobierno de Borja, acomodándose así a las exigencias del control de la demanda interna de los tradicionales programas de ajuste. Sin embargo, la persistencia del alto déficit cuasifiscal por la sucretización impelía al Banco Central a aumentar la liquidez de la banca privada, disminuyendo así el efecto monetario contractivo.

La política salarial marchó al vaivén de la rigidez del ajuste. Ya en el Gobierno de Hurtado, la inflación provocada por la política cambiaria, desvaneció la recuperación del salario real experimentada con el alza nominal de 1980 durante el Gobierno de Jaime Roldós. La eliminación del control de precios durante el Gobierno de Febres Cordero, la persistencia de la devaluación, el descenso de los subsidios y la liberalización de la tasa de interés presionaron fuertemente para el crecimiento de la inflación y el mayor deterioro de los salarios reales. La reforma

regresiva del sistema tributario en el Gobierno socialdemócrata de Borja, el ajuste del precio de los combustibles, la electricidad y de varios productos de primera necesidad, se sumaron a las expectativas inflacionarias derivadas de la inadecuada política de minidevaluaciones, para provocar el mayor deterioro del salario real durante esta primera fase de la política de estabilización y ajuste.

En resumen, con el ajuste de los ochenta, el nivel de actividad se deprimió sensiblemente en el período: la producción alcanzó una tasa de crecimiento del 1,8% anual, como respuesta a la compresión forzada del gasto interno, que tuvo un decrecimiento anual negativo. La reducción de importaciones de bienes de capital e insumos forzó a este crecimiento mediocre mediante un retroceso pernicioso en las inversiones. La inflación afectó a salarios y ganancias, deprimiendo el consumo privado a niveles de los más bajos de estos sesenta años. Y el ajuste del gasto público fue por demás severo. Como se anotó, el peso exclusivo de la dinámica económica se asentó en la expansión de las exportaciones, expansión superada solo por el auge petrolero de la década anterior. El cambio a un modelo impulsado por la demanda externa cobró un costo por demás alto a los residentes en el país.

El aspecto más negativo del ajuste fue un cambio en la distribución del ingreso de los ecuatorianos. La acelerada inflación —que llegó a un 75% en 1989— golpeó con fuerza a los salarios,<sup>10</sup> aunque cobró también una importante cuota a las utilidades de los empresarios. La distribución del ingreso perjudicó particularmente a los asalariados urbanos, en tanto que se registró un fuerte incremento de la participación del trabajo por cuenta propia en el sector informal. Este cambio distributivo se explica por el continuo estrechamiento de los salarios en el sector moderno, las pérdidas de empleo de los trabajadores formales urbanos y el consecuente desplazamiento ocupacional al sector informal. Las ganancias de las empresas del sector moderno también fueron afectadas por la crisis económica, y apenas pudieron mantener su participación en el valor agregado (Vos, 2000).

<sup>10</sup> El salario real cayó abruptamente de 235 a 114 dólares de 1982 a 1983, experimentando continuas oscilaciones en los años siguientes, llegando a 67 dólares en 1992, cuando comienza una cierta recuperación, hasta los primeros impactos de la crisis financiera de fines de siglo (Pacheco, 2001).



La explicación del fenómeno reseñado tiene que ver con el cambio del modelo económico en los ochenta. Al adoptar un modelo de crecimiento basado en la producción orientada a incrementar las exportaciones, el aparato productivo nacional sufrió profundas transformaciones afectando negativamente a la población, que en la década anterior se ocupaba en la producción de bienes para la demanda interna. En efecto, esta nueva modalidad de producción buscaba, sobre todo, obtener constantes superávits en la balanza comercial. Ahora bien, el paso del déficit comercial al superávit requiere necesariamente una caída en la participación relativa del gasto interno dentro del PIB: esto es, parte de los bienes que antes se destinaban a la demanda interna, ahora son orientados a incrementar las exportaciones. Pero no solo este cambio de destino en la producción, sino que el recorte experimentado en el gasto interno, también afectó a la producción de bienes que se producían solo para ser comercializados dentro del país, puesto que vieron disminuida significativamente su demanda por los recortes realizados en el gasto. Los trabajadores que se ocupaban en este tipo de producción —la construcción es uno de los ejemplos—, comenzaron a perder sus empleos en la medida en que se recortaba el gasto interno; y no pudieron ocuparse en las actividades exportadoras por una sencilla razón: estas son, generalmente, intensivas en capital y ocupan menos mano de obra; además, requieren mano de obra especializada en tareas en las que no estaban capacitados los trabajadores que se ocupaban en la producción para la demanda interna.

#### *La apertura comercial y financiera de los noventa*

Los años noventa están marcados por la política de liberalización comercial y desregulación del mercado financiero, dentro de los cánones del denominado Consenso de Washington. La liberalización comercial se realiza en el Gobierno de Borja con la expedición de la Ley de Reforma Arancelaria en 1990, para reducir drásticamente los aranceles, y cuando se promulgan las leyes de maquila, de contrato a tiempo parcial y zonas francas, todas ellas orientadas a impulsar el comercio con el exterior. El Gobierno de Sixto Durán completa la apertura con la Ley de Instituciones Financieras (1994), que liberó totalmente el mercado financiero y abrió el flujo de capitales con el exterior.

El período de Durán Ballén marca el viraje hacia un programa económico abiertamente neoliberal, con la adopción del conjunto de reformas estructurales encaminadas a fortalecer los mercados y los cambios en la política de ajuste para garantizar el flujo de capitales desde el exterior.

La política de estabilización y ajuste se basó en la austeridad fiscal, y la utilización de tipo de cambio como ancla. El manejo programado del tipo de cambio se inició en septiembre de 1992 mediante el establecimiento del ancla cambiaria nominal, buscando controlar las expectativas inflacionarias creadas durante la vigencia del programa de mini-devaluaciones en los años 1988 a 1992. A su vez, la estabilidad cambiaria, al reducir las expectativas de devaluación, buscaba garantizar la inversión extranjera de corto plazo en el sistema financiero nacional. La estrategia escogida fue la liberalización de los mercados cambiario y monetario.

La reforma del sistema cambiario consistió en una desincautación de las divisas de las exportaciones que pasaron a ser negociadas en el mercado libre, mientras las operaciones del sector público siguieron realizándose en el mercado de intervención. Con el propósito de regular el mercado cambiario, se crearon las mesas de cambio que permitían la intervención del Banco Central en las operaciones del mercado libre. La política monetaria también buscó imponer los mecanismos de mercado mediante la liberalización completa de las tasas de interés y el establecimiento de mecanismos de control indirecto de la cantidad de dinero en circulación, a través de subastas semanales de bonos de estabilización y el uso de las mesas de dinero y de divisas.

El manejo del ancla cambiaria nominal produjo una apreciación real del sucre, con lo que perdieron competitividad las exportaciones, y se estimuló la entrada de productos importados. Para corregir este resultado, el Gobierno adoptó el sistema de bandas cambiarias buscando conseguir un tipo de cambio real. El costo de este nuevo manejo fue una marcada elevación de las tasas de interés, pues mientras el tipo de cambio se mantenía anclado en la tierra, las tasas de interés volaron a las nubes. El despegue se dio de la siguiente manera: cuando existía una fuerte demanda de dólares que podía provocar una depreciación del sucre, para defender la estabilidad cambiaria, las autoridades se veían obligadas

a vender divisas para mantener el tipo de cambio dentro de los niveles fijados en la banda. Con esta venta, el Banco Central retiraba sucres del mercado, reduciendo la liquidez y presionando así para la subida incontrolada de la tasa de interés. En síntesis, la relativa estabilidad cambiaria se consiguió a costa de continuas variaciones de la tasa de interés.

En muy corto tiempo el programa monetario financiero se desbarajustó. Como resultado del conflicto bélico con Perú, en 1995 se adoptó una restricción drástica de la liquidez para controlar la presión sobre el tipo de cambio provocada por los flujos de salida de capitales asustados por la guerra: la dependencia del programa respecto a los flujos se quebró por el pánico. Para la ortodoxia, la salida más cómoda fue la elevación de la tasa de interés: la tasa interbancaria pasó de aproximadamente un 40% antes del conflicto hasta un 270%. La coyuntura bélica de inicios de 1995 destapó así el lado más débil del programa de estabilización. El déficit fiscal se encaminó hacia un 4% del PIB, mostrando la precariedad del equilibrio fiscal por falta de una reforma real del sistema tributario. El incontrolado crecimiento del crédito entre 1993 y 1994, en los años siguientes sacó a flote las inconsistencias del sistema financiero con el debilitamiento de la calidad de la cartera de la banca comercial.

Al revisar cautelosamente la liberalización económica de los noventa, ocupa un capítulo aparte la *reforma estructural* de esos años, por la profundidad con que alteraron a una serie de instituciones estatales e imprimieron un nuevo orden al funcionamiento económico desde inicios de los noventa hasta 2005. El orden comenzó a cambiar en el Gobierno de Borja con la reforma al sistema tributario, la reducción de los aranceles para la importación, la ley del régimen de maquila, la contratación a tiempo parcial y las reformas laborales. Ya a plena luz, Sixto Durán continuó y profundizó los actos para impulsar la libertad de mercado.

La reforma del sector público con la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios (1993): la privatización de las empresas públicas denostadas como ineficientes. El Consejo Nacional de Modernización (Conam) tenía el encargo de llevar adelante la reforma del sector público: en los hechos, se concentró en la tarea de la privatización de algunas empresas del sector. En noviembre de 1993 se reformó la Ley de Hidrocarburos, con el fin de

incentivar la inversión extranjera y la intervención del sector privado en la actividad petrolera.

Con la Ley de Instituciones del Sistema Financiero, en 1994 se procedió a la reforma financiera, con el propósito de crear un mercado libre de capitales y promocionar la libre movilidad de capitales con el exterior. La corta historia de la reforma financiera nunca tuvo un aspecto siquiera decoroso. Impulsó un sistema financiero de libre mercado, apuntalado por la política monetaria que se dirigió hacia una expansión de las disponibilidades en el sector privado, mediante un conjunto de medidas como la reducción del encaje bancario, la eliminación de las inversiones forzosas del sistema financiero y la flotación de las tasas de interés.

Sin medir riesgo alguno, se caminó apresuradamente hacia un sistema donde lo único que maduró fueron los síntomas de una crisis financiera. Para aprovechar el ingreso de capitales golondrinas que venían buscando lucrar con estas altas tasas, la banca privada legalizó los depósitos y préstamos en dólares, con lo que empujó una “espiral de dolarización”, comenzando así el debilitamiento de algunas de las funciones de la moneda nacional, y la creciente ineficacia de la política monetaria, mientras se asistía al crecimiento desproporcionado de la banca *off shore*, que fue legalizada bajo el argumento de la necesidad de una mayor integración financiera a los mercados internacionales, y para evitar la fuga de capitales (Páez, 2004).<sup>11</sup> Como no podía suceder de otra manera, la concentración de créditos y las operaciones vinculadas dentro de los grupos financieros nacionales, pasaron a formar parte del nuevo esquema desregulado.

Aquí comienza un círculo virtuoso para el funcionamiento del sistema financiero. Aparentemente, pues al rastrear las complejas interacciones políticas entre la reforma comercial, la reforma financiera y la estabilización con ancla cambiaria, se aprecia solo la creación de un peligroso ambiente para una “liquidación casera”, en la que se gestó la crisis financiera que culminó con la dolarización. Pero lo virtuoso continúa: el ingreso de capitales externos incentivados por las altas tasas, la repatriación de capitales que habían fugado en períodos anteriores, y la

<sup>11</sup> Al no realizarse una adecuada supervisión de las instituciones *off shore*, se creó un ambiente ideal para la elusión y la evasión de impuestos. La banca *off shore* adquirió grandes proporciones (2/3 de los activos on shore) y una actividad febril antes de que la crisis explotara. (Ibidem).

posibilidad del sistema para captar nuevos ahorros que le dotó la reforma financiera, dieron lugar a un *boom* del crédito entre 1993 y 1994. A su vez, la apertura comercial produjo un auge del consumo importado, que fue reforzado por la política de ancla cambiaria que trajo una apreciación del tipo de cambio real; esto es, se abarataron las importaciones (Páez, 2004).

Para desenvolver la parte oscura del ovillo que condujo al desate de la crisis financiera, es necesario indagar hacia dónde se dirigió el abundante crédito. A contrapelo con el optimismo de los reformadores, o la mala fe que es lo mismo, no fue por supuesto al fomento de la inversión productiva. Se dirigió al incentivo del consumo importado, a la especulación con bienes raíces, o a la inversión *off shore*, creando así un alto nivel de riesgo para la recuperación de la cartera bancaria. Y la cosa sigue: la combinación de desregulación bancaria y liberalización de la cuenta de capitales permitió que los contratos de deuda y otras transacciones monetarias se realicen en dólares, lo que introdujo un riesgo adicional para la recuperación de cartera.

La fragilidad del sistema financiero se hizo patente frente a la turbulencia política desatada en 1995, primero por el conflicto armado con Perú, y luego con las tensiones internas que culminaron con el cambio del vicepresidente. Bajo estas condiciones inciertas, aparecieron los primeros síntomas de inestabilidad en el sistema financiero,<sup>12</sup> demostrando que la liberalización había desencadenado una serie de contradicciones y prácticas peligrosas, y que el marco regulatorio era insuficiente.

Sin embargo, a veces la borrasca toma un respiro. En medio de tanta incertidumbre ocurrió una nueva expansión del crédito, impulsada por el creciente consumo y la especulación en bienes raíces. El crédito se orientó al financiamiento, en dólares, de actividades estrictamente para la demanda interna como el comercio, los servicios privados y los servicios públicos. Aun cuando parte de los capitales continuaron saliendo de casa: los problemas de fragilidad financiera ahora aparecieron como un ataque especulativo sobre el tipo de cambio, pues los ahorristas querían desprenderse de sus sures para cambiarlos con dólares y poder tenerlos muy lejos. La receta

política se repitió monótonamente: en defensa de la estabilidad cambiaria se subía la tasa de interés suponiendo que así se detenía la salida de dinero.

Para 1998 el sector externo se derrumbó. Si bien la crisis financiera fue el efecto más notorio de la apertura, al entrar en condiciones macroeconómicas desfavorables, el sector real de la economía también colapsó: el PIB, que entre 1992 a 1997 había crecido a un promedio anual del 2,9%, descendió a un 0,4% en 1998 y se desmoronó al -7,3% en 1999. En diciembre de 1998, por medio de la Ley de Reordenamiento en Materia Económica, se creó la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD) con el propósito de proteger los depósitos de los usuarios del sistema financiero

Se perdió el manejo de la política cambiaria y monetaria, se dio una drástica disminución de la demanda interna, y se generó un ataque especulativo sobre el tipo de cambio facilitado por la adopción de un régimen de flotación en enero de 1999.<sup>13</sup> La especulación cambiaria se alimentaba de la descontrolada emisión monetaria realizada con el objetivo de detener la crisis del sistema bancario. Las tasas de interés llegaron a niveles insostenibles. En marzo de 1999 el Gobierno de Mahuad declaró el feriado bancario, con el propósito de proteger a la banca de los retiros masivos de depósitos por parte de los clientes. El 9 de enero de 2000 el presidente decretó la dolarización. El sucre murió. También Mahuad. O casi, pocos días después fue destituido y ahora enseña, en Harvard, cómo proceder para que el barco no se hunda.

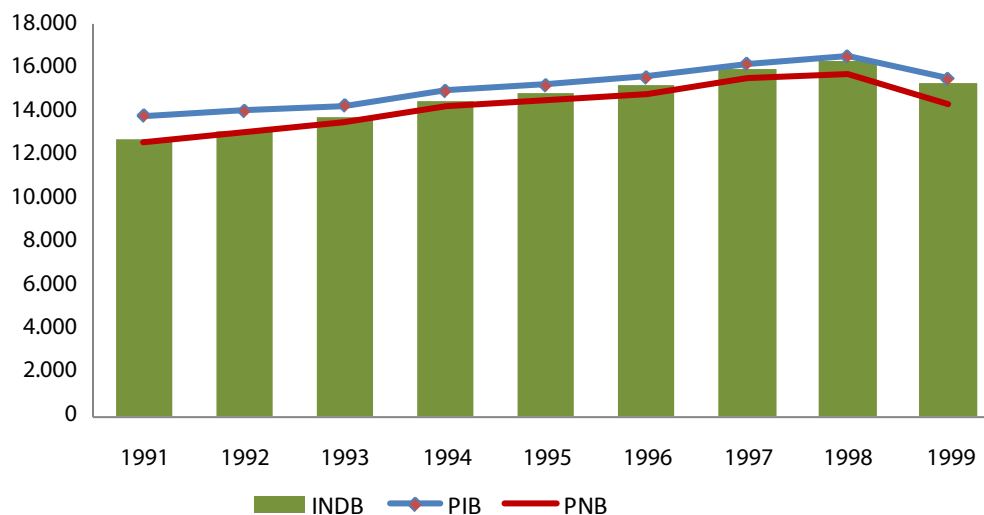
#### *La medición de la magnitud del desastre neoliberal*

La principal virtud del modelo de ajuste, apertura y liberalización, fue que en crecimiento ocurrió muy poco. En el gráfico N° 4 se aprecia el lento ritmo de expansión del PIB en la década de los noventa. La nueva orientación del modelo económico sí consiguió el objetivo de drenar las divisas como concepto de pago a los factores; por consiguiente, el PNB se distancia del PIB. Desde 1993, las remesas de la población expulsada al exterior por la incapacidad para generar nuevo empleo suavizan en algo la disminución de la capacidad de gasto de la población. Con esta inyección externa, mejora el ingreso disponible, acercándose cada vez más a la producción generada internamente.

<sup>12</sup> Alrededor de 20 instituciones demandaron ayuda por liquidez al Banco Central en este período. La crisis del Banco Continental, el cuarto más grande del país, dio una señal de alarma respecto de qué tan lejos había ido la desregulación. En este período cayó otro banco importante, el de los Andes (Páez, 2004).

<sup>13</sup> El tipo de cambio nominal comenzó su ascenso incontenible desde 1998, al alcanzar un nivel de depreciación del 54%, para romper todo referente del pasado con un 197% en 1999, y solo en los nueve primeros días de enero de 2000 se depreció en un 23%.

Gráfico Nº 4: Ecuador 1991-1999:  
Evolución del PIB, del PNB y del INDB (en millones de dólares de 2000)



Fuente: Banco Central del Ecuador: 2. Ochenta años de información estadística (serie 1972-2006).  
Elaboración: Departamento de Investigaciones Económicas de la Universidad de Cuenca.

Los indicadores económicos apenas revelan la magnitud de la catástrofe social provocada en dos décadas. La continuidad en el ajuste del gasto interno, mediante la contención salarial y la alta inflación, producto de la política cambiaria, deterioraron en extremo las condiciones de vida de la población. Los índices hablan de una pobreza estructural y reacia a bajar como resultado del ajuste y apertura: el ingreso disponible promedio —medido en dólares de 2000— fue menor al de la década anterior, la desocupación de la población activa ascendió a más del doble y la subocupación se disparó.

La inflación alcanzó el nivel promedio mayor de toda la historia del país, contribuyendo a que el salario real descienda a un 62% del promedio alcanzado en el auge petrolero. La participación de las remuneraciones en el PIB baja en cerca de 9 puntos porcentuales, mientras se incrementa el excedente bruto de explotación.

Desde el lado de la participación de los trabajadores en la distribución del ingreso y la reestructuración de las condiciones del mercado laboral, Rob Vos (2003) realizó el diagnóstico de lo sucedido en la reforma de los noventa. La distribución del ingreso se

modificó por las drásticas disminuciones del salario real<sup>14</sup> y por un traslado del peso del empleo a las ocupaciones informales. El resultado más notorio fue que el peso de las fuentes de generación del ingreso provenientes del trabajo se trasladó desde los salarios hacia los ingresos por cuenta propia: una regresión social incuestionable. El fenómeno se debió a los cambios en el modelo de producción, con una mayor orientación hacia las exportaciones. La organización de la producción en estas actividades, intensivas en capital y poco generadoras de empleo, dio como resultado una disminución de la demanda de mano de obra en el sector productor de bienes que son objeto de intercambio con el exterior: la demanda de mano de obra se volvió más intensiva en calificación, lo que aumentó la desigualdad salarial.

Como se anotó, este esquema de distribución estuvo ya presente desde los ochenta, cuando el ajuste recesivo perjudicó a los salarios reales disminuyendo la participación de los salarios hasta niveles por demás bajos. En los noventa, la mayor participación de la ocupación se trasladó hacia el sector.

<sup>14</sup> Lejos de los niveles alcanzados en la década de los setenta (Ver indicadores recopilados en Pacheco, 2001).

**Cuadro Nº 7: Ecuador: Algunos indicadores de desarrollo 1983-1999**  
(Promedios anuales y dólares de 2000)

INDB per cápita	% PNB/PIB	Desocup. % PEA	Subocup. % PEA	Inflación promedio	Salario real (en dólares de 2000)	% Remun. Trab./PIB	% Exced. Expl./PIB
1.238	92	9,2	44,9	41%	99,8	20,6	72,3

Fuente: INB per cápita y participación del PNB en el PIB. Elaboración DIE.

Restantes indicadores, Lucas Pacheco Prado. *Ecuador: Indicadores básicos de la economía*. PUCE, 2004.

Elaboración: Departamento de Investigaciones Económicas de la Universidad de Cuenca.

informal. La conclusión final es que la liberalización condujo a una mayor desigualdad en la distribución de ingresos, especialmente aumentando la brecha entre las remuneraciones de los trabajadores calificados y no calificados. Esta tendencia a una mayor desigualdad eliminó cualquier efecto positivo que pudo haberse presentado desde el indicador de los ingresos promedios, volviendo virtualmente nulo el impacto global sobre la reducción de la pobreza. La creciente concentración del país en la dinámica exportadora impulsada por los recursos abundantes (petróleo, banano, camarón, flores), cuya producción condujo a una mayor desigualdad en la distribución funcional del ingreso, en lugar de una mejor distribución de los resultados del crecimiento (Vos, 2001: 23-24). Un crecimiento que, por lo demás, fue muy esquivo.

### 5. Nuevo auge petrolero: 2000-2008

El inicio del nuevo siglo vino acompañado de la recuperación de la economía ecuatoriana que creció a una tasa promedio del 4,8% entre 2000 y 2008; sin embargo, esta no benefició a la mayoría de la población, pues no dejaron de presentarse problemas en el campo de la producción y el empleo provocados por una insuficiente oferta.<sup>15</sup> La estabilidad macroeconómica alcanzada con la dolarización no tuvo una respuesta correspondiente por el lado de la producción interna, por lo que algunos de los efectos positivos de la reactivación se trasladaron al exterior mediante una expansión de las importaciones.

<sup>15</sup> Los economistas establecen una distinción de los desfases que se observan entre la demanda y la oferta. En ocasiones se aprecia una insuficiencia de demanda que no puede absorber toda la producción obtenida. En otras, la oferta de bienes y servicios no puede abastecer una demanda en creciente expansión. Este último desequilibrio es el que ha caracterizado el desenvolvimiento de la economía ecuatoriana en la primera década del siglo XXI.

### *Un entorno internacional modificado*

En el origen del impulso de demanda para la reactivación de la economía ecuatoriana se encuentran condiciones por demás favorables en la economía internacional, surgidas de un cambio en el comercio mundial. El mundo está cambiando de estructura económica y, por supuesto, de equilibrio de los poderes mundiales. Los cuatro países emergentes que conforman el BRIC (Brasil, Rusia, India y China) representan una demanda potencial de casi el 50% de la población mundial (tres mil millones de personas), de las cuales, quinientas mil ya se han incorporado a la economía formal y han salido de la pobreza. Por el contrario, el sector real de las economías desarrolladas, particularmente de la primera economía mundial, presentaba síntomas de desaceleración en su crecimiento desde inicios de siglo. Hasta finales de 2008, al impulso del auge en algunas de las economías en desarrollo, las cantidades demandadas y los precios de los productos primarios mantenían un alza constante en los mercados internacionales. Este fenómeno, inusual en el funcionamiento del mercado mundial, provocó un mejoramiento de los términos de intercambio en beneficio de nuestras economías, y una reactivación del nivel de actividad.

En este entorno internacional, los buenos precios que tuvo el crudo dispararon los ingresos por exportaciones petroleras. Las condiciones externas que favorecieron la recuperación y crecimiento de la economía ecuatoriana se vieron reforzadas por una situación de estabilidad interna que paulatinamente se fue alcanzando bajo el esquema dolarizado. En efecto, el impulso determinante para la recuperación del crecimiento económico provino del gasto interno que creció a una tasa anual de 7,2%. En los nueve años que reseñamos, si tenemos en cuenta el



peso de los distintos componentes del gasto interno, el consumo fue el motor de la economía, sustentado en las remesas de la fuerza de trabajo emigrante, en la recuperación del nivel de ingreso de la población por la baja de la tasa de inflación<sup>16</sup> y en factores más coyunturales como la devolución de los depósitos congelados en la AGD, que prefirieron dirigirse al consumo de bienes duraderos y no retornar a inversiones financieras.

Para la puesta en marcha de la reactivación de la economía ecuatoriana, fue decisivo el crecimiento de la inversión petrolera, con la construcción del Oleoducto de Crudos Pesados y las actividades de exploración y explotación de nuevos campos, provocando los mayores efectos multiplicadores también sobre el componente importado de la oferta de bienes y servicios. Desde el lado de la inversión, la inmobiliaria mostró también indicadores muy positivos, potenciando un crecimiento de la construcción de viviendas, edificios para departamentos y centros comerciales.

El gasto público contribuyó de manera moderada al crecimiento de la demanda interna, particularmente hasta 2006, como resultado de la prolongación de la estrategia de crecimiento liberal, en la que el rol del Estado en la sociedad es menor respecto al papel asignado al sector privado. Fueron los gobiernos locales, municipios y consejos provinciales los encargados de establecer un contrapeso a esta disminución del gasto fiscal del Gobierno central en la actividad pública. El avance del proceso de descentralización reforzó el papel de estos gobiernos, en medio de un conflicto latente con la estructura administrativa marcadamente centralista.

Bajo estas condiciones favorables de demanda interna y externa, el crecimiento del producto interno fue bastante satisfactorio. No lo fueron las restricciones por el lado de la oferta interna: un análisis de las cifras muestra que en estos años la economía nacional padeció de choques de oferta. El caso más patético fue el de la petrolera: en condiciones por demás favorables para el desarrollo de esta actividad, el volumen real de producción nacional se estancó y hasta disminuyó a lo largo de este período. Aún más, la creciente demanda interna de

combustibles se convirtió en un factor adicional para el crecimiento de las importaciones, con lo que el aumento de ingresos por los altos precios del crudo en el mercado internacional tuvo que pagar su cuota compensatoria por la salida de divisas para satisfacer las importaciones de derivados de petróleo. En general, el notable impulso de demanda dio lugar a la expansión de sectores económicos como el comercio, la telefonía móvil y el financiero que, desde el punto de vista social, contribuyen poco para la creación de valor agregado y empleo.

Hasta 2006 la estrategia aperturista implantada desde los noventa continuó favoreciendo a una modalidad de acumulación basada en las exportaciones y en el libre flujo de capitales. Desde 2007 el motor del crecimiento comienza a asentarse prioritariamente en la recuperación del rol del Estado y se intenta redefinir la estrategia de acumulación.

#### *Crecimiento y desarrollo*

El análisis de los determinantes del crecimiento que realizamos a lo largo de este informe se reproduce en el cuadro N° 8 para la primera década del siglo XXI.

Medido en dólares de 2000, el PIB per cápita real promedio ni siquiera duplica a similar indicador para el período 1950-1971 (cuadro N° 2), expresión de los magros resultados obtenidos en bienestar económico para la población media del país. En los primeros años del nuevo siglo, el gasto interno se ajustó relativamente al producto obtenido dentro del territorio nacional, pues solo en un 3% fue financiado desde el exterior, lo que podemos leer también en la baja relación del déficit en cuenta corriente con relación al PIB. Estos dos indicadores, junto con el alto porcentaje de la relación ahorro/PIB para financiar el crecimiento de la inversión, muestran la prolongación de una modalidad de crecimiento ajustada a los cánones tradicionales, por lo menos en los seis primeros años de la década.

La dinámica del consumo de hogares, medida ahora por su participación en el total del gasto interno, alcanzó su mayor porcentaje promedio en todos los períodos examinados (64%), superando en unos 3 puntos porcentuales a igual indicador del período anterior. Como se observó, la restricción impuesta al gasto público por la extensión de la práctica del ajuste, baja al menor promedio de participación en

<sup>16</sup> El impacto inicial de la dolarización llevó la inflación al 91% en el año 2000, tasa nunca antes observada en la economía ecuatoriana; para el año 2001 esta descendió al 22,4% y luego comenzó un descenso mayor: 9,4% en 2002, 6,1% en 2003, 2% en 2004, 4,3% en 2005 y 2,9% en 2006. Universidad de Cuenca-ACUDIR (septiembre 2007), *Boletín Estadístico Anual del Azuay 2006*. Cuenca.

**Cuadro Nº 8: Algunas características del crecimiento económico 2000-2008  
(dólares de 2000 y porcentajes de participación)**

PIB per cápita	% A/PIB	% C/A	% G/A	% I/A	% CC/PIB	% Sb/PIB
1.493	103,3	64,3	8,7	27,0	-1,8	26,1

Fuente: Banco Central del Ecuador: 1. Setenta y cinco años de información estadística (serie 1950-1971). 2. Ochenta años de información estadística (serie 1972-2006). 3. Tabla oferta y utilización de bienes y servicios de la información estadística mensual (serie 2007-2008).

Elaboración: Departamento de Investigaciones Económicas de la Universidad de Cuenca.

los períodos establecidos. Lo curioso de este ajuste se observa en que el gasto público disminuye su participación en la absorción total en cerca de 3 puntos porcentuales en comparación con el ajuste realizado entre 1983 y 1999. Si bien la inversión crece a una tasa muy elevada, su porcentaje de participación en el gasto interno se mantuvo en un índice similar al del período anterior.

Ante un impulso importante de la demanda, la oferta total tuvo que complementarse mediante un crecimiento significativo del componente importado. El sorprendente ritmo de inversiones no pudo sostenerse mediante el ahorro interno: al financiamiento de la brecha de ahorros, contribuyeron en algo las remesas de los trabajadores en el exterior y, en los primeros años del nuevo ciclo, la inversión extranjera para impulsar la explotación de los recursos petroleros.

En los primeros años de la dolarización, particularmente hasta 2003, se presentó un desestímulo por el lado de la oferta, lo que se podría denominar como un problema de “desustitución” de importaciones, porque la producción interna no pudo competir con la importada, entre otras causas, por la apreciación cambiaria en los cuatro primeros años, y por el alza de los costos de producción debida a la alineación de precios de la producción exclusiva para el gasto interno, impulsada por el nuevo régimen cambiario. En estos años se presentaron también problemas de competitividad por la apreciación cambiaria, pero se vieron compensadas por el impulso proveniente de las exportaciones petroleras a precios por demás altos.

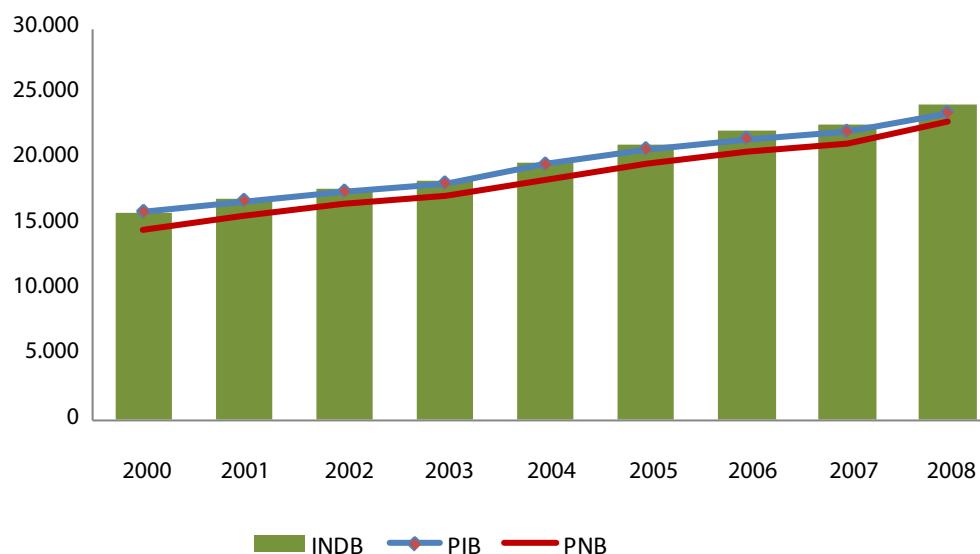
El problema mencionado merece alguna reflexión. A las deficiencias estructurales del aparato productivo para responder a un crecimiento por demás significativo de la demanda, se añadió el problema de la

apreciación del tipo de cambio real que trajo la dolarización, afectando la competitividad de la economía. En este sentido, es indiscutible que el proceso de dolarización ha reducido el margen de maniobra de las autoridades económicas ecuatorianas y los resultados para el equilibrio de la cuenta corriente fueron negativos en los primeros tres años, puesto que la apreciación cambiaria provocó un impulso importador excesivo que afectó a la competitividad del país. Sin embargo, la falta de competitividad de la economía ecuatoriana viene de muchos años atrás, y en la década de los noventa fue disimulada por la mano de obra barata y por las devaluaciones que proveyeron de una competitividad no basada en incrementos de productividad. La dolarización dejó al descubierto las fallas de esta falsa competitividad. El esfuerzo futuro para mejorarla no puede volver a transitar por el camino fácil de las devaluaciones, pues resulta sumamente perjudicial para el mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población, conforme a la experiencia de los ochenta.

Otra observación interesante es la siguiente: en casi todo el período de vigencia del esquema dolarizado, se volvió a sentir la presión ocasionada por el pago de servicios de la deuda acumulada. Este hecho podemos apreciarlo en el gráfico Nº 5: el PNB sigue bastante por debajo de PIB. En el mismo gráfico se observa la contribución de las remesas de los trabajadores ecuatorianos en el exterior para mejorar el ingreso nacional disponible (INDB) en todos estos años.

Desde 2005 se observa una reversión de esta tendencia “estructural” en el comportamiento del PNB, al revisar la asignación del Fondo de Estabilización (Feirep) que se destinaba en un 70% a cancelar las obligaciones de la deuda y, luego, con la revisión de los contratos de las empresas petroleras. La política

**Gráfico Nº 5: Ecuador 2000-2008: Evolución del PIB, del PNB y del INDB**  
(en millones de dólares de 2000)



**Fuente:** Banco Central del Ecuador: 2. Ochenta años de información estadística (serie 1972-2006).  
3. Tabla oferta y utilización de bienes y servicios de la información estadística mensual (serie 2007-2008).  
**Elaboración:** Departamento de Investigaciones Económicas de la Universidad de Cuenca.

del presidente Correa ha sido determinante en este sentido, con el desconocimiento de la deuda ilegítima y el establecimiento de condiciones favorables a los intereses de la sociedad nacional para la remisión de las utilidades de las empresas que explotan recursos naturales en el país. Los indicadores aún no revelan toda la magnitud de estas decisiones, y el impacto que provocarán en la disposición de un mayor ingreso disponible para la población ecuatoriana. Pese al corto tiempo, apreciamos en el gráfico esta tenencia del PNB a acercarse al PIB.

Algunos tópicos son ciertos, aun en la economía, como la afirmación de que con el crecimiento económico mejora el bienestar general de la población. Mirando los pocos indicadores de desarrollo con los que trabajamos, por lo menos, el ingreso a disposición de los residentes en el país dio un salto cercano a los 300 dólares por persona, comparando los promedios del período actual con similares de las dos “décadas perdidas”. También el salario real promedio —medido en dólares de 2000— se recuperó en cerca del 30%, por lo menos con relación al período inmediatamente anterior, pues aún sigue bastante rezagado respecto al promedio del primer

auge petrolero. Esta recuperación se explica fundamentalmente por el control de la inflación luego del fuerte remezón de precios que se dio en el primer año de la dolarización.<sup>17</sup>

Los mismos tópicos no son tan ciertos si los miramos desde los otros indicadores. La tasa de desempleo es similar a la del período anterior, pese al efecto que pudo tener la fuerte emigración de trabajadores desocupados. Y pese aun al hecho de que el fuerte impulso de demanda durante el nuevo siglo, debió incidir en un alza de la ocupación. No fue así por la razón ya anotada: la mayor demanda se trasladó a las importaciones, por consiguiente, tuvo escaso efecto multiplicador sobre la producción y el empleo internos. Tampoco nada cambió si se mira la participación de las remuneraciones de los trabajadores en el PIB. Más bien la situación empeoró:

<sup>17</sup> En 2000, el alza en el nivel de precios llegó a cerca del 100%, luego fue disminuyendo en los años siguientes. El promedio de 17% del cuadro Nº 9, se eleva por los altos niveles de 2000 y 2001. A partir de 2002 el crecimiento en el nivel de precios es inferior a un dígito.

**Cuadro Nº 9: Algunos indicadores de desarrollo 2000-2008**  
(Promedios anuales, a dólares de 2000)

INDB per cápita	% PNB/PIB	Desocup. % PEA	Subocup. % PEA	Inflación promedio	Salario real (en dólares de 2000)	% Remun. Trab./PIB	% Exced. Expl./PIB
1.517	95	9,15	44,7	17%	126	18,5	81,5

Fuente: Para INDB per cápita y PNB/PIB, Departamento de Investigaciones Económicas Universidad de Cuenca.

Restantes variables, Lucas Pacheco Prado. *Ecuador: Indicadores básicos de la economía*. PUCE, 2004.

Elaboración: Departamento de Investigaciones Económicas de la Universidad de Cuenca.

el excedente bruto de explotación subió en unos 9 puntos porcentuales con relación al período anterior y en unos 20 puntos si se compara con la época de la industrialización sustitutiva. Parecía, entonces, que lo que ha cambiado son solo las palabras. El modo de organizar el proceso productivo continuó con el traslado del empleo hacia las actividades informales de baja calificación.

#### *Auge de divisas y política económica*

La adopción de la dolarización fue “un salto al vacío”, alterando de raíz el universo de los economistas. No obstante, con el paso del tiempo, buena parte del país fue aceptando que el esquema de dolarización debía admitirse como algo dado en el mediano plazo, ya que los costos de revertirlo serían demasiado altos. Para la mayoría de economistas, la medida aumentó la vulnerabilidad de la economía ante choques externos, debido a que se perdió el manejo de la política monetaria y cambiaria; por lo tanto, una reducción en el flujo de capital externo debe ser enfrentada solo con una reducción de la demanda de importaciones y la demanda interna, con un impacto negativo sobre el crecimiento y el empleo. Por supuesto, esta es una perspectiva solo desde el lado de la demanda, por lo que sectores productivos y algunos economistas sostuvieron que los problemas macroeconómicos tenían que verse tanto desde el ángulo de la oferta como de la demanda. Se retornó así a un problema presente ya en los inicios del estructuralismo latinoamericano. Esto es, si el sector exportador ya no contaba con el beneficio cambiario para ser más competitivo, había que dejar de contar con el recurso fácil de la depreciación para pasar a una agresiva política de promoción de exportaciones, combinada con una selectiva política de importaciones y de esta manera resolver los problemas de los sectores afectados por la pérdida de competitividad.

Quizás la mayor virtud de la dolarización fue la recuperación de una dimensión de la política económica que había quedado arrinconada durante el predominio de la visión neoliberal. A comienzos del nuevo siglo, se recordó con fuerza que el objetivo de la política económica no es el simple crecimiento de la producción, sino, en forma más amplia, la promoción del bienestar económico del país, y particularmente la promoción de un crecimiento equitativo, sustentable y democrático.

En las esferas gubernamentales nada cambió. Se continuó con la práctica de una política enfocada exclusivamente a un horizonte de corto plazo, ceñido estrictamente a los esquemas estabilizadores de las instituciones financieras internacionales. Siguió predominando el afán por ordenar el presupuesto fiscal para disponer de recursos excedentes. Sin embargo, la mayor ceguera se presentó por el lado de la oferta: los Gobiernos de Gustavo Noboa y Lucio Gutiérrez continuaron con las presiones para la privatización de la empresa petrolera estatal, con la reducción deliberada de su capacidad productiva, de manera tal que frente a los altos precios del crudo en el mercado internacional y a una mayor capacidad de transporte por el nuevo oleoducto, se redujeron los volúmenes de exportación. La política de los primeros cinco años del nuevo siglo se destacó por ignorar las restricciones de oferta que adolece la economía nacional, en medio de una fuerte expansión de la demanda.

La corta visión en el diseño de la política pareció detenerse en el problema de cómo manejar la abundancia de divisas proveniente del alto precio del crudo en el mercado internacional. Dicho a la manera de los economistas, la principal preocupación de los responsables de la política fue cómo prevenir la aparición de los síntomas de “la enfermedad holandesa”, que tanto daño causó en el primer auge petrolero. Parece que

los fantasmas que acecharon a las autoridades económicas fueron los del déficit externo y de la inflación. En efecto, la abundancia de divisas se estaba traduciendo en un *boom* de consumo que era satisfecho mediante la expansión incontrolada de las importaciones. O también, el exceso de demanda podía provocar una persistente inflación.

Buscando evitar que el sector público se transformara en un medio de mayor presión sobre la demanda interna, se controló la expansión del gasto público en una situación en la que habían mejorado sensiblemente los ingresos petroleros para la caja fiscal. Esto explica la débil expansión del consumo del Gobierno como se vio anteriormente. La decisión fundamental para evitar una mayor expansión del gasto interno consistió en crear el Feirep, con los fondos de la participación estatal en la producción privada de petróleo que era transportado por el oleoducto de crudos pesados, así como del 45% del exceso de ingresos petroleros sobre los presupuestados.

Esta última medida de política económica es una práctica extendida en América Latina para moderar los efectos nocivos que pueden derivarse de los ciclos de abundancia de divisas a los que están expuestas nuestras economías. Se aconseja a los Gobiernos estimular los episodios expansivos como pasajeros, por lo que deberían acumular reservas en el auge exportador, puesto que si la bonanza se produce por un alza de precios, en algún momento se va a revertir la fase expansiva. Al no disponer del manejo monetario y cambiario, el instrumento disponible para contrarrestar los efectos nocivos de alzas bruscas o de caídas no esperadas en los precios es la implementación de fondos de estabilización. Además, al retirar fondos que ingresan al país como parte de la renta petrolera, se está disminuyendo la cantidad de dinero en circulación en una economía dolarizada.

Esta medida, sólida y consistente para el manejo del ciclo de abundancia de divisas, se vino abajo por el destino que se le asignó por parte de las autoridades externas e internas. El 70% de todos estos recursos se asignaba, por ley, a la recompra de deuda pública; el 20% se destinaba a un fondo de estabilización petrolera y el restante 10% para desarrollo humano: “Todo esto revalorizó artificialmente los bonos de la deuda ecuatoriana y constituyó una transferencia enorme de recursos a los acreedores del país” (Correa, 2009).<sup>18</sup>

<sup>18</sup> El Feirep se creó con la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, durante el Gobierno de Noboa, y comenzó a funcionar en enero de 2003, con Gutiérrez.

Con la dolarización, la política fiscal pasó a constituir el instrumento clave de la política macroeconómica. Sin embargo, en este campo también quedó poco margen de maniobra para la práctica del tradicional ajuste. La estrategia de ajuste fiscal, basada en el incremento de ingresos regresivos, como el IVA y los originados en la venta de combustibles, junto con la reducción de gastos de inversión pública, parecía llegar a un límite, dada la existencia de inflexibilidades en la estructura de ingresos y gastos que dificultaban cambios más profundos y duraderos. La mayor inflexibilidad del gasto público se encontraba en los pagos de la deuda externa y de los sueldos al sector público que, en conjunto, en los noventa, representaron un promedio del 65% del gasto público total. Por un lado, la nueva corriente de ingresos del sector público, por el alza de los precios del petróleo, se destinó a revalorizar los bonos de la deuda. Por otro, la proporción del gasto público destinado a las remuneraciones de los empleados del Estado era uno de los más bajos de América Latina, por el deterioro que habían experimentado sus remuneraciones desde 1983. Con la dolarización, no queda posibilidad alguna para seguir recortando este rubro. Por el lado de los ingresos, la mayor rigidez se encontraba en la existencia de ingresos preasignados, agravada en extremo por la reasignación instituida mediante el Feirep.

## 6. El Gobierno de la revolución ciudadana

En el período de ajuste y liberalización, bajo la figura de gobiernos democráticos, hubo un maridaje entre el poder económico y el poder político; en toda esa etapa gobernaron grupos económicos. Este vínculo fue negativo para la ampliación de la democracia, puesto que la presencia directa del poder económico en el Gobierno ha significado la exclusión: un manejo de la política para los intereses económicos. Esta percepción no dejó de estar presente a lo largo de toda la recuperación del crecimiento económico en los primeros años del segundo auge petrolero. Bajo esta atmósfera fue posible el derrumbe del Gobierno de Lucio Gutiérrez.

### *El proyecto revolucionario*

Prometiendo cambiar radicalmente esta forma de hacer Gobierno, se elaboró la plataforma electoral para el triunfo de Rafael Correa. El motor para el cambio se asentó en la elaboración de una nueva Constitución, la vigésima en la historia del país.



Al inaugurarse la Asamblea Constituyente, el presidente Correa manifestó que la nueva Constitución deberá otorgar a los ecuatorianos una verdadera democracia, un nuevo reordenamiento territorial, el rescate del Estado y sus capacidades, y la construcción de un sistema económico-social más justo y solidario.<sup>19</sup> Para lograrlo una verdadera democracia se requieren nuevas formas de representación y vías más directas de democracia, manifestó el presidente a los asambleístas. Para conseguir el rescate del Estado y sus capacidades, pidió que se le devolviera al Estado el poder de planificación, regulación y control. La verdadera estabilidad solo se consigue con la construcción *de un sistema económico social* más justo y solidario, esto es, con democracia económica y social y con reglas simples, puntualizó Correa.

Conforme a la versión del presidente de la Asamblea, Alberto Acosta, la visión presidencial y de los asambleístas, era transformar al Ecuador de una manera radical, a través de una Constitución que plantee un modelo de “economía solidaria” y deje de lado la “economía social de mercado” de la actual carta política. Es decir que la economía debe tener como objetivo fundamental el ser humano, respetando y conviviendo con la naturaleza (revista *Gestión* N° 161). Para Acosta, el primer mandatario y sus asambleístas tenían como punto de partida lo que denominaban “heterogeneidad estructural del aparato productivo”. Esto es, el aparato productivo ecuatoriano se caracteriza por tener un sector moderno y otro tradicional. Lo fundamental era encontrar el mecanismo para desarrollar el sector tradicional e integrarlo al nuevo modelo económico.

#### *Los tres años del Gobierno del presidente Correa*

Podría pensarse que, cuando la preocupación del análisis está centrada en el recorrido de los indicadores macroeconómicos, no hay nada más preocupante que una trayectoria del PIB por demás volátil. Todo depende desde donde lo miremos. La oposición quizás termine situándose en el reino de la satisfacción, en el de “se lo advertimos”. Para el Gobierno, en verdad debe ser preocupante: el producto creció al 2,04% en 2007, al 7,24% en 2008 y al 0,36% en 2009 (Banco Central del Ecuador, 2010).

El pensamiento económico siempre da vueltas tratando de explicarse por qué pasó lo que pasó.

<sup>19</sup> Diario *Hoy*, 1 de diciembre de 2007.

El primer año del Gobierno del presidente Correa fue afectado por los factores políticos y económicos inherentes a todo proceso de transformación. El crecimiento fue modesto pese a los impulsos provenientes del gasto del Gobierno y la inversión pública. El sustancial repunte del año 2008 muestra que los sectores de actividad relacionados con el sector público experimentaron un fuerte crecimiento, beneficiados por la alta inversión estatal: la construcción y obra pública, los servicios gubernamentales, el suministro de energía eléctrica. Este impulso de la demanda interna también tuvo efectos multiplicadores para la expansión de la industria manufacturera, de la agricultura y de la intermediación financiera. Finalmente, no queda duda alguna de que la crisis mundial impactó en la economía ecuatoriana en 2009: decrecieron fundamentalmente las exportaciones, la inversión se frenó y el consumo privado también se vio afectado.

En la perspectiva del bienestar, lo más positivo fue que el Gobierno consiguió posicionar el tema social en la agenda pública, con la nueva orientación de la inversión en educación y salud, financiada con los fondos petroleros canalizados hacia esos sectores. Lo preocupante fue la trayectoria de la inflación que comenzó a ascender a finales de 2007, para subir a un 8,4% anual en 2008 y disminuir a 4,1% en 2009. Este componente inflacionario no dejó de tener efectos negativos sobre el salario real.<sup>20</sup> En fin, la verdadera debilidad del Gobierno en el campo social se manifiesta en que no ha podido solucionar el problema del empleo: “el conjunto de cambios de enfoque, conceptos y políticas, consagrado en la Constitución de la República elaborada en Montecristi... no se cristaliza aún en estrategias o en intervenciones concretas” (Flasco, 2009). Este sinfín de preocupaciones puede condensarse en una: el Gobierno parece que no acierta a concretar una estrategia para impulsar la promesa de revolución ciudadana. O las estrategias para el crecimiento, que son una parte sustancial de la misma.

Para empezar, el Gobierno ha declarado la primacía del ahorro interno para impulsar la inversión necesaria para el crecimiento, lo que significa que el ahorro externo solo deberá complementar al ahorro

<sup>20</sup> “Del año 2002 al año 2009, el índice del salario real se ha ido incrementando paulatinamente. Sin embargo, durante 2008 podemos observar que este índice se redujo de 126,1 en enero, a 117,1 al final del período.... Debido al incremento salarial realizado por el Gobierno, el índice se recuperó en enero del año 2009, ascendiendo a 126,8. Sin embargo, el índice ha ido disminuyendo en el transcurso del año, llegando a 122,5 en diciembre de 2009” (Flasco, 2009).

interno.<sup>21</sup> En contraposición abierta al pensamiento tradicional, en la estrategia oficial no se trata de “suplir” la falta de crédito interno, sino que deliberadamente el ahorro interno debe convertirse en la principal fuente de financiamiento del crecimiento. Esto está claro, pero aquí comenzamos a caminar por las incertidumbres.

Esta decisión que busca irrumpir en una nueva época parecería solo haber incrementado una sensación ya vivida hace 60 años. El dilema ahorro-inversión presente en los años 1950-1971 vuelve a aparecer en el manejo de la política económica, ahora en una situación de abundante flujo de divisas por el alto precio del petróleo en el mercado internacional. Asistimos otra vez a una modalidad de crecimiento fuertemente dependiente de la expansión de la inversión pública, quizá con una marcada diferencia con relación a mediados del siglo pasado, pues la afluencia de divisas proveyó de abundantes recursos al sector público a través de los fondos acumulados en el ex Feirep, los ahorros del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y otros depósitos de las instituciones públicas en el Banco Central, que eran parte de la reserva monetaria internacional. Pero esta reserva no es suficiente para las necesidades de crecimiento a largo plazo, por lo que necesariamente se debe contar con el ahorro privado y el ahorro externo.

Pero aquí parece que estuviéramos huérfanos de estrategia. Por lo menos para el sector privado. El Gobierno aún no consigue definir el papel del ahorro privado en el crecimiento económico:

Aquí aflora con fuerza la incapacidad del Gobierno para concertar esfuerzos con el aparato productivo nacional, particularmente con los micros, medianos y pequeños productores del campo y la ciudad.... Lamentablemente, dada la creciente inestabilidad política y la incapacidad del régimen para lograr el sugerido acuerdo nacional, es previsible que la inversión de las grandes empresas privadas, e incluso de otros segmentos de la economía... no despegue en la medida que sería necesario (Flasco, 2009).

<sup>21</sup> “... América Latina tiene capacidad de ahorro y, en consecuencia, de inversión nacional, pero por fallas institucionales, imperfecciones de mercado y ausencia de acción colectiva, dicho ahorro interno... no es movilizado a la inversión productiva y es sacado absurdamente por diferentes mecanismos fuera de la región... En este sentido, entonces, la estrategia de atraer adecuada inversión extranjera —debidamente regulada y controlada, a diferencia del período neoliberal, donde frecuentemente tenía privilegios sobre la inversión nacional—, debe ser complementaria y no sustituta de la inversión nacional, para lo cual se necesitan políticas de incentivos al ahorro nacional, así como reformas para una mayor eficiencia en la movilización de dicho ahorro a la inversión productiva” (Correa, 2009: 177).

Respecto al ahorro externo retomamos la vieja pregunta: ¿qué tasa de crecimiento podemos alcanzar sin recurrir al financiamiento externo? Como si el país se hubiese atascado en dos problemas no resueltos: cuáles son las fuentes internacionales más accesibles para el financiamiento, y qué rol cumple la sustitución de importaciones en la modificación de la estructura productiva nacional. Siguen los dos problemas intactos, como esculturas talladas en madera.

En lo que concierne al primero, el Gobierno trató de modificar la pesadilla que heredó del neoliberalismo. Este viraje, entre otras medidas, tenía como precondition modificar las tradicionales fuentes de financiamiento de la inversión extranjera. Hasta ahora no logra acertar en cómo hacerlo, y de ahí los continuos traspies en las negociaciones con Brasil, Venezuela, China e Irán.

Para referirnos al segundo, si bien la economía ecuatoriana ha modificado su aparato productivo con relación al de los cincuenta y sesenta, el país aún revela una elevada dependencia externa en su estructura productiva. Lo que quiere decir que, en alguna proporción, los recursos externos todavía cumplen la función de financiar la importación de ciertos bienes de capital necesarios para la inversión productiva. Por consiguiente, en el escenario del crecimiento, continúa presente el desafío de reducir la propensión a importar. Dicho en otros términos, la estrategia de sustitución de importaciones es aún parte de la agenda económica nacional.

Y con esto no afirmamos que la economía no cambia. Claro que las cosas cambian, pero al repasar cautelosamente sesenta años de historia económica, se vislumbra la persistencia, alterada por cierto, de estrategias que la ortodoxia se apresuró en dar por muertas. Hay que creer en algo, en un orden económico por lo menos. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades) apostó por reformular la estrategia de sustitución de importaciones mediante la incorporación del desarrollo científico-tecnológico actual y ligarla a estrategias que involucran a otros segmentos de la economía y de la sociedad.

El programa expuesto está dividido en cuatro modelos de desarrollo y tendrá una aplicación hasta 2025.

*Primer modelo: Exportación primaria (2010-2013).* Se denomina “primario exportador con sustitución

selectiva de importaciones”. Siguen siendo el petróleo y la agroindustria las principales fuentes de ingreso. Propone un proceso de sustitución selectiva de importaciones. Busca auspiciar procesos de transferencia de tecnología. Iniciará con la redistribución de los medios de producción para garantizar la soberanía alimentaria. Según la Senplades, con este modelo se busca el desarrollo de siete industrias estratégicas que representan el 12% del PIB y el 42% del total de importaciones. Estas industrias se relacionan con la bioquímica, petroquímica, hierro, medicamentos genéricos, bioenergía, *hardware* y *software*, y servicios ambientales. En estos siete sectores el país tiene ventajas comparativas frente a sus similares, en tanto permiten una paulatina sustitución de importaciones y están ligados a la satisfacción de las necesidades de la población.

*Segundo modelo: Matriz energética (2014-2017).* Se basará en un proceso de investigación científica y de desarrollo tecnológico. Se buscará un superávit energético.

*Tercer modelo: Sustitución de importaciones tradicionales (2018-2021).* Apunta a la consolidación de la innovación tecnológica, con lo cual se robustece la sustitución de importaciones. Se da un proceso de distribución ya en el propio proceso de generación de riqueza.

*Cuarto modelo: Reconversión (2022-2025).* Busca un país terciario exportador, a través de un desarrollo de la biotecnología y alternativas turísticas. La biodiversidad es una ventaja comparativa del país que hasta el momento no se ha aprovechado.

Hay una ansiedad, solapada y general, respecto al rumbo estratégico anunciado por la Senplades. Para unos, es el miedo patológico a segundas versiones, por actualizadas que estén. Para los sectores ortodoxos, la incertidumbre deriva del abandono de la apertura y liberalización del mercado. Para los responsables de la planificación, lejos de un mero retorno a la industrialización sustitutiva de importaciones, la nueva estrategia introduce un viraje sustancial a la política económica predominante en las tres últimas décadas.

Para el Gobierno, la verdadera característica del cambio en la política económica es que el Estado decidió un mayor control de áreas estratégicas de la economía: petróleo, telecomunicaciones, electricidad, pero también en nuevos sectores como la

banca pública, el comercio de banano, la minería, las medicinas, los medios de comunicación. Sin duda, existen muchos motivos para dudar del rumbo que pueda tomar esta orientación para la construcción democrática que aspiramos como resultado principal de la revolución ciudadana.

## Bibliografía

- Acosta, Alberto (2006). *Breve historia económica del Ecuador*. 2<sup>da</sup> edición. Quito: Corporación Editora Nacional,
- Araujo, María Caridad (1998). *Gobernabilidad durante la crisis y políticas de ajuste*. Documento de Trabajo N° 6. Proyecto Cordes -Gobernabilidad.
- Bacha, Edmar (1982). *Introdução a Macroeconomia: uma Perspectiva Brasileira*. Río de Janeiro: Editora Campus Ltda.
- \_\_\_\_\_. (2002). *El Consenso de Washington ao Disenso de Cambridge*. nupecdg@nupecdg.com
- Banco Central del Ecuador (2002). *Setenta y cinco años de información estadística*. Quito: Dirección General de Estudios, Estadística Económica.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Información estadística y 80 años de información estadística*. www.bce.fin.ec
- \_\_\_\_\_. (2010). *Evolución de la economía ecuatoriana*. www.bce.fin.ec.
- Carbo, Luis Alberto (1974). *Historia monetaria y cambiaria del Ecuador desde la época colonial*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Carrasco, Adrián (2002). “El Ecuador de los cuarenta a los sesenta: el crecimiento determinado por la disponibilidad de divisas”. En *Ensayos de historia económica por los setenta y cinco años del Banco Central del Ecuador*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Cepal (2010). *Información Estadística*. www.cepal.org
- Consejo Nacional de Planificación (2009). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: Senplades.
- Correa, Rafael (2009). *Ecuador: de banana republic a la no republica*. Bogotá: Random House Mondadori, S.A.
- Dornbusch, Rudiger (1993). *La macroeconomía de una economía abierta*. Barcelona: Antoni Bosch, editor.
- Fernández, Jorge (1983). “La industria ecuatoriana en veinte años de promoción”. En Cristian Sepúlveda (compilador). *El proceso de industrialización ecuatoriano*. Quito: IIE-PUCE.
- Flacso Ecuador (2009). *Análisis de coyuntura: una lectura de los principales componentes económicos, políticos y sociales durante el año 2009*.
- Ffrench-Davis (2005), Ricardo (Editor). *Crecimiento esquivo y volatilidad financiera*. Colombia: Cepal-Mayol Ediciones S.A.
- Jácome, Luis (1994). *La experiencia de estabilización en el Ecuador*. Apunte técnico N° 28. Cordes.
- Laarra Stacey, Eduardo (1990). *Evolución de la política del Banco Central del Ecuador 1927-1987*. Quito: Banco Central del Ecuador.

- Miño, Wilson (2008). *Breve historia bancaria del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Pachano Abelardo (1987). *Neoliberalismo y políticas económicas alternativas*. Quito: Cordes.
- Páez, Pedro. "Liberalización financiera, crisis y destrucción de la moneda nacional en el Ecuador". En *Cuestiones económicas*, vol. 20, N° 1, Primer Cuatrimestre. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Pacheco, Lucas (2004). *Ecuador: Indicadores básicos de la economía*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Stiglitz, J. (2001). "Crisis y reestructuración financiera: el papel de la banca central. En *Cuestiones económicas*, vol. 17, N° 2. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Taylor, L. y Vos, R. (2000). *Liberalización de la balanza de pagos en América Latina: Efectos sobre el crecimiento, la distribución y la pobreza*. PNUD.
- Vos, R. y León, M. (2003). *Dolarización, dinámica de exportaciones y equidad: ¿Cómo compatibilizarlas en el caso del Ecuador?* Quito: Estudios e informes del SIISE-STES.
- \_\_\_\_\_. (2000). "Liberalización económica, ajuste, distribución y pobreza en Ecuador, 1989-99". En Lance Taylor y Rob Vos, *Liberalización de la balanza de pagos en América Latina: Efectos sobre el crecimiento, la distribución y la pobreza*. Borrador final, PNUD.

# PODER POLÍTICO, ECONOMÍA Y DERECHO EN LOS ÚLTIMOS 60 AÑOS

**Ximena Endara Osejo**

*Profesora de la Universidad de Cuenca*

## Introducción

Este artículo desarrolla de manera breve y resumida la relación entre la política y la economía, y cómo esta relación se manifiesta en el ordenamiento jurídico durante los últimos 60 años. En una primera parte se hacen algunas consideraciones teóricas generales sobre la relación entre poder político, economía y derecho, para luego pasar a analizar esta relación en el caso ecuatoriano a partir de la segunda mitad del siglo pasado, etapa a la que se ha dividido en cinco períodos, lo que no significa una propuesta de periodización histórica, sino que responde a una división realizada atendiendo a la orientación de las medidas económicas predominantes en cada Gobierno.

## 1. La relación entre el poder político, la economía y el derecho

Consideramos de partida que el poder político de una sociedad se manifiesta de distintas maneras y en diferentes espacios, siendo el Estado de un país la forma más alta y potente de su expresión.<sup>1</sup> Sin ignorar el debate que ha existido alrededor de la categoría y del proceso de constitución de los Estados nacionales,<sup>2</sup> consideramos que Ecuador se ha venido

<sup>1</sup> Esto no quiere decir que no existan expresiones locales y regionales del poder político, que muchas veces se encuentran en pugna con el poder político nacional.

<sup>2</sup> La experiencia histórica europea ha acuñado la categoría "Estado nacional" para identificar la constitución de Estados asentados en territorios definidos, a los cuales se los supone formados por pueblos homogéneos, de una sola cultura, un solo idioma, una historia común y similares características étnicas. Esta forma de ver oculta la diversidad étnica, cultural, lingüística, histórica de las poblaciones que se asientan en los territorios de los Estados. Esta concepción ha dominado el pensamiento político y social que se ha negado a reconocer al Estado ecuatoriano como pluricultural y/o plurinacional.

constituyendo como tal desde su independencia en 1830, y que han sido las ideas del liberalismo europeo las que se han expresado, de manera hegemónica, en el pensamiento político ecuatoriano que ha guiado la organización del país como un Estado.

Esta hegemonía del liberalismo se manifiesta en la generalización de un discurso filosófico, político y jurídico que plantea que el Estado como expresión del poder político de la sociedad encarna el bien común, y que, como representante de toda la colectividad, debe estar regido por normas obligatorias que emanen de una instancia social que represente al pueblo. Esta instancia es la función legislativa que está encargada de regular el ejercicio del poder político, para que este sea limitado y disciplinado por una serie de reglas que, al tiempo que definen y organizan la potestad del Estado, cuidan y protegen una serie de intereses y prerrogativas de los ciudadanos. De esta manera, un Estado no solamente actuaría en defensa del más fuerte o usaría abusivamente la fuerza que posee, sino que, en condiciones de ampliación de la democracia, podría incluso llegar a representar los intereses de toda la población.

Con este tipo de planteamientos, las leyes del Estado adquieren mucha fuerza y se van trocando en las únicas obligatorias para todos,<sup>3</sup> ya que están legitimadas socialmente porque provienen de la manifestación de la voluntad soberana expresada en el órgano Legislativo. Así, el ordenamiento jurídico

<sup>3</sup> Hemos visto como las normas que no provenían de la actividad legislativa estatal, paulatinamente, dejaban de ser obligatorias. Es el caso de normas que provenían de los pueblos subordinados, del derecho canónico, de la costumbre, o aquellas que se consideraban parte del llamado "derecho natural".



estatal se va convirtiendo en una de las expresiones de los proyectos políticos, económicos y sociales de los grupos en el poder, más aun cuando uno de los principios generales del derecho, en nuestro sistema jurídico, señala que el Estado y todas sus instituciones solamente pueden realizar aquello que expresamente está autorizado por una norma jurídica; principio que, en su aplicación, pretende limitar, regular y dirigir, a través del derecho, la acción estatal y su fuerza.<sup>4</sup>

A lo largo del siglo XX se ha ido perfeccionando y matizando este discurso liberal, y hay posiciones que han sostenido, con persistencia, que la mejor manera de evitar que el poder político del Estado favorezca a intereses individuales y grupales, en desmedro del interés colectivo, es contar con ordenamientos jurídicos que limiten al máximo la intervención estatal en la esfera privada de la sociedad, señalando que esta debería desenvolverse en el marco de la libertad y haciendo uso de las pautas que imponen, lo que en las leyes se ha dado en llamar “la moral y las buenas costumbres”. Esta idea implica que el Estado tiene que imponerse a sí mismo la obligación de no hacer, de no intervenir sino solamente en aquello que es considerado “lo público”, y que, por tanto, el ordenamiento jurídico debe consagrar esta abstención y dejar hacer a la sociedad sin limitar sus libertades.

Esta concepción tiene gran importancia para definir la no intervención del Estado en la economía, ya que se ha considerado que el dirigismo estatal ocasiona daño a las actividades económicas porque no deja que estas se rijan por sus propias leyes de la oferta y la demanda en atención al precio de las mercancías. Esta tesis ha estado presente como propuesta teórica y jurídica para la organización de los Estados liberales, y ha ocultado que, en la práctica, el abstencionismo estatal no ha funcionado con relación a la economía ya que, de un modo u otro, el Estado ha sido instrumento de poder en el desarrollo de la economía capitalista.

En el capitalismo histórico las actividades económicas no han estado separadas del poder político, ni siquiera en los regímenes más liberales; por el contrario, el poder político y el control del aparato estatal han sido usados como respaldo y garantía de los procesos de acumulación ampliada de capital,

<sup>4</sup> Para el pensamiento jurídico continental europeo y latinoamericano, el único derecho existente proviene de las instancias legislativas estatales, al que generalmente se le ha dado el nombre de “derecho positivo”.

debido a que el Estado tiene el reconocimiento de la población y la fuerza institucional para imponer a la sociedad el cumplimiento y la aceptación de las decisiones de sus organismos. Incluso cuando no se regulan las actividades económicas se favorece a determinados intereses. Podemos decir que, en los países capitalistas, el control del poder político del Estado ha sido una variable determinante para imponer específicas modalidades de desarrollo del capitalismo. Dependerá de qué fracción de la burguesía detente el poder para que desde el Estado se promuevan unas actividades productivas en desmedro de otras.

El desarrollo del capitalismo histórico también produce la subordinación y eventual desaparición de los sectores menos eficientes en el proceso de acumulación ampliada. En el siglo XX hemos sido testigos de este proceso —al que eufemísticamente se lo ha llamado “de modernización”—, durante el cual aquellos sectores no capitalistas, llamados tradicionales y/o aquellos poco eficaces para la acumulación de capital, han sido sustituidos por los sectores modernos y más eficientes para la acumulación. En este lapso, las leyes no permanecen estáticas, la reforma jurídica en los aspectos económicos es permanente y depende de quienes controlen el aparato Legislativo y el Gobierno.

Partimos del señalamiento general de que en el país ha sido dominante el modelo primario exportador; de que desde inicios de los años sesenta se intentó un modelo desarrollista que se consolidó en la década de los años setenta, con el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones; de que desde los primeros años ochenta hasta el año 2006, se implantó un modelo neoliberal, y de que en los últimos cuatro años se ha tratado de llevar adelante una salida ordenada del modelo neoliberal, sin que se pueda precisar aún qué tipo de modelo lo sustituiría.<sup>5</sup>

El modelo primario exportador, que se ha desarrollado en Ecuador desde el siglo XIX, ha estado basado en la producción de uno o dos productos agrícolas y en la explotación de algunos minerales y del petróleo, lo que ha configurado una economía nacional frágil y altamente dependiente de las exportaciones, ya que las otras esferas productivas

<sup>5</sup> Esta caracterización tan general nos permite identificar, en cada período histórico, las normas jurídicas más importantes que se han dictado para respaldar las medidas económicas, en especial aquellas que diferenciarían los modelos de desarrollo que los Gobiernos han seguido.

han desarrollado actividades destinadas a satisfacer la reducida demanda del mercado interno que ha sido limitado por la escasa capacidad adquisitiva de la población. Así, la acumulación ampliada ha dependido de los precios internacionales de los pocos productos exportables, lo que ha acentuado la pugna distributiva entre los sectores dominantes, y entre estos y los sectores populares, ya que todos han dependido, en mayor o menor medida, de estos ingresos externos.<sup>6</sup>

Esta condición de las actividades productivas ha generado una permanente inestabilidad política, vinculada con las crisis económicas periódicas que dificultan el acuerdo entre los sectores dominantes, lo que se manifiesta abiertamente como una sucesión de crisis de hegemonía. Las crisis económicas periódicas se originan en la disminución de los precios internacionales y/o en la contracción del volumen de producción y/o en la reducción de la demanda externa de nuestros productos. Frente a este problema económico, y si no hay un acuerdo de cómo enfrentarlo, se dan varias manifestaciones sociales y políticas, entre ellas la movilización popular, para presionar al Gobierno de turno a que tome medidas que atenúen los efectos de la crisis. Si esto no es posible, los sectores de la burguesía en pugna presionan para captar el poder del Estado y, desde allí, canalizar hacia los ganadores un mayor excedente económico. La participación de los sectores populares también es importante al momento de inclinar la balanza hacia uno u otro sector de la burguesía, y en algunas ocasiones para hacerse con el poder político, aunque sea momentáneamente. Otro factor importante son las Fuerzas Armadas que, en la mayoría de los casos, dirimen las crisis de hegemonía. Esta permanente movilización de las fuerzas sociales para dirimir los conflictos del poder político, que se ha mantenido hasta la actualidad,<sup>7</sup> se aparta de la idea liberal de la institucionalidad del Estado burgués que canaliza el enfrentamiento a través del voto, de los partidos políticos y de la negociación legislativa.

<sup>6</sup> Este es uno de los rasgos del modelo de desarrollo hacia fuera, propio de la dependencia económica.

<sup>7</sup> No olvidemos que en el pasado reciente también fueron destituidos por la movilización popular los presidentes Bucaram, Mahuad y Gutiérrez, que habían sido elegidos por sufragio universal.

## 2. Medio siglo de liberalismo económico e inestabilidad política

Los Gobiernos liberales que se instauraron durante los primeros 25 años del siglo XX adoptaron medidas económicas encaminadas a promover el modelo primario exportador de desarrollo hacia afuera, que privilegiaba las actividades comerciales de importación y exportación, las financieras de la banca privada, y en menor escala la prestación de servicios como la luz eléctrica y el transporte público.<sup>8</sup> En las normas relativas a la economía se observa que estos Gobiernos toman medidas para favorecer a la burguesía costeña,<sup>9</sup> generando la oposición de los terratenientes serranos.<sup>10</sup> Esta pugna de intereses económicos, ideológicos y políticos incompatibles y enfrentados, está presente con mucha fuerza desde el nacimiento de la República hasta los años treinta, época en que se conforma el pacto oligárquico.<sup>11</sup>

Propio de esta etapa son las normas sobre la emisión de moneda por la banca privada, las reiteradas devaluaciones del tipo de cambio con relación al dólar o la libra esterlina, el aumento o disminución de los aranceles de importación y exportación de ciertos productos, las autorizaciones para contratar créditos internos y externos para solventar el presupuesto del Estado, los impuestos a productos como el alcohol y el cigarrillo, las tasas por el uso de los puertos, las autorizaciones para importar o exportar diferentes productos, el control de precios, entre otros. La presión de los trabajadores logra la aprobación de leyes relativas al salario, la jornada de trabajo, la organización gremial, pero también rechaza las continuas devaluaciones de la moneda y la inflación. Su lucha logra niveles altos de participación, lo que es respondido con represión; el punto más alto de la política antipopular de esta época fue la masacre del 15 de noviembre de 1922 en Guayaquil. Destacamos la ley moratoria que suspende la convertibilidad del

<sup>8</sup> Son los años de los Gobiernos liberales plutocráticos sostenidos por la banca guayaquileña, en especial por el Banco Comercial y Agrícola del Ecuador que, entre otros, es el que emite el papel moneda nacional y financia con sus préstamos al Gobierno.

<sup>9</sup> Dedicada a las actividades agroexportadoras, comerciales y financieras.

<sup>10</sup> Sus actividades económicas eran destinadas a satisfacer la demanda interna, en especial de alimentos.

<sup>11</sup> Luego manifiesta menor intensidad y al desaparecer lentamente las condiciones económicas que daban vida a esta disputa se da una imbricación entre estos sectores que entrelazan sus intereses económicos; sin embargo, esto no conduce a que se forje un proyecto político y económico nacional que tenga como fin el desarrollo del capitalismo en el largo plazo, ya que no ha desaparecido la pugna distributiva y siguen primando las visiones del corto plazo en la burguesía ecuatoriana.

papel moneda en oro, para beneficio de los bancos de emisión; la ley de jornaleros que fija la jornada de ocho horas y el pago de un salario, y la que suprime la prisión por deudas, aprobadas en 1916 y 1918, que intentan suprimir el concertaje. No hay que olvidar que el eje del derecho ecuatoriano, en esta época, está conformado por el Código Civil, el Código Mercantil, el Código Penal y sus correspondientes códigos de procedimiento, lo que no obsta la abundante y profusa expedición de normas que regulan las actividades económicas.

Desde 1925, año de la Revolución Juliana, se abre un largo período de crisis de hegemonía de los sectores dominantes del país, que se manifiesta en la inestabilidad política de estos años. En la etapa de 23 años, que va desde 1925 hasta 1948, tuvimos 26 Gobiernos; “en la década de los treinta se sucedieron en el mando nada menos que 17 gobernantes, y en un solo año, el de 1932, desfilaron por el palacio presidencial cinco mandatarios y Ecuador sufrió una cruenta guerra civil”<sup>12</sup> (Cueva, 1996: 96).

Esta situación política expresaba los vaivenes que periódicamente soportaban las exportaciones ecuatorianas,<sup>13</sup> principales fuentes generadoras de ingresos, de divisas y eje central del proceso de acumulación.<sup>14</sup> En estos cambios de Gobierno se expresaban tanto las pugnas distributivas entre los grupos dominantes como las difíciles condiciones económicas de la población y, casi siempre, estuvieron precedidos por la protesta y la movilización callejera de los sectores sociales que manifestaban su malestar, lo que, algunas veces, llevó a la intervención militar, siendo el ejército el que, en varias ocasiones, terminó imponiendo a uno de sus oficiales o a un civil como jefe de Estado. Es en este largo proceso que se va fraguando la alianza entre varios sectores, que caracteriza lo que Agustín Cueva denomina los regímenes oligárquicos, y que se hace clara y evidente durante el Gobierno de Mosquera Narváez (Cueva, 1996: 99).

En esta alianza encontramos a la burguesía comercial costeña que ejercía la posición dominante,<sup>15</sup> dado

<sup>12</sup> Nos referimos a “la guerra de los cuatro días”.

<sup>13</sup> Muy sensibles a condiciones internacionales como la crisis de 1929 y las dos guerras mundiales.

<sup>14</sup> Para 1925 había pasado ya la etapa de enfrentamientos armados entre la burguesía comercial costeña y los terratenientes serranos, pero no había desaparecido la disputa entre liberales y conservadores, expresiones ideológica y partidista de esta contradicción gravitante en la conformación del país.

<sup>15</sup> Pero no hegemónica, ya que no siempre podía imponer sus decisiones, que frecuentemente eran combatidas por los sectores sociales afectados.

el poder económico que le otorgaban sus actividades de intermediación financiera, exportación e importación, las que se asentaban en el puerto de Guayaquil. En una posición subordinada, pero no derrotada, estaban los terratenientes serranos, que aún tenían bajo su yugo a la mayoría de la población indígena que vivía en el campo y estaba sujeta a relaciones de producción no capitalistas, que subsistían a pesar de que, formalmente, se había suprimido el concertaje.<sup>16</sup> También estaban las compañías extranjeras dedicadas al comercio y a la prestación de servicios públicos como el del tranvía o la luz eléctrica. A estos tres sectores económicos hay que sumar la Iglesia católica, cuyo poder económico había disminuido pero mantenía un innegable poder ideológico. Por la naturaleza de las actividades económicas de estos grupos, sus intereses no siempre coincidían con las medidas económicas que tomaba cada Gobierno.

Ya que el eje de la acumulación era la exportación del producto agrícola de turno,<sup>17</sup> cualquier dificultad en esta actividad provocaba que el Gobierno del momento tomara medidas para defender de la crisis al sector que representaba. Las medidas de la época consistían en la devaluación del sucre, la variación de los aranceles, el aumento o disminución de las tasas portuarias, la elevación de las tarifas de los servicios públicos, la variación de los impuestos a la producción o venta de alcohol, tabaco o sal. Si bien fue un período desordenado, hubo intentos de establecer mínimos límites a las relaciones y actividades económicas; destacamos las normas que impulsan regulaciones monetarias y fiscales (crean el Banco Central como banco emisor, dan fin a la emisión privada del papel moneda); las que regulan las relaciones laborales (leyes de la seguridad social, Código del Trabajo); las que impulsan actividades productivas (protección a la industria nacional y a las actividades artesanales).

Muchas de estas medidas elevaban los precios de los productos, pero no los sueldos y salarios; disminuían las rentas estatales y no se podía pagar a los empleados públicos, a los maestros, al ejército y a la policía; reducían la entrada de divisas y no se podía importar las cosas que no producía el país, ocasionando el desabastecimiento, incluso de alimentos básicos como el trigo. Todo ello provocaba el

<sup>16</sup> El huasipungo era una forma no asalariada de controlar la fuerza de trabajo en la hacienda serrana.

<sup>17</sup> Cacao hasta 1908; café, azúcar y arroz a partir de la Primera Guerra Mundial; banano a partir de 1943.

malestar social que empujaba a la movilización política de los sectores populares y ocasionaba la presión al pueblo y/o los cambios de Gobierno que hemos referido. El grupo que se movilizaba con frecuencia estaba constituido por artesanos, maestros, pequeños comerciantes urbanos, empleados públicos y, en menor medida, por obreros y desocupados, que tenían una gran influencia de las ideas socialistas.

Esta larga crisis de hegemonía respondía a la vía de desarrollo del capitalismo que se había forjado en el país y que lentamente incorporaba las actividades económicas a las relaciones capitalistas, y diversificaba, aún más lentamente, la producción y el consumo. La mayoría de las necesidades de la población eran satisfechas a través de sus propias actividades o de aquellas desarrolladas en unidades productivas domésticas y artesanales; gran parte de los alimentos era suministrada por la producción familiar en pequeños huertos o en el huasipungo. La gran producción agrícola era para la exportación, y la mediana producción era para uno que otro producto destinado al consumo interno como el trigo, la cebada, y, desde los años cuarenta, el arroz y el azúcar.

En la lucha social de este medio siglo hay una destacada presencia de las ideas de izquierda, que hallan en el descontento popular el espacio adecuado para su difusión. En 1926 se funda el Partido Socialista Ecuatoriano,<sup>18</sup> y en 1933 el Partido Comunista del Ecuador, que ejercieron poderosa influencia en los sectores populares y en su organización.<sup>19</sup> La izquierda ecuatoriana asume los planteamientos que se plasman en las revoluciones proletarias,<sup>20</sup> y hay momentos en que accede a ciertos espacios de poder y logra importantes conquistas que se manifiestan en el ordenamiento jurídico, como el Código del Trabajo, las leyes sobre la seguridad social y el fomento artesanal, la Constitución de 1945, entre otras.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> El Partido Socialista presentaba candidatos en los procesos electorales; influía en las organizaciones de artesanos, maestros y trabajadores; tenía representación en el Congreso y en las Asambleas convocadas para la elaboración de las constituciones; mantenía una presencia permanente en la lucha social, disputándole el escenario político, y en ocasiones el poder, a los partidos Liberal y Conservador.

<sup>19</sup> Estos partidos contribuyen a la constitución de la CTE, la FEI, la FEUE, la UNE.

<sup>20</sup> Si bien en esta época no había ni gran industria ni grandes masas de obreros ni de asalariados agrícolas, las tesis del proletariado y del marxismo se acogieron como directiva y consigna política.

<sup>21</sup> En este medio siglo se promulgaron las constituciones de 1906, 1928, 1937, 1938, 1945, 1946.

### 3. Del Estado oligárquico al Estado intervencionista (1948-1962)

Contrastando con la etapa anterior, de 1948 a 1960 nos encontramos con un período de estabilidad política en el que tres presidentes constitucionalmente electos terminan sus períodos, lo que es posible debido a una situación internacional y nacional que permite un crecimiento sostenido de la economía del país.

El principal factor es el auge del capitalismo mundial de la posguerra, que facilita el crecimiento económico, no solamente de los países desarrollados, sino también de los países subdesarrollados, con el consiguiente incremento del comercio internacional. Este proceso está acompañado por los afanes políticos, de los ganadores de la guerra, de construir acuerdos entre los países que impulsen las relaciones pacíficas para impedir otro holocausto como el que se produjo con las dos guerras mundiales del siglo XX. Estos esfuerzos se consolidan con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en octubre de 1945, y de la Organización de Estados Americanos (OEA), en abril de 1948, organizaciones internacionales que, bajo la hegemonía de Estados Unidos, difunden la idea de que el crecimiento económico es sinónimo de desarrollo, y que este sirve al progreso de los países, lo que abonaría para intensificar la cooperación entre los Estados y para conseguir la paz mundial. Al calor de estas propuestas se impulsan una serie de programas de asistencia económica a los países subdesarrollados,<sup>22</sup> que, en el caso de América, también se traducen en el fortalecimiento de la tutela imperial que Estados Unidos despliega sobre el continente, al tiempo que ejerce el liderazgo de los países capitalistas enfrentados al bloque socialista en la Guerra Fría. Este auge económico impulsa la modernización de la economía a través de la industrialización de las actividades manufactureras y agropecuarias. Se promueve la instalación de las industrias de punta y más rentables en los países centrales; de la mediana industria en los países semiperiféricos y de las actividades primarias en los países periféricos.

El factor interno más importante fue el “auge bananero” que vivió el país entre 1948 y 1954, que lo llevó a convertirse en el primer proveedor mundial

<sup>22</sup> Para impulsar el desarrollo económico también se creó el FMI y el Banco Mundial, en 1943.



de esta fruta, desplazando a los países centroamericanos gracias a los siguientes factores: el país no sufría las tormentas tropicales que periódicamente dañaban las plantaciones de Centroamérica, los cultivos estaban libres de plagas, se amplió la frontera agrícola, se contaba con un número grande de trabajadores con salarios inferiores a los pagados internacionalmente en esta actividad, se adecuaron los espacios destinados a otros cultivos para dedicarlos a la producción de banano (Miño, 1983: 65).

Hacia mediados del siglo XX, la producción bananera ayudó a modificar la base económica del país, que tenía una estructura eminentemente rural.<sup>23</sup> Hay cambios por la ampliación de la frontera agrícola, las formas de tenencia y propiedad de la tierra, la migración desde la hacienda serrana a las ciudades y al agro costeño, el ingreso de grandes cantidades de dinero por la exportación de la fruta.<sup>24</sup> Estas transformaciones permiten, por una parte, la ampliación de la demanda, sobre todo de bienes destinados a la reproducción de la fuerza de trabajo y, por otra parte, la mediana acumulación de excedentes privados que se canalizaron hacia varias actividades industriales; este pequeño flujo de inversiones productivas es apoyado desde los Gobiernos, en especial el de Galo Plaza Lasso, que fue el iniciador de una política que promovió la intervención del Estado en la economía (Villalobos, 1983: 83). Durante los años cincuenta también creció la producción y exportación de otros productos agrícolas; así, para 1960, el 50% de las exportaciones ecuatorianas eran de banano, un 30% eran de café y cacao, y el 20% restante eran de arroz, azúcar y otros bienes (Larrea, 1996: 105). A pesar del crecimiento económico, la mayoría de la población mantenía ingresos a nivel de lo necesario para su subsistencia, a tal punto que el país, para 1960, muestra alarmantes indicadores de pobreza, analfabetismo, falta de atención de salud y educación.

La facilidad con la que el país se incorporó a la producción de banano y los grandes ingresos que esta generó, se canalizaron de manera incipiente hacia la industria<sup>25</sup> y, por tanto, la demanda de mano de

<sup>23</sup> De acuerdo a los datos censales en 1950, de unos 3'202.757 habitantes, el 71% era población rural y el 58% vivía en la Sierra.

<sup>24</sup> En el período 1930-1940 el promedio anual de las exportaciones fue de 7,4 millones de dólares; de 1950 a 1955, este promedio subió a 78,6 millones de dólares (Moncada, 1974: 28).

<sup>25</sup> La inversión industrial entre 1953-1957 fue de un promedio anual de 15,6 millones de sucres. Una parte correspondía al capital extranjero que registró

obra no creció lo suficiente para crear trabajo para la población que dejaba las haciendas y se concentraba en las zonas marginales de Guayaquil, ciudad que empezó a dar cabida a decenas de miles de pobladores dedicados a varias actividades informales, que expresaban su descontento con la movilización callejera y ocupaban, por la fuerza y sin legalización alguna, zonas extensas alrededor de dicha urbe. Asimismo, miles de campesinos se disputaban la tenencia de la tierra en varios sectores productivos de las provincias de Guayas y de Los Ríos, en especial de las antiguas haciendas cacaoteras, en las cuales, durante años, habían trabajado sometidos a relaciones precarias. Los trabajadores de las pocas industrias que habían surgido manifestaban su descontento con los salarios, siempre reducidos al mínimo de la subsistencia. También veían reducir su nivel de vida los artesanos y empleados públicos que eran la parte más numerosa de la clase trabajadora urbana, y que sentían desde 1954 el impacto del decrecimiento de la exportación bananera. De acuerdo con Agustín Cueva, a pesar de que había malestar social generalizado desde 1955, fue en 1959, en el Gobierno de Ponce Enríquez, que se produjo el gran estallido social en Guayaquil, que fue duramente reprimido por la policía y el ejército (Cueva, 1996: 89). Finalmente, en 1961, era inocultable la nueva crisis del modelo agroexportador, lo que propició la movilización popular, esta vez comandada por nuevas fuerzas políticas de tinte populista como la Concentración de Fuerzas Populares (CFP), que tenía sus seguidores en el subproletariado guayaquileño.

Desde este momento se empieza a notar una de las características más complejas del desarrollo dependiente del capitalismo que es la imparable migración campo-ciudad, sin que los espacios urbanos brinden posibilidades de acceder a fuentes de trabajo, ya que en el país no se dio un proceso de industrialización que permitiera la absorción de la mano de obra proveniente del campo. Según el censo de 1962, la población ecuatoriana llegaba a 4'564.084 personas; en el sector rural aún vivía el 64,7% y todavía habitaba en la Sierra el 51,7%. Era visible no solamente el crecimiento urbano de Quito y Guayaquil, sino también de ciudades intermedias como Machala, Babahoyo, Santo Domingo de los Colorados, Quevedo. Si bien el régimen hacendario tocaba a su fin,

un promedio de ingreso anual de 10,9 millones de dólares entre 1953-1957, por concepto de inversiones y de préstamos (Moncada, 1974: 29).



no se habían creado condiciones para modificar el eje de acumulación hacia la industria, ya que las ganancias del gran capital continuaban dependiendo de la agroexportación. A pesar de la influencia del discurso desarrollista de los organismos internacionales, casi nada se había avanzado en implantar políticas estatales que redistribuyeran el ingreso o que generaran nuevas y vigorosas actividades productivas. En medio del descontento popular, y gracias a él, Velasco Ibarra fue elegido nuevamente como presidente en 1960, pero ni siquiera su discurso populista, esta vez matizado con frases antioligárquicas y antiimperialistas, le permitió sostenerse en el poder, del cual fue derrocado en noviembre de 1961 por los militares, que llamaron al vicepresidente, Carlos Julio Arosemena Monroy, para que asumiera la Presidencia de la República, de la cual, a su vez, fue derrocado por un triunvirato militar en 1963.

Cabe señalar que durante esta etapa de estabilidad política se siente un declinar de la actividad y presencia de la izquierda, lo que, al decir de Agustín Cueva, fue provocado no solamente por el auge económico y sus beneficios (generación de empleo y de ingresos privados y públicos, construcción de vías de comunicación, de edificaciones urbanas, hospitales), que atenúan la lucha social, sino también porque muchos militantes de los partidos de izquierda fueron cooptados para el aparato estatal con el discurso del desarrollismo.

En medio de esta estructura productiva, con las relaciones sociales que de ella se derivaban y con las manifestaciones políticas señaladas, el Estado ejerce su función creadora de normas y en ello denota los intereses económicos que apoya. Las normas de este período tienen relación con las variaciones del tipo de cambio y la negociación de las divisas provenientes de las exportaciones, para apoyar los intereses de los exportadores; las autorizaciones para el endeudamiento de concejos municipales, juntas cantonales y consejos provinciales, dado que el presupuesto del Estado no alcanzaba para cubrir las necesidades de los gobiernos seccionales; el arreglo de la deuda externa y la contratación de nuevos créditos para cubrir el financiamiento de la obra pública; la creación o eliminación de varios impuestos al alcohol, al tabaco, al arroz, al café, entre otros productos de exportación; la creación de subsidios a la producción de arroz; la creación del programa nacional del café. Especial mención merecen las

numerosas normas que se expidieron con respecto a la producción de banano y a la protección de la actividad artesanal, así como a la ausencia de gravámenes para los productos destinados al consumo interno; también es visible el control de los precios de algunos productos como el azúcar. Es también importante la creación, en mayo de 1954, de la Junta Nacional de Coordinación y Planificación Económica, que al decir de José Moncada, nació de la necesidad de “pensar en soluciones que, inspiradas en objetivos de largo plazo, tuvieran un carácter más duradero, más permanente, para todo el conjunto de la economía nacional” (Moncada, 1974: 30).

De la breve revisión de las normas de este período, es notorio que el presupuesto del Estado se nutre de los tributos de las actividades de exportación, importación y financieras en manos de la oligarquía guayaquileña, la que de manera oligopólica tiene la propiedad de las empresas que realizan estas actividades, y es en virtud de este poder económico que realiza su participación política. La producción bananera, en la que participaban sectores de medianos propietarios, no logró constituir un nuevo sector con poder económico, porque la mayor cantidad de la ganancia fue para las compañías exportadoras, una porción menor para los medianos productores, sin que alcancen mayores niveles de acumulación, y a los trabajadores apenas les correspondió lo necesario para la subsistencia (Larrea, 1996: 114; Villalobos, 1996: 83; Miño, 1996: 64).

#### 4. Desarrollismo y dictaduras (1963-1978)

Como señalamos anteriormente, en 1961 se dio un nuevo colapso del modelo agroexportador al caer las exportaciones bananeras, lo que motivó dos golpes militares, el uno en noviembre de 1961 que destituyó a Velasco Ibarra, y el otro en julio de 1963 que derrocó a su sucesor, el vicepresidente Arosemena, volviendo la inestabilidad política con estos episodios de participación militar y la movilización de amplios sectores sociales, que de un lado apoyaban y promovían cambios revolucionarios, como lo sucedido con la Revolución cubana, y de otro, se oponían al comunismo recurriendo a la manipulación del profundo espíritu religioso de los ecuatorianos.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Hay suficiente evidencia empírica que indica que las movilizaciones anticomunistas de estos años fueron planificadas y ejecutadas por la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos (CIA), en un afán de contener el avance del comunismo en el mundo y como parte de la guerra fría que Estados Unidos

La persistencia de la pobreza, la no atención de las necesidades básicas de la mayoría de la población, la estructura concentradora de la riqueza del modelo agroexportador y la Revolución cubana pusieron a la izquierda, de nuevo, en la primera fila del combate político, ya que un régimen socialista en tierras americanas alimentó la esperanza popular de una revolución continental y unificó, bajo la bandera del anticomunismo, a toda la derecha. La Revolución cubana influyó mucho en el movimiento popular ecuatoriano que vio con simpatía ese proceso, pero también generó fisuras al interior de los partidos de izquierda y se produjo su división, creándose el Partido Socialista Revolucionario Ecuatoriano y el Partido Comunista Marxista Leninista (Pcmlle).<sup>27</sup>

Según Agustín Cueva, la presencia de los militares, nuevamente en el poder, respondía a la necesidad de todos los sectores de la burguesía de impedir el contagio del proceso cubano, que podía darse debido a la difícil situación económica que soportaban los sectores populares y, por tanto, había que detener con fuerza esa expresión política de izquierda (Cueva, 1983: 161). Por ello, esta dictadura militar tuvo un carácter contradictorio; por un lado, adoptó una serie de medidas reformistas y de cambio en lo crediticio, agrario y tributario, pero, por otro lado, fue ideológicamente anticomunista y represiva. Si bien recibió el apoyo de los sectores medios urbanos y rurales,<sup>28</sup> no logró tener el respaldo de la alianza oligárquica, que no vio con simpatía las propuestas de reforma agraria y de impulso a la industria con beneficios tributarios y crediticios, ya que esto disminuiría su participación en los recursos estatales. Tanto los agroexportadores de la Costa como los terratenientes de la Sierra tuvieron un proceso muy lento de modernización en sus actividades económicas y una actitud bastante reacia a invertir sus propios capitales en otras actividades productivas, negándose a cambiar la estructura económica del país.

Entre las normas que promulgó la Junta Militar de estos años encontramos las que suspenden las garantías constitucionales; el reglamento en que se

sostuvo con la Unión Soviética hasta 1989, cuando la caída del muro de Berlín dio fin al bloque socialista.

<sup>27</sup> El primero se inscribió dentro de lo que se llamó la corriente castrista, derivada de la Revolución cubana, y el segundo se enmarcó dentro de los planteamientos del maoísmo, derivado de la Revolución china. Para Cueva, esta división debilitó la presencia de la izquierda en la escena social y política.

<sup>28</sup> Excepto del movimiento estudiantil radicalizado y portador de las ideas de la izquierda.

declara fuera de la ley al comunismo; las que “declaran válidas las actuaciones de los señores militares y de los jefes civiles y militares de la República”, que expresan cómo la fuerza ha llegado a necesitar del derecho para legitimar sus acciones. En materia económica destacamos la Ley de Reforma Agraria de 1964, los múltiples decretos que crean, modifican, suprimen y reasignan los tributos a la importación y exportación de diferentes productos, las leyes de fomento a la producción y exportación de artesanías, los decretos que autorizan el endeudamiento público con la banca de desarrollo y la banca privada.

Cuando se creyó superado el peligro comunista, la oligarquía guayaquileña, apoyada por los líderes populistas de los sectores suburbanos, y también los estudiantes, trabajadores y las fuerzas de izquierda, presionaron para derrocar a la Junta Militar, que abandonó el Gobierno “el 29 de marzo de 1966, cuando el país se encontraba casi totalmente paralizado por una serie de manifestaciones y huelgas. Como a pesar de la participación popular y de la izquierda, el movimiento que derrocó a la dictadura estuvo controlado por la burguesía, el Gobierno volvió directamente a manos de esta” (Cueva, 1983: 161). Se reunió una junta de notables que nombró como presidente interino a Clemente Yerovi, hombre de la oligarquía guayaquileña, quien convocó a una asamblea constituyente que en 1967 elaboró la décimo séptima constitución y conoció las traiciones de la Junta Militar que, en secreto, había renunciado a la soberanía sobre las 200 millas de mar territorial y había otorgado una concesión para explotación petrolera de un millón y medio de hectáreas al consorcio Texaco-Gulf. En esta asamblea se eligió como presidente al guayaquileño Otto Arosemena Gómez (Cueva, 1983: 161).

En las elecciones de 1968 fue elegido Velasco Ibarra, por quinta ocasión, quien comenzó su período con intenciones reformistas que no pudo llevarlas adelante por la oposición de los grupos dominantes, a los que se subordinó y tomó medidas represivas cuando, en 1969, se agudizó nuevamente la crisis económica del modelo agroexportador, desatando los conocidos efectos de movilización, lucha social e inestabilidad política. A inicios de los años setenta, la situación económica de la población se había deteriorado mucho, lo que provocó una serie de paros provinciales, huelgas, manifestaciones estudiantiles, ante lo cual Velasco optó por proclamarse dictador,

con el apoyo de las Fuerzas Armadas y de todos los sectores de la burguesía, que exigían reprimir a los sectores populares para no tener oposición y garantizar su participación en la explotación del petróleo en el Oriente.<sup>29</sup> Sin embargo, el acuerdo entre todos los interesados en repartirse la nueva riqueza del país no tuvo éxito y Velasco fue depuesto el 15 de febrero de 1972. Asumió la jefatura del Estado el general Guillermo Rodríguez Lara, que definió a su Gobierno como nacionalista y revolucionario, y dio paso a una serie de transformaciones económicas, sociales y políticas, teniendo como base el ingreso petrolero que cambió definitivamente al país.

Con los militares progresistas aparecieron nuevas posiciones y nuevos intereses económicos, que llevaron adelante medidas de corte reformista, guiados por la intención de promover un modelo de desarrollo hacia adentro, privilegiando la industrialización por sustitución de importaciones, planteando la profundización de la reforma agraria, el fomento al desarrollo agropecuario, la presencia del Estado en la banca y el comercio, entre las principales propuestas. Este Gobierno militar creó una fuerte presencia del Estado en la explotación petrolera, a través de la reversión de concesiones, la creación de la empresa petrolera estatal CEPE y la compra de las acciones del consorcio Texaco-Gulf. Esta política de corte nacionalista permitió incrementar considerablemente el presupuesto estatal que, por primera vez, contaba con ingentes recursos propios que le permitían cierta independencia frente a los grupos de poder. En la política agropecuaria no tuvo éxito, ya que el fomento cayó en saco roto debido a que los terratenientes serranos, por diferentes medios, no cumplieron las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria y desviaron los recursos del fomento agropecuario a las inversiones en el sector de la construcción en Quito y Guayaquil, que se convirtió en una de las industrias más dinámicas y en una de las principales fuentes de generación de empleo.

Muy importante fue la política de industrialización sustitutiva de importaciones, a la que se canalizaron recursos públicos a través del crédito con intereses preferenciales, exoneración de impuestos, exoneración del pago de aranceles a la importación de materias primas y a la exportación de bienes

manufacturados, elevados aranceles a la importación de bienes industrializados, todo para favorecer la producción nacional. Como señalamos en trabajos anteriores, esto “modernizó” relativamente la planta industrial del país: textiles, vestido, calzado, alimentos y bebidas; paulatinamente, dejaban los ámbitos artesanales y pasaban a ser producidos con modernas maquinarias importadas, creándose nuevas ramas industriales como la metalmecánica, la automotriz, la farmacéutica, la petroquímica. A fin de coadyuvar en el esfuerzo industrializador, se procedió a la construcción de obras de infraestructura, mejorándose notablemente el sistema vial; se construyeron centrales hidroeléctricas, se mejoraron y ampliaron los servicios de telecomunicaciones, de energía eléctrica, de puertos y aeropuertos, en un gran esfuerzo de inversión pública. También creció y se diversificó el sector bancario y crediticio público y privado. En este período se dio una reestructuración del país a todo nivel; de un “modelo agroexportador” pasamos a implementar un “modelo agrominero-exportador” y se intentó una industrialización sustitutiva de importaciones. Nuestra sociedad, tradicionalmente campesina, dio paso a un incesante proceso de crecimiento territorial y poblacional de las ciudades, asociado a la creciente migración de los sectores rurales.<sup>30</sup> De un Estado oligárquico transitamos hacia un Estado burgués-moderno, en muy corto tiempo y en medio de una serie de contradicciones políticas y sociales (Endara, 1999: 76).

Si bien el discurso y las acciones del Gobierno militar tenían consonancia con los planteamientos desarrollistas de la Cepal y el Pacto Andino, los sectores dominantes manifestaron su oposición, incluso en aquellas medidas que pretendían favorecer el desarrollo de una burguesía nacional impulsora de actividades industriales.

Aunque hubo una expansión económica desordenada, la riqueza petrolera aportó en mucho para conformar el país que hoy vemos. En esos años era notorio el protagonismo que tenía la clase obrera y el movimiento campesino en la lucha social y política, habiendo crecido significativamente el movimiento sindical tanto en número como en representatividad (Endara, 1999: 77).

<sup>29</sup> Se habían firmado concesiones en las que el Estado tenía derechos superficiales insignificantes, recibía regalías ínfimas, daba exoneraciones tributarias de todo tipo, no tenía mecanismos de control efectivos y no se había planteado la intervención estatal en la explotación petrolera.

<sup>30</sup> Para 1974, según el tercer censo de población y segundo de vivienda, la población era de 6'521.710 personas, de las cuales 48,8% vivían en la Costa y 48,2% en la Sierra; el 58,65% vivía en la zona rural y el 51,35% en la zona urbana.

A todo este complejo proceso acompañó una significativa reforma jurídica que en lo central viabilizó, con normas de distinto nivel, la intervención del Estado en la economía; dispuso regulaciones para la banca, el comercio, la industria; estableció normas para ampliar el crédito y dirigirlo a sectores determinados; promulgó una nueva Ley de Reforma Agraria que consagraba la expropiación de las tierras inadecuadamente explotadas; se emitieron las leyes de fomento industrial, agropecuario, pesquero, entre otras; se emitieron leyes que concedían beneficios tributarios; se expidió un cuerpo de regulaciones para la actividad petrolera; en fin, la política legislativa se ocupó de regular la economía y, para ello, tuvo libertad en la medida en que el Ejecutivo fue el legislador. Todo este proceso de cambios normativos culminó con la aprobación de la Constitución de 1978, que consagró con claridad esta intervención estatal en los espacios económicos, configurándose un ordenamiento jurídico radicalmente distinto al de las etapas anteriores, en el que sobresalió el control del Estado sobre los recursos naturales no renovables susceptibles de producir recursos económicos que engrosaran las arcas fiscales.

Sin embargo, los sectores populares y de izquierda, que habían simpatizado con la política petrolera y con algunas medidas de carácter reformista, como el apoyo a la industrialización, habían manifestado su independencia y exigían la eliminación de la legislación antiobrera relativa al derecho de huelga y a la contratación colectiva;<sup>31</sup> un alza general de sueldos y salarios para compensar su grave situación económica; una real aplicación de la reforma agraria y la nacionalización total de la industria petrolera, de la industria eléctrica, de las telecomunicaciones, del comercio exterior y de la distribución de los artículos de primera necesidad; es decir, demandaban lo que el régimen militar ya no podía atender.

Para presionar por sus planteamientos contenidos en un programa común, las tres centrales sindicales convocaron a una huelga general el 13 de noviembre de 1975, que contó con una masiva presencia obrera y popular. De la misma manera, el movimiento campesino organizó gigantescas marchas en diciembre. A esto se sumó una serie de protestas urbanas contra el alza del precio de varios alimentos y de los pasajes del transporte colectivo. Ante esta movilización

<sup>31</sup> En especial los decretos 1.029 herencia del Gobierno de Velasco y 064 de la dictadura militar.

social, sin el respaldo de la burguesía que criticaba su gestión, y luego de haber sofocado un levantamiento militar en su contra, el general Rodríguez Lara dejó su cargo el 11 de enero de 1976,<sup>32</sup> posesionándose un triunvirato militar que representaba a las tres ramas de las Fuerzas Armadas.

Los cambios en el Gobierno militar apresuraron aún más el abandono de políticas progresistas, lo que empeoró el deterioro económico del país y, en medio de las exigencias del regreso a la democracia, subió al poder un triunvirato de generales que emprendió en una mayor represión a los sectores populares,<sup>33</sup> a la vez que preparó el retorno al régimen constitucional, convocando a un conjunto de personalidades, representantes de diferentes sectores, para que elaboraran dos proyectos de constitución que fueron sometidos a plebiscito el 15 de enero de 1978. De nuevo, se recurrió al mecanismo constitucional para solventar una crisis de hegemonía y a la consabida fórmula de llamar a nuevas elecciones generales, cuya primera vuelta se realizó el 16 de julio de 1978 y la segunda el 29 de abril de 1979, en la que resultó ganador el binomio integrado por Jaime Roldós y Osvaldo Hurtado, lo que abre una nueva etapa en la historia ecuatoriana.

## 5. Democracia, crisis económica y neoliberalismo (1979-2005)

### *Retorno a la democracia y programa neoliberal*

Esta nueva etapa democrática se inaugura con una serie de normas constitucionales que convertían al Estado en un promotor del desarrollo, contando para ello con grandes recursos provenientes de la actividad petrolera. La Constitución de 1978 consagraba muchas de las posiciones políticas, ideológicas y económicas que animaron el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones en el país y en la región, ya que el Estado era concebido no solamente como regulador, sino también como empresario, y se lo facultaba para que desarrollara, por sí solo, la explotación económica de los recursos naturales no renovables y, en general, de los productos del subsuelo cuya naturaleza fuera

<sup>32</sup> Presionado por los otros sectores de las Fuerzas Armadas, bajo el chantaje de las empresas petroleras extranjeras y las acusaciones de haber estatizado la economía, de ahuyentar el capital extranjero, de estar rodeado de comunistas y de promover el desorden.

<sup>33</sup> Durante este Gobierno se perpetró la masacre de los trabajadores del ingenio Aztra, el 18 de octubre de 1977.



distinta de la del suelo; los servicios de agua potable, energía eléctrica y telecomunicaciones, y otras empresas estratégicas definidas por la ley. Igualmente, podía asociarse con los particulares, creándose un sector mixto de la economía, en donde participará el Estado para promover la inversión en áreas en las cuales el sector privado no pueda hacerlo sin el concurso del sector público. También se permitía la nacionalización o expropiación, previa indemnización, de los bienes, derechos y actividades con fines de orden social, lo cual aumentaba más el poder de decisión estatal sobre la economía. Asimismo, se le concedía mucha importancia a la planificación, al transformar la Junta Nacional de Planificación en Consejo Nacional de Desarrollo (Conade), que tenía atribuciones para fijar las políticas generales, económicas y sociales del Estado, elaborando los correspondientes planes de desarrollo que se ejecutarían con la aprobación presidencial. Pero esta Constitución no pudo desarrollarse, ya que se presentó la crisis económica a partir de 1981, como un reflejo de la crisis mundial y de los manejos económicos de los militares con relación al endeudamiento externo.

Además de la crisis económica mundial, el regreso a la democracia estuvo acompañado de las políticas de ajuste y estabilización aplicadas reiteradamente durante 26 años, hasta que, con el Gobierno actual, se pretende una salida ordenada del neoliberalismo. El objetivo de estas políticas neoliberales no ha sido otro que reestructurar las economías nacionales para hacerlas más funcionales al reordenamiento del capitalismo a nivel mundial. La receta ha sido la misma en toda América Latina y ha consistido en utilizar una serie de medidas económicas: “devaluaciones monetarias periódicas y recurrentes, elevación de los precios de los combustibles y de los servicios públicos, elevación de las tasas de interés, disminución de aranceles a las importaciones y exportaciones, eliminación del control de precios, alzas salariales por debajo del ritmo inflacionario, disminución del gasto y la obra pública, disminución del empleo público, que han ido concentrando paulatinamente los recursos económicos internos en las esferas financieras, agroexportadoras, agroindustriales, petroleras, comerciales, de servicios, dejando de lado la incentivación de los procesos industrializadores, y produciendo una economía liberalizada del control y la intervención del Estado” (Endara, 1999: 79). Cada uno de los Gobiernos de estos años

han aplicado estas medidas conforme han ido apareciendo los conflictos sociales. Este esquema también ha incluido reformas al sistema jurídico, cuyo propósito ha sido desregular la esfera económica, reducir el papel del Estado como empresario o prestador de servicios públicos, liberalizar el comercio y la actividad financiera.

En todos estos años, los ecuatorianos hemos soportado un conflictivo proceso económico que se ha manifestado en “la abultada deuda externa, el lento crecimiento de la economía que a momentos se ha vuelto recesiva, el creciente desempleo, la persistente inflación, el aumento de los niveles de pobreza, los desequilibrios de la balanza de pagos, la disminución de la inversión productiva, entre otros, que han surgido conforme se ha ido desplegando el modelo económico neoliberal. Este ha servido de base y de caballo de batalla teórico e ideológico para trasladar, hacia países como el nuestro, las políticas económicas decididas en los países centrales, que propugnan un nuevo ordenamiento de la economía, más acorde a sus necesidades” (Endara, 1999: 79).

El proceso de reforma jurídica que impulsó el modelo neoliberal fue profundo e intenso, no solamente por el contenido, que logró desregular la esfera económica, reducir el papel del Estado como empresario y liberalizar el comercio, sino también por la cantidad de normas promulgadas, ya que cada medida económica iba acompañada de cambios en las leyes o los reglamentos. Por esto, el mapa de cambios legales es demasiado amplio y no se puede presentar en pocas líneas; resumiendo brevemente algunos de sus contenidos, podemos decir que entre las principales modificaciones del período encontramos:

- Las destinadas a propiciar la liberalización de los tipos de cambio.
- Las modificaciones legales del encaje bancario para regular la liquidez monetaria.
- Las modificaciones en el tratamiento al capital extranjero, al cual se lo considera indispensable para reactivar la economía nacional.
- Las reformas encaminadas a liberalizar las tasas de interés.
- Las reformas que han llevado a la derogatoria de las leyes de fomento, para eliminar todo tipo de subsidio y preferencias para el sector industrial.



- Las reformas tributarias que han simplificado la estructura de los impuestos hasta lograr que tengamos tres tipos de tributos, el impuesto a la renta (IR), a los consumos especiales (ICE) y al valor agregado (IVA).
- Las reformas encaminadas a reducir el déficit fiscal por la vía de disminuir el gasto en los programas sociales y en la obra pública, para reducir la demanda agregada.
- Las reformas encaminadas a flexibilizar el mercado laboral porque se ve con desagrado el “exceso de protección” a los trabajadores.
- Las reformas encaminadas a reducir el papel del Estado en la economía, ya sea como empresario o prestador de servicios públicos.
- Las reformas encaminadas a garantizar el pago de la deuda externa.
- La dolarización, última medida adoptada para evitar el juego especulativo con nuestra moneda.

De lo brevemente descrito, se ve que el contenido de la reforma legal ha ido acorde con las políticas económicas que el Gobierno de turno impulsa, y cada Gobierno ha ido añadiendo aquello que le era posible introducir, dependiendo del acuerdo logrado entre los sectores dominantes.

Durante estos años, los gobernantes han sido: Jaime Roldós en 1979; Osvaldo Hurtado, que asumió la presidencia luego del fallecimiento de Roldós, en 1981; León Febres Cordero en 1984; Rodrigo Borja en 1988; Sixto Durán-Ballén en 1992; Abdalá Bucaram en 1996, a quien luego de su destitución le sucedió Fabián Alarcón en 1997; Jamil Mahuad en 1998, sustituido luego de su destitución por Gustavo Noboa en 2000; Lucio Gutiérrez en 2003, a quien luego de su deposición le sucedió en la presidencia Alfredo Palacio en 2005, y por último, Rafael Correa en 2007.

En el Gobierno de Hurtado, lo central de sus medidas económicas fue la sucretización de la deuda privada, que favoreció a los sectores que tenían compromisos internacionales. También fue parte de su gestión desbaratar el modelo de sustitución de importaciones, que lo hizo usando las reformas a los reglamentos de las leyes de fomento. Medidas como el pago preferencial de la deuda externa, la devaluación monetaria, la reducción del control de precios,

la congelación de los salarios, la elevación del precio de los combustibles y de las tarifas de servicios públicos, las vamos a ver repetidas en casi todos los Gobiernos, lo que produjo, reiteradamente, recesión, inflación, aumento del desempleo, generando a su vez una intensa protesta social.

El Gobierno de Febres Cordero continuó con esa política económica, hacia la cual incluso lo unía una afinidad ideológica. Profundizó el ajuste desmantelando el modelo industrializador y tomando medidas que condujeron a la reprimarización de la economía. La quiebra de cientos de empresas manufactureras demostraba lo duro de esa línea política. También se preocupó de la liberalización del comercio y de las actividades financieras. Sus medidas fueron: devaluación monetaria, reducción arancelaria, desincautación de divisas, que provocaron la transnacionalización de la economía y su sometimiento más intenso a los intereses del capital mundial. A esto se sumó su autoritarismo y la represión a la movilización social, enfrentándose incluso con los militares, que llegaron a secuestrar al mandatario. La violencia estuvo al orden del día: pobladores, campesinos, obreros fueron encarcelados, torturados, desaparecidos, asesinados. Se negó la publicación en el Registro Oficial de leyes aprobadas por el Congreso; se objetaron muchos proyectos legales decididos por los legisladores; se instauró juicios contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia; se destituyó, encarceló y persiguió al alcalde de Guayaquil; se cercó con tanques el Palacio Legislativo y se agredió a los diputados de oposición; en fin, se ejerció la violencia a todo nivel: económico, político, social y verbal.

En el plano político, este Gobierno expresaba la fusión del capital transnacional con las nuevas y viejas capas de la oligarquía modernizada que pretendía sujetar al conjunto de la sociedad a sus particulares intereses, sin que siquiera se intentara una conciliación a través del consenso social. Se quiso subordinar al capricho del Ejecutivo a todas las formas institucionales del aparato estatal, dando lugar a la llamada “pugna de poderes”, buscando con ello centralizar la dirección política y económica de un proceso que generaba profundas contradicciones y un gran malestar social. La reforma jurídica también fue un instrumento de su gestión; en los primeros 22 meses de Gobierno, Febres Cordero promulgó 26 decretos-leyes económicos urgentes, que muestran

cómo se usaron los mecanismos jurídicos para contrarrestar la oposición del Congreso.

Aunque con distinto discurso, el siguiente Gobierno de filiación socialdemócrata, presidido por Rodrigo Borja, continuó con lo iniciado seis años atrás. La diferencia más notable, en el plano de la dirección económica, fue la implementación de un “ajuste gradual” que sustituyó al *shock*, al que nos iban acostumbando los paquetazos económicos. Las reformas iniciales consistieron en la reiteración de medidas ya ensayadas anteriormente: macrodevaluación, mini-devaluación, significativa elevación de los precios de los combustibles, creación de algunos impuestos, incremento salarial por debajo del índice de inflación, regreso a la incautación de divisas provenientes del comercio exterior. Lo nuevo fue la fijación del margen financiero entre las tasas activas y pasivas.

En el Gobierno de Borja, se aprobaron leyes tan importantes como la Ley del Régimen Tributario Interno, la de Minería, de Régimen Monetario y Banco del Estado, de Facilitación de Exportaciones, de Maquila, de Zonas Francas, de Defensa del Consumidor; se reformó el Código de Trabajo, el Código Tributario, la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Electrificación. La socialdemocracia no pudo plantear un proyecto alternativo al del FMI. A nadie le interesaba un proyecto que desde lo nacional planteara la solución de los principales problemas de la mayoría de ecuatorianos. A pesar de que durante los dos primeros años la Izquierda Democrática tuvo el control de todos los espacios de poder por el abrumador triunfo electoral, no estuvo dispuesta a contradecir las políticas neoliberales.

Si bien el movimiento popular manifestó su descontento, no pudo articular un proyecto anticrisis, ya que la base social de la protesta fue el movimiento obrero, que había sido duramente golpeado por las políticas económicas, a lo que se sumó la crisis y posterior dispersión de las organizaciones de izquierda —su principal soporte ideológico—, debido a la descomposición del bloque socialista.

El Gobierno de Sixto Durán-Ballén, a pesar de las necesidades económicas que provocó el conflicto bélico con Perú a inicios de 1995, repitió las medidas de sus predecesores; durante su gestión se destituyó a su vicepresidente Alberto Dahik por actos de corrupción. Se renegoció la deuda externa en condiciones desventajosas para el país y se usó

las regulaciones de la Junta Monetaria para el juego económico del régimen, ya que estas no necesitaban de la aprobación legislativa porque las medidas de ajuste exigían una variación continua de las políticas monetarias y cambiarias, que muchas veces fueron el eje central de los paquetazos económicos. La economía siguió la senda de acumular los excedentes de una manera concentrada, las líneas de las políticas antipopulares no cedieron, y como se volvió al modelo primario exportador, la economía pasó de nuevo a depender de los ingresos de un solo producto, el petróleo y, por tanto, el descenso de su precio volvió a generar crisis periódicas e inestabilidad política.

Si bien cada Gobierno hizo cambios legales, durante las administraciones de Borja y de Durán-Ballén avanzó mucho el proceso de la reforma. El Gobierno de la Izquierda Democrática prácticamente hizo todo lo que el Gobierno socialcristiano no pudo hacer.

#### *Inestabilidad y crisis neoliberal*

En esta sucesión de gobernantes, tenemos una primera etapa en que el ajuste estructural provoca conmoción social y gran movilización popular, pero no llega al nivel de promover la inestabilidad política, sino que permite la continuidad de los regímenes que son sustituidos constitucionalmente. Pero hay otra etapa en la cual el conflicto social que provoca el modelo neoliberal genera la inestabilidad política vivida desde el derrocamiento de Bucaram en 1997. Consideramos que esta diferencia se debe a que, en el primer momento, los sectores más golpeados son las clases populares, que soportan todo el peso de la crisis económica inducida desde los países centrales, pero que, en el segundo momento, se agota el esquema de saquear a los sectores dominados, porque ya han llegado al límite de la subsistencia, y el modelo afecta seriamente la distribución de la riqueza entre las clases dominantes, que en su subordinación al capitalismo mundial, provocaron tal recesión económica que, a la larga, todos perdimos.

En el primer grupo de Gobiernos neoliberales, ha sido importante la correlación de fuerzas dentro y fuera del Congreso, ya que cuando ha existido acuerdo entre los sectores dominantes, las leyes han sido sancionadas sin problemas, pero en los momentos de conflicto, el Ejecutivo ha utilizado la normativa secundaria, el veto y los decretos leyes de

emergencia para sacar adelante sus propuestas, aun sin la aquiescencia del Congreso. A más de ello, se ha echado mano de la fuerza para convalidar procedimientos ilegales, como en el caso de Febres Cordero.

En la segunda etapa del neoliberalismo, la inestabilidad política ha sido lo preponderante porque no se han podido procesar adecuadamente los desacuerdos entre los sectores económicos, y se han recurrido a los mecanismos tradicionales de nuestra política, o sea, al derrocamiento del mandatario que ha perdido el apoyo popular y el de los sectores dominantes. Dada la inestabilidad política, tampoco hay claridad en la reforma jurídica, y “se hace lo que se puede” de acuerdo a la correlación de fuerzas en el Legislativo, y entre este y el Ejecutivo, siendo el golpe de Estado la salida al desacuerdo.

El Gobierno de Bucaram continúa con la receta neoliberal y se empeña en privatizar las principales empresas públicas como la telefónica y las eléctricas, lo que no logra concretar. Su quehacer gubernamental promueve una dolorosa descomposición política y ética, que genera una crisis de la institucionalidad estatal, ya que incluso atraca desvergonzadamente los recursos públicos y procede a la entrega de los recursos petroleros a las compañías extranjeras. Los paquetazos contra el pueblo y el intento de imponer la convertibilidad monetaria con el dólar convocaron a la movilización y la protesta nacional contra el gobernante, que fue derrocado por el Congreso bajo el argumento de incapacidad mental para gobernar. No se dio paso a la sucesión constitucional y se designó presidente a Fabián Alarcón Rivera, titular del Congreso, quien terminó el período con la acusación de peculado, por lo cual fue condenado a dos años de prisión. Bucaram no llegó a tener una clara política legislativa. Alarcón se mantuvo en la presidencia en un precario equilibrio, y buscó, como fórmula de acuerdo, la reforma constitucional que había venido siendo postergada. Al final, tuvo que convocar a una nueva Asamblea Constituyente para elaborar la Constitución de 1998, que, a pesar de su contenido neoliberal, tiene la virtud de ampliar hacia la plurinacionalidad el horizonte político del Estado ecuatoriano.

El demócrata popular Jamil Mahuad llegó a la presidencia con el apoyo del Partido Social Cristiano y, como sus antecesores, pronto dio paso a los conocidos paquetazos económicos, que no fueron

suficientes para detener la galopante crisis económica, por lo que, en acuerdo con el Congreso, idearon la fórmula para garantizar las quiebras fraudulentas de los bancos por medio de la ley que creaba la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), medida que permitió que el sistema bancario se apropiara de unos 8 mil millones de dólares del pueblo ecuatoriano, que fueron entregados por el Estado para devolver el dinero a los depositantes, en un proceso que recién concluyó. Luego de las protestas por el feriado bancario y la incautación de los depósitos bancarios, Mahuad ocasionó la más grave crisis económica del país al desaparecer la moneda nacional y dolarizar la economía con un tipo de cambio artificialmente inflado a 25.000 sucres por dólar. Este hecho produjo un golpe de Estado con la participación de militares e indígenas, que no pudo sostenerse, y se dio paso al nombramiento del vicepresidente Noboa por parte del Congreso. Entre las normas de este período destacan las leyes trole I y II.

Lucio Gutiérrez ganó las elecciones con el respaldo de las organizaciones indígenas y de otros sectores populares, pero su alejamiento del discurso de campaña, su entrega a la agenda neoliberal y la proliferación de actos de corrupción motivaron la reacción de las organizaciones sociales que se movilizaron para “revocar” su mandato, lo que contó con la aquiescencia de la oligarquía guayaquileña que desde el Congreso lo destituyó por abandono del cargo.

#### *Declive del neoliberalismo (2005-2009)*

En la presidencia de Palacio era más que evidente el desgaste económico, político y social del modelo neoliberal, que había sido combatido con persistencia por los sectores populares, que fueron los más afectados por sus políticas profundamente inequitativas, sin que se haya logrado su sustitución por formas menos excluyentes de promover la acumulación de capital. En las elecciones convocadas para el año 2006, el discurso electoral de Rafael Correa concitó el apoyo de amplios sectores sociales porque, a nuestro juicio, hacía referencia a las aspiraciones construidas en la lucha popular durante “la larga noche neoliberal”; sin embargo, esto no fue suficiente para constituir un solo frente electoral, en especial con el movimiento indígena,<sup>34</sup> por lo que la

<sup>34</sup> El movimiento Pachakutik, expresión política del movimiento indígena, tuvo como candidato a la presidencia a Luis Macas, uno de sus dirigentes históricos, y presentó candidatos a distintas dignidades a nivel nacional y local; el MPD,

candidatura presidencial de Rafael Correa fue presentada por la alianza entre el Partido Socialista y el movimiento Alianza PAIS.<sup>35</sup> De los planteamientos electorales destacamos sus propuestas de retomar la intervención del Estado en las actividades económicas y su regulación, la protección ambiental, la inversión social, la obra pública. Además, se planteaba enfrentar la corrupción, minimizar la deuda externa y su peso en el presupuesto del Estado, reestructurar la institucionalidad pública, ampliar la participación ciudadana en las decisiones de la política, incentivar la economía popular, entre otras propuestas. Como uno de los mecanismos para lograr este cambio en el país se retomó la convocatoria a una asamblea constituyente para elaborar una nueva Constitución, ya que se consideraba necesaria una revolución ciudadana que, sin recurrir a la violencia, sacara al país del caos neoliberal.

Si bien un análisis del actual Gobierno escapa a este trabajo, es importante señalar que en el aspecto jurídico, el cambio más importante se produce con la elaboración de la nueva Constitución por la Asamblea Constituyente, reunida en Montecristi desde finales del año 2007 hasta julio de 2008, y que es aprobada mediante referéndum el 30 de septiembre de 2008. También se destacan los decretos ejecutivos referentes a la distribución de los ingresos petroleros; los decretos que declararon la emergencia en varios sectores para facilitar el financiamiento de obras públicas de riego, vialidad, vivienda popular, y también para la adquisición de equipos médicos y medicinas, o para la contratación de profesores y de personal para los centros de salud públicos. Igualmente, se destaca la reforma a la contratación pública como la contenida en la ley que regula las compras públicas. Desde nuestro punto de vista, hasta el momento, el actual Gobierno pretende una salida ordenada del proyecto neoliberal, sin que se haya avanzado hacia la concreción de un nuevo modelo de desarrollo; sin embargo, la Constitución promovida va más allá, ya que no solamente plantea una nueva intervención del Estado en la economía, sino que sujeta todos los procesos económicos a la

real vigencia de los derechos humanos, lo que es nuevo en el discurso jurídico constitucional y en las ideas económicas de los modelos de desarrollo que se han implantado en el país.

Sin hacer juicios de valor, en los momentos actuales, la política legislativa que conduce el Ejecutivo no tiene la concordancia adecuada con los planteamientos constitucionales y con las posiciones del bloque Legislativo de Alianza PAIS, que es el mayoritario, lo que dificulta la conformación de alianzas con otros sectores políticos que se expresan en la Asamblea Nacional, situación que no ha permitido el ágil trámite de las leyes que el proyecto gubernamental y el desarrollo de la Constitución necesitan.

## Bibliografía

- Acosta Espinoza, Alberto (1994). *La deuda eterna: una historia de la deuda externa ecuatoriana*. Colección Ensayo. Quito: Libresa.
- Acosta Espinoza, Alberto (1998). *El Estado como solución: reflexiones desde la economía*. Quito: Ildis.
- Cueva, Agustín (1996a). "El Ecuador de 1925 a 1960". En *Nueva Historia del Ecuador*, primera reimpresión, vol. 10. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Cueva, Agustín (1996b). "El Ecuador de 1960 a 1979". En *Nueva Historia del Ecuador*, primera reimpresión, vol. 11. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Larrea, Carlos (1996). "La estructura social ecuatoriana entre 1960 y 1979". En *Nueva Historia del Ecuador*, primera reimpresión, vol. 11. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Miño Grijalva, Wilson (1996). "La economía ecuatoriana de la gran recesión a la crisis bananera". En *Nueva Historia del Ecuador*, primera reimpresión, vol. 10. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Villalobos, Fabio (1996). "El proceso de industrialización hasta los años cincuenta". En *Nueva Historia del Ecuador*, primera reimpresión, vol. 10. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Estupiñán de Burbano, Patricia (1996). "Recuento del período 1979-1990". En *Nueva Historia del Ecuador*, primera reimpresión, vol. 11. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Moncada Sánchez, José (1996). "La economía ecuatoriana de los sesenta a los ochenta". En *Nueva Historia del Ecuador*, primera reimpresión, vol. 11. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Banco Central (1990). *Cartas de intención suscritas por el Gobierno del Ecuador con el Fondo Monetario Internacional*. Quito.
- Paredes, Pablo Lucio (2000). *El libro de la dolarización: lo que todos deben saber*. Quito.
- Roldós, León (1986). *El abuso del poder: los decretos-leyes económicos urgentes aprobados por el gobierno del Ing. León Febres Cordero*. Quito: Editorial El Comercio.

que se define como de izquierda y tiene gran ascendiente en el magisterio, también presentó sus propios candidatos.

<sup>35</sup> En las elecciones de 2006, Alianza País no presentó candidatos para diputados ya que consideraba necesario combatir el desprestigio del Congreso Nacional porque se había convertido en el centro de los impúdicos, ilegítimos y vergonzosos acuerdos para sostener las políticas neoliberales, que a partir de de las llamadas "mayorías móviles" apoyaban muchas de las medidas que estaban conduciendo al país al desastre económico, social y político.





# MARCO JURÍDICO, INSTITUCIONAL Y POLÍTICAS AMBIENTALES PÚBLICAS

(ECUADOR 1950-2009)

**Iván Narváez**

*Profesor investigador de la FLACSO Sede Ecuador*

El territorio ecuatoriano abarca alrededor de 256.370 km<sup>2</sup>, y lo conforman cuatro regiones geográficas caracterizadas por condiciones físicas, bióticas y sociales muy particulares; pertenece desde hace siglos a la periferia dominada y dependiente de centros de poder económico hegemónicos. Asumiendo lo que fundamenta Deler (1996: 122), una importante fracción del espacio ha estado siempre organizada en función de las necesidades externas; en consecuencia, la historia económica del espacio ecuatoriano está jalada de ciclos de producciones especializadas, con sus fases de exportaciones “milagrosas”, en las cuales las élites han creído, periódicamente, ver realizada la prosperidad que habría podido aportar, al alba de la colonización, la búsqueda del Dorado mítico; de ahí una sucesión de edades de oro en la memoria colectiva de las clases dominantes en diferentes épocas: ciclo del oro del siglo XVI, ciclo del vellocino de oro del siglo XVII, ciclo de la pepa de oro (cacao) entre 1880 y 1920, ciclo del oro verde (banano) entre 1948 y 1960, ciclo del oro negro (petróleo) desde 1972 en adelante; en el siglo XXI, se configura el ciclo del oro azul (agua) y la minería emula al ciclo del vellocino (Narváez, 2009: 136).

En medio de este espejismo aurífero, una exuberante variedad biológica y de ecosistemas naturales le asignan al país condiciones de extrema fragilidad ecológica. Por otra parte, la pobreza e inequidad configuran las condiciones de vulnerabilidad social que afecta a los pueblos indígenas y a otros sectores sociales marginados de los beneficios del desarrollo, víctimas mayormente afectadas, a la vez, de los

impactos negativos que generan los procesos extractivos, industriales y de urbanización. La población mestiza es numéricamente mayoritaria frente a la indígena y afrodescendiente, no obstante, en su conjunto expresan el contenido cultural sustancial que ha actuado como dispositivo para el establecimiento del actual Estado constitucional de derechos, intercultural y plurinacional (CPE, 2008), cuya Constitución prescribe, además, los derechos de la naturaleza, el *sumak kawsay* y una amplia gama de postulados ambientales impregnados de los principios de la sustentabilidad.

También es relevante enunciar que los problemas socioambientales son múltiples y varios de ellos de magnitud exorbitante, pero todos de manejo complejo, difícil solución y, en el peor de los casos, irreversibles. Esta situación crítica ha sido enfrentada por los sectores público y privado desde antiguo, lo que ha dado lugar a la formulación e implementación de medidas preventivas, de control y sanción, además de políticas públicas que han incorporado el componente técnico-reglado a nivel de la planificación central y seccional, en función de cumplir con las disposiciones socioambientales elevadas a categoría constitucional y que son parte de las estrategias del desarrollo sustentable.

Desde esta perspectiva, las políticas ambientales públicas ecuatorianas han evolucionado y las hay explícitas e implícitas, constan en instrumentos administrativos de instituciones especializadas a nivel de los Gobiernos central y seccionales, por igual sometidos al ordenamiento jurídico vigente. También

existen mecanismos de evaluación y control de las capacidades institucionales de gestión, de las acciones emprendidas en torno al cumplimiento de las políticas públicas y de la gobernanza ambiental en general.

Por razones metodológicas, en el presente texto se parte de la constatación de los principales problemas ambientales que afectan al Ecuador, el énfasis radica en desarrollar un enfoque histórico (dinámico) que permita correlacionar la dimensión ambiental con la realidad material (socioeconómica, política y cultural) ecuatoriana, y a partir de ahí elucidar el íter jurídico-institucional y de políticas ambientales públicas, desagregado en tres momentos: sanitarista, conservacionista y ambientalista, ciertamente a la luz de los cambios y transformaciones suscitados a nivel internacional, y que han tenido una incidencia interna mayormente visible a partir de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, realizada en Estocolmo, 1972.

En todo caso, se trata de coadyuvar al análisis socioambiental y al planteamiento de propuestas que pueden ser ampliadas o debatidas desde una perspectiva plural.

### 1. Sinopsis de las condiciones previas a la crisis socioambiental

La recesión mundial de los años treinta marca la forma de cómo Ecuador articula su economía al mercado mundial y cómo estructura su organización económica interna a las demandas de dicho mercado. Las deficiencias y contradicciones que muestra el modelo de desarrollo nacional explican, junto a las condiciones internacionales, las causas de la crisis. Conforme a Samaniego (1988:156), se pueden anotar las siguientes:

- **Agudo desequilibrio regional:** debido a que la Costa, a través de la producción de cacao, transforma sus relaciones de producción hacia formas capitalistas de producción, con la posibilidad de monetarizar un enorme flujo de excedentes, y por otro lado, la Sierra, que mantiene mayoritariamente relaciones precapitalistas, cuya producción se destina en gran medida al mercado interno y al autoconsumo.
- **Distribución desequilibrada del ingreso:** que concentra en un grupo económico reducido

(el beneficiario del modelo) la posibilidad de acumulación; en tanto que la mayoría, con ingresos mínimos, apenas puede satisfacer sus necesidades básicas.

- **Uso irracional del excedente:** el grupo de población con capacidad de generarlo no lo reinvierte, sino que lo utiliza irracionalmente; lo gasta en consumo superfluo y, una parte importante, es transferida al exterior.

Es relevante enunciar que la intervención económica del Estado cobra importancia en Ecuador desde fines de la década de 1940. La estructura de la producción era poco diversificada; el sector agrario dominante se dividió en dos subsectores: la Costa, con relaciones de producción predominantemente capitalistas, cuyos productos eran destinados a exportaciones, y la Sierra, con relaciones de producción mayoritariamente no capitalistas, cuya producción se ubicaba en el mercado interno. El período 1925-1948 se caracterizó por una profunda crisis económica, causada por un descenso de las entradas de las exportaciones de cacao y por la crisis económica mundial; además, por una marcada inestabilidad política originada en la crisis económica y las contradicciones sociales internas. La crisis de la hegemonía reflejaba la lucha por el poder entre las dos clases oligárquicas dominantes del Ecuador: los grandes terratenientes de la Sierra y los exportadores agropecuarios de la Costa, organizados en los partidos liberal y conservador. En estas circunstancias, y en ese momento, no es significativa la intervención del Estado en el mecanismo del mercado.

La década de los años sesenta (1963-1971) para Ecuador es una etapa de incremento del capital mercantil y concentración en los sectores agroexportador y comercial, particularmente del litoral; en estos años se produce la expansión de la red de transportes y comunicaciones y, en consecuencia, una mayor integración del país; todos estos factores incentivan un cambio cualitativo en la formación social ecuatoriana. Entonces el Estado se esfuerza por lograr un desarrollo más interno. En 1963 la crisis económica y política provoca el establecimiento de un régimen militar con tendencia populista, y que bajo la influencia de Alianza para el Progreso, adoptó una estrategia de industrialización mediante la sustitución de importaciones e impulsó diversas instancias públicas que apoyaron la industrialización.

En esta década se trata, además, de conciliar las políticas económicas internas; es decir, entre la eficiencia económica y la eficiencia social, a fin de lograr que las estrategias se orientaran a satisfacer las necesidades sociales más apremiantes. Para el efecto, se impulsa la modernización de los agentes económicos básicos que operan en el país: el Estado y la empresa privada; proceso que demanda un cambio tecnológico, reorganización administrativa e innovación de los métodos de producción.

Las políticas nacionales adoptadas tienden a impulsar un desarrollo integral, para crear más bienes y servicios en la esfera material, y mayor participación ciudadana en la construcción de la sociedad, además de asegurar una distribución equitativa de los escasos recursos de que se dispone. El Estado establece algunas políticas públicas más directamente relacionadas a la producción para exportación y la industria, conforme ya se ha expuesto, dentro de la lógica y racionalidad impuesta por el proceso de articulación al mercado mundial y por la forma como se estructura la organización económica interna.<sup>1</sup>

El período 1972-1984, con el inicio de la explotación de los recursos naturales no renovables en la Región Amazónica Ecuatoriana (RAE), es crucial para la economía del país, y una forma de acceder a mejores niveles de ingreso continúa siendo su explotación intensiva. En estos años se afirman importantes transformaciones, como la mayor gravitación de los centros urbanos, ampliación y diversificación de la base exportadora (en la que se incluye el petróleo), acentuación del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, crecimiento de la población asalariada, concentración creciente de la producción y el capital, y ampliación del mercado propiamente capitalista.

A partir de 1972, el recurso económico proveniente de la renta petrolera es determinante en la conformación del Presupuesto General del Estado (PGE), por ejemplo: en el año 2010 el PGE bordea los 16.000 millones de dólares, de los cuales el 35% proviene de la industria petrolera, cerca del 50% proviene de la recaudación tributaria calculada en 7.370 millones de dólares (Marx Carrasco, 2010). La producción agrícola para la exportación es otra actividad

importante para la economía nacional, y el desarrollo industrial ocupa un lugar relevante en la dinamización del aparato productivo; en todo caso, en Ecuador los mayores niveles de ingreso están basados en una modalidad de desarrollo en la que el medio ambiente es una simple externalidad, ello implica mayores niveles de contaminación, por lo que los efectos del crecimiento reflejan un signo ambiental negativo; así es como Ecuador entra a una economía dependiente del uso de sus recursos naturales. Los sectores extractivos (industria petrolera, agricultura, pesca, acuicultura y forestal, entre los más destacados) representan más del 40% del producto interno bruto (PIB) y generan más del 80% de las exportaciones del país (Saavedra, 2000), las mismas que son intensivas y contaminantes (MAE, 2010).

## 2. Principales problemas ambientales del Ecuador

### *Datos ambientales reveladores*

Hasta 2008 Ecuador cuenta con 40 áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), que representa el 18,67% del territorio. El 87% de la superficie total de áreas protegidas tienen un valor alto de calidad ecosistémica, y solo el 3% tiene un valor bajo, porque son áreas que están expuestas a altos niveles de deterioro dadas sus condiciones contextuales (Pnuma, Flacso, MAE, 2008).

Aproximadamente 3'887.939 hectáreas de bosque están dentro de territorios indígenas de manera legal y 2'328.870 están por legalizarse (sin incluir datos de comunidades afroecuatorianas). Al tomar en cuenta que los bosques son importantes escenarios para la biodiversidad, puede entenderse la existencia de una relación directa entre diversidad cultural y diversidad biológica. Desde este contexto, se debe tomar en cuenta a las comunidades humanas que se interrelacionan de manera estrecha con ella. Por lo menos 12 grupos étnicos (sin contar con las comunidades afroecuatorianas) tienen territorios boscosos (MAE, 2010:19).

Ecuador cuenta con 31 sistemas hidrográficos que están conformados por 72 cuencas, que se ubican en dos vertientes hídricas. Una de ellas drena hacia el océano Pacífico y posee 24 cuencas que cubren 123 km<sup>2</sup>, y la segunda drena hacia el este, abarcando siete cuencas y cubriendo 131.726 km<sup>2</sup>; es decir, el 51,41% de la superficie continental. Los

<sup>1</sup> En esta época no es posible determinar políticas públicas ambientales en forma explícita, y la normativa ambiental es muy dispersa y general, más aún, las medidas ambientales son concebidas como atentatorias al desarrollo industrial y al crecimiento económico.

aportes totales de la red hidrográfica nacional son de aproximadamente 110 billones de m<sup>3</sup> por año en el caso de la cuenca del Pacífico, y de 290 billones de m<sup>3</sup> en la vertiente amazónica. Sin embargo, la distribución de los recursos hídricos es desigual y hay escasez en la vertiente del Pacífico, donde reside el 80% de la población. Las cuencas deficitarias se concentran en Manabí y al este y sur del golfo de Guayaquil (Pnuma, Flacso, MAE GEO, 2008).

Según el Plan Nacional de Desarrollo, la mayor parte de presiones y la degradación de los ambientes marinos son causadas por acciones desarrolladas en el continente. Desde el mismo documento, solo el 20% de la contaminación en el mar se produce por actividades oceánicas, mientras el resto se presenta en las zonas costeras. Los sectores de la industria camaronera y la pesquera producen alrededor de 29.000 TM de desechos, que no son tratados.

En cuanto a la contaminación del agua, por ejemplo, es responsable de varias enfermedades intestinales como la diarrea y que afectan principalmente a niños. En esta enfermedad se contabilizan alrededor de 15,5 millones de casos al año, lo que provoca la muerte de 1.100 niños menores de cinco años; el 13% de las muertes de niños menores de 13 años está causada por dicha enfermedad. Los costos anuales causados por la diarrea ascienden al 1,1% del PIB. Por otro lado, la contaminación atmosférica es igualmente preocupante, pues lamentablemente es la causa directa de más de 711 muertes prematuras; 12.000 casos de bronquitis crónica, 4.000 casos de hospitalización y 77.000 visitas al hospital que no requieren hospitalización. El costo anual con proporción al PIB, que ocasiona la afección a la salud desde la contaminación, es de 0,45% (PMAE, 2008; en: MAE, 2010: 21).

Casi todos los suelos del país están afectados por problemas de presión y degradación; este último se concentra particularmente en la región interandina y en la región amazónica. Las zonas de alto riesgo representan el 37,6% del territorio. La desertificación afecta a cerca de 100.000 hectáreas, en ocho áreas de la Costa y Sierra. La expansión de la frontera agrícola mantiene esta tendencia. En la actualidad, la frontera agrícola ocupa un 45,7% del territorio nacional; por sí solos los pastizales ocupan el 18,8% (Pnuma, Flacso, MAE, 2008).

Los ambientes humanos, las ciudades, muestran en Ecuador un crecimiento acelerado y desordenado, producto de la rapidez con la que el cambio en la distribución de la población se ha dado en el país. La migración que, sobre todo a partir de los años setenta, produjo el crecimiento de Quito y Guayaquil se desencadenó de una forma poco controlada por los gobiernos locales, que no contaron con herramientas, mecanismos o voluntad política de integración a la dinámica de la ciudad. Producto de esto se puede verificar en todas las ciudades del Ecuador grandes zonas sin servicios básicos, que todavía crecen sin ningún tipo de planificación. El incremento del uso de combustibles fósiles provoca, además, creciente contaminación atmosférica y pone en evidencia los problemas de movilidad que afrontan los centros urbanos. A los altos índices de CO<sub>2</sub> generados desde las ciudades, se debe sumar lo ocasionado por la pérdida en los ecosistemas boscosos (Pmae, 2008). Con estos antecedentes se puede decir que los grandes retos que enfrenta Ecuador son:

- La prevención y control de la contaminación
- La reparación ambiental y social
- El fomento de una producción más limpia
- El cambio climático

### 3. Los modelos públicos de gestión ambiental (marco jurídico - institucional)

Una lectura de la gestión ambiental ecuatoriana sostiene que esta ha sido trabajada desde dos perspectivas: la conservacionista y la utilitaria. La primera asumía que los espacios naturales debían mantenerse totalmente apartados de la dinámica social, lo cual ocasionaba islas de conservación y generaba la concepción de que los recursos naturales son obstáculos para el desarrollo. La perspectiva utilitaria consideraba que la naturaleza existía como un medio para servir a las necesidades económicas, por lo que la destrucción de los ecosistemas se convertía en una externalidad necesaria. A estos enfoques se suma una débil acción ambiental y una esporádica participación social en estos temas. En un contexto así, se hace urgente proponer, promover y socializar una política pública ambiental que se enfoque en tres ejes principales: el manejo institucional del tema ambiental, los límites físicos de los ecosistemas y la participación social (Albán-Martínez, 2009).

**Cuadro Nº 1: Principales problemas ambientales del Ecuador**

1	La pobreza, causa importante del mayor efecto del deterioro ambiental.
2	La erosión y la deforestación, que además se encuentran íntimamente relacionadas.
3	La pérdida de la biodiversidad y de los recursos genéticos.
4	La desordenada e irracional explotación de los recursos naturales en general.
5	La generación y manejo deficiente de desechos, incluyendo los tóxicos y peligrosos.
6	El deterioro de las condiciones ambientales urbanas.
7	La creciente contaminación del agua, suelo y aire.
8	El proceso de desertificación y agravamiento del fenómeno de las sequías.
9	El deterioro de las cuencas hidrográficas por deficiencia de manejo.
10	Los riesgos, desastres y emergencias naturales y ambientales.
11	Los grandes problemas de salud nacional por contaminación y malnutrición.
12	Planificación ambiental y asignación insuficiente de recursos económicos para el control y gestión ambiental.

Elaboración: el autor.

**Cuadro Nº 2: Áreas geográficas más afectadas**

1	Los bosques del Noroccidente del país (prolongación del bosque del Chocó, en la provincia de Esmeraldas).
2	Los ecosistemas de manglares en la Costa ecuatoriana.
3	Los bosques de las estribaciones exteriores de los Andes.
4	La selva amazónica.
5	La región del archipiélago de Galápagos.
6	El golfo de Guayaquil.
7	Las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato, Esmeraldas, Santo Domingo de los Tsáchilas, Quevedo, Babahoyo, Machala, Portoviejo y Nueva Loja.
8	Las zonas agrícolas con preocupantes procesos erosivos.
9	Los sistemas lacustres.
10	Los páramos.

Elaboración: el autor.

**Cuadro Nº 3: Actividades productivas con mayor incidencia ambiental**

1	Las actividades hidrocarburíferas (explotación, producción, transporte, refinación).
2	Las actividades mineras (particularmente auríferas).
3	La pesca a gran escala.
4	Las agroindustrias localizadas en medios ecológicamente sensibles (Amazonía, Costa y otros).
5	La producción agrícola que demanda el uso de grandes cantidades de fertilizantes, pesticidas y químicos en general.
6	Las industrias generadoras de emisiones contaminantes y de aquellas que producen gases de efecto invernadero que aceleran el adelgazamiento de la capa de ozono y coadyuvan al cambio climático.
7	El sector transporte de servicio público y privado.

Elaboración: el autor.



Tanto la proposición anterior como otras análogas serán expuestas en las conclusiones, no obstante, se las menciona ahora, en función de ampliar el enfoque y arriesgar una periodización de modelos de gestión, cuya descripción previa guiará un análisis más ponderado.

#### *El modelo sanitarista*

Considerando la información suministrada en el acápite anterior, es pertinente señalar que desde comienzos de la década de los años cincuenta, con el apoyo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en consideración de la carencia de sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento en la mayoría de municipios del país, se establece una agencia de Servicio Cooperativo Interamericano de Salud Pública, encargada de planificar y construir sistemas de agua potable y saneamiento; de aquí nace en 1965 el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS), para eliminar el déficit de los servicios y coordinar con municipios y otras entidades el planeamiento y ejecución de obras de agua potable, alcantarillado e higiene.

El desarrollo de la industria mayormente visible a partir de los años sesenta devino en la producción de impactos ambientales significativos debido a la contaminación de importantes áreas de los ambientes físico, biótico y social. También incidió en el aprovechamiento del recurso agua, en el ordenamiento territorial para establecer áreas naturales protegidas como medida cautelar de la biodiversidad y los recursos naturales que estaban sujetos a una legislación de control y regulación de uso aún incipiente, y que sería modificada paulatinamente conforme a referentes jurídicos que iban siendo innovados a nivel internacional (Flacso, Pnuma, MAE, 2008: 135-136).

Por otra parte y junto con el proceso anteriormente descrito, se crean el Instituto de Recuperación Económica de las provincias del Austro, posteriormente convertido en el Centro de Reconversión Económica del Azuay y Morona Santiago (CREA, 1952); el Instituto Nacional de Energía en 1961 y, mediante Decreto Ejecutivo (DE), se establece el Servicio de Meteorología e Hidrología, posterior Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (Inamhi), adscrito al Ministerio de Energía; el Centro de Rehabilitación de Manabí (CRM) en 1962, cuyo objetivo

es la realización de obras de regadío, canalización, pavimentación, urbanización y agua potable; el Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS) en 1965; en 1966 se establece el Instituto Ecuatoriano de Recursos Hídricos (Inerhi), encargado de la administración del agua en general y de la gestión del riego en particular. Estas dos funciones se confirman en la Ley de Aguas de 1972 (Ulrich Kuffner, 2005: 35).

Además, se crean las corporaciones de desarrollo regional del país, que inician una gestión integral del agua en su jurisdicción y particularmente en la Costa, impulsando planes y proyectos de propósito múltiple: riego, energía hidroeléctrica y control de inundaciones. Entre otras: la Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas (Cedega) en 1965, su función es realizar investigaciones y obras necesarias para el desarrollo de la provincia del Guayas y la península de Santa Elena (Flacso, Pnuma, MAE, 2008: 135).

A partir del período 1972-1981, el país se inserta en una vorágine de cambios políticos y económicos que van a direccionar su historia en las próximas décadas. Y es que junto a la crisis mundial que plantea el problema de determinar las opciones tecnológicas frente al agotamiento del petróleo, Ecuador inicia en 1967 la prospección petrolera en el nororiente, y hacia 1972 se convierte en país exportador de hidrocarburos.<sup>2</sup> El proceso extractivo del energético fósil representa un hito político económico que establece dos historias: una anterior y otra posterior a la explotación petrolera. Entonces, el Estado toma a cargo ciertas actividades económicas, asociadas a los particulares, con los que constituye empresas mixtas, o lo hace solo a través de empresas estatales.

Unas se ocupan de la prestación de servicios de electricidad y comunicaciones. Otras incursionan en el transporte y la comercialización, como el caso de las flotas bananera y petrolera y de la organización comercial ecuatoriana de productos artesanales. Pero es sobre todo la aparición del petróleo lo que permite al Estado acumular cuantiosos capitales; cada vez son importantes las inversiones del sector público en empresas industriales que fabrican bienes

<sup>2</sup> La década comprendida entre 1972 y 1981 se caracteriza por un auge nunca antes conocido en la historia nacional, debido a la exportación petrolera y el incremento del precio en el mercado internacional, que pasó de \$ 2,50 el barril en 1972, a \$ 35,27 en 1980), lo que generó un ingreso gigantesco de divisas al Estado y la consolidación de un modelo de crecimiento basado en la industria sustitutiva (Samaniego Ponce, 1988: 156-157).

de consumo duradero, intermedios y de capital. Pero la “empresa privada” constituye el segundo motor de desarrollo capitalista. Los empresarios tienen dos orígenes: unos provienen de la clase dominante tradicional constituida por agricultores, comerciantes, banqueros y profesionales que transfieren a la industria los capitales acumulados en el ejercicio de sus actividades y no gastados en el consumo suntuario. Otros, de los emigrantes árabes, italianos y judíos que llegan al país en las primeras décadas del siglo XX (Hurtado, 1977: 173).<sup>3</sup>

Conforme al autor en cita, el desarrollo industrial en Ecuador sigue un proceso diferente al de los países capitalistas. Mientras en las economías centrales una agresiva burguesía toma a su cargo la industrialización y la creación de condiciones que favorezcan su evolución, en el caso ecuatoriano los empresarios crecen bajo las alas protectoras del Estado que les dota de servicios y les presta su colaboración económica e institucional (Ibídem: 174).

Estas actividades generan elevados costos ambientales, externalidades negativas y pocos efectos redistributivos. En la década de los sesenta, las estrategias de desarrollo están dirigidas a programas de corto plazo, sin incorporar en ellas la dimensión ambiental, con el objetivo de garantizar una base sustentada en los recursos. Con mayor énfasis, en los años setenta, el Estado cumple una función intervencionista y reguladora de la actividad económica, a través de estructuras sectorializadas que dificultan la articulación de políticas de carácter integral (Flacso, Pnuma, MAE, 2008: 129).

La estructura de producción ecuatoriana, en especial la orientada a las exportaciones,<sup>4</sup> se concentra en una fuerte explotación de sus recursos naturales, y particularmente del petróleo a partir de 1972. En este año se crea el Programa de Desarrollo Regional del Sur del Ecuador (Predesur) para el

<sup>3</sup> De las 5.217 compañías anónimas constituidas entre 1900 y 1973, el 80 por ciento se han creado a partir de 1950 (...). Entre 1968 y 1973 los activos de las compañías anónimas se cuadruplicaron a precios corrientes y casi se triplicaron a precios corrientes (Hurtado, 1977: 173).

<sup>4</sup> Es cierto que el desarrollo de la economía agroexportadora en la Costa ecuatoriana constituye la primera etapa de transición hacia el capitalismo, sin olvidar que esto ocurre en condiciones específicas: a) a partir de la hacienda señorial, en la que se mantienen relaciones semiserviles y técnicas rudimentarias de cultivo durante todo el ciclo del cacao, b) con una remuneración de la mano de obra que en última instancia está determinada por el valor de la fuerza de trabajo en las áreas feudales de la Sierra, y c) sin que se produzca modificación alguna en la estructura económico-social de estas áreas, que hasta la tercera década del siglo XX tenían aún el 70% de la población total del país (Cueva, 1977: 105).

aprovechamiento de las cuencas binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira; se crea el Fondo para el Desarrollo de la Región Amazónica; la Organización del Régimen Institucional de Aguas, etc. Los organismos enunciados constan dentro de lo que se denomina régimen dependiente, y posteriormente se transforman en instituciones empresariales que absorben muchas de las funciones que les corresponde a los organismos seccionales. En Galápagos, el Instituto Nacional Galápagos (Ingala) funciona también como un organismo de desarrollo regional, y es el instituto de planificación regional que establece políticas, coordina y gestiona acciones con los diferentes actores sociales de esta provincia. Así concluye la etapa sanitaria e higienista fundamentalmente orientada a la regulación de los permisos sanitarios.

Tomando en cuenta las condiciones del modelo político, económico y social asumido hasta inicios de los años setenta, el marco normativo-institucional “ambiental” ecuatoriano pudo haber sido más visible, pero no lo fue, y solo se desarrolla más en términos sectoriales desde 1971 en adelante.

#### *El modelo conservacionista*

En la década de los setenta, a partir de la Conferencia de Estocolmo (1972), tiene lugar un proceso aún incipiente de institucionalización de la gestión ambiental o de cambios donde ella existe. No obstante, este proceso propicia significativas modificaciones en los sistemas jurídicos, en la administración pública y en la adopción de políticas públicas ambientales. La creación de políticas y normas para proteger el medio ambiente permite actualizar aquellas referidas a los recursos naturales renovables y su aprovechamiento, pero no se había legislado respecto a su conservación, planificación, ordenación, manejo y protección. Esta primera etapa se caracteriza por la promulgación de normas fragmentadas y dispersas en diversos textos legales que regulan directa e indirectamente solo algunos aspectos concretos relacionados con temas ambientales.

A esta época Ecuador dispone de políticas ambientales generadas a partir de cuerpos normativos en los que constan prescripciones ambientales e instituciones jurídico-protectivas como el Código Civil (1970); Código de la Salud (1971), que trata sobre *aspectos relacionados con la protección de la vida y salud humana*, y establece disposiciones,

procedimientos y la institucionalidad para proteger la salud humana a través del saneamiento ambiental y el control de vertidos, emisiones a la atmósfera, ruidos, radiaciones ionizantes y manejo de desechos sólidos; Ley de Régimen Municipal (1971), y de otras leyes generales como la de Preservación a Zonas de Parques Nacionales (1972), Ley de Aguas y su Reglamento (1972), Ley de Reforma Agraria (1973), Ley N° 52 de Sanidad Vegetal R.O. 475 del 18 de enero de 1974, Ley de Fomento Minero, Ley de Pesca y Desarrollo Pesquero (1974), Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental referida a los elementos aire, agua y suelo (1976), Ley de Hidrocarburos (1978), Ley de Colonización de la Región Amazónica R.O. 504 del 12 de enero de 1978,<sup>5</sup> Ley de Patrimonio Cultural (1979), Ley N° 56 de Sanidad Animal (1981).

Hacia los años ochenta la situación se revierte y el país asume una visión nueva de la política ambiental que se concentra en reformas institucionales del sistema legal, cuyo objetivo es el de integrar la variable ambiental a las estrategias del desarrollo, mediante la creación de marcos normativos que sirven de soporte para el diseño de estrategias del “ecodesarrollo”, cuya formulación es producto de la incidencia externa en parte y también de la participación ciudadana y ONG ambientalistas del país e internacionales (Flacso, Pnuma, MAE, 2008: 130).

Lo expuesto se evidencia cuando se promulgan la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre (1981); las bases de contratación para los contratos de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos DE 1747 R.O. 416 del 15 de abril de 1986; el Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburiíferas 1311, R.O. 681 del 8 de mayo de 1987; el de la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental originada por la emisión de ruidos (A.M. 7789 en el R.O. 560 del 12 noviembre de 1990); la Ley de Minería (1991); el Reglamento de la Prevención y Control de

<sup>5</sup> La “primera ola” de políticas ambientales públicas y reformas legales e institucionales se asocia con la influencia de la conferencia de Estocolmo; se promulgan leyes de impacto ambiental y leyes generales del ambiente, y se instalan las primeras agencias gubernamentales sobre ambiente. El contenido de estas leyes es similar: política nacional ambiental, instrumentos jurídicos para su aplicación y protección de ciertos recursos naturales (Brañes, 2001, en Pnuma, GEO América Latina, 2003: 26, Cap. I). La normativa antes mencionada fue modificándose o reemplazándose por otra, que al igual que en diversos países de América Latina era tendiente a introducir enfoques preventivos, asumiendo, en la relación costo-beneficio, que es preferible prevenir antes que remediar. En la nueva normativa se han prescrito formas precisas e incluso modalidades tecnológicas para alcanzar los fines que se persiguen, especialmente en la gestión ambiental de la industria; el enfoque preventivo se dirige a los factores determinantes de la contaminación y de la degradación ambiental (Pnuma-Semarnat, 2004: 241).

la Contaminación Ambiental en lo referente al suelo (A.M. 14629 en el R.O. 989 del 30 de julio de 1992); el Reglamento para el Manejo de Desechos Sólidos (A.M. 14630 en el R.O. 991 del 3 de agosto de 1992) y el Reglamento para el Manejo de Desechos Hospitalarios, por ejemplo (Flacso, Pnuma, MAE, 2008: 137).

Se intensifica la política ambiental a partir de la reforma constitucional de 1983, en la que se incluye “el derecho a gozar de un medio ambiente sano y libre de contaminación” como garantía individual fundamental. En esta reforma se determinan, además, las funciones de los organismos públicos que administran el área ambiental y son responsables de hacer cumplir también la normativa secundaria ambiental.

Mediante el DE del 22 de abril de 1990, el Gobierno ecuatoriano declara a esta década como la del “ecodesarrollo”, y así es como en 1991 promulga las políticas básicas ambientales del Ecuador (PBAE). El documento se fundamenta en el principio que establece que “es compromiso de la sociedad promover el desarrollo sustentable, el cual es posible solamente si se armonizan los elementos sociales, económicos y ambientales”.

La sociedad civil, por su parte (en especial a través de ONG ambientalistas), es artífice fundamental del proceso de elaboración de instrumentos legales y de políticas públicas ambientales, cuya aplicación no ha tenido regularidad, ya sea por las crisis financieras que obligan a priorizar lo económico antes que lo ambiental y social, o también por la debilidad de las instituciones que forman parte del sistema administrativo ambiental.

Y es la conciencia social crítica la que denuncia las debilidades inocultables de la mala gobernanza ambiental privada y pública aplicada en los procesos productivos y extractivos, como en el caso de la explotación petrolera iniciada en la región amazónica a partir de la década de los setenta. La conciencia ciudadana, en consecuencia, reconoce la proliferación de políticas y normas legales ambientales, pero connota que el marco regulatorio continúa adoleciendo de serias deficiencias intrínsecas al modelo desarrollo globoneocolonizador. Hacia 1992 concluye la etapa preservacionista-conservacionista, dando paso a innovadas percepciones y propuestas ambientalistas que responden a un dinámico y complejo proceso de interrelación supranacional, regional y local.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> A escala regional hubo una “segunda ola” de reformas asociada a la Cumbre de la Tierra, que propició el impulso de nueva normativa y creación de ministe-

### *El modelo ambientalista*

Después de la Conferencia de Río, 1992, toma mayor fuerza la concepción ambientalista, vinculada con la legislación que regula actividades productivas y extractivas y promueve el desarrollo sustentable como eje rector de las mismas. Esta última generación de normas generales y de carácter sectorial (calidad ambiental, recursos naturales, biodiversidad) promueve instrumentos de regulación jurídica, económica y administrativa que utilicen medidas precautorias para abordar los factores condicionantes de los problemas ambientales. Entonces, se suscribe el Convenio de Diversidad Biológica (CDB) 1992, ratificado en 1993, cuyas políticas y objetivos básicos son tres: conservar la diversidad biológica, usar sustentablemente los recursos biológicos, y asegurar la participación justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos. A partir de entonces estas bases constan en los diversos instrumentos técnicos y legales como el de Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad 2001-2015, del MAE (Flacso, Pnuma, MAE, 2008: 137).

Se crean el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre (Inefan) en 1993 y la Comisión Asesora Ambiental (CAAM) en 1994, que además crea el Grupo Nacional de Trabajo sobre Biodiversidad, y mediante el DE N° 1802 se formulan las políticas ambientales básicas generales del Ecuador. En octubre de 1993 se emiten los reglamentos y regulaciones que establecen límites permisibles y otros parámetros para emisiones y descargas; Ley 44 de Hidrocarburos, reformada por la Ley 49 R.O. 346 del 28 diciembre de 1993; bases de contratación de los contratos de participación para la exploración y explotación de hidrocarburos DE 1416 R.O. 364 del 21 de enero de 1994. Además, se emite la Norma para la Protección, Conservación y Control de Bosques y Manglares Naturales (DE 1907 en el R.O. 482 del 13 de julio de 1994); se promulga la Ley de Desarrollo Agrario (1994), en la que se reconoce la posesión ancestral de tierras de las comunidades indígenas y afroecuatorianas, su derecho a la adquisición de las mismas y la adecuación de las decisiones del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), previendo que el régimen de propiedad no

---

rios del ambiente. Hasta cerca de 1990 hubo en la región el solo ministerio del Ambiente y Recursos Naturales Renovables de Venezuela, creado en 1976. Por lo general, el organismo ambiental solía ser dependencia de algún ministerio o secretaría. Esta tendencia se ha visto acompañada, y en mucho contrarrestada por las reformas estructurales de la década de los años noventa reduciendo la gestión estatal en varios países, y en parte delegándola a actores privados, o fragmentando o reduciendo secretarías o ministerios (Acuña, 2000).

afecte el manejo de áreas naturales protegidas, bosques nativos y zonas de alta biodiversidad; en 1995 se emite el Reglamento Ambiental para las actividades hidrocarburíferas y se establece un marco institucional y procedimientos de control en este sector (Flacso, Pnuma, MAE, 2008).

En 1996 se crea el Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE) como la principal autoridad nacional responsable de establecer las políticas ambientales y coordinar las acciones públicas y privadas que inciden sobre los recursos naturales.<sup>7</sup>

La reforma constitucional de 1996 refuerza los derechos de las personas sobre el medio ambiente, al considerarlo un bien colectivo. En 1997 se emite el Reglamento Ambiental para las actividades mineras en Ecuador; además, se sancionan normas ambientales relacionadas a la organización territorial del Estado, como la Ley de Descentralización y Participación Social (1997), la Ley de Régimen Especial para la Conservación y Desarrollo Sustentable de la provincia de Galápagos (1998), cuyos contenidos marcan el inicio de la política de gestión descentralizada.

En 1998 se promulga una nueva Carta Fundamental y con su vigencia son ratificados los contenidos de los anteriores cuerpos legales; además, se constitucionaliza la materia ambiental.<sup>8</sup> Se promulga la Ley de Gestión Ambiental R.O. N° 245 del 30 de julio de 1999 (nueva codificación 019, R.O. 418 del 10 de septiembre de 2004), que establece los principios y directrices de política ambiental, el esquema institucional general relacionado con la gestión ambiental y desarrolla algunos instrumentos específicos de gestión.

<sup>7</sup> Con la creación del MAE se hace posible la modernización de la gestión ambiental mediante las siguientes acciones: regulación de las actividades que afectan a la naturaleza y al medio ambiente; coordinación de acciones para evitarlas, enfrentarlas o mitigarlas; fortalecimiento del aparato institucional ambiental; desarrollo del marco normativo-regulatorio, y conducción del aparato productivo privado y público hacia un modelo de desarrollo sustentable.

<sup>8</sup> Conforme a las disposiciones de la Constitución Política del Estado y del CDB, se procede a la formulación de la Política y Estrategia para la Conservación de la Diversidad Biológica en el Sector Forestal del Ecuador, la Estrategia Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Ecuador (EADS), la Estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador (EDFS), la Política y Estrategia Nacional de Conservación de la Biodiversidad (2001), el Proyecto de Ley para el Desarrollo Forestal Sustentable, las Reformas al Reglamento de la Ley Forestal, la creación de Vigilancia Verde y la Regencia Forestal (EcoCiencia, 2004:14). En la misma perspectiva, y a la vez, se suscribió a nivel de la Comunidad Andina la Decisión 523, que contiene la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino. Con la aprobación del Programa de Trabajo Ampliado sobre Diversidad Biológica COP 6 2002 CDB, se inició a nivel mundial un progresivo acercamiento a la aplicación del enfoque sistémico, un mayor reconocimiento al conocimiento tradicional de las comunidades indígenas relacionadas con los bosques, y el fomento del uso sostenible de los bosques. Con esto se quería evitar la reducción de los bosques y de la diversidad biológica y cultural asociada (Ibídem: 14).



Dicha nueva Constitución da lugar, además, a la política punitiva y viabiliza la tipificación de los delitos ambientales, que se concreta con la Ley Reformatoria del Código Penal (Ley 99-49 en el R.O. N° 2 del 25 enero de 2000). En diciembre de 2001, en el R.O. N° 477 se promulga el Reglamento del Consejo Nacional de Desarrollo Sustentable. En 2001, mediante el DE 1215, se promulga el Reglamento Sustitutivo del Reglamento Ambiental para las operaciones hidrocarbúferas en Ecuador; se determina la Política y Estrategia Nacional de Biodiversidad del Ecuador, 2001-2010 (MAE, 2001); en diciembre de 2002 se dictamina el Reglamento sobre la Consulta y Participación para la realización de actividades hidrocarbúferas y, aduciendo que era inconsulto, es objeto del rechazo por parte de los pueblos indígenas.

Se promulga el Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente (Tulasma) en 2003, y en 2004, R.O. 418, se registra la codificación de importantes leyes con contenido ambiental (Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, Ley para la Preservación de Zonas de Reserva y Parques Nacionales, Ley de Gestión Ambiental, Ley que Protege la Biodiversidad en Ecuador); se establece la estrategia para el Desarrollo Forestal Sustentable del Ecuador, actualizada a 2005, MAE; Estrategia de Cambio Climático (2006), y el Plan Nacional de Forestación y Reforestación (2006). Actualmente, las políticas ambientales constan en el “Libro I, de la Autoridad Ambiental”, del Tulasma (R.O. N° 320 del 25 de julio de 2006), y en el R.O. N° 380 del 19 de octubre de 2006 consta el Reglamento que regula el Art. 28 de la Ley de Gestión Ambiental sobre la participación ciudadana y consulta previa.<sup>9</sup>

Como corolario cabe afirmar que la legislación ambiental ecuatoriana, hasta entonces vigente, puede ser agrupada de la siguiente manera: 1. Normas generales de naturaleza ambiental; 2. Normas de naturaleza ambiental contenidas en leyes sectoriales; 3. Normas de naturaleza ambiental contenidas en leyes seccionales; 4. Normas de naturaleza ambiental contenidas en leyes del ámbito (penal) policial.

En octubre de 2007 se instala la Asamblea Nacional Constituyente, con plenos poderes para elaborar

<sup>9</sup> Conviene alertar respecto a las diferencias entre el primer Reglamento sobre la consulta y participación de 2002, con el reglamento que regula el Art. 28 de la Ley de Gestión Ambiental, sobre la participación ciudadana y consulta previa, promulgado en el R.O. N° 380 del 19 de octubre de 2006.

una nueva Constitución; posteriormente, la Asamblea Nacional inicia la reestructuración del ordenamiento jurídico, dando a la materia ambiental un espacio relevante.

Finalmente, con la promulgación de la nueva Constitución en octubre de 2008 se declara al Ecuador Estado constitucional de derechos, y se reconoce el carácter intercultural y plurinacional del Estado ecuatoriano, además de los derechos a la naturaleza. Este hecho histórico marca el inicio de una etapa de cambios y transformaciones jurídicas e institucionales, también en materia ambiental, como epílogo de un largo período de reformas e innovaciones iniciado en el país desde hace cuatro décadas, a partir de principios y directrices previamente establecidos en cónclaves internacionales, que dan lugar a la suscripción de tratados y convenios más con peso político y moral, que jurídicamente vinculantes.

#### 4. Análisis del marco normativo y de las políticas ambientales

Las políticas ambientales y sus instrumentos para el manejo sostenible de los ecosistemas, los cambios administrativos en general y los que tienen que ver con la aplicación de la normativa ambiental han sido incorporados progresivamente en los diferentes planes nacionales de desarrollo, cuyo horizonte cubre el corto, mediano y largo plazo. Entre las políticas más relevantes se pueden citar:

Con relación a los contenidos de los principios de la política ambiental, estos responden a un estándar internacional que ha puesto énfasis en el principio precautorio, en cuanto punto nodal de la Declaración de Río 92, y base de lo que comprende el desarrollo sustentable. Pero algunas novedades de política ambiental aparecen más bien en la legislación sectorial, a veces como criterios complementarios de las políticas generales, tal como sucede con la Ley de Biodiversidad ecuatoriana, por ejemplo.

##### *Análisis de la aplicación de las políticas ambientales en Ecuador*

- **Planificación y ordenamiento del territorio:** Existe un Plan Nacional de Desarrollo que asume lo ambiental como una variable transversal, la Asamblea Nacional, a mayo de 2010, debate el código orgánico territorial, en el que



se plantea una innovada organización político-administrativa del país con criterio ecológico y económico.

- **Evaluación de impacto ambiental:** Es un requisito obligatorio en toda actividad pública o privada previo a cualquier proyecto productivo o extractivo que se vaya a implementar; si no se presenta este documento, no se extiende la licencia ambiental por parte del Ministerio del Ambiente. Se ha constituido en el instrumento básico de la política ambiental nacional.
- **Instrumentos económicos y responsabilidad civil:** Conforme a la Agenda 21 (Río 92), las leyes generales han establecido la internalización de los costos ambientales y abundan regulaciones sobre los llamados “instrumentos económicos”; no obstante, las disposiciones jurídicas no han sido eficaces para su cumplimiento, y estos tienen solo importancia relativa como los “fondos ambientales”, “fondos forestales”. También los instrumentos económicos consisten en mecanismos fiscales (impuestos, exenciones tributarias) y financieros, así como mecanismos de mercado con poco uso.

Instrumentos económicos son, por ejemplo: los pagos o contribuciones por el uso y aprovechamiento del agua, por la descarga de aguas residuales en cuerpos receptores que afectan la calidad de bienes nacionales.

Los mecanismos financieros como “el cambio de deuda por naturaleza”, o los “permisos de emisión transable”, al igual que el “mecanismo de desarrollo limpio” establecido en el Art. 12 del Protocolo de Kioto. Estos instrumentos son menos comunes y no han tenido un mayor desarrollo.

Respecto al instrumento económico denominado “responsabilidad civil” por daños ambientales,<sup>10</sup> generalmente se regía por las prescripciones del Código Civil. En los últimos años tienen vigencia “los regímenes de responsabilidad administrativa, civil y penal”. En

Ecuador la Constitución de 2008 establece la responsabilidad objetiva y la inversión de la carga de la prueba, en materia ambiental.

- **La responsabilidad penal y tipificación de los delitos ambientales:** Desde el año 2004, en materia penal ambiental se registran cambios importantes, respondiendo en muchos casos a disposiciones constitucionales. El mecanismo ha tenido cuatro formas: leyes sectoriales protectoras de ciertos recursos, leyes generales ambientales, Código Penal y leyes penales ambientales especiales. Los mecanismos van entre la tipificación de los delitos ambientales, del sistema de penas para proteger los derechos ambientales y el ambiente, y la responsabilidad penal de las personas jurídicas
- **Manejo sostenible de ecosistemas y legislación sobre diversidad biológica:** A partir de la Conferencia de Río 92, y posteriormente en 1993 con la Convención de Cartagena sobre Biodiversidad,<sup>11</sup> se establecen como objetivos la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible de sus componentes, y la participación justa y equitativa en oficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.

La “diversidad biológica” está referida a la calidad o atributo de los ecosistemas y sus componentes, es decir, “la variabilidad de los organismos vivos”. Esta expresión designa, indistintamente, a los componentes de un patrimonio biológico y a su variabilidad. Cabe reiterar que la década que siguió a la Conferencia de Río, en materia de biodiversidad, ratificó el empeño de considerar a esta como fundamental, pero hacia el año 2001, ya se podía observar que no hubo avances significativos, sino más bien retrocesos en la protección efectiva de los ecosistemas naturales, cuyo deterioro se incrementó, y no se registraron los cambios jurídicos esperados debido a que los mandatos del Convenio sobre la Biodiversidad son muy complejos y demandan adecuaciones de casi todo el marco legal que sobre la naturaleza rige en el país;

<sup>10</sup> Las diversas legislaciones coinciden en asumir como daño ambiental “toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al medio ambiente o a uno de sus componentes”. Por reparación ambiental se entiende “la acción de reponer el medio ambiente o uno de sus componentes a una calidad similar a la que tenían con anterioridad al daño causado o, en caso de no ser posible, restablecer sus propiedades básicas” (Ley 19, 300 de Chile, 1994).

<sup>11</sup> Previo a la vigencia de la Agenda 21, ya existe una serie de instrumentos internacionales que tratan sobre la biodiversidad y aspectos específicos relacionados; por ejemplo: Convención internacional de protección fitosanitaria, Convención internacional de especies amenazadas de flora y fauna silvestres, Convención sobre la conservación de especies migratorias de animales silvestres y Convenio sobre humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de especies acuáticas.

pero las leyes generales sobre medio ambiente ya regulan de alguna manera la biodiversidad.

No obstante, a nivel de la Comunidad Andina de Naciones se estableció un régimen común sobre acceso a los recursos genéticos, mediante la Decisión 391 del 02/07/06, de naturaleza supranacional.

- **Políticas públicas y marco normativo sobre bioseguridad:** Los riesgos de la biotecnología moderna, agregados a los riesgos sobre el medio ambiente que se derivan de las especies exóticas y de los procesos de hibridación, han creado un nuevo escenario que exige respuestas políticas y legales eficaces, y al margen de que estas preocupaciones fueron planteadas en Río 92, las respuestas han sido escasas y, en el peor de los casos, nulas. El país ha respondido reactivamente frente a las presiones externas.

En términos generales, Ecuador no enfrenta cabalmente los problemas, al margen de ser un país que combina la mayor diversidad del planeta con una importante producción agrícola, que incluye actividades con los transgénicos. No obstante, la suscripción del protocolo sobre la seguridad de la biotecnología obliga a la implementación de políticas públicas y leyes adecuadas.

- **Política y regulación sobre vida silvestre:** Busca la instrumentalización de la política denominada “conservar aprovechando” y que parte de la regla general que estipula que se conserva solo lo que se aprovecha. Con anterioridad se ha promulgado legislación específica sobre la “vida silvestre”, y el objeto de esta política y normativa radica en promover simultáneamente la conservación de la vida silvestre, el aprovechamiento sostenible de sus componentes y la protección de su hábitat, para la conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de sus componentes.
- **La política forestal y legislación:** Por el tamaño de su superficie, Ecuador es el segundo país, después de Bolivia, con la más alta tasa de deforestación de América Latina y que atenta particularmente al bosque húmedo tropical de la Costa en Esmeraldas y de la Amazonía Norte.

En Ecuador rige una política y legislación forestal que se ocupan de la explotación de los recursos forestales y de su conservación, desde hace mucho tiempo, debido a que la economía, en general, ha girado en torno a la explotación del bosque. Pero no ha sido posible detener la caída de la participación de la industria forestal en el producto interno ni el incremento de la tasa de deforestación. A partir de la década de los años noventa, son pródigas la legislación y las políticas de aprovechamiento forestal que precautelan las especies en riesgo y regulan el aprovechamiento de subsistencia.

- **Legislación sobre suelos:** Después de la conferencia de Río 92 no es mayormente visible el desarrollo de una política específica y legislación sobre suelos; este hecho contrasta con el ímpetu que el cónclave internacional de 1992 le puso a las tierras agrícolas y a la agricultura sostenible. En consecuencia, esta es una tarea pendiente, al igual que la revisión de la legislación para evitar la transformación de las tierras cultivables productivas en terrenos para otros usos, como la urbanización.

De aquí se desprende que en la actualidad se carece de un régimen jurídico-político innovado de la agricultura y el desarrollo rural sostenible en función de garantizar los objetivos planteados en Río 92.

En Ecuador, con la promulgación de la Ley de Desarrollo Agrario en 1994, se pretende cumplir con los objetivos de la Convención de Río y profundizar su comprometimiento con los objetivos del desarrollo sustentable. Al respecto, las evaluaciones sobre el asunto concluyen que hacia el año 2009 los resultados aún son magros.

- **Políticas sobre ecosistemas frágiles:** El empeño puesto en la lucha contra la desertificación se ha restringido a nivel de los cambios jurídicos, así como a nivel de la adopción del instrumento internacional prescrito en el capítulo 12 de la Agenda 21; en él se proponen programas relativos a dichos cambios a partir de la intensificación de la cooperación internacional en la lucha contra la desertificación. Hasta 2009, Ecuador y prácticamente todos los países latinoamericanos participan de la

Convención internacional contra la desertificación. Como políticas se señalan las siguientes: fomentar la preparación y ejecución de programas de acción en los planos: nacional, subregional y regional, además de promover la cooperación científica, técnica y de mecanismos de apoyo internacionales.

En Ecuador la iniciativa de legislar sobre otros ecosistemas frágiles está latente, y al margen de que a través del Ministerio del Ambiente sí se impulsan planes de acción correlativos, queda pendiente la promulgación de normas legales de protección específicas.

- **Políticas y normativa sobre aguas:** Como en ningún otro sector y otro recurso natural renovable, ha existido un gran interés por establecer políticas y legislar sobre las aguas. La idea de ordenar el uso de los recursos hídricos a nivel de cuencas y subcuencas conforme lo establece la Agenda 21 viene a reiterar dicho compromiso. Ecuador ya incluye una política nacional de recursos hídricos a través de la creación de un sistema nacional de manejo de dichos recursos; más aún, Ecuador, a partir de 2007, creó la Secretaría Nacional del Agua (Senagua).

Ecuador tiene pendiente la promulgación de la ley de aguas, cuyo trámite se ha visto frustrado por la acción de organizaciones sociales e indígenas que rechazan parcialmente su contenido, aduciendo que es una ley de privatización del elemento, por lo que después de sendas movilizaciones indígenas en octubre de 2009 se provocó la conformación de mesas del diálogo (pueblos indígenas - Gobierno) en función de llegar a acuerdos que viabilicen la promulgación de la ley. Según la Conaie, dicho diálogo ha fracasado.

- **Sobre ecosistemas marinos:** En la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, constan los derechos y obligaciones de los Estados, y se establecen los fundamentos para la protección y el desarrollo sostenible del medio marino, costero y sus recursos. Un cambio jurídico relevante fue el que se estableció mediante el programa internacional para la conservación del delfín, suscrito por los países involucrados en la pesca del atún en el Pacífico

Oriental y algunos países latinoamericanos. Un objetivo primordial de esta legislación radica en regular, a nivel interno, la sobreexplotación de los recursos hidrobiológicos, Ecuador dispone de una ley de pesca emitida en la misma época.

- **Sobre la atmósfera:** Los problemas de contaminación atmosférica han sido graves, y lo son cada vez más en el caso del Ecuador y varios países latinoamericanos. Las estadísticas muestran que el 10% de la población regional está afectada por este problema.

Como respuesta se han venido desarrollando varias políticas públicas y un marco legal para prevenir y controlar la contaminación del aire. Pero estas iniciativas no han sido suficientes, dado que solo constan como disposiciones administrativas y leyes generales sobre el ambiente o como reglamentos. Pero existen municipios como el del Distrito Metropolitano de Quito que tiene ordenanzas que legislan al respecto (por ejemplo: Ord. 213).

Por otra parte, los compromisos jurídicos específicos asumidos a partir de la Conferencia de Río en el tema de la atmósfera no se han desarrollado.<sup>12</sup> Se colige que las medidas de mitigación implican la promulgación de una legislación nacional, políticas sobre el cambio climático y políticas relacionadas a energéticos, capa vegetal y suelos forestales, actividades agropecuarias y sobre transporte, por ejemplo. En Ecuador existe la legislación pertinente y un marco político-institucional que aún requiere fortalecerse en el Ministerio del Ambiente.

- **La protección del medio ambiente:** Las políticas y normas o disposiciones expuestas en el presente acápite son sólo parte del inmenso abanico político-jurídico vigente en materia ambiental, y que se ha ido fortaleciendo a partir de la Conferencia de Estocolmo 72 y de la de Río 92, en particular.

<sup>12</sup> Entre los convenios más importantes sobre el tema atmósfera constan: Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Protocolo de Kioto que vino a complementar dicha conferencia, y esto se puede explicar por el ambiente de desconfianza creado en torno a la participación en la aplicación de sus disposiciones por parte de los países que tienen mayores responsabilidades en el combate contra el cambio climático, particularmente por Estados Unidos de Norteamérica; país al que siguen otros países desarrollados y los de economía emergente como China e India.

Las relativas a los residuos y sustancias peligrosas, ya constantes en el Convenio de Basilea, en cuanto a los movimientos transfronterizos de los residuos peligrosos, ya han sido legisladas.

Con relación a la minería, por ejemplo, también se han establecido políticas y se ha legislado sobre la materia. Ecuador dispone de la nueva Ley de Minería a partir de 2008, con su respectivo reglamento para la mejor aplicación de la ley, que aún sigue en debate público por parte de sectores sociales organizados y los pueblos indígenas que se resisten a la minería a gran escala y a cielo abierto, tanto por la desertización, erosión que generaría, cuanto por el uso industrial del agua, lo que afectaría negativamente a las comunidades del entorno de los proyectos mineros.

### 5. El Estado constitucional de derechos: marco normativo y las políticas ambientales públicas (enfoque neoconstitucional)

El Estado constitucional de derechos es una respuesta a la inviabilidad histórica del Estado de derecho, a la menesterosidad constitucional que ha sufrido el continente latinoamericano y que se proyectaba en la menesterosidad social y degradación ambiental. Cerca de trescientos años el Estado de derecho ha operado más como gendarme e instrumento propietario, es decir, siglos de “Estado de derecho” disminuido a modo de liberalismo constitucional censitario, y en las últimas décadas con un constitucionalismo excepcionalista liberal. Estado excluyente y oligarquizado en el que apenas se ha podido deficitariamente aplicar las dos primeras generaciones de derechos (civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, DESC).

De ahí se desprende que no es casualidad el advenimiento del nuevo constitucionalismo social latinoamericano, plasmado en una base exhaustiva de derechos individuales y colectivos fundamentales y de la naturaleza. El neoconstitucionalismo es producto de una crisis aguda del Estado de derecho y de su modelo político y jurídico-institucional de signo neoliberal, cuya hipótesis constitucional radica en que la solución a todos los males endémicos del Estado es su absoluta desustancialización social y pública. Desustancialización que demostró lo contrario: por cuanto las prácticas neoliberales sin un

Estado mínimo condujeron a una mayor ineficacia del Estado y a un mayor colapso económico, social y ambiental.

A partir de los años noventa, empieza a convalecer el destruido tejido social, y a finales de la década es visible el reacomodo ideológico y político-estratégico de los movimientos sociales, proceso que no está protagonizado por estructuras partidistas o grupos revolucionarios, sino por un vasto universo de organizaciones sociales urbano-rurales, pueblos indígenas, etc. El objeto principal de su agenda está centrado en el fortalecimiento constitucional de los DESC, en cuanto elementos fundamentales para la concreción de los derechos civiles y políticos, y para la constitucionalización de los derechos de tercera generación (colectivos, difusos, ambientales), a sabiendas de que dichos derechos son nominales hasta que la reforma del Estado y la nueva arquitectura constitucional, en el caso de Brasil (1988), Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia (2009) les dé una progresiva normatividad sustantiva.

No está por demás mencionar que el nuevo constitucionalismo social latinoamericano no excluye los postulados jurídico-programáticos de la comunidad internacional, tales como el Protocolo de San Salvador;<sup>13</sup> el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos; la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena (Naciones Unidas, 1993), la Carta de los Derechos de los Pueblos Indígenas (Naciones Unidas, 2007). Todos estos instrumentos sancionan la indivisibilidad e integridad de los derechos humanos y fundamentales, en cuanto son las condiciones necesarias para contrarrestar las iniquidades neoliberales tendentes a convertir a las sociedades en desvertebradas y miserables.

<sup>13</sup> En el “Preámbulo” del Protocolo de San Salvador (17 noviembre de 1988; entrada en vigor el 15 noviembre de 1999) se establece, por ejemplo:

la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros (...). Solo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos. Ecuador, Colombia y Venezuela han ratificado este instrumento. <http://www.derhumanos.com.ar/legislacion/protocolo%20san%20salvador%201988>. Visitado 26/12/09



En Ecuador la Constitución de la República de 1998 incorpora la noción de desarrollo sostenible, el reconocimiento de derechos colectivos y difusos en materia socioambiental, la consulta previa informada a los pueblos indígenas (sin derecho a veto) cuando se desarrollan proyectos extractivos en sus territorios, la creación de nuevas instituciones de control ambiental, la penalización de los delitos ambientales, etc.

La Constitución de 2008 asume el sentido del paradigma neoconstitucional, es garantista e incorpora los derechos de la naturaleza, el *sumak kawsay* (buen vivir) y profundiza los derechos fundamentales.

Estas nuevas ideas prácticamente desgajan la estructura positivista-formalista del Estado legislativo, que gravita en torno a la idea del imperio de la ley hasta octubre de 2008, y el Estado constitucional vigente a partir de entonces, con relación al carácter normativo de la Constitución, la entiende como “norma jurídica” o fuente principal del derecho y los derechos. La Constitución es norma que contiene normas de aplicación directa e inmediata por parte de los jueces y demás operadores jurídicos competentes.

#### *Los derechos de la naturaleza*

Ecuador es un Estado constitucional de derechos y el máximo Estatuto prescribe los derechos de la naturaleza.<sup>14/15</sup> Ello connota la incidencia del nuevo constitucionalismo social y ambiental latinoamericano, como expresión de la nueva cultura jurídica impregnada de neoconstitucionalismo. Asimismo, implica la necesidad de desplegar estrategias paralelas: por una parte, el impulso de acciones constitucionales y judiciales orientadas a exigir la aplicación de los derechos de la naturaleza ante situaciones concretas, con lo cual se promueve la configuración de un criterio judicial y el tutelaje estatal, y por otra, el

<sup>14</sup> La propuesta viene de larga data, ya en 1973 en forma expresa Godofredo Stutzin propuso la necesidad de establecer los “derechos de la naturaleza”, y específicamente en las Primeras Jornadas Argentinas de Derecho y Administración Ambientales (Buenos Aires, 15-17 de abril de 1974) plantea que la naturaleza sea el nuevo sujeto de derecho, y por ende, poseedora de intereses propios. El autor enfatiza respecto a que: “La única manera de equilibrar la balanza y ponderar debidamente las necesidades de la biosfera frente a las pretensiones de tecnosfera consiste en reconocer a la naturaleza como parte integrante de los conflictos ambientales y permitirle asumir en nombre propio la defensa del mundo natural” (Stutzin, 1984: 98).

<sup>15</sup> Al margen de los diversos significados asignados a la naturaleza por parte de las disciplinas científicas, conforme a su corpus epistemológico y metodológico, están las otras significaciones que enfatizan lo simbólico y están impregnadas de los contenidos del saber ambiental, como contraparte a aquella comprensión racional, de la racionalidad instrumental (Foladori, 2000: 23).

desarrollo de una legislación propia de los derechos de la naturaleza, que asegure su autonomía, integridad y eficacia.

Esto no significa admitir la no aplicación inmediata de las garantías que la propia Constitución establece para salvaguardar los derechos, al margen de la incertidumbre de no saber de qué modo está presente un mandato concreto en un enunciado constitucional semánticamente indeterminado. Por lo tanto, es lógico admitir que preguntas como la formulada ponen de manifiesto la principal dificultad a que se enfrenta la siguiente bipartición neoconstitucionalista: la necesidad de esclarecer cómo es posible fundamentar correctamente en las indeterminadas disposiciones de la Constitución los mandatos explícitos que de ella se derivan.

En respuesta se puede sostener que para el efecto no funciona el entramado jurídico doctrinal positivista (legiscéntrico), cuyo fundamento político es la defensa de la prioridad del legislador, y con ello de la soberanía popular. Por su parte, desde el neoconstitucionalismo se sustentan tesis incompatibles con las del positivismo jurídico, tales como el contenido de la Constitución no se agota en el significado de sus términos y enunciados, en su semántica; la naturaleza última de las normas constitucionales es prelingüística, es axiológica. Por eso, las constituciones dicen más de lo que sus términos significan. La Constitución es “una entidad ideal, axiológica, cuya materialidad y concreción son independientes en gran medida de las palabras y, por tanto, no sometidas a los límites denotadores y conformadores de estas” (Bernal Pulido, 2007: 293).

Los intérpretes autorizados de la Constitución no están llamados a elegir entre interpretaciones o concreciones posibles de los enunciados constitucionales, sino compelidos a realizar máximamente tales mandatos materialmente determinados. Los intérpretes pueden conocer la idea verdadera que cada norma tiene para cada caso concreto. Los jueces y, en particular, el Tribunal Constitucional<sup>16</sup> cumplen funciones de control negativo-positivo: deben aplicar o declarar la inconstitucionalidad de toda norma legal que no lleve a cabo dicha maximización (Ibídem: 293).

La prescripción constitucional de no supeditar o contraponer los derechos de la naturaleza a un or-

<sup>16</sup> La Corte Constitucional en el caso ecuatoriano, a partir de octubre de 2008.



denamiento jurídico eminentemente antropocéntrico pretende evitar el desarrollo de los derechos de la naturaleza hacia una aplicación acomodaticia al ordenamiento jurídico eminentemente positivista (civilista-patrimonialista) antropocentrista, en el cual la naturaleza es asumida como un conjunto de bienes susceptibles de dominio humano en función de intereses crematísticos, mercantilistas. En estas condiciones, los elementos de la naturaleza son elevados a categoría de recursos, en consecuencia, explotables hasta la extenuación.

Así es como la Constitución garantista<sup>17</sup> de 2008 asume una orientación estratégica que prescribe los derechos de la naturaleza basada en un nuevo enfoque de las ciencias jurídicas, con principios, conceptos y lógicas autónomas, que más allá de contraponerse a las instituciones de la tradición jurídica del derogado Estado de derecho, incorpora aspectos que no habían sido tratados por aquel. De ahí se desprenden las imbricaciones y complementariedades que implican los derechos de la naturaleza con otros derechos, en condiciones de igualdad jerárquica para evitar dicotomías o contradicciones.<sup>18</sup>

Los derechos de la naturaleza gozan de la aplicación del principio de inmediatez, al igual que los otros derechos consagrados constitucionalmente (Art. 10); los instrumentos procedimentales incluyen los elementos hermenéuticos analógicos (bloque de constitucionalidad) como un mecanismo expedito para la aplicación de la tutela judicial efectiva.

<sup>17</sup> Con relación al carácter garantista de la Constitución, tanto para los derechos ambientales y de la naturaleza como para todos los derechos, la visión axiológica en la que se funda el neoconstitucionalismo lleva a atribuir a su aplicación judicial el carácter de un control de máximos. Su objetivo es atribuir a cada caso la solución “que para él demanda” la axiología constitucional; además, esta se respalda en el bloque de constitucionalidad al que apela todo juez y operador jurídico. En cambio para el positivismo jurídico, sin negar el carácter garantista de la Constitución, caracteriza a su control judicial como un control de mínimos. Es decir, que ese control estaría dirigido solo “contra las normas que manifiestamente vulneren la semántica de los enunciados constitucionales”.

<sup>18</sup> Cabe reiterar que para reclamar su reconocimiento como entidad jurídica, la naturaleza ahora ha descubierto su propio rostro, afirmando su independencia del hombre en vez de seguir llevando el disfraz de ambiente humano. En este sentido, Stutzin (op. cit., 92) sostiene que en derecho se requiere la presencia de la naturaleza como parte en los conflictos que debe solucionar, porque de lo contrario, en la mayoría de los casos, las normas legales no serán debidamente formuladas ni aplicadas por falta de identificación y representación de la víctima de las agresiones o amenazas ecológicas. En este sentido, a partir de la vigencia de la Constitución ecuatoriana en octubre de 2008, es posible la concurrencia de la naturaleza a la contienda, sola o junto a víctimas humanas, como condición indispensable para el cumplimiento de los objetivos de la norma constitucional y demás leyes.

### *La participación social en la dimensión ambiental*

La sociedad civil ejerce su poder en democracia, y ha sido importante su incidencia en la compleja y amplia dinámica socioambiental; actúa bajo estrategias de alianzas o redes a fin de suplir algunas limitaciones como la capacidad técnica, de investigación, de información, de movilización, económica, política, organizacional, capital simbólico, etc.; por ello, se alía con ONG y redes especializadas.

Ha desarrollado una arquitectura ambiental importante que ha hecho presencia efectiva en la formulación y promulgación de políticas ambientales públicas, normas, ordenanzas, reglamentos, hasta llegar al máximo nivel de incidencia con la incorporación de prescripciones constitucionales en materia ambiental. Para el efecto, ha sido importante el desarrollo de un nivel básico de institucionalidad pública y privada, y la acción concreta en hechos relevantes relacionados a procesos extractivos y productivos con altos niveles de impacto en los componentes físico, biótico y social.

En general, a lo largo de los últimos 30 años, las políticas públicas ambientales no fueran las mismas, ni igual el marco jurídico-institucional en Ecuador, sin la presencia de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño, formulación e implementación de los instrumentos antes mencionados. Solo basta recordar que fue Fundación Natura la ONG que desarrolló el primer esfuerzo de recopilación y sistematización de la normativa ambiental ecuatoriana hacia la década de los años setenta, y los pueblos indígenas los principales actores sociales que presentan alternativas para la gestión ambiental, manejo de recursos naturales, políticas sectoriales y generales; por ejemplo: sobre el agua, los minerales, el petróleo, manejo de páramos y de cuencas hidrográficas, manglares, etc.

### **Conclusiones**

En Ecuador rige el “Estado constitucional de derechos” como expresión del nuevo paradigma neoconstitucional, del cual se nutre el nuevo constitucionalismo latinoamericano. El reto consiste en impulsar un modelo político de Estado y un modelo de desarrollo alternativo al de signo liberal típico del “Estado de derecho”. En consecuencia, la democracia sustancial que se erige sobre principios neoconstitucionales implica que garantiza la

gobernanza de los conflictos socioambientales, caso contrario, si no se garantiza la transición hacia la sustentabilidad ecológica, económica, social y particularmente política, los conflictos socioambientales pueden ser el dispositivo para desatar los nuevos escenarios dictatoriales en América Latina. De ahí la necesidad de que este tipo de conflictos sea leído adecuadamente por los Gobiernos, por los actores sociales y la sociedad civil en su conjunto.

Ecuador atraviesa un punto de inflexión crucial que radica en la sustitución del “Estado de derecho” por el “Estado constitucional de derechos” (enfoque neoconstitucional), a partir de la vigencia de la Carta Política de 2008, la cual prescribe el *sumak kawsay*, los derechos de la naturaleza, el principio precautorio, la responsabilidad objetiva y la inversión, la carga de la prueba para demandar por daños ambientales. La adopción de estos elementos político-jurídicos responden a la incidencia de las luchas sociales y del nuevo constitucionalismo latinoamericano, y se inscriben dentro de un modelo de desarrollo socioeconómico y político neonacionalista e institucionalista radical, que ha iniciado un proceso de creación y reformas legales acopladas al mandato constitucional, sin precedentes en la historia del país.

A partir de la dicotomía del desarrollo económico (social y ambiental), Ecuador se plantea un dilema que se manifiesta en las siguientes preguntas (BID, 2008):

- ¿Cómo lograr un crecimiento económico sin ir en contra de su capital natural?
- ¿Cómo lograr un real desarrollo sustentable en el cual se armonicen el crecimiento económico, la equidad social y la sostenibilidad ambiental?
- ¿Cómo construir un desarrollo socioeconómico basado en el uso sostenible de su capital natural?

Las respuestas a estas interrogantes pueden partir desde políticas sectoriales basadas en la promoción del desarrollo territorialmente equilibrado, hasta la participación ciudadana y el uso de criterios técnicos de cara a decisiones sobre el manejo adecuado de recursos. Para el efecto, estos elementos constan en el Plan Nacional de Desarrollo ecuatoriano, y se requiere el desarrollo de políticas más específicas que permitan alcanzar los 12 objetivos allí planteados. De tal forma que son las políticas sectoriales, de corto y mediano plazo, las que inciden en los aspectos más críticos que conforman la falta de igualdad de

oportunidades de los territorios (Senplades, 2009; en MAE, 2010: 4).

La sociedad ecuatoriana en general no se opone al desarrollo económico, pero boga por una explotación sustentable de recursos naturales, por una política de conservación y de justicia social que se exprese en la repartición equitativa de las riquezas obtenidas. Junto a ello, se plantea que la investigación liderada por las universidades, ONG, instituciones públicas y privadas responda a una política ambiental plurinacional de Estado y sostenida, que satisfaga las expectativas intra e intergeneracionales.

Ecuador es país megadiverso que proclama dicha condición en los diversos medios legales e institucionales, en planes, programas y proyectos de desarrollo. Los esfuerzos de conservación y ambientales son liderados por instituciones públicas y ONG; sin embargo, la gobernanza ambiental es desalentadora porque no se corresponde con los objetivos del desarrollo sostenible; las instituciones públicas y privadas no observan eficientemente el marco legal aún disperso y contradictorio, y las acciones emprendidas hasta ahora son respuestas aún parciales.

El déficit ambiental se refleja en la explotación inadecuada de los bosques tropicales de la Costa y Amazonía, o en el desarrollo del sector camaronero que destruye el manglar. En la región amazónica las empresas petroleras no terminan de incorporar tecnologías ambientales que garanticen operaciones no contaminantes; el sector minero (según el Gobierno del presidente Rafael Correa, próximamente será impulsado a su potencial máximo) no ha tenido un desarrollo técnicamente plausible, y el que existe, aunque en su mayoría es artesanal, contamina flujos de agua, suelos y afecta a territorios indígenas; la agricultura usa abonos en forma exagerada, al igual que pesticidas y otros químicos perjudiciales para el medio ambiente; el crecimiento poblacional de las grandes ciudades las ha convertido en víctimas de la urbanización no planificada y se debaten en nubes de contaminación; el turismo y la pesca son sectores no gestionados adecuadamente y sus impactos afectan negativamente a la fauna ictiológica de ecosistemas sensibles como Galápagos, por ejemplo.

La gobernanza ambiental tiene relación con la interacción de sujetos sociales y la disponibilidad de instrumentos como normativa ambiental, ordenamiento territorial, evaluación de impacto ambiental, política

ecológica, sistemas de gestión, y se erige como un esfuerzo importante para adecuar las conductas de los agentes económicos a los objetivos sociales de calidad ambiental. Las políticas ambientales y las normas son un instrumento de la gobernanza para el control de los procesos productivos y extractivos, debido a su capacidad de inducir cambios como la internalización de costos ambientales, tecnológicos, de mercado, de servicios ambientales, etc. y que la sociedad actual, a más de acatarlas, si es del caso, proponga su reforma o la creación de otras.

Al margen de los logros obtenidos con el establecimiento de políticas ambientales públicas o la expedición de normas legales ambientales, hace falta investigación científica e información general y sectorial específica a nivel local, provincial y por cuenca hidrográfica, para evitar resultados no deseados o contraproducentes. Con el advenimiento del Estado constitucional de derechos se fortalece la planificación, y en ella constan las estrategias y políticas ambientales establecidas por el MAE a partir del Plan Nacional de Desarrollo elaborado por la Senplades, para el corto, mediano y largo plazo.

Los tomadores de decisiones y responsables de formular políticas ambientales públicas necesitan previsiones científicas fiables sobre los cambios ambientales provocados por los seres humanos. Les corresponde desarrollar indicadores ambientales que permitan realizar un seguimiento minucioso del medio ambiente, e integrarlos en la adopción de decisiones a nivel local, regional y del país.

El Estado constitucional de derechos se sustenta en un orden jurídico que refleja la dimensión social (fáctica) en que se produce. Las relaciones jurídicas son parte de esa vida social que expresa las diversas condiciones socioeconómicas y político-culturales, conforme a los requerimientos del modelo de desarrollo con enfoque neoconstitucional.

## Bibliografía

- Albán, Montserrat y Martínez-Alier, Joan (2009). "Una lectura desde la economía ecológica a los problemas ambientales del Ecuador: propuesta para la agenda ambiental 2022". En Albán Montserrat, Martínez, Alier Joan y Vallejo Cristina (compiladores). *Aportes para una estrategia ambiental alternativa: indicadores de sustentabilidad y políticas ambientales*. Quito: Flacso.
- Acuña, G. (2000). *Reformas macroeconómicas en América Latina y el Caribe: su impacto en los marcos regulatorios e institucionales ambientales de nueve estudios de caso*. Santiago: Cepal.

- Bernal, Pulido (2007). "Refutación y defensa del neoconstitucionalismo". En *Teoría del neoconstitucionalismo: ensayos escogidos*. Madrid: Trotta.
- Carrasco, Carlos Marx (2010). *Entrevista* en el canal de televisión Ecuavisa (jueves 11 de marzo de 2010 13: 22).
- Cueva, Agustín *et al.* (2003). *Ecuador pasado y presente*. Quito: Editorial Ecuador.
- \_\_\_\_\_ (1981). *El proceso de dominación política en el Ecuador*. Quito: Ed. Alberto Crespo.
- \_\_\_\_\_ (1977). *El desarrollo capitalista en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Deler, Jean Paul (1996). "Estructuras espaciales del Ecuador contemporáneo". En *Nueva Historia del Ecuador*, volumen 12, Ensayos generales 1. Quito: CEN.
- EcoCiencia-Regal (2004). *Perfil temático en biodiversidad*. Quito: EcoCiencia.
- Foladori, Guillermo (2000). "El pensamiento ambientalista". En: *Tópicos en educación ambiental*. Brasil: Universidad Federal de Paraná.
- Flacso, Pnuma, MAE (2008). *GEO Ecuador: informe sobre el estado del medio ambiente*. Quito: Flacso.
- Hurtado, Osvaldo (1977). *El poder político en el Ecuador*. Quito: Inedes.
- Ministerio del Ambiente (2010). *Plan Ambiental Nacional* (versión borrador). Quito.
- Ministerio del Ambiente (2008). *Plan Estratégico del Ministerio del Ambiente 2008 -2013* (versión borrador). Quito.
- Narváez, Iván (2004). *Derecho ambiental y temas de sociología ambiental*. Quito: Jurídica Cevallos.
- \_\_\_\_\_ (2009). *Petróleo y poder: el colapso de un lugar singular Yasuní*. Quito: Flacso.
- \_\_\_\_\_ (2010). *El enfoque neoconstitucional: la dimensión socioambiental en la Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Inédito.
- Pnuma (2004). *GEO México*. México: Pnuma-Semarnat.
- \_\_\_\_\_ (2003). *GEO América Latina*. Costa Rica: Pnuma.
- Saavedra, A. *Lineamientos básicos para la gerencia ambiental de proyectos de infraestructura*. Ver en: <http://www.monografias.com/trabajos6/liba/liba.shtml?relacionados> Consultado: 12 mayo 2009.
- Samaniego Ponce, José (1988). *Crisis económica del Ecuador*. Quito: BCE.
- Senplades (2009). *Plan Nacional de Desarrollo*. Quito: Senplades.
- Serrano, Vladimiro (1988). *Ecología y derecho*. Quito: FESO.
- Stutzin, Godofredo (1984). *Un imperativo ecológico reconocer los derechos de la naturaleza. Ambiente y Desarrollo*. Vol. I, 1, pp.: 97-114, dic. 1984. Santiago.

## Bibliografía legal

- Constitución de la República del Ecuador* (2008). CEP: Quito.
- Ley de Gestión Ambiental* (2004). CEP: Quito.

*Ley 19,300* de Chile (<http://www.prodiversitas.bioetica.org/doc56.htm>) Visitado 03/01/10

*Protocolo de Kioto* (<http://archivo.greenpeace.org/Clima/Prokioto.htm>) Visitado 03/01/10

*Pacto internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales* (<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>) Visitado 03/01/10.

*Protocolo de San Salvador* (<http://www.derhumanos.com.ar/legislacion/protocolo%20san%20>) Visitado 25/12/09.

## Anexo.

### Problemas ambientales sectoriales

El desarrollo industrial significa el incremento del valor agregado y la creación de empleos, pero las estrategias del desarrollo industrial también consideran al medio ambiente como una externalidad, por eso, los residuos son arrojados al medio físico: agua, suelo y aire, sin tratamiento técnicamente adecuado previo, lo que evidencia que el signo ambiental es negativo.

El proceso extractivo hidrocarburífero mayormente desarrollado en la región amazónica a partir de la década de los años sesenta tiene repercusiones ambientales negativas de gran dimensión en los componentes físico, biótico y social;<sup>19</sup> y la extracción minera, aunque se trata de minería artesanal, no ha enfrentado eficientemente el manejo de desechos, control de emisiones y descarga de efluentes; en consecuencia, el signo ambiental es extremadamente negativo.

El sector pesquero data de varias décadas atrás, y por tener relación con recursos renovables, padece de sobreexplotación. En la pesca industrial, el signo ambiental es negativo y su desarrollo incide en desmedro de la artesanal, afectando a la renovación de los recursos de este subsector y agravando los niveles de pobreza de la población involucrada.

Las estrategias y políticas del sector agrícola generalmente tienen impacto ambiental dañino, a partir del costo ecológico derivado de la alteración de ecosistemas vivos y frágiles. Este sector adolece de condiciones muy complejas debido a que su crecimiento es multifactorial, por ejemplo: el crecimiento de la agricultura en la Sierra tiene un alto costo ambiental por la erosión de los suelos mayormente sensibles por el marcado nivel de pendientes; en las áreas bajas de Costa y Amazonía la deforestación deteriora sustancialmente la frágil estructura edafológica, que queda expuesta totalmente a la reciedumbre de las lluvias y del calor solar en los períodos secos. La agricultura intensiva y extensiva puede tener un signo positivo económico y social, pero

ambientalmente negativo por la contaminación debido al uso de pesticidas, defoliantes, etc.

Por otra parte, el desarrollo agrícola tiene relación con la estructura de la tenencia de la tierra, que condiciona sobremanera la racionalidad de los distintos y complejos actores productivos del sector. En este sentido, la minifundización de la tierra genera graves impactos ambientales, así como la inseguridad legal de la tenencia que va unida al uso precario del recurso, propiciando formas de explotación insustentables.

A nivel forestal, perduran estrategias y políticas complejas difíciles de abordar, cuando se trata de los bosques nativos y primarios, toda vez que la explotación sobrepasa la regeneración del bosque y, además, porque las menos favorecidas de ese proceso son precisamente las comunidades indígenas propietarias de aquel, y los trabajadores que laboran en condiciones precarias y con remuneraciones fuera de los cánones legales. En Ecuador ni siquiera es efectiva la suplantación de bosque nativo por plantaciones forestales; en consecuencia, el signo ambiental de ese proceso es negativo.

El sector energético comprende varios subsectores: el proveniente de la explotación del bosque nativo, tanto para consumo industrial como doméstico; el de generación termoeléctrica e hidroeléctrica. El signo ambiental es mayormente negativo en el primero, el termoenergético ha incorporado tecnologías apropiadas para manejar los residuos de su producción, el hidroenergético no ha estado exento de impactos perjudiciales puntuales directos y colaterales que preocupan, conforme al uso cada vez mayor de flujos hídricos de menor escala para centrales pequeñas que cubren la demanda energética local.

La expansión urbana tiene un alto costo ambiental proveniente de la pérdida de suelos agrícolas, y en las grandes ciudades la periferia alta urbana es objeto de un proceso de deterioro acelerado. A su vez, el incremento del parque automotor y la locomoción colectiva constituyen factores de impacto ambiental negativo debido a la contaminación del aire y por ruido.

Un factor determinante es la presión del mercado interno y externo sobre los recursos naturales renovables y no renovables. La intensificación de las exportaciones crea fuertes presiones ambientales, y el deterioro de los términos de intercambio presiona e incide en el incremento de la extracción y explotación de estos recursos.

<sup>19</sup> Organizaciones sociales e indígenas amazónicas han demandado a la empresa transnacional Texaco (hoy Chevron-Texaco), debido a la contaminación física, biótica y social, generada en sus operaciones por más de 20 años en la RAE. El proceso que se ventila en los juzgados de Lago Agrio registra como pretensión indemnizatoria la cantidad de 20.000 millones de dólares, que serían invertidos en remediación de los ecosistemas afectados.





# CIENCIA Y TECNOLOGÍA EN ECUADOR: UNA MIRADA GENERAL

**Máximo Ponce**

*Investigador invitado por la ESPOL*

## Introducción

Las sociedades y los Estados modernos han hecho del cultivo de la ciencia y la tecnología un objeto de políticas deliberadas de promoción, creación, consolidación y ampliación. Ecuador, en particular, ha procesado algunas iniciativas y ha generado a lo largo de las últimas décadas un conjunto de normas, instituciones, políticas y acciones que han propiciado diferentes resultados, dependiendo de las opciones de teoría, método y valores de quienes las han diseñado, y de su capacidad de gestión institucional y política.

En este proceso, ha persistido en los diagnósticos y evaluaciones la idea de que, aunque deban reconocerse ciertos progresos, en la sociedad civil y el Estado ecuatorianos se siguen notando las debilidades a la hora de enfrentar los retos del desarrollo científico y tecnológico.

Estas debilidades podrían sintetizarse en la hegemonía de las maneras de pensar y actuar de las élites decisoras, que desestimulan los esfuerzos de los actores sociales y académicos interesados en impulsar el desarrollo científico y tecnológico del país.

De ahí que sucesivas evaluaciones de los planes y programas ejecutados anoten la falta de concordancia entre los objetivos y su realización. En cuanto a la inversión de recursos económicos, las asignaciones han sido escasas y se han efectivizado parcialmente, incluso cuando ha habido financiamiento extranjero. Se ha creado, de este modo, un círculo vicioso: se invierte, se obtiene y se acumula poco; no

se genera una masa crítica que pueda procesar sinérgicamente su propio desarrollo.

Así visualizado el proceso, buscando explicaciones en diversas coyunturas, se ha planteado que todo esto forma parte de la ingobernabilidad que caracterizaría a la sociedad ecuatoriana y, por otro lado, que es un efecto de errores de concepción desarrollista o neoliberal (según el caso) de los equipos de Gobierno y sus respectivas bases políticas y sociales.

Al iniciar la segunda década del tercer milenio de la era común, los ecuatorianos vivimos con nuevas normas constitucionales de convivencia nacional, que en el campo del desarrollo de la ciencia y la tecnología empiezan a producir reorientaciones institucionales, políticas y estratégicas, esta vez en el contexto del discurso del buen vivir como objetivo nacional. Como horizonte de sentido, esto puede generar un diálogo intercultural de saberes y métodos para obtener conocimientos, o un *impasse* entre la concepción de la ciencia y tecnología occidental y la de los saberes tradicionales.

## Institucionalizar la ciencia y la tecnología para el desarrollo nacional: un largo camino

Siguiendo las definiciones de ciencia y tecnología recogidas por Carlos Quevedo (2001: 105-106), se considera que:

La ciencia trata de la comprensión de la naturaleza y de sus fenómenos, se sustenta en la curiosidad innata del hombre y es un medio para enfrentar lo desconocido. Maneja hechos e

incluye sistemas y procesos. Dado que el mundo actual incluye múltiples creaciones artificiales, es preciso que el objeto de la ciencia se desarrolle más allá de la naturaleza, incluyendo todo el mundo, exterior e interior (del hombre), natural y artificial.

La tecnología comprende la modificación de la naturaleza y la extensión del hombre. En vista de la observación precedente, conviene extenderla también a las transformaciones del mundo creado por ella misma (innovación). La tecnología comprende varias cosas, como artefactos, procesos y sistemas.

Tanto la ciencia como la tecnología envuelven complejas y variadas interacciones: entre sus varios aspectos, entre ellas, o con la sociedad de la que forman parte.

Estas definiciones se pueden precisar y complementar con las propuestas de Mario Bunge (1980: 248), para quien la ciencia:

[...] puede entenderse de dos maneras: concreta o abstracta. En el primer caso, 'ciencia' denota la comunidad de investigadores científicos; en el segundo, designa el conjunto de ideas que resultan de la investigación.

Con relación a la tecnología, Mario Bunge (1980: 206) propone que:

Habitualmente se entiende por tecnología la técnica que emplea conocimiento científico (...) un cuerpo de conocimientos es una tecnología si y solamente si: (i) es compatible con la ciencia coetánea y controlable por el método científico, y (ii) si se lo emplea para controlar, transformar o crear cosas o procesos, naturales o sociales.

Estos criterios son generalmente aceptados en la comunidad científica nacional e internacional, respecto al contenido y las modalidades de la ciencia y la tecnología; sin embargo, no faltan antecedentes históricos a lo largo de los siglos XVIII, XIX y XX, ligados a la acción de los ilustrados en los tiempos de fines de la Colonia. Principalmente nos referimos a personajes como Francisco Javier Eugenio de Santa Cruz y Espejo, considerado "precursor de la ciencia en el país: el primer médico, el primer abogado, el primer periodista, el primer bibliotecario" (Senacyt, Fundacyt, 1996: 221); en la Independencia, con la creación en 1826 de la Universidad Central en Quito,

actual Universidad Central del Ecuador (Ibídem: 220), y ya en la República se destaca la creación de las universidades de Cuenca en 1867, y de Guayaquil en 1883, y la primera Escuela Politécnica en Quito, en 1869, que funcionó por breve tiempo hasta 1876. Es recién en 1954, con la creación de la Junta Nacional de Planificación (Junapla), y luego con el diseño de los primeros planes de desarrollo en 1964 y 1973, que las instancias estatales y los sectores empresariales empiezan a interesarse en los problemas que planteaba la escasez de recursos nacionales, para responder a los retos de la necesidad de fortalecer las capacidades científicas y tecnológicas que el desarrollismo temprano exigía como condición para emprender la industrialización por sustitución de importaciones puesta a la orden del día por esos planes.

Fue precisamente, a partir de 1973, que tal interés se tradujo en la creación de la primera instancia orgánica que hará de la ciencia y la tecnología una variable indispensable de la planificación económica y social: la División de Ciencia y Tecnología de la Junapla.

Para 1979, en medio del proceso de retorno a la constitucionalidad, con nueva normativa aprobada en referéndum, la institucionalización dará un salto cualitativo con la creación de la Ley del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SNCT), mediante Decreto Supremo número 3811 del 7 de agosto. Se establece, entonces, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) como organismo directivo del SNCT, encargado de:

[...] Definir, dictar, orientar y coordinar las políticas de desarrollo y aplicación de ciencia y tecnología de conformidad a los intereses nacionales; y, asesorar al Consejo Nacional de Desarrollo, Conade (Ibídem: 99).

Operativamente, el SNCT dispondría de una dirección ejecutiva y unas comisiones sectoriales. Las autoridades del Ejecutivo mostraban una clara disposición a apoyar la consolidación y fortalecimiento del SNCT, que se expresaba en los siguientes términos:

Si bien en cuanto a la creación de tecnología poco o nada hemos avanzado, en cambio en la investigación científica algunos pasos ha dado el país en las últimas dos décadas. Las ciencias sociales han incorporado los métodos propios de las ciencias positivas y... nos han permitido progresar significativamente en el conocimiento de

la realidad del país en lo económico, social, cultural y político. Pero no puede decirse lo mismo de las ciencias exactas y biológicas que conservan su carácter embriológico. No es entonces alentador el panorama de la actividad científica en Ecuador, y bien conocen ustedes que el futuro de una sociedad depende cada vez más de los avances científicos y de las innovaciones técnicas. Los países que más progresan son los que mejor tecnología poseen... Es por tanto indispensable abandonar ciertos criterios tradicionales según los cuales el país en materia científica y tecnológica nada puede hacer, y concluir en que la independencia nacional y el ejercicio de nuestra soberanía exigen dar una alta prioridad a la ciencia y a la técnica. (Hurtado, 1980: 11).

La coincidencia de la crisis de la deuda y otros eventos adversos naturales, políticos e ideológicos, hizo que los auspicios quedaran como retórica inicial, y que la ciencia y la tecnología fueran desplazadas a niveles de baja prioridad práctica. Las asignaciones presupuestarias requeridas para las tareas del SNCT no se efectivizaron, con lo que se quebraron las posibilidades de acumular experiencia y resultados. Fueron unos años de travesía por el desierto para quienes se dedicaban a esas labores. “Lo más grave en este aspecto es que los fondos efectivamente transferidos por el Estado al Conuep para la investigación en el período 1982-92 representan apenas el 13% de la asignación legal correspondiente”.<sup>1</sup> Según Iván Carvajal,

“las rentas universitarias totales constituyen menos del 2% del PIB, con mecanismos de compensación transitorios, con atrasos sistemáticos y con montos irrisorios para investigación. Los Gobiernos no cumplen el artículo 47 de la Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas” (Conuep, 1992).<sup>2</sup>

Aun en estas condiciones no dejaron de existir iniciativas interesantes.<sup>3</sup> Los resultados de su ejecución, sin embargo, se constituyeron en síntomas de las reales capacidades existentes en la comunidad científica ecuatoriana, sobre todo en su instancia universitaria.

<sup>1</sup> Conuep (1992). *Informe de la Comisión para la Investigación Científica y Tecnológica 1983-1992*. Quito. Citado en Senacyt, Fundacyt (1996: 382).

<sup>2</sup> Carvajal, Iván. “Universidad: ¿crisis o desarrollo?”, citado en Senacyt, Fundacyt (1996).

<sup>3</sup> Véase el cuadro adjunto “Algunas iniciativas en ciencia y tecnología en los últimos años”.

Es útil al respecto recoger la experiencia siguiente: en 1991, el Conacyt, como respuesta a la demanda de cinco universidades (Escuela Politécnica Nacional, Escuela Politécnica del Litoral, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Universidad Católica Santiago de Guayaquil y Universidad de Cuenca), que exigían el financiamiento de proyectos en ciencia y tecnología, solicitó un crédito ante el BID y convocó a concurso de proyectos. Los resultados fueron decepcionantes, pues los trabajos presentados por las universidades no fueron formulados en forma técnica y adecuada, siendo, a veces, a criterio de sus evaluadores, no mucho más que simples listados de equipos, con objetivos inconsistentes, por lo que el proceso quedó en suspenso hasta 1993. La ejecución de algunos de esos proyectos, debidamente reformulados, se inició en 1996.

Para 1994, luego de evaluar como deficiente la actividad y la orientación del SNCT, se reformula la política de ciencia y tecnología del Estado ecuatoriano y su institucionalidad. Se da así fin a la existencia del Conacyt y nace la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (Senacyt), mediante Decreto Ejecutivo 1603, publicado en el Registro Oficial de 5 de abril de 1994, adscrita a la Vicepresidencia de la República. Las finalidades del nuevo organismo rector de ciencia y tecnología en el país se centran en:

[...] Estimular las interrelaciones entre el Gobierno, universidades, escuelas politécnicas y empresas para la coordinación, contando con soportes financieros necesarios. (Senacyt, Fundacyt, 1996).

La Senacyt operaría bajo común acuerdo con la Vicepresidencia, y con la asesoría de un Consejo Asesor de Ciencia y Tecnología (CACT). Además, se crea la Fundación para la Ciencia y la Tecnología (Fundacyt), conformada con la participación de universidades y escuelas politécnicas, ONG, cooperativas y comunidad científica organizada, cuya función sería el apoyo y el financiamiento.

Con la nueva estructura legal y operativa, Ecuador emprende el I Programa de Ciencia y Tecnología, financiado en su mayor parte con fondos del BID, previsto para el período 1996-2000 y extendido en su ejecución hasta el año 2002. Era la época en que la retórica gubernamental sostenía que:

Los vientos soplan a la nave mundial con rumbo hacia los mares del libre mercado. Hay

una sola forma de conseguir el pasaje para embarcarse en esta nave: es necesario equiparse con ciencia, tecnología e innovación. Conseguir el boleto es encaminarse al desarrollo; lo contrario sería estancarse en la pobreza. (Senacyt, Fundacyt, 2002).

En el I Programa de Ciencia y Tecnología de la Senacyt, en un diagnóstico de la situación de la ciencia y la tecnología en Ecuador, se afirma que el sistema científico-tecnológico no se ha consolidado, e indica que los recursos asignados para investigación y desarrollo han sido escasos frente a los requerimientos. Anota que alrededor del 80% de los potenciales investigadores se encuentran en el sistema universitario, sea público o privado, junto a los cuales existen instituciones estatales que laboran en investigación y desarrollo, como el Instituto Nacional Autónomo de Investigaciones Agropecuarias (Iniap), el Instituto Nacional de Pesca (INP), el Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (Inamhi) y el Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical (Inhmt). En el sector privado industrial destaca una escasa o inexistente actividad de apoyo a la innovación, encontrando excepciones en el sector petrolero, camaronero y en la industria de alimentos.

Este diagnóstico establece también que las unidades de investigación están desarticuladas entre sí, entre ellas y los posibles usuarios y entre redes de conocimiento internacional. La conexión con las redes internacionales se realiza de manera individual, a nivel de relaciones personales. Las relaciones entre el sistema universitario y el sector productivo son débiles o inexistentes.

El inventario que consta en este diagnóstico, para 1996, corresponde a 400 unidades de investigación en el país, 1.500 investigadores y técnicos (50 a nivel de doctorado, 200 a nivel de maestría y el resto de tercer nivel), 723 proyectos de investigación (42% del área agropecuaria, 23% de ciencias exactas y naturales y 19% de las ingenierías), con publicaciones en revistas científicas internacionalmente reconocidas en el orden de 3,9 artículos por millón de habitantes de población, solo superados por Bolivia (3,8), como la productividad más baja entre los países andinos. El financiamiento es del orden del 0,15 al 0,20% del PIB, uno de los más bajos del continente, y compuesto casi exclusivamente de fondos estatales con bajísima participación del sector empresarial privado.

Si bien se indica que las universidades concentran potencial, se hace notar también que la estructura universitaria no favorece la investigación científica y se exponen algunas razones, entre otras: las universidades proponen proyectos pequeños; las investigaciones generalmente son de carácter unidisciplinario; las iniciativas provienen de docentes que figuran como directores; los resultados tienen escasa difusión; los investigadores son mayoritariamente de tercer nivel, siendo escasos los investigadores de cuarto nivel; las remuneraciones de los investigadores son bajas; las estructuras organizativas universitarias no están diseñadas para favorecer la actividad investigadora. Se reconoce que el Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (Conuep) trató de institucionalizar la investigación universitaria, estableciendo procedimientos y prácticas para la solicitud, selección y evaluación de proyectos de investigación; sin embargo, las debilidades anotadas y los continuos recortes presupuestarios desestimularon la función de investigación.

El I Programa de Ciencia y Tecnología de Senacyt y Fundacyt contó con un crédito del BID de 26 millones de dólares, complementado con un aporte local de 4 millones. Su ejecución debió abarcar el período 1996-2000, pero

“dos ampliaciones fueron necesarias por estas causas: la suspensión de desembolsos del BID, porque el Ministerio de Finanzas incumplió la contraparte prevista en el contrato, y el retraso en los desembolsos por parte del Gobierno central en razón de un deficiente flujo de caja. El programa concluyó en 2002...” (Senacyt, Fundacyt, 2002: 10-11).

De los 26 millones de dólares programados del crédito BID, 18 millones 600 mil dólares se destinaron para las siguientes actividades del programa: 10 millones para proyectos de investigación científica, 1,6 millones para proyectos de innovación tecnológica, y 7 millones para capacitación (Ibidem: 12).

La evaluación del impacto de los trabajos ejecutados concluyó en que nueve proyectos de investigación en ciencia y tecnología y tres proyectos de innovación tecnológica generaron un impacto equivalente al costo total del programa, y representaron menos del 10% del financiamiento otorgado. El resultado exitoso de estos 12 proyectos emblemáticos, sin



embargo, no significaba que las falencias en ciencia y tecnología se hubieran superado; eran solo casos exitosos en medio de una experiencia más amplia.

Las políticas trazadas desde 1996 continuaban vigentes para la Senacyt, y en 2002 se concluyó que el desarrollo de la ciencia y la tecnología era muy limitado, y que era necesario mantener las políticas trazadas en el I Programa de Ciencia y Tecnología,

Planteando como meta un escenario moderado para el año 2010, con crecimientos anuales superiores al 9% tanto en número de investigadores activos como en la inversión en investigación y desarrollo. (Ibídem: 20).

Para el año 2005, en su política nacional de ciencia, tecnología e innovación, la Senacyt y la Fundacyt recapitulan lo logrado hasta el momento en los siguientes términos:

En la última década, con el I Programa de CyT (1996-2002) se logró fortalecer la capacidad de los agentes de investigación científica y desarrollo tecnológico mediante la dotación de infraestructura física y formación de nuevos investigadores con nivel de maestrías y doctorados. Se generó conocimiento a través de proyectos de investigación y desarrollo [...]. Sin embargo, la principal limitación de este programa fue el escaso análisis de la demanda de servicios científicos y tecnológicos, ya que el análisis se centró exclusivamente en la oferta de CyT, y la convocatoria se basó en líneas de investigación excluyentes, con nula participación de áreas como las ciencias sociales y humanas [...] Los recursos disponibles para CyT han sido tradicionalmente muy limitados... En el sector privado ecuatoriano todavía existe escepticismo y cierta resistencia hacia los centros de investigación [...] frente a la falta de incentivos tributarios y a la escasa vinculación entre las universidades y el sector productivo, la empresa ecuatoriana prefiere importar tecnología [...] El número de investigadores del país es reducido [...]. Solo un 10% está dedicado a tiempo completo [...] Solo un 10,4% de los investigadores tenía título de doctorado [...] (Carpio, 2005: 5-6).

En 2006, para reestructurar y fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, se establece que la Senacyt es una entidad adscrita a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades),

que para fines técnicos, administrativos, operativos y financieros ejercerá sus funciones y atribuciones de manera independiente y desconcentrada. En este marco, Fundacyt desaparece.

Para el año 2007, el escenario de la ciencia y tecnología en el país vive una nueva reorientación. Esta vez se trata de la instauración de un Gobierno que propone la revolución ciudadana con la readecuación general de todas las instituciones políticas nacionales y las relaciones sociales que regulan.

En este nuevo contexto, se promueve una nueva política nacional de ciencia, tecnología e innovación del Ecuador 2007-2010, que forma parte del Plan de Desarrollo Humano del Ecuador 2007-2010. Esta política plantea que la ciencia y tecnología se pongan al servicio del país, que se articulen con todas las áreas del Estado en cuanto a sus principales objetivos, estrategias y acciones, y que posibiliten el tránsito de una sociedad dependiente de un modelo productivo a otro sustentado en el uso, acceso y difusión del conocimiento.

Institucionalmente, la Senacyt sigue formando parte de la estructura de Senplades, y se crea un Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales. En esta nueva época, la retórica sobre el tema también se reorienta, incorporando las nociones de desarrollo sostenible y participación de la sociedad para exigir cumplimiento de la nueva política.

Se establecen como políticas prioritarias: el desarrollo humano; el desarrollo social y productivo; la comunicación pública de ciencia, tecnología e innovación; la transversalidad y convergencia; el fortalecimiento del sistema y el financiamiento sustentable.

En este nuevo contexto se favorecen nuevas experiencias; por ejemplo, en consistencia con la tendencia global sobre la implementación de “ciudades tecnológicas” y las preocupaciones propias de la era pospetrolera, Ecuador, a través de la Senacyt, impulsa la construcción del primer parque tecnológico del país, el Parque del Conocimiento de la Espol. El objetivo de estos parques es integrar el conocimiento científico multidisciplinario, de manos de las universidades, con el sector productivo de una sociedad para favorecer el desarrollo y la innovación.

A partir de 2009 se hizo necesario hacer un alcance al Plan Nacional de Desarrollo Humano, para adecuar



Cuadro Nº 1: Algunas iniciativas en ciencia y tecnología en Ecuador a partir de los ochenta

2007	Iniap	Liberación de tres nuevas variedades mejoradas de papa.
2007	Opinión	Proyección del Ecuador como un país exportador de GLP.
2006	Centro de transferencia y desarrollo de tecnología	Creación de una biofábrica para el rescate de los recursos fitogenéticos de la provincia de Pastaza.
2006	Escuela Politécnica del Ejército	Desarrollo de un protocolo para la biorremediación de aguas subterráneas contaminadas con petróleo crudo en el distrito amazónico.
2006	Escuela Politécnica del Ejército	Bioremoción del tiosulfato de plata presente en aguas residuales provenientes del tratamiento en poscosecha para flores sensibles al etileno mediante el uso biotecnológico de Thiobacillus, Thioparus y Cladosporium.
2006	Escuela Superior Politécnica del Litoral	Generación eléctrica alternativa para uso doméstico utilizando combustible hidrógeno.
2006	Ingeniería de Procesos de la Escuela Politécnica Nacional	Diseño y construcción de prototipos electrónicos digitales de bajo costo para el monitoreo, control y automatización de procesos productivos en el sector eléctrico, industrial y de telecomunicaciones.
2006	Iniap	Generación de clones y variedades tolerantes a sequía para la Sierra central.
2005	Biodiversity International	Obtención de nuevas variedades de cacao.
2005		Utilización de nuevas tecnologías en extracción minera.
2003	Iniap	Desarrollo de mejores estrategias de manejo para las enfermedades causadas por Phytophthora Infestans, en cultivo de solanáceas usando marcadores moleculares.
2002	Iniap	Obtención de nuevas variedades de yuca para uso en fresco, y extracción de almidón y/o harina.
2002	Pronaca	Prevención de la proliferación de un hongo en los cereales.
2000	Universidad de Cuenca	Creación de red extensa con equipos automáticos en el monitoreo hidrometeorológico.
1997	Iniap	Producción y multiplicación de semilla de calidad de las variedades Superchola, I-Gabriela e I-Fripapa en la provincia del Carchi.
1997	No especificado	Creación de <i>software</i> hospitalario para digitalizar la información médica en hospitales.
1996	Iniap	Multiplicación de semilla de las variedades mejoradas de café.
1996	No especificado	Se empezó a explotar comercialmente en Ecuador la tecnología basada en el estándar Internet.
1994	Iniap	Desarrollo de materiales tolerantes a sequía para zonas semisecas.
1984	Iniap	Introducción de variedades, ensayo de rendimiento y manejo de poblaciones segregantes de fréjol.
1984	Iniap	Introducción de material genético de algodón: Manabí.
1983	Iniap	Evaluación de la resistencia a Puccinia striiformis sp. Tritici y P. recóndita de 13 variedades promisorias de trigo, Triticum spp.

Fuentes: Iniap, Espol, ESPE, Internet. **Elaboración:** Centro de Investigaciones Económicas (CIEC), Espol.

sus lineamientos a lo determinado por la Constitución de 2008, por lo que se elaboró el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural.

Entre los datos de ciencia y tecnología hechos públicos, se destaca una intervención del secretario nacional de Ciencia y Tecnología en enero de 2010:

(...) en años anteriores se evidencia una ejecución muy irregular. La inversión en ciencia y tecnología pasó de 1'898.627,66 en 2006 a 1'933.301,23 en 2009. Durante los tres últimos años, el Gobierno nacional ha invertido un promedio de 16'520.872,66 de dólares anuales en proyectos de investigación + desarrollo + innovación (I + D + i) y fortalecimiento del talento humano, mientras que en los 13 años anteriores (1994-2006) solo se logró una inversión promedio de 2'233.694,97 de dólares anuales.

### **Nueva Constitución y nuevo plan de desarrollo: ¿nuevos tiempos para ciencia, tecnología y saberes ancestrales?**

La Constitución vigente en Ecuador, en primera instancia, en su título II: Derechos, capítulo segundo: Derechos del Buen Vivir, sección cuarta: Cultura y Ciencia, artículo 25, incorpora la ciencia en términos de derechos y beneficios de las personas, y como parte de un sistema cultural que las vincula con los saberes ancestrales.

Luego, en su título VII: Régimen del Buen Vivir, capítulo primero: Inclusión y equidad, sección octava: Ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, artículos 385 a 388, se amplía la visión para vincular ciencia, tecnología e innovación con saberes ancestrales en un solo sistema nacional, cuyas finalidades deben realizarse en el contexto del respeto ambiental, cultural y político, con claras responsabilidades estatales en su conformación, financiamiento y funcionamiento.

Se puede anotar, a la luz de la normativa constitucional citada, que los actores políticos que elaboraron la Constitución concibieron a la ciudadanía como beneficiaria de los resultados de una ciencia y tecnología modernas, y de unos saberes ancestrales cuya producción y distribución se encarga a un sistema institucionalizado en el Estado. Todo esto orientado a la consecución del buen vivir.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007 a 2010, se anota la importancia de la ciencia, la tecnología y la cultura locales para enfrentar uno de los desafíos para el desarrollo humano en Ecuador:

Construir las bases de un proyecto nacional de desarrollo: sin la generación de un pensamiento crítico de carácter nacional, apoyado en el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la cultura locales, será imposible proyectar hacia futuro un modo de desarrollo que brinde respuestas efectivas a los problemas internos del país (Senplades, 2007-2010: 34).

En la concepción del plan, la importancia de la ciencia y la tecnología se destaca en el segundo de los 12 objetivos: mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía, por lo que se establece una política y estrategias para promoverlas, fortaleciendo el sistema nacional. Específicamente:

Política 2.5. Promover la investigación científica y la innovación tecnológica para propiciar procesos sostenibles de desarrollo (Senplades, 2007-2010: 120).

De esta manera, tanto en la Constitución como en el Plan Nacional de Desarrollo, la ciencia, la tecnología y la innovación forman parte de un sistema institucional de carácter cultural amplio, cuyos principales componentes: modernos y ancestrales, deben ser igualmente promovidos por el Estado. Ni la sociedad civil ni el Estado en Ecuador poseen tradiciones culturales o políticas que permitan asegurar el logro de lo propuesto en este campo. Así, la tarea histórica planteada es un reto para todos los actores sociales y políticos, tanto en el ámbito académico como en el de la producción y la sociedad en general.

Concretamente, más allá de las iniciativas aisladas desde diferentes centros de investigación y universidades, en la actualidad predomina la tradición societal y estatal en estos temas, por lo que no hay aún manera de analizar, por ejemplo, si el diálogo de saberes modernos y ancestrales se está realizando, y si eso afecta o no a la labor científica y tecnológica modernas que realizan los actores del sistema.

### **Una mirada sobre algunos indicadores**

La tradición en el manejo de indicadores permite hacer un análisis de lo que hasta hace muy poco era el sistema nacional de ciencia y tecnología en el país.

Para ello contamos con la información difundida por la Senacyt (2009): Indicadores de actividades científicas y tecnológicas. Ecuador, 2009.

El análisis se concentrará en los recursos económicos y humanos utilizados en el sistema, así como en los productos obtenidos con el uso de esos recursos. Se incluirán también algunas comparaciones entre indicadores nacionales e internacionales.

### Inversión de recursos económicos en ciencia y tecnología

Los indicadores de recursos económicos destinados por el país a la ciencia y la tecnología ponen en evidencia la real prioridad que el Estado y la sociedad ecuatoriana le asignan a estos temas.

Considerando la inversión total en ciencia y tecnología como porcentaje del PIB, la tabla 1 muestra que entre los años 2003 y 2007 sus valores van del 0,07 al 0,23%, con un punto de quiebre entre 2005 y 2006, momento en el que creció desde el 0,06% al 0,20%. Aunque es innegable el crecimiento anotado, los niveles de inversión alcanzados son insuficientes

Pese a la evidente desigualdad entre ellos, de manera general se estima como muy baja la asignación de recursos nacionales para actividades científicas y tecnológicas en los países latinoamericanos. Ecuador no es la excepción en este campo, sin embargo, es necesario subrayar su esfuerzo por incrementar esas asignaciones a partir del año 2006.

Por otra parte, este mismo informe indica, a nivel nacional, la inversión por sector de financiamiento: Gobierno, empresas, educación superior, organismos sin fines de lucro, extranjeros y otros. Durante el período, el Gobierno es el mayor financiador de las actividades científicas y tecnológicas en el país; su participación concentra alrededor del 70%. Este resultado verifica la reducida contribución del sector empresarial privado y de las instituciones de educación superior al financiamiento de la investigación.

### Recursos humanos en ciencia y tecnología

Los indicadores de recursos humanos destinados por el país a la ciencia y la tecnología permiten conocer el capital humano con que cuenta el país en este campo. Los datos acerca del total de personas

Tabla Nº 1: Inversión total en ciencia y tecnología

Indicador	2003	2004	2005	2006	2007
Gasto I+D+I, en porcentaje con relación al PIB	0,07%	0,07%	0,06%	0,20%	0,23%
Gasto I+D+I, por habitante	\$ 1,46	\$ 1,40	\$ 1,41	\$ 6,33	\$ 7,38

Fuente: Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (Senacyt).

Elaboración: Centro de Investigaciones Económicas (CIEC) Espol.

y están entre los más bajos de América Latina.<sup>4</sup> En cuanto a la inversión total en ciencia y tecnología por habitante, en el mismo período pasa de \$ 1,46 en 2003 a \$ 7,38 en 2007.

Comparando cifras del Ecuador y otros países para el año 2007 (Senacyt, 2009), se pone de manifiesto que en ese período solo Colombia presentó cifras inferiores, mientras que Uruguay y Argentina las duplican; Brasil y España las quintuplican y Estados Unidos invierte una proporción 11 veces superior de su PIB en actividades de ciencia y tecnología.

involucradas en las diversas labores científicas y tecnológicas revelan un incremento relativo en el período 2003-2007.

La tabla Nº 2 muestra el total de personal involucrado en actividades de ciencia y tecnología, con relación al total de la población económicamente activa del país; se calculan personas físicas por cada mil. Se incrementa desde 0,15 en 2003 hasta 0,32 en 2007, y calculado como equivalencia a jornada completa, pasó de 0,11 a 0,21 en el mismo período.

La diferencia de valores evidencia la relativamente elevada proporción de personal involucrado en actividades científicas y tecnológicas que labora en

<sup>4</sup> A fin de comparar cifras, cabe señalar que el promedio de gasto en I+D con relación al PIB de América Latina y el Caribe era del 0,67% para el año 2007.

jornadas de tiempo parcial o por temporadas. Esta precariedad en la dedicación laboral del personal desfavorece la continuidad y la acumulación progresiva de resultados de los proyectos, programas y procesos científicos y tecnológicos. Igualmente, se observa que el nivel de formación académica y profesional alcanzado por el personal de investigadores en el país ha variado poco en el período 2003 a 2007.

Los datos acerca del total de personas involucradas en las diversas labores científicas y tecnológicas revelan un incremento general del 37,7%, pasando de 2.628 personas en el año 2003 a 3.619 en el año 2007, aunque con una trayectoria descendente hasta 2005 y un quiebre hacia arriba en 2006.

En este crecimiento general para el período, es notable la desigualdad entre los distintos componentes del personal. Así, es el número de investigadores el que más se incrementa, pasando gradualmente de 845 personas en 2003 hasta 870 personas en 2005, con un quiebre para 2006 en que alcanza 1.555 personas, llegando a 1.615 en 2007. Esto representa un incremento del 91,1% entre el inicio y el final del período.

El personal técnico, de apoyo y de servicios, por su parte, se incrementa en menores proporciones en el período. Pasan de 331, 710 y 706, respectivamente, en el año 2003, a 471, 767 y 752 en el año 2007, luego de sufrir caídas severas entre los años 2004 a 2006.

De manera general, se debe destacar que en lo relacionado con el crecimiento del personal se estaría avanzando en una dirección correcta al fortalecer en mayor medida al personal investigador, que es aquel que se encarga de la labor esencial del proceso de desarrollo científico y tecnológico.

## Productos de la ciencia y la tecnología

Las solicitudes y concesiones de patentes, así como las publicaciones en distintos medios, permiten apreciar niveles de desempeño en cuanto a resultados de la investigación científica y tecnológica tanto de posibles aplicaciones empresariales como de carácter académico.

En lo referente a patentes solicitadas, los datos de la tabla N° 3 indican que en Ecuador la cantidad de solicitudes por parte de residentes nacionales o extranjeros se incrementó en el período 2003 a 2007, pasando de 422 a 761. Lo relacionado con el número de patentes otorgadas no ha seguido la misma tendencia; por el contrario, ha descendido levemente.

Los datos de publicaciones científicas y tecnológicas se extraen de diferentes registros. Cada uno de ellos se especializa en distintas disciplinas científicas y tecnológicas. Aunque en la mayoría se aprecia una tendencia creciente, esto varía de una disciplina a otra.

## A manera de conclusión

En Ecuador el discurso de la ciencia y la tecnología modernas creó un aparente consenso entre las élites nacionales e internacionales. Los Gobiernos, por su parte, también han puesto su cuota de retórica a favor de estas y de la necesidad de impulsarlas para obtener el desarrollo nacional.

Ese consenso trajo consecuencias prácticas, de manera que en las últimas décadas, los actores del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación (SNCT) han invertido esfuerzos con algunos frutos.

Tabla N° 2: Personal en ciencia y tecnología

Indicadores*	2003	2004	2005	2006	2007
Personas físicas	0,15	0,16	0,17	0,36	0,32
Equivalencia jornada completa	0,11	0,13	0,14	0,23	0,21
Por nivel de educación	2003	2004	2005	2006	2007
Doctorado	10,4%	8,7%	7,9%	6,9%	7,2%
Maestría	24,6%	29,1%	31,5%	33,6%	33,9%
Licenciatura o equivalente	65,0%	62,2%	60,5%	59,4%	58,8%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

\* Por cada mil personas en la población económicamente activa (PEA).

Fuente: Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (Senacyt).

Elaboración: Centro de Investigaciones Económicas (CIEC) Espol.

Tabla Nº 3: Solicitud de patentes, patentes otorgadas y publicación en revistas científicas

Indicador	2003	2004	2005	2006	2007
Solicitud de patentes	422	485	591	756	761
Patentes otorgadas	40	45	41	40	37
Publicaciones SCI-Search	176	173	234	226	228
Publicaciones Pascal	113	87	96	82	88
Publicaciones Inspec	20	7	6	29	31
Publicaciones Compendex	14	8	21	23	26
Publicaciones Chemical ABS.	35	25	22	18	20
Publicaciones Biosis	50	50	74	62	65
Publicaciones Medline	47	36	42	36	38
Publicaciones Cab Internat.	53	60	34	56	61

Fuente: Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (Senacyt).

Elaboración: Centro de Investigaciones Económicas (CIEC) Espol.

Aunque esos esfuerzos se han realizado en un contexto de escasa o nula implementación de la legislación relativa a planes y programas, el bajo impacto de políticas institucionales de CyT e innovación en los sectores productivos, la insuficiencia o falta de asignación de recursos o su tardía efectivación, y las características poco dinámicas del SNCT por la desarticulación de los débiles organismos que lo constituyen, no debe ser motivo para desconocer que hoy el país dispone de infraestructura, personal de investigadores, institucionalidad, proyectos importantes y otros recursos que antes no tenía.

Siendo evidentes las debilidades de la sociedad y del Estado en el campo de la ciencia, la tecnología y la innovación, lo cierto es que, si bien es poco lo positivo que se ha logrado, eso no lo hace menos valioso para el país. No debe, por tanto, perderse por ningún motivo.

En este contexto es relevante considerar como dato importante, el discurso de la Conaie con los saberes ancestrales y la plurinacionalidad e interculturalidad como propuestas básicas de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas para reconstruir la nación y el Estado ecuatorianos sobre una nueva base de unidad en la diversidad.

El impacto de este nuevo discurso se ha hecho evidente en la Constitución actual, y su disposición de establecer un Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología y Saberes Ancestrales que, de llevarse a la práctica junto con la búsqueda del buen vivir, *sumak*

*kawsay*, alterará en el país las concepciones y prácticas en las actividades científicas, tecnológicas y de saberes, tanto modernos como ancestrales.

Al menos en parte esto se empieza a poner de manifiesto en el incremento de asignaciones presupuestarias desde 2007, lo que, por sí mismo, no es condición suficiente, pero sí, desde luego, necesaria para que ciencias, tecnologías y saberes modernos y ancestrales de los ecuatorianos dejen de caminar por el desierto y se cultiven y florezcan en el jardín de la participación ciudadana y comunitaria.

## Bibliografía

- Asamblea Constituyente (2008). *Constitución de la República del Ecuador*.
- Bunge, Mario (1980). *Epistemología. Ciencia de la ciencia*. Barcelona, España: Editorial Ariel.
- Carpio, A. (ed.), (2005). *Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Ecuador*. Quito, Ecuador: Senacyt-Fundacyt.
- Hurtado, Osvaldo (1980). "Discurso en inauguración del primer seminario sobre política de desarrollo científico y tecnológico". En *Revista Economía y desarrollo*. Quito: Facultad de Economía, PUCE.
- Quevedo, Carlos (2001). "Ciencia, Tecnología y Desarrollo Nacional". En *Revista Politécnica* Vol. 22, N° 1. Quito, Ecuador: Escuela Politécnica Nacional.
- Ricyt, Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología. [www.ricyt.org](http://www.ricyt.org)
- Senacyt-Fundacyt (1996). *Políticas de las ciencias y la tecnología. I Plan Nacional de Investigación Científica y Tecnológica*. Quito, julio 1996.
- Senacyt-Fundacyt (2002). *Por la ruta de la ciencia. Programa de ciencia y tecnología 1996-2002*. Quito, Ecuador.



Senacyt (2009). *Indicadores de actividades científicas y tecnológicas*. Ecuador.

Senplades. *Plan Nacional Desarrollo Humano 2007 a 2010*.

Senplades. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 a 2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*.



LAS IZQUIERDAS con VELASCO IBARRA!

Loja, 1944. Marcha en apoyo a José María Velasco Ibarra

# 3. Política



# EVOLUCIÓN POLÍTICA, PARTICIPACIÓN Y NUEVO DISEÑO INSTITUCIONAL

**Ramiro Viteri G.**

*Profesor investigador y procurador de la FLACSO Sede Ecuador*

Analizar y entender el comportamiento político del Ecuador de los últimos cincuenta años constituye una tarea compleja, como se deduce de lo expuesto en los artículos, “Política y movimientos sociales en Ecuador de entre dos siglos” de Jorge León, “Participación, desconfianza política y transformación estatal —La innovación participativa en la Constitución ecuatoriana 2008—” de Franklin Ramírez, “Transición hacia el centralismo burocrático” de Guillaume Fontaine y José Luis Fuentes, e “Instituciones políticas y consolidación democrática en Ecuador” de Marco Córdova.

Estas últimas décadas de actividad política han estado marcadas por cambios en el diseño institucional del Estado, y se inscriben en la constante de lo que ha constituido la vida política del país en su período republicano: inestabilidad, cambios e innovaciones constitucionales como medio para resolver los problemas, enfrentamientos de grupos de poder, énfasis diferentes en las agendas de políticas públicas. Estos años han venido acompañados de matices que se destacan en los análisis incluidos en este informe, en los que se muestra la singularidad frente a otros períodos histórico políticos republicanos.

El inicio de la era petrolera representa una manifestación más de la presencia de grupos de poder en el manejo de la política y la economía, esta vez con fuerte articulación con los intereses de las transnacionales petroleras interesadas en cooptar, con sus pares nacionales, el control de la producción y renta

petroleras. Una vez establecidas las reglas del juego de la nueva institucionalidad a regir en el país desde los años setenta y diseñados los contratos petroleros, la década termina en la búsqueda de un modelo y período democrático que consolide y legitime lo actuado en dictadura.

La renta petrolera jugó un papel clave en el redimensionamiento de la economía ecuatoriana, la creciente urbanización, la aparición de una clase media ascendente y consumista, la consolidación y enriquecimiento aún mayor de una clase acomodada, y, fundamentalmente, en cierta redistribución de pesos y contrapesos de grupos de poder y su influencia en el manejo político del país.

El resultado fue una modernización desigual del país, el impulso de una institucionalización política y administrativa con resultados asimétricos, con beneficio para ciertos grupos poblacionales y alrededor de grandes urbes como Quito y Guayaquil registrando, como regla general, pobres rendimientos frente a los recursos invertidos.

La Constitución de 1978 refleja el énfasis que daban los actores políticos del momento a un diseño que fortalecía el régimen de partidos, como prerrequisito para la estabilidad democrática y la real institucionalización del país. Esto quedó en postulados. Los resultados fueron la presencia dominante de partidos que se presentaron en la disputa política siempre relacionados con espacios de grupos de poder hegemónicos de Costa y Sierra.



En efecto, partidos y agrupaciones políticas como Social Cristiano, Democracia Popular, Concentración de Fuerzas Populares, Izquierda Democrática, Partido Roldosista Ecuatoriano y opciones políticas provenientes de los mismos, como el Partido Unidad Republicana, y movimientos políticos, como Pachakutik, Sociedad Patriótica, lograron llegar directa o indirectamente a la Presidencia, aunque sin mayorías absolutas en materia de representación parlamentaria, lo que significó un permanente esquema de negociación de agendas y repartos en medio de períodos casi alternados de enfrentamientos y colaboración Ejecutivo-Legislativo. En este proceso, pocos logros en materia de reformas sustantivas se pudieron llevar a cabo.

Perseveró un modelo desarrollista, con orientaciones que privilegiaron la apertura hacia el exterior, basada en completar el financiamiento de la agenda del desarrollo con capital foráneo, relajando las exigencias de control legal para habilitar el juego de la economía de mercado, lo que obligó a privilegiar la satisfacción de los requerimientos de financiamiento externo y su condicionalidad, relegando a un segundo plano las inversiones en sectores sociales.

En este contexto, se formularon políticas públicas desiguales y poco uniformes pero con un hilo conductor de manejo económico que buscaba estabilidad en medio de un contexto de incertidumbres políticas. La flexibilidad normativa desembocó en abusos de prácticas de mercado que terminaron en la crisis bancaria de 1999, con graves repercusiones sociales, financieras y políticas, así como en la implantación de la dolarización en enero de 2000.

Las reformas políticas propuestas y discutidas hasta 1998 se relacionaron con temas como la duración de los períodos presidenciales y de diputados, la participación de independientes en política, la base política territorial para la elección de diputados. En lo económico, se propusieron leyes para asegurar los equilibrios monetario y fiscal, el control del manejo de la deuda, la apertura del sector externo y el consecuente interrelacionamiento con mercados financieros y productivos internacionales.

En realidad, se podría considerar que el modelo de desarrollo económico caminó desde 1979 sin debates excesivos sobre su sentido de dirección. El modelo se afectó más por acontecimientos inesperados, como

los dos conflictos armados con Perú, fenómenos naturales que amenazaron las finanzas públicas, como el sismo de 1987 que dañó el Oleoducto Transecuatoriano y afectó la exportación petrolera, y el desastre por la inundación de La Josefina.

En la crisis bancaria de fines de los noventa se juntaron una legislación aperturista de pocos controles sobre ciertos espacios del mercado financiero, conductas de abusos de grupos de poder, crisis internacional de los precios del petróleo, fenómenos naturales y una burocracia comprometida con el dictamen de intereses creados.

El debate alrededor de lo político se desarrolló a pesar de las desigualdades y asimetrías, en una dinámica de incorporación de nuevos actores. Los cambios de avanzada que en los setenta y parte de los ochenta fueron liderados por organizaciones gremiales y sindicales, fueron protagonizados luego por nuevos partícipes, como el movimiento indígena, cuya incursión generó una modificación en el debate y propuesta de políticas públicas en el país. Su presencia, con la de nuevos espacios de organización ciudadana, interesados en cambiar ciertos paradigmas de una democracia excluyente y poco preocupada de los temas de sociales y de equidad, desembocó en la aprobación de una nueva Constitución en 1998.

La Constitución de 1998 marca un hito desde el retorno último a la democracia en 1979, en querer modernizar el país. Se introduce la constitucionalización de los derechos personales, ejercidos a través de recursos de amparo, se consolida el concepto de descentralización fiscal hacia municipios y organismos seccionales, se establecen los principios de la oralidad en la administración de justicia y se diseñan esquemas más estrictos para el control de la corrupción, entre los elementos que más merecen destacarse.

No obstante, el doble discurso con que los Gobiernos de turno, la llamada “partidocracia” y los movimientos políticos actuaron a partir de la aprobación de la Constitución de 1998, inmovilizaron las reformas necesarias para obtener la plena vigencia de la nueva Carta Política, como ya había ocurrido antes, a través de los bloqueos Ejecutivo-Legislativo.

A partir de 2008, se plantea de nuevo la ilusión de que con una nueva Constitución se abrirá el camino

que permita al país y su sociedad alcanzar soluciones a problemas históricos de arrastre.

Basada en lo que se conoce como neoconstitucionalismo, la nueva Carta Política aprobada en octubre de 2008 incorpora cambios profundos que apuntan a reforzar más la constitucionalización del ejercicio de los derechos personales y ciudadanos a través de las garantías jurisdiccionales, contemplando una serie de mecanismos y recursos; y se plantea la redefinición del diseño institucional con la incorporación de un quinto poder, el de la participación ciudadana.

Estos nuevos conceptos buscan que el ejercicio de los derechos no se quede inmovilizado en una normativa espesa y contradictoria, y se respeten en forma efectiva y directa los derechos ciudadanos. Paralelamente se busca privilegiar mecanismos de participación ciudadana que aseguren el control social del manejo de la cosa pública, la prevención de la corrupción y generar, en definitiva, una democracia no solo participativa sino deliberativa.

La Constitución de 2008, a través del diseño institucional incorporado en ella, se orienta a vigorizar el rol del Estado en la discusión y ejecución de las políticas públicas, para transformarla en los ejes de la planificación. Concebidas así las cosas, la planificación debe expresarse en la presupuestación y ejecución presupuestaria a cargo del Estado, sus instituciones, las empresas públicas y el sector público en general. El proceso debe ser facilitado por medio de la descentralización hacia los ahora denominados gobiernos autónomos descentralizados.

En lo económico, de manera simultánea, se busca redefinir los alcances de lo que significa la modernización, la descentralización y apostar por una nueva matriz productiva que desincentive el uso creciente de recursos no renovables, generando políticas públicas orientadas hacia los sectores público y privado en esa dirección, en la amplia gama de responsabilidades en las que el Estado exhibe su condición rectora: educación, trabajo, seguridad social, inversión social en educación, salud y otros, inversión pública en infraestructura, planificación y presupuestación, compras públicas, etc.

Lo anterior, acompañado con una propuesta legislativa intensa de nuevos textos legales ya en vigencia, como los Códigos Orgánicos de Planificación y Finanzas Públicas; de Organización Territorial,

Autonomía y Descentralización, de la Producción, Comercio e Inversiones; de la Función Judicial; las leyes Orgánicas del Sistema de Contratación Pública; de Servicio Público; de Empresas Públicas, de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; de Participación Ciudadana y Control Social; de Educación Superior; y otras leyes como la de Registro de Datos Públicos; de Deporte, Educación Física y Recreación, de Minería, entre otras, y unas más en proceso de aprobación, como la de Economía Popular y Solidaria.

¿Podrá la interrelación entre la nueva Constitución, el nuevo diseño institucional, la rectoría del Estado en políticas públicas y el nuevo cuerpo de leyes, lograr una democracia deliberativa, de protección de derechos de las personas y del control social, de cambio de la matriz productiva y de énfasis en una planificación y presupuesto que busque aminorar la inequidad?

Hasta la presente, se avizoran más propuestas que resultados. Un modelo que descansa en esquemas ya identificados como creer que con una nueva Constitución, aunque en esta vez vaya aparejada de un conjunto de leyes, no parece ser suficiente para dinamizar los conceptos que se quieren impulsar. Las aspiraciones de la población ecuatoriana, sin embargo, se fincan en resultados y no solo en mecanismos; el ciudadano común espera mejores oportunidades a través de la educación y el empleo, mejoramiento de estándares y calidad de vida, mayor seguridad y mejor calidad de la democracia.

## Bibliografía

- Acosta, Alberto (2005). *Asedios a lo imposible: propuestas económicas en construcción*. Quito: Ildes-FES.
- Burbano de Lara, Felipe (Coord.) (2010). *Transiciones y rupturas: el Ecuador en la segunda mitad del siglo XX*. Quito: Flacso Ecuador, Ministerio de Cultura.
- Constitución de la República del Ecuador* (2008). Registro Oficial N° 449 de 20 de octubre de 2008.
- Córdova, Marco (2011). "Instituciones políticas y consolidación democrática en Ecuador". Artículo no publicado.
- Falconí, Fander y Oleas, Julio (2011). "Reforma institucional y las secuelas del 30-S". Ecuador *Íconos* N° 39, p. 35-44.
- Fontaine, Guillaume y José Luis Fuentes (2010). Transición hacia el centralismo burocrático, Fontaine Guillaume (comps.). En *La formación en asuntos públicos en el Ecuador*. Quito: Flacso Ecuador.

- Larrea, Ana María (2010). "La disputa de sentidos por el buen vivir como proceso contrahegemónico". En *Socialismo y Sumak Kawsay: los nuevos retos de América Latina*, 15-52. Quito: Senplades, p. 15-52.
- León, Jorge (2011). "Política y movimientos sociales en Ecuador de entre dos siglos". Artículo no publicado.
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional* (2009). Suplemento Registro Oficial N° 52 de 22 de octubre de 2009.
- Pachano, Simón (2007). *La trama de Penélope: procesos políticos e instituciones en el Ecuador*. Quito: Flacso Ecuador, International IDEA.
- Paladines, Jorge Vicente (2010). "Omisión legislativa normativa. Del decisionismo político al control constitucional". En *Teoría y práctica de la justicia constitucional*, Claudia Escobar García (Comps.) Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, p. 635-646.
- Ramírez, Franklin (2011). "Participación, desconfianza política y transformación estatal, la innovación participativa en la Constitución ecuatoriana 2008". Artículo no publicado.
- Torres, Víctor Hugo (2008). *Diseño conceptual del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa*. Consultoría, Senplades, Subsecretaría de Planificación y Políticas Públicas.

# POLÍTICA Y MOVIMIENTOS SOCIALES EN ECUADOR DE ENTRE DOS SIGLOS

**Jorge G. León Trujillo**

*Investigador del CEDIME,<sup>1</sup> invitado por la FLACSO Sede Ecuador*

## Introducción

La agitada vida política ecuatoriana se presta a simplificaciones —no raramente a estereotipos, como los juicios sobre los golpes de Estado— que no permiten captar la existencia de un sistema de la política, ni los procesos que vive un país en el cual la política es articuladora de la convivencia de sociedades y pueblos diferentes, ni tampoco percibir siempre las peculiaridades de una vida política particularmente pluralista y, a pesar de las dificultades institucionales que tiene, sus tendencias democráticas son las predominantes, sin que necesariamente estas correspondan a los tipos ideales de sistemas democráticos de otras sociedades.

Ecuador es una sociedad que podríamos calificar, primero, como “política”. En efecto, más que en otras sociedades, su evolución corriente, inclusive los actos más comunes, frecuentemente, involucran a la vida política y se vuelven objeto de debates públicos. No es por azar que la prensa, sobre todo antes de Correa, haya sido una fuente de debates cotidianos, numerosos e interminables, en la televisión y radio en particular. Las discusiones en la radio cada día son singulares; siendo un país con un número excepcional de emisoras, al menos un par de ellas alimentan el debate político. Si bien no necesariamente involucra a toda la población, revela la importancia del juego político o si se quiere de la vida política cotidiana.<sup>2</sup>

Por este sistema, se vive intensamente las repercusiones de los cambios socioeconómicos en la vida política y viceversa. El menor diferendo social o decisión sobre la vida económica puede requerir la intervención política, la cual, dependiendo del contexto, puede implicar acuerdos o largas crisis debido a las dificultades de lograr un consenso en el sistema político regionalizado que caracteriza al Ecuador.

Así, en este texto trataremos de comprender la vida política ecuatoriana a partir del sistema que la sociedad ha logrado construir en el transcurso de casi dos siglos de vida política republicana y que es la peculiaridad del Ecuador: su *sistema político regionalizado*. En segundo lugar, trataremos de situar lo que para la mayor parte de análisis sobre Ecuador es su punto de distinción: la *inestabilidad gubernamental*, que se acompaña de la inestabilidad de decisiones políticas y partidos o, si se quiere, de los principales actores de la política. Estos dos hilos conductores, por lo mismo, serán tratados en la primera parte de este análisis, que aborda aspectos generales de la vida política ecuatoriana.

Otra característica ha sido la existencia e importancia adquirida por las *organizaciones sociales* y, frecuentemente, por los *movimientos sociales* que ellas han contribuido a formar. En el período que aquí estudiamos, estas organizaciones y movimientos sociales han sido actores con mucha incidencia en la escena pública, aquella en la que se hace la política. El análisis de estos actores será el tema de la segunda parte del presente trabajo.

<sup>1</sup> Centro de Estudios sobre Desarrollo y Movimientos Sociales del Ecuador

<sup>2</sup> Diversos indicios revelan, para 2010, que el sistema que Rafael Correa promueve tiende a restringir esta preeminencia de la escena política y del debate.

Promueve, en cambio, un nexo directo entre el poder y las personas, sin la mediación de programas partidarios, ideologías ni partidos.

En los sesenta años de evolución, entre 1950 y 2010, estos fenómenos propios de la vida política del Ecuador han conocido, a la vez, consolidación y cambios significativos, a un punto que bien pueden implicar inclusive pasos a otras características o, si se quiere, a otra época.

## 1. La vida política del Ecuador

### *Un ciclo político*

Visto en retrospectiva, Ecuador político desde los cincuenta del siglo XX hasta 2010, parece haber vivido dos ciclos políticos en los que entraron en crisis sus actores, provocando una renovación de la escena política, con la emergencia de nuevas organizaciones políticas, y nuevos temas y perspectivas con que se los abordaba. Ello aconteció entre los cincuenta-sesenta y a fines de la primera década del siglo XXI.

En la vida política entran en juego *actores* definidos, en particular los partidos; las *ideas* que promueven, las cuales indican las orientaciones o metas e intereses de sus acciones; su *nexo con la población*, y los *contextos* en los que actúan en su mutua *competencia* para lograr el poder o ejercerlo. En el ciclo político, estos aspectos tienden a modificarse por los cambios que viven, pero también porque las interrelaciones entre ellos se transforman. Estos cambios podremos percibirlos en los temas que trataremos luego de presentar una visión rápida de cuál puede ser el sistema político, es decir, el modo como en Ecuador se realiza la política, y a través de ella cómo se abordan los conflictos, las diferencias de intereses o situaciones, lo cual puede dar lugar a diversas prácticas tales como las de colaboración o al contrario, según los contextos.

Hay análisis que consideran que la inestabilidad y la disputa polarizante de los actores políticos es el elemento predominante de la vida política ecuatoriana, lo cual se atribuye a ciertos valores o características culturales, aspecto que ha puesto de relieve Osvaldo Hurtado, o a deficiencias o contradicciones en el diseño institucional, como lo hacen varios otros analistas.<sup>3</sup> Los elementos culturales y los diseños institucionales tienen su importancia en los

<sup>3</sup> Bustamante (1996, 1997), O. Hurtado (2006, 2007), F. Burbano de Lara (1998a), S. Pachano (1996, 1998, 2000, 2004, 2007), De la Torre (1996, 2004), Mejía (1996, 2002), Sánchez (1999), Echeverría (1977, 1997), Verdesoto (1988, 1996) y una crítica al respecto de F. Ramírez Gallegos (1999).

comportamientos de las personas en la vida política, sin embargo, en nuestro análisis no son los decisivos para explicar la vida política, o al menos no en Ecuador. Trataremos precisamente de indicar que ciertos aspectos sociales y su interrelación con la vida política nos ofrecen más elementos de comprensión y dinámicas sociopolíticas muy particulares del Ecuador.

### *Un sistema de la política*

El sistema político ecuatoriano es identificado de diversos modos y, por lo general, se pone de relieve sus prácticas que, por ciclos, llaman la atención, como el clientelismo, la disputa polarizada entre ejecutivo y legislativo, lo cual por momentos lleva a un “bloqueo” mutuo y a la inestabilidad; la tendencia al predominio de líderes y no de las organizaciones políticas, el pluripartidismo extremo y el sistema bipolarizado entre Quito y Guayaquil, entre otros aspectos. De todos ellos, nosotros privilegiamos aquí el sistema regionalizado del poder, ya que define un sistema político singular y es la marca del Ecuador, en comparación con los países de la región.

El sistema político debe solucionar o hacer frente a conflictos sociales o de intereses de todo tipo, incluido el buscar solución a las necesidades colectivas. Su dinámica depende de las relaciones entre la sociedad y el poder político, entre los grupos, sectores o clases que se forman en la sociedad y el poder político. Esas relaciones que se modifican cíclicamente, van definiendo las reglas del juego en la vida pública y las instituciones que precisamente las orientan o circunscriben.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> El sistema político frecuentemente se presta a muchas tergiversaciones. Para muchos se refiere al conjunto de instituciones o normas de cómo en un Estado se eligen o nombran representantes y gobernantes o autoridades y sus procedimientos para el ejercicio de sus funciones. Estos aspectos difícilmente se pueden ignorar en la vida política y el sistema que esta forma con el tiempo. En nuestro criterio, sin embargo, priorizamos las prácticas y mecanismos sociales por los cuales se construyen las decisiones públicas y se realiza el reparto del poder en los hechos. Estas prácticas o funcionamiento terminan por moldear las instituciones, cuanto más que indican el modo cómo en una sociedad se enfrenta el conflicto, las divergencias o se construyen los acuerdos. Conviene así identificar cuáles son las características principales de estos mecanismos que permiten comprender por qué se llega a tal tipo de decisiones y al reparto del poder. En una segunda instancia de análisis es indispensable captar los aspectos relativos al modo cómo se ejerce la vida política en la relación entre representantes y representados, a nivel institucional formal o no. En este sentido, sistema político no es un régimen político, este hace referencia más bien al tipo de Gobierno de un Estado —democracia, dictadura...— [Para un criterio diferente en Ecuador, ver Ramírez, Franklin (1999) y Andrade, Pablo, (2009)].



## Un sistema político regionalizado

Ecuador ha construido un sistema en que el poder está regionalizado; desde luego que el sistema de poder no se reduce a ello, pero es una de sus características mayores. Por el sistema regionalizado no nos referimos a que existan regiones, ya que estas existen en todas partes, ni al regionalismo por el cual la gente de una región busca ventajas para sí y tiende a ignorar a las demás, sino al hecho de que el poder se reparte por regiones, su funcionamiento mismo está definido por la relación entre ellas sin que implique una consciencia sobre los componentes de este sistema.<sup>5</sup>

Por este sistema de poder regionalizado, los elementos claves del poder, como las decisiones, los recursos (materiales o no), el personal político y el control, se reparten según el estado de las relaciones entre las regiones, en este caso entre la Sierra y la Costa, encabezados por sus dos polos, Quito y Guayaquil.<sup>6</sup> El *sistema regionalizado* comprende así una lógica o dinámica política cuyo funcionamiento, establecido y reconocido por los actores políticos y el común de miembros de las colectividades ecuatorianas, ha llevado a procesos de equilibrios regionales a todo nivel de la vida pública y que, por ciclos, vive crisis de redefinición cuando las partes pugnan por más ventajas para sí o por desconocer al otro. La competencia interregional alterna con negociaciones, incluida la protesta y el chantaje de por medio, y acuerdos a la postre. Como todo sistema, no es una simple cuestión de voluntad de los actores públicos predominantes en las dos regiones, sino el resultado de un empate de fuerzas sociales, culturales, económicas, de historia diferente, articuladas por el sistema político en un mismo Estado. De igual manera, como en todo sistema, no necesariamente se tiene consciencia de sus componentes,<sup>7</sup> pero en los hechos se consideran normales a las

expresiones de la competencia, negociación o equilibrios que hacen al sistema. Por ejemplo, es “normal” que en la competencia electoral las fórmulas presidenciales estén compuestas con candidatos de diferente región a la presidencia y vicepresidencia; es pues una fórmula birregional. La definición de una comisión parlamentaria, si bien debe incluir a diversas organizaciones políticas, resultará inapropiada o incompleta si no comprende a personas de las dos regiones; en un ministerio, si el ministro o la ministra es de una región debe tener subsecretarios de la otra región; si el Gobierno reparte recursos a una región, no puede dejar de hacerlo a la otra región, aunque no fuese sino de modo simbólico. No es un azar que no se haya construido un nuevo aeropuerto para Quito cuando lo necesitaba, ya que se debía a la vez construir otro en Guayaquil sin que fuese eso indispensable. Las compañías internacionales de aviación deben aterrizar a la vez en Quito y Guayaquil, del mismo modo que la televisión debe tener programas en las dos regiones o un noticiero que alterne las noticias y los periodistas de las dos regiones; o las redes radiales o la prensa escrita que deben incluir periodistas y noticias también de las dos regiones. Estos simples hechos revelan que la lógica regional es un hecho tanto al nivel de la vida política como en la vida de la sociedad;<sup>8</sup> además, en cada región existe consciencia de las diferencias y de que “así debe ser”.

Este sistema es fruto de una larga historia y ha terminado por construir ciertos equilibrios entre las regiones. Si bien las diferencias socioeconómicas y culturales entre la Sierra y la Costa se originan antes de la Independencia y se refuerzan con esta, el sistema regionalizado se configura con más precisión en el ámbito político con los liberales.<sup>9</sup> Una de las regiones se impone a la otra con una guerra. Los ganadores imponen un cambio del poder y exigen precisamente una repartición más equilibrada entre los que aportaban a las arcas fiscales y los que tenían el poder político. Las ideas de los primeros debían, además, ser aceptadas por la mayoría. El Estado termina por incorporar dinámicas regionalizadas en el juego político, legitimadas luego de una guerra, pero que implica un empate de fuerzas (entradas fiscales vs. demografía<sup>10</sup> y poder político, por ejemplo)

<sup>5</sup> Existen diversos estudios sobre los aspectos regionales en Ecuador, en particular: Drake (1984); Lefeber (1985); Maignashca [Ed.] (1994); Murmis [Ed.] (1986); Quintero y Silva (1991); Quintero [Ed.] (1991).

<sup>6</sup> Hemos formalizado este concepto de sistema regionalizado en León (2000, 2003, 2010). Algo de ello retomaremos aquí.

<sup>7</sup> A pesar del reconocimiento de la importancia de los aspectos regionales en la vida colectiva del Ecuador, no se los ha conceptualizado en su sistema político. Pachano (1986), sin embargo, se refiere a los “movimientos regionales”, que incidirían en el ámbito del poder con la modernización de los sesenta-setenta, los cuales trajeron “clases nacionales” que cambiaban el poder en las regiones. Quintero y Silva, como es común el señalarlo, tratan de clases dominantes diferentes en Guayaquil y Quito, y las limitaciones consiguientes para la construcción de la “nación”. En lo conceptual, el “factor regional” (variable interviniendo, concepción espacial y cultural, anclaje de modalidades socioeconómicas) no daría lugar a una “cuestión regional” sino a la disputa por la “cuestión nacional” (Quintero y Silva, 1991).

<sup>8</sup> Las referencias del “regionalismo” en la política son una constante; ver en particular con posiciones diferentes: Hurtado (1977) y Cueva (1988).

<sup>9</sup> Pueden encontrarse más detalles sobre los orígenes en León (2003).

<sup>10</sup> Al momento de la Independencia la Costa no representaba sino el 18% de la población; ahora el 54%.

entre las dos regiones, lo cual lleva al mutuo reconocimiento. Esto no impide la competencia entre ellas; al contrario, este sistema reconoce las polarizaciones constantes, las cuales, en cambio, permitieron consolidar las diferencias regionales como políticas y partes constitutivas del sistema político.

Por esta razón, Ecuador se ha habituado a dar una respuesta al nivel institucional, a los actores de sus polarizaciones; no es por lo mismo un azar que haya estado a la vanguardia en el reconocimiento de derechos colectivos para los indígenas, previo procesos de diálogo. Ecuador responde políticamente a las amenazas. En nuestra hipótesis, es una consecuencia de las pautas de la negociación ante el empate de fuerzas. De suplemento, la amenaza de sus fronteras o de perder su territorio y el permanente miedo ante la población indígena por parte de sus élites, han incidido en un mismo sentido. Ya no obedece a una mentalidad esclarecida de estas, sino a las características institucionales y estructurales del país debido a las situaciones mencionadas, de un Estado que abarca sociedades diferentes integradas por el juego político.

Esta situación de difícil convivencia ha favorecido la constitución de un sistema de equilibrios, que en síntesis serían: primero, el de sus espacios —Sierra-Costa—, con sus ejes Quito-Guayaquil, que inicialmente se equiparaban no demográficamente sino a nivel político. Segundo, esto tuvo sustentos sociales por las diferencias de historia, estructuras de autoridad y culturas. Tercero, dos sectores sociales dominantes, con poderes y orientaciones diferentes, se vieron obligados a coexistir en una dinámica de conflictos y equilibrios constantes. Cuarto, de esta situación, el sistema político ecuatoriano ha adquirido varias características; en particular, la negociación, los consensos, el reformismo y el pluripartidismo.

A pesar de las constantes discordancias y presiones, hay una larga tradición de negociación y acuerdos. Los aspectos significativos de convivencia colectiva exigen el compromiso de las dos regiones. La negociación es un requisito del sistema ante el empate de fuerzas sociales y políticas de las dos regiones. Cuando esto no se da, se viven intensas polarizaciones que ante la amenaza de fraccionamiento conducen otra vez a una negociación, e inclusive a la construcción de consensos.

Así, esta situación ratifica una lógica del equilibrio, que es un modo de repartir las ventajas y

desventajas del poder entre los dos sectores. El equilibrio se hizo más complejo con el juego de las “subregiones” (Cuenca, Manabí y Amazonía).

En Ecuador, los conflictos han llevado a estatuir ciertos espacios para demandar, exigir o dialogar con el otro. Estas zonas de mediación son el Estado y el juego político. El Congreso y el Gobierno fueron espacios de esta negociación. A este sistema se incorporará con el tiempo la protesta o la denuncia que tienen a sectores populares como actores. En el medio siglo de historia que analizamos aquí, eso ha llevado a confirmar a la negociación y al acuerdo como salida política.

Este sistema de empates y equilibrios de fuerzas que busca evitar la confrontación, que llevaría al fraccionamiento de un país ya amenazado en su interior y exterior, ha llegado igualmente a aceptar reformas sin que existan de por medio las presiones sociales, propias de las contradicciones de una sociedad, sino como respuestas institucionales o políticas a sus diferencias. La llegada de las clases medias ha contribuido a ello, a través de las organizaciones y fuerzas políticas de la izquierda, las cuales hicieron más complejo al sistema de equilibrios y negociación, con sus nuevas exigencias y orientaciones ideológicas. Sin embargo, a pesar de que las organizaciones sindicales y políticas de izquierda empezaron en Guayaquil, no es ahí en donde más se desarrollarán sino en la Sierra. A la postre, así, las diferencias regionales se confirman. También el Congreso, entre fines de los veinte hasta los setenta, cumplirá el rol de inclinar la balanza ante el empate de las dos fuerzas políticas predominantes en la Sierra y en la Costa. Por este medio, estos sectores, en particular el Partido Socialista, siendo minoría, pudo proponer reformas sociales y jurídicas a cambio de un apoyo parlamentario, inclusive antes de que existieran reales presiones y demandas colectivas o sociales a favor de ellas.

De este modo, otra característica del sistema político ecuatoriano es su marcado reformismo institucional; lo que vive Ecuador de entre dos siglos, con dos nuevas constituciones de “vanguardia”, hace parte de sus tradiciones, sin que necesariamente esas reformas modifiquen sustantivamente las condiciones sociales.

Este sistema político, ya en sí permisivo a fuerzas políticas y propuestas disímiles a las predominantes, se vuelve más complejo y pluralista con la emergencia

de nuevos sectores o clases sociales, lo que ha incidido en el sistema de partidos, que se volvió uno de los más pluralistas del continente;<sup>11</sup> la matriz pluralista y de aceptación de minorías ya estuvo presente.

Luego de la negociación, la construcción de consensos y el reformismo, el pluripartidismo es el cuarto eje de la personalidad política ecuatoriana resultante de los equilibrios y empates socioregionales. Este sistema incorpora, desde luego, al clientelismo y al corporativismo, “los cuales, más que ser un sistema de control y ejercicio del poder, son dos modalidades de organización social de intereses y de elaboración de propuestas” (León, 2004). Sin embargo, estas prácticas y el “personalismo”, al igual que la adhesión y fidelidades, son diferentes de una región a la otra. En primer término, cada región tiene partidos predominantes; en la Sierra predominan los partidos del centro a la izquierda, mientras que en la Costa los del centro a la derecha y el populismo. Además, en cada región hay partidos que tienen mayor relación con ciertas subregiones, sectores sociales o tendencias ideológicas. En promedio han participado, desde los años sesenta hasta 2006, 15 partidos políticos en las campañas electorales y en el Congreso Nacional; oficialmente existen, en promedio, 21. Los partidos mayoritarios tienen entre 20 y 25% del electorado o de diputados, de tal manera que las alianzas y la negociación son inevitables, lo cual no se vuelve un dilema regional.

“No es excepcional que se haya caracterizado al Ecuador como ‘una isla de paz’ —en comparación con sus vecinos, también sociedades de extremas diferencias sociales— por no haber conocido expresas confrontaciones armadas para resolver sus diferendos públicos. Este hecho no ha sido ajeno a los aspectos mencionados: la negociación, el reformismo y el pluripartidismo, los cuales valorizaban derechos, volvían concreta una de las ideas de ciudadanía, configuraban prácticas de participación y alimentaban esa visión mesiánica de la

<sup>11</sup> Ver: Conaghan (1994), Pachano (1998, 2000, 2004, 2004b, 2005), Alcántara y Freindenberg (2003), Mejía (1996, 2002), Sánchez (1999). Por razones de espacio y para simplificar el argumento, como es propio a la formalización conceptual, en este caso de un sistema político, no abordamos los debidos matices y complejidades de la realidad. Sin embargo, existen puntos diversos, que pueden encontrarse en las fuentes ya indicadas. Más específicamente, sobre aspectos conexos, en el ámbito político puede consultarse García (1991) y Menéndez (1991). Con relación al rol de los militares en el reordenamiento y cambio del sistema durante los setenta, ver García (1991). Sobre las tendencias electorales por regiones, Menéndez (1991), Pachano (1996). Igualmente, León (1993 y 1994) y Conaghan (1988 y 1994).

política, predominante en amplios sectores populares, según la cual, de alguna manera, se podía acceder al poder, pues en algún momento uno de los ‘suyos’ o algún protector eventual podía acceder a un cargo” (León, 2004).

Cuando en este sistema se llega al desequilibrio, es decir, cuando una de las regiones predomina sobre la otra, se produce la búsqueda de compensaciones. Hasta hace poco, los militares jugaron el rol de reequilibrar las regiones, a través de golpes de Estado o por presión sobre el Gobierno.

### Cambios del sistema regionalizado

En los cincuenta años de vida política que analizamos, este sistema se consolidó y a la vez entró en crisis al final; precisamente las largas crisis políticas que vivió Ecuador entre los dos siglos, se dieron en forma superpuesta, parte de las cuales corresponden a la pérdida de los equilibrios y a las dificultades subsiguientes de encontrar una salida, debido a la competencia regional. Estos cambios del sistema fueron unos de larga duración y otros más recientes a varios niveles. “Las polarizaciones, que antaño sostuvieron los equilibrios, se han modificado”.

Las provincias dejaron de tener una vida socioeconómica prioritariamente centrada hacia su interior. Con el crecimiento de los circuitos productivos de los sesenta, y sobre todo con el período petrolero, las provincias ampliaron sus actividades hacia el exterior y se multiplicaron los nexos interregionales. La migración interna ayudó, además, a que gente de un lugar viva de las actividades en otro. “Así, un alto porcentaje de los habitantes y los espacios internos se han integrado y complementado mutuamente, rompiendo los aislamientos” (León, 2003). Aún más, con la migración interna cambian las pertenencias e identidades. Los equilibrios políticos se modifican; por ejemplo, más serranos votan por partidos de la otra región y viceversa. De modo que los cambios que promueve el Gobierno de Rafael Correa a este respecto, con su organización Alianza PAIS a nivel nacional, ya venían constituyéndose en Ecuador: los cambios demográficos que drenan la población serrana hacia la Costa, el incremento económico de Guayaquil en detrimento del resto, la voluntad política de su élite de reducir el peso de Quito,<sup>12</sup> y de dotarle a Guayaquil de un proyecto hegemónico, ello

<sup>12</sup> Fue notorio, por ejemplo, en la Asamblea Nacional de 1998, el hecho de incrementar el número de diputados para reducir la influencia serrana de Pichincha, la provincia en que se sitúa Quito.

paralelamente al incremento de empresas con capitales de las dos regiones o, en general, el incremento de los circuitos mercantiles y financieros que integran a las dos regiones.

Estos son indicios suplementarios de la pérdida del equilibrio o del empate regional, así como de procesos que integran a las dos regiones.

El empate político se ha modificado a pesar de que persiste como tendencia (...). Ante la reconstitución del sector dominante de Guayaquil, su contrapeso serrano no es exactamente el mismo de antes, ni en lo económico, ni en lo social, ni en lo político, electoral o partidario. Si bien persiste la oposición del centro-izquierda, es el sector popular organizado serrano el que, junto con sectores de las clases medias serranas —particularmente afectadas por las reformas en curso—, se ha convertido en el principal opositor político de la élite económica guayaquileña (...). Estos aspectos se volvieron acuciantes y reforzaron las crisis ecuatorianas con la reducción del Estado, cuando este era el principal eje articulador de la sociedad ecuatoriana, el agente que orientaba las acciones y que hacía de mediador para el funcionamiento de tantas actividades y sectores sociales. No es de sorprender, en consecuencia, que, además de un desconcierto generalizado, existió dificultad para redefinir acciones y propuestas en Ecuador de mediados de los años 2000. No se trata de cualquier Estado en cualquier sociedad. Los hechos y fenómenos predominantes en la actualidad demuestran que, en este caso, el Estado es indispensable para reorientar la economía y contrarrestar las desigualdades sociales. Esta fue, justamente, su fuerza anterior (León, 2004).

Podemos ver, en conclusión, que las acciones de Correa —lograr en una votación nacional legitimidad para recuperar el Estado y definir un sistema de orden— se basan en estos cambios que ya venían realizándose y que favorecen una modificación del sistema regionalizado y mayor integración “nacional”, cuya crisis demandaba de la recuperación del Estado, no tanto por opciones ideológicas sino, primero, por su rol de articulación de dos sociedades, y en particular en la Sierra, en que cumplía un rol mayor de autoridad reconocida y de regulador de sus relaciones sociales inmediatas, aún más que en el resto del país.

### *La llegada de las masas a la política*

El período que tratamos ha sido substancial para reconfigurar la política ecuatoriana, ya que entre los cuarenta y sesenta se vivió lo que Menéndez llamó la conquista del voto,<sup>13</sup> pero que bien lo complementaríamos nosotros subrayando que fue la llegada de las masas a la política. El término “masas” fue tradicionalmente usado en Europa para referirse a las mayorías populares. Por este proceso, la política hecha por pocos pasa a ser la política que incluye a todos, es decir a las mayorías, lo cual es en realidad una de las grandes transformaciones de la vida política; define un antes y un después.

Este es un largo proceso político que se inicia años antes del período aquí tratado, en particular con la lucha por eliminar el fraude electoral que los liberales con Alfaro lo instauraron como medio para mantenerse en el poder. Pero, de hecho, este lapso liberal, seguido de un largo proceso de inestabilidad política, el más largo de la historia ecuatoriana (1925-1948), es el proceso de transición de una política de élites muy reducidas en número, a una política de las mayorías a través del voto o como actores políticos institucionalizados y ya no solo como masas de apoyo en movilizaciones, golpes de Estado o revueltas armadas.

En todas partes, este acceso al voto para las mayorías ha sido un hito en la sociedad, que conllevó no solo grandes cambios en la vida política, sino que se acompañó, salvo excepción, de conmociones sociales y políticas que marcaron un antes y un después. En Ecuador, como acontece con muchos de sus cambios, fue un largo proceso (esto para los *tiempos ecuatorianos*; para los *tiempos históricos*, en cambio, es más bien corto), el cual, en principio, es decir al menos en el discurso, lo inauguran los liberales pero lo raptan para sí con el fraude. Los liberales de fines del XIX constituyen, en principio, una idea de ciudadanía amplia, universal, la cual, sin embargo, como bien lo señala A. Guerrero, ante la exclusión étnica dio lugar en el sector rural a la gestión de *poblaciones no ciudadanas* en un singular sistema cuasiparalelo al oficial a nivel local, delegando a la hacienda el nexo con los pueblos mestizos locales (2000 y 2009).

<sup>13</sup> Quintero (1980), Menéndez (1989), Hurtado (1977).



De hecho, no se estatuye de modo constante el voto sino desde 1948 con Galo Plaza. Hay análisis que consideran que Velasco Ibarra (gana su primera contienda electoral en 1934), por la vehemencia con la que se opuso al fraude liberal, habría creado un precedente a favor del voto en amplios sectores populares refundando la democracia. Sin embargo, la agitada vida de este caudillo conservador, que no escatimó medios, legales e ilegales, para ser presidente o mantenerse en el poder, no dicen eso, sino ya en un segundo momento, luego de Plaza.<sup>14</sup> Es en los cincuenta y con la Concentración de Fuerzas Populares (CFP), en la ciudad ya entonces más poblada del país, Guayaquil, cuando el ejercicio del voto se concreta más en el sector popular, y la campaña electoral se convierte en un proceso de politización y movilización del pueblo, sobre todo urbano o de los núcleos urbanos.<sup>15</sup> Velasco Ibarra, un caudillo de larga duración (1933-72), incluía en su discurso a lo que él llamó la “chusma”, el despectivo calificativo de pueblo que, en la tan jerarquizada y étnicamente diferenciada sociedad ecuatoriana, correspondía a los sectores más pobres de la sociedad de entonces,<sup>16</sup> sin que en los hechos se llegara a los indígenas y afrodescendientes. En su estrategia de vencer al contendor liberal, Velasco ofreció muchas ilusiones al “pueblo” de entonces, y su discurso, al hacer interlocutor a este pueblo, tuvo ribetes de ser incluyente, de los excluidos de entonces, aunque no fuese sino a través de sus exultaciones de campaña electoral, sin que eso se haya traducido necesariamente en políticas concretas. Conviene precisar que en la Sierra, conservadores e izquierdistas se habían ya disputado lo que entonces componía el pueblo organizado en el mundo urbano, simbólicamente conformado por las organizaciones y gremios artesanales o de servicios.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Es después de una campaña fogosa en el Congreso llevada a cabo por Velasco, y buscando el apoyo popular en las barras, que se destituye a Martínez Mera, recién electo, con fraude según Velasco. Gana las elecciones en 1934; once meses después se proclama jefe supremo y disuelve el Congreso. En 1940 pierde las elecciones ante Arroyo del Río. Organiza entonces un frente para derrocar al presidente electo, es apresado y expatriado. Una revuelta popular que integra a la izquierda y conservadores le entrega el poder en junio de 1944 como jefe supremo. El Congreso, rodeado por los militares y la muchedumbre, en agosto, cuando la decisión era mayoritaria a favor de M. Elicio Flor, termina nombrando a Velasco como presidente constitucional. Los mismos militares que lo apoyaron, lo destituyeron por abusos de poder y una dictadura ya impopular en 1947. Se considera, en general, que cuando gana las elecciones por segunda vez en 1952, su estilo de Gobierno en algo habría cambiado (Salvador Lara).

<sup>15</sup> Quintero (1980), Menéndez (1989), Hurtado (1977).

<sup>16</sup> De la Torre (2002), Quintero (1980), Andrade (2009).

<sup>17</sup> Sobre el sindicalismo ecuatoriano: Ycaza (1985), León (1993, 2000), León y Pérez (1986, 1987), Pérez Sáinz (1985), Robalino (s.f.), Dávila (1995), Milk (1977), Cedime (1983).

Pero esta simbólica construcción discursiva y de movilización electoral de este *pueblo*, por Velasco y otros grupos políticos, como la izquierda, los sectores populistas y de centro, adquirirá algo de su constitución pública. A pesar de que había mayorías entonces todavía excluidas, la presencia de este *pueblo* ya no será completamente tangencial en el juego político; su participación entonces en las concentraciones o movilizaciones de campañas electorales las hacía ya parte de la inclusión simbólica en el sistema político institucional.

El pueblo es una construcción discursiva o simbólica, antes o paralelamente o posterior a su constitución por los hechos sociales. Llama la atención, en todo caso, que en Ecuador, tanto en esta etapa y proceso no haya habido un discurso integrador que se legitime en el espacio público definiendo su sentido y marcando la constitución de un precedente. Algo similar ocurre hasta el presente, con otros eventos y procesos de magnitud, como las huelgas generales o las destituciones presidenciales, en que la movilización masiva fue no solo el desencadenante sino el proceso decisivo de los hechos.<sup>18</sup> Recientemente el discurso ciudadano ha servido de simple contraste con los partidos sin que adquiera significado y valor público.

Sin embargo, este proceso de integración al sistema de la política de los excluidos no llega a todas las poblaciones y no se completará sino en los setenta-ochenta, cuando el sector rural es también incorporado íntegramente a la competencia política con la activa participación de su población. Esto aconteció gracias a las nuevas condiciones sociales por las que el mundo rural estaba ya intercomunicado con el resto de la población; a la efervescencia de participación política, posiblemente la más importante del período que tratamos, para el regreso al sistema constitucional democrático, con la eliminación en la Constitución de las condiciones para ser ciudadano —la de saber leer y escribir—, lo cual, de hecho, excluía a amplios sectores, sobre todo rurales, pero en particular a la población indígena.

Este proceso de integración de las “masas” a la política es un complejo proceso sociopolítico que modifica la presencia de las mayorías en el juego político, ya que si bien estuvieron siempre presentes como un dato posible de las decisiones públicas o por sus puntuales acciones de revueltas o protestas ante

<sup>18</sup> Para un análisis diferente ver De la Torre (2004).



ciertas decisiones, o simplemente con la aceptación o con el conflicto, no fueron parte de los procesos que pueden llevar a la decisión. Al ser parte del voto o de otros modos de participación política institucional, los actores políticos no pueden dejar de considerarlos o, aún más, las mayorías mismas pueden ser actores políticos como acontece en Ecuador. La política, en todo caso, se crea entonces con un vínculo de mutua dependencia de los votantes, que son mayoría, y de las organizaciones políticas, y de estas para con las mayorías, al menos para constituir o adquirir representación y legitimidad iniciales.

Esta llegada de las masas al proceso político institucional implica, a un inicio, entre otros, la constitución de aspiraciones de parte de los que se integran, es decir, de definición de lo que esperan lograr con la integración de modo práctico o material y simbólico, por un lado, y por el otro, las respuestas que les da el sistema o que podría darles, es decir, las respuestas que les ofrecen los actores políticos con sus promesas o, como Gobierno, por lo que hace o deja de hacer. Los que se integran, a lo mejor, están buscando acceder a la igualdad social, o ratificarla —el voto es considerado por excelencia un acto de ciudadanía—, y lograr las ventajas de la ciudadanía, es decir, esas ventajas socioeconómicas (servicios públicos, más acceso al consumo) que los urbanos, por lo general, tienen antes que los demás, frente a las cuales los rurales se consideran discriminados. Dos procesos que pueden estar integrados, pero que son confundidos o no diferenciados en América Latina, a pesar de que llevan dinámicas propias.<sup>19</sup>

La política, con la llegada de las mayorías, conoce diversidad de cambios importantes, marca un antes y un después, en particular porque la definición de los gobernantes y representantes, a través de las elecciones, exige que se logre el apoyo de la mayoría que, si bien es heterogénea en sus condiciones, comparte en general la pobreza. Al punto que en América Latina la denominación de pueblo, referido a la mayoría, tiene la predominante connotación más bien de pobres. Los actores políticos harán diversas ofertas a los recién llegados; tanto los partidos que les buscan para simplemente captar su voto, como los que persiguen un cambio de la vida política con algún tipo de inclusión más integral, lo cual puede

acontecer con los políticos que tienen una visión más global del Estado, del sistema político o de la sociedad. Podrá entenderse, entonces, que bien puede darse un desempate o no entre demandas o aspiraciones y respuestas; el sistema podría darles respuestas parciales y satisfactorias o lo contrario, las cuales bien podrían alimentar, por ejemplo, adhesión, satisfacción o lo contrario, algo como frustración, desconfianza y constante cuestionamiento al sistema, por ejemplo.

El sistema involucra, en primer lugar, a las organizaciones políticas o simplemente a las personas o entidades que actúan en el espacio público, que son las que invitan a los excluidos a confiar en sus ofertas o respuestas. La acción de los Gobiernos o de los diversos niveles del Estado, en segundo lugar, desde el local al nacional, es posiblemente la decisiva. Sin embargo, con relación a la dinámica de la inserción, el éxito puede consistir en una respuesta alentadora para las aspiraciones de los que se incluyen, y en que se restrinjan las frustraciones. Las condiciones del contexto, junto con las posibilidades que ofrecen, y las ideas que los actores políticos vehiculen pueden ser las que definan el resultado.

En este proceso, varios actores políticos en Ecuador hicieron abundantes promesas y ofertas, varias de las cuales fueron imposibles de cumplir considerando las condiciones o posibilidades; consiguientemente, los nuevos llegados clamaban por su “abandono” y falta de atención, lo cual ha contribuido para que los políticos, para ganarles, hagan un baratillo creciente de ofertas que serán aún más difíciles de lograr. La política se convierte, para una buena parte del electorado, en una promesa de redención incumplida y en un juego de construcción reiterada de esperanzas. En consecuencia, la politización sobre el sistema político y el Estado, que también incluye responsabilidades y en particular una activa participación en los procesos de decisión, control o de aportes, pierde importancia. La vida política y la vida pública en general se convierten más en una espera de que se cumplan las ofertas y no de construcción y aporte de cada cual. Esto sin considerar las posibilidades que para la participación ofrece el sistema.

Desde luego que este aspecto tiene un condicionante primero que es la desigualdad social, que instituye un sentido de injusticia para los que no tienen, y la idea de que también ellos deberían tener.

<sup>19</sup> La noción de ciudadanía tiene múltiples significados, de hecho en América Latina, en donde en contraste con las condiciones de desigualdad social, adquiere un uso prolífico, sin precisión alguna, tanto por gobernantes, políticos o el común de los ciudadanos.

El poder, a su vez, se muestra captado por la dinámica que alimenta la desigualdad social y es incapaz de responder a sus promesas. Los populismos precisamente se sustentan en esa situación y alimentan estas actitudes de redención gracias a la acción del líder, redentor. No trataremos aquí lo que podía significar en este contexto la democracia, ni menos su funcionamiento concreto o simbólico para los diversos actores políticos y para los diferentes segmentos de la población.

Sobre esta situación de fondo, proveniente de la desigualdad social, sin embargo, las características del sistema político de multipartidismo fuerte o de apertura a nuevas organizaciones contribuyen, a la par y contradictoriamente, a invitar a la participación y a limitar la inserción. El sistema político ecuatoriano, en efecto, es particularmente abierto a la constitución y participación de numerosos partidos u organizaciones políticas, como lo veremos ulteriormente. Este sistema se alimenta de las múltiples demandas y aspiraciones, no solo de los nuevos llegados, sino de los otros sectores de la ciudadanía o del electorado que tienen visiones diversas sobre la vida política y la sociedad. Habrá inclusive partidos que se identifiquen con un sector social o subregión del país en particular. Si estuviéramos ante un sistema con partidos bien establecidos e institucionalizados, sin la apertura que hay en Ecuador, los nuevos llegados, por ejemplo, se habrían amoldado a ese sistema, o a lo mejor se constituiría un partido que encarne la renovación. Los partidos, a su vez, habrían cumplido un rol de integración y de constitución de un discurso general en consecuencia, algo así como un interés general. Pero en el caso del Ecuador, los múltiples partidos reciben apoyo popular, lo cual quiere decir que responden al menos a alguna de las demandas o se identifican con alguno de los diversos sectores de la sociedad. Ofrecen, por lo mismo, una oportunidad para cada cual de identificarse con una reivindicación que la ven como propia, pero que ante el fraccionamiento partidario o debilidad de poder de esos partidos queda en general como simple reivindicación simbólica y, a cada vez, el partido requiere intensificar la oferta de promesas para captar su adhesión. La mayoría de la población, por su parte, ante el fracaso o debilidad de una organización política, se busca otra, sin permitir que casi ninguna de ellas se consolide.

La inclusión de los excluidos implicó, entonces, una presión al sistema político, ante las limitadas

respuestas a las numerosas expectativas creadas; así, esos sectores viven la política como si no estuvieran plenamente incluidos, o se consideran parte del sistema según las circunstancias o las ofertas. Hemos indicado que la flexibilidad del sistema alimenta esta situación porque da la oportunidad de múltiples cambios de ópticas que son, además, alimentadas por promesas de redención reiteradamente, sea por partidos o candidatos individualizados.

### *La comunidad política*

Este proceso de inclusión en el voto de las mayorías populares, convertidas, de hecho, en partícipes en los procesos institucionales de la vida política, se complementará en los ochenta y noventa con la conversión de trabajadores, mujeres e indígenas en actores políticos. Y es la protesta la que, por secuencias diferentes, permitirá su constitución como tales; una peculiaridad del Ecuador.<sup>20</sup> Los agitados períodos de los veinte y treinta tuvieron a las nuevas clases medias como sus principales protagonistas que, entre otros, gracias a las organizaciones de izquierda, lograron una presencia constante en la vida política, convirtiéndose inclusive en los que, ante el empate de fuerzas entre liberales y conservadores o entre sectores sociales pudientes con orientaciones o intereses diferentes, definirían el desempate, como lo hemos indicado anteriormente.

Las reiteradas y frecuentes *huelgas nacionales* en los ochenta, en cambio, convertirán a los trabajadores, organizados en los sindicatos (asociados en el Frente Unitario de los Trabajadores, FUT<sup>21</sup>), en otros actores públicos. No solo que representaban los intereses (no siempre corporativos) de sus miembros, sino que asumían un rol político protagónico en el escenario, con voz y acciones que adquirirían resonancia pública e incidían en procesos de decisión política. De ausentes se convirtieron en presentes en la vida pública.

Este proceso, aun con más resonancia e incidencia, vivirán los indígenas en los noventa y captarán inclusive el espacio que tenían los sindicatos en este escenario público. Los “levantamientos”, también

<sup>20</sup> León (1991, 1994).

<sup>21</sup> El FUT fue un proceso de concertación de las centrales sindicales diferentes que representaban las tendencias sindicales predominantes en el mundo (comunista, democristiana y socialdemócrata, tanto en la vertiente de Estados Unidos como la europea y el sector independiente de estas), CTE, Cedoc-CLAT, Ceosl, Cedoc-CUT. Empezó al momento de la dictadura militar de los setenta y ha continuado hasta el presente. Dávila (1995), León (1998a, 1998b, 2000), León y Pérez (1986), Ycaza (1984 y 1990).

reiterados desde 1990, que siguen las pautas sindicales de las huelgas generales, tuvieron como protagonistas a los indígenas, principalmente a través de varias organizaciones de la Sierra y de la Amazonía agrupadas en la Conaie. Estos actos colectivos de protesta permitieron a los pueblos excluidos convertirse en protagonistas políticos y vivir una acelerada transformación de su condición política y social en el marco de la sociedad ecuatoriana en su conjunto, al punto que, en cuanto ciudadanos, no solo pasaron a ser actores políticos con la creación de una organización política, el Movimiento de Unidad Plurinacional-Pachakutik (MUPP), conocido como Pachakutik, y ulteriormente con el Amauta Jatari por el sector de indígenas evangélicos, sino que acceden a su reconocimiento como pueblos, con derechos colectivos, cuyo impacto aún desconocido modifica la estructura del Estado, como veremos posteriormente. Por este proceso, entre otros, los indígenas reemplazan a los intermediarios que han actuado en su nombre y eliminan lo que A. Guerrero figurativamente ha llamado bien la ventriloquia de los ciudadanos para los indígenas (los no ciudadanos).

Esta dinámica de inclusión como actores políticos se da más en la región serrana, mientras que en la Costa, por procesos sociopolíticos diferentes, las organizaciones populistas predominantes cumplen un rol similar en las condiciones propias de esta tendencia, de actuar por el rol del líder como mediador político.

Un proceso de consecuencias similares han conocido las mujeres en los noventa y años 2000, cuando por diversos mecanismos, al calor de las presiones internacionales a favor de la equidad de género, algunas organizaciones de mujeres o el conjunto de organizaciones sociales u organizaciones no gubernamentales, pero ante todo las diversas promociones institucionales de las mujeres, contribuyeron a incrementar su presencia pública. En particular, el establecimiento de las cuotas políticas llevó a una efervescencia que ha convertido a las mujeres en actrices a través de las diversas organizaciones. Las tentativas de tener listas u organizaciones políticas propias de las mujeres, sin embargo, no han prosperado.<sup>22</sup>

Si bien estos procesos vividos por los trabajadores, los indígenas y las mujeres, pueden ser vistos como una redefinición de las características corporativas de la sociedad colonial que ha heredado Ecuador, entre otros con ciertas características de las organi-

zaciones sindicales, diversos gremios y sobre todo los múltiples estamentos que hasta ahora perduran,<sup>23</sup> en uno y otro caso se ha contribuido a la constitución de la *comunidad política*. Ecuador, desde los ochenta, por diversos mecanismos, unos de su escena política como el que acabamos de ver, otros por cambios sociales,<sup>24</sup> ha acelerado la constitución de su comunidad política. Por eso, el conjunto de sus habitantes se consideran parte del juego político, hacen suyas las instituciones políticas, lo cual no implica que no las cuestionen, pero ya no se encuentran en la condición de excluidos; consiguientemente, el conjunto de habitantes termina por considerarse ciudadano ecuatoriano, en sus diversas acepciones, y ratifica su pertenencia a un sistema cuyas instituciones políticas pasan a constituir elementos de su identidad colectiva.

Por estos aspectos, el período que analizamos, de 1950 a 2010, podríamos considerarlo como decisivo para un cambio mayor en la vida política. El paso de una política de juego de élites sin el peso institucional de las mayorías, a uno en que estas intervienen; y, en segundo lugar, la conformación de la comunidad política, han modificado el sistema de la política. Ecuador ahora ya tiene mejor definido su marco político y el conjunto de sus habitantes se identifica como ecuatoriano. Este no es un aspecto menor en un país-sistema que tenía dos limitantes estructurales para ello. Primero, la diversidad étnica con las jerarquías heredadas de la Colonia que reforzaban la exclusión y la discriminación social y política de amplias mayorías, en particular de los indígenas y afroecuatorianos. Segundo, este aspecto se hacía más complejo con la división regional integrada al juego político, de modo que había siempre las amenazas del pasado de si el sistema político era o no propio al conjunto de sus habitantes. Estos dos aspectos, si bien no han terminado de resolverse, han encontrado ya cauces de cambio que contrastan con el pasado, y lo han logrado con pautas muy participativas, gracias a la acción de múltiples actores políticos que representan a diferentes sectores antes excluidos. Los múltiples actos de protesta, con huelgas generales, paros, levanta-

<sup>23</sup> León (1991, 1998a). Nos referimos por estamento a sectores sociales que se constituyen con el aparato del Estado; en el caso que aludimos puede ser el sector constituido con el Banco Central, superintendencias, etc., que precisamente ahora Correa quiere modificar.

<sup>24</sup> Fenómenos sociales que son de más larga fecha, como el rol integrador de la escuela, de medios de comunicación que llegan a todas partes, servicio militar, reiteradas elecciones, crecimiento de la red vial, actos públicos integradores como los realizados a raíz del conflicto limítrofe con Perú, etc.

<sup>22</sup> Cañete (2005, 2009); Vega (2005).

mientos indígenas, manifestaciones públicas de todo tipo, habrán tenido justificaciones diversas propias a los conflictos o divergencias del momento, pero fueron ante todo momentos en que diversos sectores sociales se constituyeron en la escena pública, se reconocieron entre ellos, se integraron y definieron propuestas para sí o para el conjunto y protagonizaron acciones que terminaron por convertirlos en parte de la vida pública, en actores de la misma.

### *Comunidad política y diferencia*

Estos procesos revelan la apertura del sistema político ecuatoriano y el funcionamiento, por segmentos, de la vida política. Puede uno imaginar fácilmente que la inserción, como el significado de ser parte de la comunidad política, tiene para los diferentes sectores sociales sentidos diferentes, y no necesariamente esta inclusión va por un mismo camino. Aún más, para los diversos pueblos indígenas, quienes han vivido en la dinámica del conflicto étnico, que ha dado lugar a la exclusión, viven esta inclusión con una demanda, casi inmediata, de también ser ciudadanos con *diferencias*.<sup>25</sup> Sobre los significados diferentes de lo que es ser parte o incluido, ciudadano o ciudadana, así como la visión de la política y por extensión de la democracia, concepciones diversas que posiblemente existen o existieron y cambiaron según los períodos de tiempo, hacen falta estudios específicos.

Uno de los grandes cambios de la sociedad ecuatoriana con repercusiones diversas a nivel político es el reconocimiento de las diferencias colectivas, de los pueblos indígenas y afroecuatorianos. Es un cambio sustantivo de la herencia colonial. Diversos pueblos y culturas, que habían sido privados de sus posibilidades de tener una dinámica social, económica, cultural y política propia, han recuperado medios para lograrlo, en los límites que impone el marco del Estado.<sup>26</sup> Ecuador fue pionero en reconocer las diferencias culturales y los diversos territorios a los pueblos indígenas. Se estatuyeron, en particular, políticas de discriminación positiva en educación (educación bilingüe intercultural), salud (programas de servicios

<sup>25</sup> Andolina (1992), Ramón (1993), Maldonado (1992), Moreno y Figueroa (1992), Lucero (2008), Viteri (1994), Guerrero (1991, 1993), León (1991, 1994), Guerrero y Ospina (2004).  
Conaie (1997, 1998, 1999), Viteri (1999), Maldonado (1992, 1994).

<sup>26</sup> Por razones que no vienen al caso tratarlas aquí, Ecuador ya ha manifestado apertura a la población indígena tanto con pautas de protección como en los años veinte y treinta, e inclusive con posiciones de inclusión con la idea de formar una sola "nación", sin las mismas pautas impositivas de los demás países de la región (Clark, 2008).

de salud con conocimientos y prácticas ancestrales), desarrollo sustentable (Programa de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Nacionalidades del Ecuador, Prodepine), que tuvieron, además, la particularidad de ser dirigidas y administradas de modo autogestionario por las organizaciones indígenas y afroecuatorianas. La Constitución de 1998 estatuyó como una de sus innovaciones los derechos colectivos y la posibilidad de constituir las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, es decir, una particularidad en la conformación de la división política administrativa. La Constitución de 2008 profundizó dichos derechos y estableció al Estado ecuatoriano como "plurinacional". Por este reconocimiento de pueblos y *nacionalidades* con sus derechos colectivos, a pesar de que no hay definición de sus implicaciones, queda claro que Ecuador es un país de pluralismo cultural y de colectivos diversos.

Entre las diversas implicaciones de este proceso, hay al menos dos de gran importancia para el convivir colectivo y político en Ecuador. La primera es que de este modo, Ecuador demuestra que la idea de nación, que tanto ha seducido y angustiado a las élites políticas al considerar que no podía haber Estadonación, pierde sentido. Ecuador tiene un Estado, ahora ya claramente estatuido y reconocido por propios y ajenos; no tiene nación y no la requiere, tiene múltiples pueblos reconocidos y en intercomunicación, no necesariamente aún en igualdad de condiciones. Ante todo, en segundo lugar, esta diversidad de colectivos y culturas conforman una "comunidad política", por la cual se hacen parte del Estado y de su sistema político; lo reconocen y adhieren a él.<sup>27</sup> Es un Estado con una sociedad cuyas identidades y pertenencias colectivas son múltiples, además de que con los derechos colectivos, los derechos y obligaciones del común de los ciudadanos pueden ejercerse de modo diferenciado. Puede haber, por lo mismo, pluralismo de normas jurídicas, de ejercicios de autoridad y en principio de orientaciones, en particular en la economía, cultura y convivialidad. Este hecho tendrá probablemente diversas incidencias en las estructuras del Estado y las relaciones sociales a nivel local.

<sup>27</sup> Como bien lo señala Ibarra (2010), conllevó una mutación en el modo de concebir el país, con el paso de una idea de nación unificadora a otra pluricultural, que se impone con las demandas étnicas, regionales y locales que han apelado a la descentralización. Han persistido, sin embargo, los imaginarios del mestizaje y la *ecuatorianidad* junto con idearios de una cultura nacional *unificante*. Correa, a su turno, puede reforzar estos aspectos con sus idearios nacionalistas.



A este nivel, el sistema ecuatoriano conoce, en efecto, diversas redefiniciones; sin embargo, la aplicación de derechos colectivos posiblemente conlleve nuevos ajustes. Considérese solo a nivel institucional, por ejemplo, en el que ya venían realizándose cambios con la constitución de las juntas parroquiales rurales, que volvían menos pertinentes a las organizaciones sociales en sus dimensiones de representar a su población rural, sobre todo en la Sierra a los indígenas, y de ser interlocutoras de los poderes públicos. Aun en los casos en que el nuevo poder local institucional trabajaba con las organizaciones, el rol de mediación política de estas asociaciones disminuía ante el hecho de que el nuevo poder estatal político adquiriría mayor prestigio y recursos, es decir, un poder que atraía a la población. Las organizaciones sociales cumplieron un rol importante al contribuir con la reorganización del poder local rural a raíz de la caída de la hacienda, del poder terrateniente y de la migración subsiguiente de la población mestiza de pueblos rurales a cabeceras cantonales o provinciales, o a los polos de Quito, Guayaquil, o a aquellos que cíclicamente adquirirían importancia económica (banano, cacao, petróleo).

Las organizaciones asociaron a la población, ofrecieron racionalizaciones u orientaciones que implicaban un tránsito entre la exclusión anterior y su inserción en la vida sociopolítica considerada moderna, o a la que las ideas de equidad empujaban al convertirle en meta de igualdad social. Las reivindicaciones y los conflictos que enfrentaron tuvieron a estas organizaciones como sus principales protagonistas y fueron transformándose del ámbito local al nacional. Estuvieron primero centradas en las demandas de tierra, ulteriormente en cuestiones agrarias, étnicas o culturales, de políticas públicas y finalmente de afirmación política. Frecuentemente tuvieron a la protesta como uno de sus medios privilegiados para lograr saltos significativos en su capacidad de integrar población y definir propuestas, así como obtener ventajas del Estado o reconocimiento público. Contribuyeron así a convertir a la población rural en protagonista de este proceso de un modo activo, y a generar pautas de politización que han terminado en una inserción que tiene más aspectos positivos para el sistema de la política que rechazos polarizantes. La apertura del sistema y este rol de las entidades sociales han favorecido la constitución de un proceso que, comparado a la situación de

los países vecinos, ha sido menos conflictivo y más positivo para la población rural en general, sobre todo para los indígenas, que han conocido afirmación personal y colectiva, así como mejoras en sus condiciones de vida. Así, los indígenas, a través de las organizaciones, lograron captar buena parte o simplemente copar el vacío dejado por terratenientes, curas y mestizos. Esta rearticulación del poder local los convirtió en los interlocutores directos de las entidades públicas y civiles, nacionales o extranjeras.<sup>28</sup>

En los períodos recientes, en cambio, la reconfiguración de la junta parroquial modificó este proceso. El poder institucional tiende a desplazar de estos roles a las organizaciones, como lo hemos mencionado, y reduce su influencia o reconocimiento públicos; de hecho, las relega más a un rol de promotoras de reivindicaciones sociales, además de promotoras de utopías sociales en el caso de aquellas que son portadoras de propuestas alternativas de sociedad.

La participación política de los indígenas había ya modificado sus relaciones con los no indígenas. Pachakutik o Amauta Jatari, por ejemplo, conocieron un proceso de las organizaciones políticas étnicamente diferenciadas, según el cual, para consolidarse, requieren un programa y relaciones incluyentes de los sectores no indígenas. Lejos de separar o profundizar las divergencias, el reconocimiento de la diferencia termina por ser más incluyente y, consecuentemente, favorece una mayor integración al sistema prevaleciente. Los indígenas electos, por ejemplo, terminan promoviendo la participación de indígenas y no indígenas; inclusive hay lugares en donde los indígenas son elegidos no con los votos no indígenas sino con la mayoría de estos (por ejemplo en la alcaldía de Otavalo o la prefectura de Chimborazo). El conflicto étnico se atenúa y se constituyen otras modalidades de nexos ciudadanos, de mutuo reconocimiento y convivir, proceso impensable hasta hace poco debido a la polarización del conflicto étnico anterior entre mestizos e indígenas a nivel local, sobre todo en la Sierra.

Por estos procesos, rápidamente evocados, podríamos ver que el agitado sistema de vida política, de participación política con la protesta

<sup>28</sup> Andolina (1992, 1999), Ramón (1993), Maldonado (1992), Moreno y Figueroa (1990), Lucero (2001, 2002, 2008), Viteri (1994), Guerrero (1991, 1993, 1994, 1997, 2000), León (1991, 1994, 2001a, 2001b), Guerrero y Ospina (2004). Conaie (1997, 1998, 1999), Viteri (1999), Maldonado (1992, 1994).



incluida, convierte al sistema ecuatoriano en integrador de diversidades y, a la postre, institucionalizante, con las ventajas y desventajas que eso implica. Igualmente, podemos concluir que Ecuador se encuentra en pleno proceso de rearticulación del poder local con nuevas pautas institucionales. La acción del Gobierno de Correa con políticas distributivas y mayor presencia del Estado en los sectores rurales puede reforzar el proceso, cuanto más que lo hace de modo poco participativo y, de hecho, prescinde de las organizaciones sociales; estas son, por lo general, simplemente consultadas o contribuyen a la ejecución de políticas públicas, sin que los aspectos importantes de concepción, decisión o construcción de la ejecución se haga con su participación. En cambio, por lo que antecede, es perceptible que la naciente sociedad civil rural (si cabe el término) pierde importancia; de modo simplificado, para captar el proceso, diríamos que gana más el Estado que la sociedad local.

Es difícil, sin embargo, percibir el punto de llegada de este proceso. Los escenarios son inciertos. En principio, si se aplican las nuevas definiciones de descentralización, la junta parroquial y los municipios adquirirán mayores competencias y recursos, lo cual incrementaría su poder ante la población local. El Estado lograría así incrementar aún más su presencia ante esta población rural, con lo cual podría esperarse que se produzca mayor politización local y que la vida política adquiriera un renovado interés. Sin embargo, si persiste la propuesta del Gobierno de Correa de articular los planes locales con los nacionales, tal como se aprobó en la nueva Constitución, el resultado puede ser otro, ya que las decisiones en juego podrían trasladarse del ámbito local al nacional. Este aspecto es aún más importante que una de las características mayores de la situación del sistema político en la primera década de 2000, que es la caída de los partidos y del sistema de partidos. Actualmente, al final de la década, predomina la organización electoral del presidente, Alianza PAIS y una minoría de partidos, generalmente sin propuestas ni organización. Este hecho refuerza la importancia del poder presidencial, el centro; favorece un casi simple nexo de lo local hacia el centro; más a la imposición institucional antes que a la vida política local que tiende a integrar a la población a la vida política en un rol activo de participación, sea para buscar alternativas o para reforzar lo existente.

### *Inestabilidad*

Ecuador es considerado uno de los países más inestables por sus reiteradas crisis institucionales, la facilidad con que se destituye o cambia presidentes, ministros, políticas.

Desde 1895, fecha de cambio de época con la llegada de los liberales al poder, hasta 1924 hubo relativa estabilidad con Gobiernos de cinco años, salvo en un caso y en el crítico año de 1911, en que se sucedieron siete Gobiernos que duraron días o meses. Lo mismo aconteció en el curso de 18 meses entre 1924 y 1926, cuando se sucedieron cinco Gobiernos, uno de ellos con una junta cuyos miembros rotaron en la presidencia semanalmente durante seis meses. El período de mayor inestabilidad se produjo entre 1931 y 1948, período en el cual solo un Gobierno duró cuatro años, otro tres, y se sucedieron 19 Gobiernos por días o meses. Después, entre 1960 y 1968, hubo cinco Gobiernos, y no fue sino en el período de la crisis reciente, suscitada entre 1996 y 2006, que Ecuador pareció repetir su inestabilidad con seis Gobiernos.

Los golpes de Estado y los regímenes autoritarios no han sido los predominantes; lo han sido más bien dos modalidades que han dado a los cambios ilegales de Gobierno una formalidad democrática: a través del nombramiento por el Congreso o por asambleas constituyentes convocadas para salir del *impasse*. De modo que los nombramientos hechos por el Congreso para reemplazar a Bucaram (y, en este caso, también para decidir su destitución en febrero de 1997), a Mahuad (enero de 2000) y a Gutiérrez (abril de 2005) hacen parte de una constante ecuatoriana. Si bien el Gobierno de Correa ha durado ya más de un período presidencial (cuatro años) y, por lo mismo, parece contrastar la inestabilidad anterior, su gestión sigue marcada por una creciente inestabilidad institucional, debido a reiterados cambios de ministros, de políticas (por ejemplo en economía) y del juego político. Fue muy simbólicamente destituido un Congreso de modo ilegal; con un referéndum de dudosa legalidad fue establecida una Asamblea Constituyente, y a los dos años el presidente propone un referéndum que pide al pueblo pasar por encima de las normas constitucionales y sus procedimientos, para reorganizar el sistema de justicia, entre otros aspectos.

Hasta un pasado reciente, el vicepresidente ha sido visto, no por azar, como el complotador a la sombra a tiempo completo, al punto que se convirtió en tema de debate sobre si su eliminación era garantía de estabilidad, y se prefería indicar en varias de las constituciones el proceso de sucesión presidencial. Por eso, frecuentemente el sucesor del presidente recaía en la persona que presidía el Congreso, con lo cual este se convirtió en el complotador para destituir al presidente y reemplazarlo, convirtiendo al legislativo en el principal obstáculo para el ejercicio del Gobierno. No sorprende entonces que se haya eliminado el puesto de vicepresidente desde 1946, en esa base de rechazo a la inestabilidad y de búsqueda de orden. Su puesto no será restablecido sino con la Constitución de 1978, que fue uno de los esfuerzos más sistemáticos de crear estabilidad, pero con ejecutivos muy fuertes.

En la presentación que hicimos del sistema político ya enfatizamos que las reiteradas crisis regionalizadas que vive Ecuador pueden llevar a polarizaciones extremas. Si bien no es la violencia la que caracteriza a dichas polarizaciones, estas tienden a paralizar al país y al proceso de solución de temas decisivos para su funcionamiento corriente o para emprender cambios. Estos *impasses* mayores tienden a resolverse con cambios presidenciales o de otros miembros del personal político, lo cual termina por crear inestabilidad, cuanto más que para ello no es excepcional que se pase por encima de las normas institucionales. Si a esto añadimos que por ciclos se renuevan constituciones como una búsqueda para consolidar un nuevo poder o acuerdos a lograr, puede entenderse que la inestabilidad es persistente. Nosotros, por lo antes dicho, reiteramos que esta situación es fruto de las características propias del sistema político regionalizado y de sus diversos pero complejos equilibrios, mas no tanto de la cultura política.

### *El clientelismo*

El clientelismo político<sup>29</sup> es una práctica muy difundida en el mundo, sobre todo en ciertos períodos de la vida política, a pesar del hecho de que hay análisis que lo ven como propio de sociedades agrarias o de

<sup>29</sup> En la vida social existen diversas lógicas de clientelismo o de patronaje, normalmente entre alguien que tiene un estatus económico o social de un rango superior, a las personas que reciben su ayuda o protección, a cambio de lo cual estas manifiestan lealtad, gratitud o reconocimiento constante o realizan otros favores al primero. Aquí solo nos referimos al clientelismo político.

sistemas con débiles instituciones en los cuales, por lo mismo, predominarían las relaciones interpersonales.<sup>30</sup> Sin embargo, el clientelismo existe en todas partes, con mayor o menor presencia en la vida pública o en el ejercicio del poder; igualmente, las modalidades de su ejercicio y su incidencia o las funciones que cumple varían de un sistema social o de un sistema político a otro. En Norteamérica, por ejemplo, no es excepcional que, en previsión de las elecciones, el partido gobernante otorgue ventajas a las circunscripciones en las cuales están en juego sus posibilidades de ganar; o que los “grupos de presión” no solo incidan en las decisiones sino que tengan ventajas según acuerdos mutuos entre gobernantes o congresistas y dichos grupos, y se traducen más tarde en apoyo a uno u otro partido, con financiamiento para las campañas electorales en particular.

Este privilegio de obtener favores no sigue el interés general, sino que se usa el puesto público para lograr ventajas para un definido sector. Por lo general, el clientelismo político implica que se realiza un intercambio de favores entre electos (o funcionarios públicos) y poblaciones particulares, puede ser de modo legal o ilegal, por vías informales; se produce no únicamente a nivel electoral (intercambio de votos por favores), sino en el ejercicio mismo del poder, a todo nivel del Estado.<sup>31</sup> En América Latina es frecuente el intercambio entre manifestaciones de apoyo a un Gobierno (marchas, manifiestos o pronunciamientos, creación de grupos de apoyo, recepciones, etc.) a cambio de favores (instalación de servicios públicos, una ley particular, una política, empleo público, nombramiento de un dirigente local, etc.).<sup>32</sup> Frecuentemente, en una sociedad como la ecuatoriana, a más de los roles o incidencias que señalaremos, su importancia radica en que se vuelve un medio muy importante para articular intereses y control sociopolítico, tal como acontece en otras sociedades,<sup>33</sup> y porque tiende a privilegiar las relaciones personalizadas, en detrimento de los aspectos institucionales. El peso de estas en el conjunto institucional hace la diferencia con casos

<sup>30</sup> Eisenstadt and Roniger (1984).

<sup>31</sup> Para un análisis de estas relaciones a nivel electoral en los años cincuenta en Guayaquil, ver Menéndez (1986). Análisis más generales del fenómeno relacionado al sistema político ver en Eisenstadt and Roniger (1984); Massun (2009); Moreno (1999); Kaufman (1974). Una crítica sobre su uso en Ecuador: Andrade (2009).

<sup>32</sup> A nivel electoral, Schedler considera que “la compra de votos” funciona si se apoya en un “proceso de monitoreo y coacción eficaz, o bien por normas sociales eficaces” (Schedler, 2004: 58).

<sup>33</sup> Kaufman (1974).

en los que, si bien existen estas prácticas, no tienen un predominio tan significativo en el funcionamiento del sistema político formal o de sus principales actores, como son los electores y los partidos políticos.<sup>34</sup>

En Ecuador, para el período que tratamos hasta la actualidad, ha sido una práctica generalizada por los partidos a todos los niveles del Estado, desde la junta parroquial, el concejo municipal o el consejo provincial o el nivel del Legislativo y Ejecutivo nacionales, sin distinción de ideologías. Una vez más, nos encontramos ante una lógica del ejercicio de la política por segmentos, en este caso a través del apoyo a un líder o partido a cambio de favores y ventajas, no para un sector o grupo, sino para una persona. Este uso discriminado de los recursos públicos o de las ventajas del poder (decisiones, leyes, decretos, políticas, prestigio, influencias) adquiere aquí dimensiones que tienden a predominar sobre las otras prácticas. Desde luego que, como lo dice la mayoría de análisis, esto desvirtuaría la búsqueda del interés general y, por consiguiente, la política misma; sin embargo, es un hecho que no tiene un solo sentido de la relación ni menos un solo significado. Del lado de las personas que la practican hay múltiples razones que les llevan tanto a encontrarse un buen protector o intermediario para acceder al poder como puede ser un caudillo, un líder o una organización política, como acceder a ventajas que no siempre son materiales y pueden ser de lo más simbólicas, como acontece frecuentemente en una relación populista.

El sistema de desigualdad social y las limitaciones, inclusive la imposibilidad de movilidad social o de mejorar las condiciones de vida por los procesos socioeconómicos, lleva a priorizar la acción política. En Ecuador, con su sistema abierto y permisivo para la entrada y salida de organizaciones políticas, o su conformación y participación electoral, la movilidad social por medio de la política para sus élites es frecuente, pero para las mayorías es también una vía más rápida que la económica para el acceso a ventajas materiales como el acceso a servicios públicos u otras ventajas económicas (empleo público) por este medio, y qué mejor para ello que adherir a un actor político “ganador”.<sup>35</sup> Sin embargo, la

<sup>34</sup> Convendría averiguar la hipótesis de Massun (2009) según la cual los políticos están interesados en mantener la relación clientelar más que la población.

<sup>35</sup> En el suburbio de Guayaquil, al menos en dos ocasiones he constatado como el mismo comité u organización del barrio (La Prosperina) decidió formar al menos tres comités de apoyo electoral para candidatos diferentes, aquellos con más posibilidades de ganar o de acceso al poder. Era una inversión que apostaba por el ganador eventual; más valía estar seguros y no poner los huevos en un solo canasto.

búsqueda de bienes no materiales puede ser tan importante o más que la de los materiales, tales como la afirmación personal y de grupo ante una estratificación social étnicamente definida y difícil de modificar. El clientelismo puede también significar así la búsqueda de igualdad social, un modo de ratificar alguna idea de ciudadanía, o al menos de la “citanidad” de acceso a las ventajas socioeconómicas predominantes, ante un sistema que no ofrece esas prerrogativas por otro medio que el de la política.

En el caso del populismo, por procuración de la acción del partido o del líder, puede buscar que al menos simbólicamente cambien las jerarquías sociales de tendencia oligárquica; no por azar crece en los momentos de mayor nexo entre políticos y clases pudientes; puede ser entonces un cuestionamiento al sistema de élites predominantes. La política de redención tiene así condiciones que la justifican y alimentan. Estos aspectos son importantes precisamente en una sociedad que no es sino recientemente que —en los hechos no solo en los discursos— ha roto las barreras (entre otros la étnica) que impedían la constitución de su “comunidad política”.

Precisamente por este aspecto, es importante la consolidación de la “comunidad política”, que vuelve secundaria la reivindicación de inclusión, y puede favorecer que otros temas sean prioritarios, como los de luchar contra la desigualdad social.

#### *Mediación política con militares y corporaciones*

Tanto para resolver las dificultades de entendimiento entre dos regiones como para solucionar los *impasses* políticos que cíclicamente vive Ecuador. Tal la reforma agraria y las crisis acumuladas de entre dos siglos.

En contraste con el pasado, en donde las crisis llevaban a “golpes de Estado”, ahora se han dado camuflados golpes con la sistemática protesta popular que no han conducido a una dictadura sino al mantenimiento del orden constitucional democrático. Igual que en el pasado, el Congreso ha intervenido para, en una transición legal, legitimar la caída del presidente destituido y habilitar al nuevo. En el tiempo reciente, siguiendo las normas constitucionales, han sido los vicepresidentes los nombrados,<sup>36</sup> mientras que en el pasado no necesariamente se

<sup>36</sup> Salvo en el caso de Rosalía Arteaga que en toda lógica constitucional debía reemplazar a Abdalá Bucaram.

designaba a la persona que debía suceder en el poder; bien podía ser un dictador o recaer en un tercero, extraños al orden institucional.

Dos Gobiernos reformistas o modernizadores han marcado el período: el de los militares que llegaron al poder luego de un golpe de Estado institucional de las Fuerzas Armadas, en 1972, y el Gobierno de Correa, en 2007. Los militares trabajaban con un programa modernizador acorde con la corriente de la época, el nacionalismo revolucionario, promovido por militares sudamericanos. Correa, aunque no ha terminado su período al momento de concluir este texto, lo hace bajo el signo del socialismo del siglo XXI, cuyos componentes no están aún bien definidos; sin embargo, se asemeja en muchas de sus propuestas y definiciones programáticas al nacionalismo revolucionario, tanto por el énfasis en la intervención del Estado como regulador y actor en la economía y en la vida social en general, como por la ingente inversión en infraestructura.

Los cambios que impusieron los militares significaron una de las más radicales modernizaciones vividas en el país, en particular por acelerar el fin del sistema hacendal creado en la Colonia y el paso del aparato agroproductivo a una inicial industrialización con el proceso de sustitución de importaciones, el cual, de hecho, modificó las condiciones laborales en Guayaquil, Quito y Cuenca. Este proceso, junto con el de la reforma agraria, conllevó una recomposición de los sectores pudientes, lo que incidió enormemente en la reducción del peso del sector hacendatario y de los partidos asociados a él. Se marcó así un período importante de renovación social, económica y política del país.

Los militares llegaron al Gobierno como dirimientes de uno de los períodos de inestabilidad del país, en que el Estado y los Gobiernos se hicieron más oligárquicos por su cercanía a los sectores tradicionalmente más pudientes, y en connivencia con el sector político si no lo controlaban directamente. Como puede verse, la llegada de Correa corresponde a un contexto similar. Igualmente, los militares tuvieron la enorme ventaja de ejercer el poder y sacarlo de la crisis política, social y económica de entonces gracias a la llegada de la renta del petróleo que empezó a extraerse. Nunca antes el Estado había dispuesto de los recursos necesarios para tener cierta distancia o autonomía de los sectores pudientes. Correa, igualmente, llega al Gobierno en el momento en que la

renta del petróleo subió como nunca y pudo disponer de envidiables recursos para diversas políticas sociales o de otra índole. En las dos oportunidades, los ingresos del Estado se han disparado de modo excepcional, lo cual otorgó al Estado una gran autonomía de acción.

Si bien el conjunto de Gobiernos, salvo excepción, han tenido como una de sus metas claves el integrar el país a través de la construcción vial, son estos dos Gobiernos modernizadores los que más han logrado de esta inversión pública.

## 2. Movimientos sociales y escena pública

Hemos mencionado reiteradamente el rol de las organizaciones sociales como portadoras de renovación social e inclusión política hasta su transformación en actores políticos. Dos núcleos sociales han sido protagonistas cíclicos de estas presiones para la renovación social y política. Los campesinos e indígenas, por un lado, y los núcleos de trabajadores urbanos, por el otro, que han terminado por constituir los sindicatos.

### *Organizaciones campesinas y organizaciones étnicas*

Si bien son las organizaciones urbanas de artesanos y trabajadores asalariados los que primero se constituyeron en gremios o sindicatos, a inicios del siglo pasado en Guayaquil y ulteriormente en la Sierra, sobre todo desde los años veinte, son las organizaciones rurales que agrupaban a campesinos, mayoritariamente indígenas, las que adquieren importancia inicial para el período que nos interesa.

Los años cincuenta y sesenta están marcados por los conflictos agrarios, o más precisamente de disputa del poder hacendal por parte de los recién organizados indígenas que vivían condiciones laborales de servidumbre. Tanto la organización constituida por las izquierdas, socialista y comunista, la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), como la constituida bajo la influencia católica, Federación Ecuatoriana Nacional de Organizaciones Católicas (Fenoc),<sup>37</sup> han contribuido, primero, a reducir las prácticas de opresión de los terratenientes, y segundo, a lograr reconocimiento de derechos para encaminarse hacia un sistema salarial. Si bien la FEI ha sido la primera en cuestionar el sistema de hacienda y exigir tierra para

<sup>37</sup> La Fenoc ha cambiado de nombre tres veces, con redefiniciones de sus postulados ideológicos, pero ha mantenido sus siglas.



los trabajadores, con una reforma agraria que implicaba el fin de los hacendados, gracias a organizaciones de campesinos-indígenas, la Fenoc, luego de cuestionar y rechazar los postulados ideológicos de la FEI, acabó por integrarse a las tareas de repartición de tierra, e inclusive de organización de los trabajadores en forma autónoma de la Iglesia católica.

Ecuador de los años sesenta y setenta (1963 y 1972), en que se decreta y refuerza la reforma agraria, tendrá a estas organizaciones como las más importantes actoras del acceso a la tierra y del fin del sistema de hacienda. Primero, con su organización, con relación a la cual la FEI jugó un rol protagónico, en particular en las zonas en que el Estado tenía propiedades heredadas de las confiscaciones del período liberal, y dadas en arriendo a hacendados, con lo cual se logró rebasar el halo de poder absoluto del hacendado para unir a los trabajadores de hacienda, ofrecerles medios para que pierdan el miedo, se afirmen, construyan causas y proyectos de un mundo diferente, puedan salir de su enclave de hacienda para saber que otros, ausentes, se encontraban en la misma situación. Se rompía así el aislamiento. Las manifestaciones de los campesinos-indígenas en la capital, en los cuarenta, para fundar la Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE) y la FEI, pero sobre todo a fines de los cincuenta y en los sesenta, en demanda de salario justo o de tierra, marcarán precisamente esta unión y el inicio de una presencia pública, temida por los urbanos y hacendados de entonces. Sus demandas primeras serán un salario justo, real, y no el ficticio que mantenía endeudada a la gente que trabajaba en la hacienda, y que obligaba a los vecinos a trabajar en ella por haber usado el camino o el agua, o a recoger la leña del bosque.<sup>38</sup> Las mujeres que cumplían generalmente el rol de ordeñadoras o cosechadoras o no eran pagadas o recibían exiguas remuneraciones.

Para la gente de las organizaciones fue una época de grandes riesgos, “una época heroica” debido al poder social, económico y político del terrateniente, que tenía a su favor a las autoridades locales, nacionales y a la Iglesia católica. La organización campesina cumplió entonces un rol de “asediar” a la

hacienda, amenazando su poder y acabando por desestabilizar al hacendado; y el rol de organizar a una población sin los medios para hacerlo, así como formar los primeros cuadros indígenas que se volvieron emblemáticos por su resistencia y tenacidad. De suplemento, la organización cumplió la función de ser portavoz de los indígenas en el espacio público, de modo que sus problemas, desde luego traducidos al lenguaje del intermediario, se convirtieron en tema de preocupación pública.

Ecuador no conoció una radical reforma agraria, como aconteció con la Revolución boliviana (1952), o en los sesenta en Cuba, o paralelamente al Ecuador en Perú, en que los propietarios de tierra literalmente dejaron de serlo y la tierra entera pasó a manos de los campesinos o trabajadores de hacienda. En Ecuador, los terratenientes no fueron confiscados; guardaron parte de sus tierras, generalmente los valles fértiles, y los extrabajadores manuales de hacienda tuvieron derecho a un lote de tierra generalmente en altura. La hacienda, en cambio, no podía rebasar ciertos límites, lo que obligó a su fraccionamiento y a la consiguiente pérdida del poder de los hacendados. En 1972 se incrementará la repartición de la tierra a través de la compra, con la constitución de la figura por medio de la cual en donde había presión demográfica, es decir, campesinos con poca o nada de tierra en los alrededores de una hacienda podían acceder a la gran propiedad.

Este proceso, con éxito en la Sierra, tuvo dos consecuencias importantes que cambiaron la estructura social rural de entonces con repercusiones a nivel nacional. Primero, la hacienda, salvo excepción, dejó de ser el eje económico-social y político a nivel local; segundo, entre las condiciones para el acceso a la tierra, se impuso la obligación de estar organizados, sean en cooperativas, asociaciones o comunidades. A la postre, el número de organizaciones comunitarias y de otra índole se incrementó. Este hecho hizo que finalmente una buena mayoría del sector rural andino estuviera organizada, lo cual fue decisivo para los cambios ulteriores que vivirá la Sierra. De modo sintético, permitió que los indígenas conocieran un proceso de reencuentro, entre otros, constituyendo una organización étnica, Ecuador Runakunapak Rikcharimuy (Ecuadorunari) (1972) y Confederación de Organizaciones Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (Confeniae) (1980) y, a la postre, el sector rural, en particular el

<sup>38</sup> Para mediados de los cuarenta, el salario de un obrero era de 6 a 8 sucres; las mujeres mucho menos y los operarios de los talleres artesanales entre 2 y 4 sucres diarios; los aprendices podían considerarse felices si se les daba la comida. Esto para jornadas de 12 a 14 horas diarias. Pero un trabajador de hacienda nominalmente tenía un jornal de S/ 0,20. La mujer mucho menos o nada. En los hechos, con la práctica de endeudar al trabajador, bien podía no recibir nada, siendo su salario destinado a cubrir la deuda por “adelantos”, no siempre reales, o entregas de alimentos de la hacienda (Barreto, 1983: 173-175).



de altura, se convirtiera en el espacio bajo control indígena, y, poco a poco, fuesen ocupando el espacio de las cabeceras parroquiales e inclusive cantonales, a medida que la población mestiza que las ocupaba migraba a las cabeceras provinciales o a los polos de mayor desarrollo socioeconómico. Ecuador conoció, así, un proceso secuencial y ordenado de migración interna. De esta manera, los indígenas ocuparon tanto el espacio de altura como el resto del espacio rural en los sitios en que su población es demográficamente significativa, y lentamente ocuparon también los espacios de representación política como las juntas parroquiales y, en varios sitios, los municipios e inclusive la prefectura provincial como en Chimborazo y Cotopaxi.

De este modo, Ecuador ha conocido, al menos en una parte importante de su territorio, un proceso de reorganización del poder local; han cambiado los actores, con mayor presencia de los indígenas, frecuentemente gracias al peso de sus organizaciones. Sin embargo, de modo general, en el conjunto del espacio del país han cambiado las personas que antes controlaban el poder local, a raíz de la pérdida del poder de los hacendados y con la emergencia de otros sectores sociales a través de la vida política o económica.

En los setenta se produce la emergencia de organizaciones étnicas, es decir, que reivindican, en primer lugar, su pertenencia e identidad étnicas como parte de los pueblos indígenas. No es su condición de trabajadores o de campesinos lo que priorizan cuanto estos otros aspectos, sin que ello implique que no asuman su situación social de ser mayoritariamente campesinos, pobres y excluidos políticamente. Al contrario, estos aspectos los asumen pero en su condición de indígenas. Un contraste con las organizaciones anteriores, que priorizaban la condición de trabajadores y desconocían o ponían en segundo lugar los aspectos de su pertenencia a pueblos o su dimensión étnica. Es sobre esta base que las organizaciones se desarrollan tanto en la Sierra como en la Costa y terminan agrupándose en la Ecuarrunari y en la Confeniae en la región amazónica, las cuales posteriormente, en 1986, terminan por fundar la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie). Participarán en la Sierra en el acceso a la tierra y en la búsqueda de mejoras socioeconómicas, sea por medio de proyectos de desarrollo o por sus demandas sociales al Estado. Su desarrollo público adquiere una importancia singular a partir de 1990, cuando Ecuarrunari realiza un

“levantamiento” que paralizó el callejón interandino por varios días y terminó con un proceso de negociación con el Gobierno de Rodrigo Borja.<sup>39</sup> Este levantamiento, entre otros aspectos, permitió un proceso de interrelación e integración en la organización de los indígenas, y la ratificación a sí mismos como pueblos; rompieron así sus aislamientos mutuos, cambiaron sus demandas que priorizaban su situación de campesinos-indígenas para exigir servicios (educación, servicios de teléfono), con el fin de exigir mayor equidad en relación con el mundo urbano. A nivel público, se convierten desde entonces en interlocutores de los diferentes Gobiernos, lo que les permite ganar un espacio público de modo creciente hasta el año 2000.

Por su parte, la organización amazónica Confeniae, en 1992, realizó una larga marcha desde Puyo hasta Quito para exigir más territorios para sus pueblos. En 1994, un nuevo levantamiento realizado por el conjunto de organizaciones campesinas e indígenas paralizó al país en rechazo a una reciente aprobación de una ley de “modernización agraria”. El Gobierno de Durán Ballén tuvo que, junto con el Legislativo y los empresarios agrícolas, renegociar dicha ley.

La Conaie, desde 1990, por estos actos colectivos de protesta, logró convertirse en interlocutora ante los Gobiernos de turno, pero igualmente ante las autoridades y poderes locales. Será igualmente un antes y un después con relación al pasado colonial y republicano, ya que los pueblos indígenas lograron dotarse de un discurso propio y autorepresentarse a sí mismos ya sin los intermediarios que tuvieron en el pasado.<sup>40</sup> Desde entonces, la Conaie ha realizado diversos “levantamientos” en los cuales ha ido precisando sus demandas y propuestas para el reconocimiento de derechos colectivos y medidas para reducir las desigualdades sociales. Los diversos paros o levantamientos le permitieron consolidar este rol de interlocutora en nombre de los indígenas y, de hecho, se convirtió en actora política que favoreció la inclusión de los indígenas, como ya lo subrayamos.

Este aspecto tomará mayor importancia con la formación (1995) de la organización política Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUUP-NP), o simplemente Pachakutik (PK), como el frente político de la Conaie. Desde su

<sup>39</sup> Andolina (1992,1999), Ramón (1993), Maldonado (1992), Moreno y Figueroa (1990), Lucero (2001, 2002, 2008), Viteri (1994), Guerrero (1991, 1993, 1994, 1997, 2000), León (1991, 1994, 2001a, 2001b), Guerrero y Ospina (2004).

<sup>40</sup> Conaie (1997, 1998, 1999), Viteri (1999), Maldonado (1992, 1994).

formación, ha logrado una presencia constante en el Congreso con una minoría (entre cuatro y ocho curules), que ante el fraccionamiento partidario prevaleciente le ha permitido por momentos ser decisivo para formar mayoría, como aconteció al momento de decidir la salida de Abdalá Bucaram de la presidencia y de reemplazarlo con Fabián Alarcón y no con la vicepresidenta Rosalía Arteaga (Ibarra, 1997). Llamó la atención la participación activa tanto de la Conaie como de PK junto con una facción del Ejército, encabezada por Lucio Gutiérrez, en un golpe de Estado que derrocó al presidente J. Mahuad, y su ulterior alianza con Gutiérrez para ganar las elecciones en 2002 y formar parte del Gobierno por un lapso de seis meses. PK ha logrado ganar consecutivamente varias alcaldías y prefecturas, lo que le permite tener una presencia política local importante en varias provincias con significativa población indígena demográficamente. Este nuevo actor social y político ha perdido su empuje inicial en los años 2000, pero ha marcado ya un cambio sustantivo en la escena política con la incorporación de los indígenas como actores políticos, tanto a nivel nacional como local.

Las acciones de protesta de la Conaie, sola o con apoyo de otras organizaciones rurales o urbanas, le han permitido cumplir un rol de contrapeso frente a varios Gobiernos ante reformas consideradas anti-populares. Asumió así el rol antes desempeñado por los sindicatos de encabezar la protesta popular.

La demanda principal de derechos colectivos lo logró en la Constitución de 1998, y el reconocimiento del Ecuador como Estado plurinacional en la Constitución de 2008.

#### *Las organizaciones sindicales*

Desde los setenta hasta inicios de los noventa fueron los sindicatos urbanos los que cumplieron este mismo rol de contrapeso al poder mediante la protesta, realizada a través de diversos paros nacionales, generalmente realizados en reacción y rechazo a las medidas de ajuste en política económica para reducir el gasto público, la inflación y en las perspectivas, entonces ganadoras, de liberalizar la economía y reducir el aparato del Estado.

Si bien, como lo hemos señalado, las centrales sindicales de izquierda y de origen católico se formaron en los treinta-cuarenta, será desde los sesenta, pero

sobre todo en los setenta que, gracias al crecimiento del sector industrial y de los servicios públicos, el número de sindicatos se incrementa.<sup>41</sup> Los cambios que se sucedían desde los cincuenta, en que se incrementaron las ciudades, los circuitos financieros y el consumo, conocieron con la llegada del petróleo un salto cualitativo significativo.

Los núcleos de trabajadores industriales y de los servicios públicos se consolidan con la promoción de la contratación colectiva que, de modo sistemático, lo realizó la Central Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (Ceosl); una corriente diferente de las anteriores, que originalmente promovía un acuerdo empresa-trabajadores antes de optar por una posición de izquierda.

Igualmente, con los sindicatos se produce cierta convergencia de acción frente a la pérdida de libertades y a la idea de la dictadura militar de reducir los derechos y exigencias sindicales para favorecer el crecimiento industrial de sustitución de importaciones. De este modo, se constituye el FUT, que asocia a las centrales sindicales de las cuatro tendencias mundiales (CTE, Ceosl y Cedoc de tendencia demócrata cristiana), a la cual hay que añadir la facción que se separa de la Cedoc original y que terminará por denominarse Cedoc-CUT (Central Unitaria de Trabajadores), que se mantiene independiente de las organizaciones internacionales.

Esta entidad de concertación hará de las “huelgas nacionales” su principal medio de acción para, en el período militar, contrarrestar a la dictadura y reivindicar la democracia, cuando los partidos estuvieron en receso, y en el período democrático, para jugar el rol de frenar al poder, las medidas de ajuste y la defensa del nivel de vida. Por momentos, encarnan la sociedad. La protesta le permitió al FUT ser interlocutor de los Gobiernos para definir la política económica. Se legitimaron los trabajadores urbanos y el FUT cumplió esta función de convertir a los trabajadores en actores políticos.

Su acción más corporativa de defensa de los intereses de los trabajadores ha sido un medio para que lentamente se reconozcan sus derechos en una sociedad que seguía valorizando las relaciones serviles. Los sindicatos del sector público, en general, han logrado ciertas ventajas sociales que

<sup>41</sup> Sobre el sindicalismo ecuatoriano: Ycaza (1985), León (1993, 2000), León y Pérez (1986, 1987), Pérez Sáinz (1985), Robalino (s.f.), Dávila (1995), Milk (1977), Cedime (1983).

ulteriormente terminaban por ser incorporadas lentamente en el sector privado. Así, al igual que lo dicho para las organizaciones indígenas, los sindicatos cumplieron el rol de favorecer la inclusión social y política de los trabajadores urbanos.

#### *Otras organizaciones de la sociedad civil*

La sociedad ecuatoriana, con los cambios vividos en el período analizado, se ha vuelto más compleja, es decir, existen más grupos sociales, frutos de la diferenciación que la sociedad conoció desde los cincuenta. En los noventa esto ha sido notorio, en particular cuando se reduce la presencia pública de los sindicatos y se evidencia la emergencia de otras organizaciones que van ampliando la sociedad civil, como los grupos de mujeres —a las que ya nos referimos anteriormente—, o las asociaciones barriales, o grupos portadores de propuestas de políticas públicas en diversas áreas, como educación, salud, etc. Estas organizaciones logran hacer interlocución entre la sociedad y el poder, y reiteradamente han incidido para modificar las pautas del ejercicio del poder, de modo que ha vuelto necesaria la consulta, la participación e interlocución con ellas. De esta manera, diversos temas de la agenda social han sido defendidos y promovidos por estas organizaciones. Los movimientos sociales han cumplido así el clásico rol de ser portadores de propuestas ante definidos conflictos, problemas o carencias, y de representar problemáticas que engendran utopías y cambios.

Sin embargo, las sociedades, por lo general, dan más audiencia a uno o pocos problemas o conflictos predominantes. La expresión de un conflicto, además de las condiciones que lo hacen menos aceptable, y por lo mismo susceptible de ser rechazado, necesita actores o sujetos en la medida de poder expresarlos y traducirlos en demanda social. La multiplicación de conflictos y actores que los asumen hace que la escena política tenga más actores, frecuentemente en competencia, o al menos en pugna por llamar la atención por sus causas. Este fenómeno recibió cierto tratamiento político cuando predominaron numerosos partidos y el legislativo se mostraba predisposto a hacer de caja de resonancia de los mismos.

Ante la larga crisis política ecuatoriana y la tendencia a la concentración del poder, diversas organizaciones sociales han vehiculado la idea de que pueden ser mejores actores que los partidos, y que

su participación política en una democracia directa daría excelentes resultados. La indispensable necesidad de la participación democrática, hasta ahora, no ha logrado reemplazar a la democracia representativa. Lo que aparece como una necesidad, la de completar las dos democracias, sin embargo, enfrenta complejos problemas debido a los ciclos de la participación, que oscila entre momentos de mayor presencia ciudadana en momentos de conflictos o de incremento de sus demandas, seguido del abandono de estas. Ecuador, sin embargo, en el año 2000 se encuentra en búsqueda de renovar la democracia o, si se quiere, de constituir otra democracia con la participación, sin que podamos aún afirmar cuál podrá ser el resultado.

La sociedad activa, para finales de la primera década de 2000, ha optado por la participación política como medio para mejorar la acción de los partidos y del poder; de vehicular alternativas a la vía oligárquica del poder, aquella que es funcional a minorías privilegiadas, pero el poder con Rafael Correa ha escogido en cambio otra vía, en nombre precisamente de una eficacia del poder contra la oligarquía. La eficacia evocada no requiere participación, sino estrategias por las cuales a la postre las organizaciones, sociales o políticas, que eran portadoras de la alternativa, se conviertan más bien en fuerzas de apoyo al nuevo poder.

### 3. Conclusiones

Un sistema llamado Ecuador, desde 1950 a 2010, ha conocido una consolidación de un singular sistema político y su declive actual. En este período, la vida política experimentó mutaciones profundas, en particular por el ingreso masivo de todos los sectores sociales a la vida política, siguiendo la particularidad ecuatoriana de incorporarlos como actores políticos o con una inclusión en la vida política con propuestas propias, que el sistema los reconoce y trata. La constitución de la *comunidad política* es fruto de cambios socioeconómicos, y de esta dinámica entre sistema político permisivo y pluralista y los procesos de una sociedad que puede lograr con la acción colectiva incidencias significativas en la vida política. A la postre, Ecuador ha definido un sistema político y un Estado abierto a las minorías y a la diversidad cultural, lo cual le ayuda a establecer una sociedad civil muy activa en el espacio político, y que ha hecho del Ecuador, hasta recientemente, un país sin

confrontaciones beligerantes o violentas a pesar de las marcadas desigualdades sociales y otras inequidades. Estas ventajas no han logrado, sin embargo, resolver uno de sus problemas constantes que es la inestabilidad de su sistema. Hemos formulado hipótesis al respecto, en particular que esta es una de las complicaciones que conlleva el sistema de equilibrios regionales, que vuelve más complejos y conflictivos los procesos de decisión y de acuerdos ante importantes temas de su política económica o de inserción en el mercado mundial, por ejemplo, con sectores pudientes de intereses contradictorios.

El Estado ecuatoriano ha conocido la dinámica particular de un sistema político que, por su lógica bipolar de no concentración del poder estatal, se caracterizó por un pluralismo de partidos y del conjunto de espacios políticos, en conjugación con una sociedad activa en sus demandas y reivindicaciones, al igual que por una protesta constante y reconocida en el juego político, realizada no solo a través de diversas organizaciones sino de los propios partidos políticos. Este sistema y esta dinámica sociedad-Estado están, al parecer, ahora en cambios de fondo, tanto por la pérdida de presencia de las organizaciones, la cerrazón de la escena política, la eventual emergencia de un nuevo caudillo y la crisis de las organizaciones políticas. El futuro es imprevisible. Puede ser que esta situación se consolide o que resurjan las características que ha tenido Ecuador y recobre su dinámica política anterior. Un sistema singular, llamado Ecuador, está en plena mutación para dejar de ser o redefinir sus características.

## Bibliografía citada

- Alcántara, Manuel y Flavia Freidenberg, editores (2003). *Partidos Políticos de América Latina. Países Andinos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Andolina, Robert J. (1992). "Estado nacional, soberanía y estado plurinacional". En Ayala, Enrique *et al.*, *Pueblos indios, Estado y derecho*. Quito: Corporación Editora Nacional, pp. 31-50.
- \_\_\_\_\_. (1999). *Colonial legacies and plurinational imaginaries: indigenous movement politics in Ecuador and Bolivia*. Ph. D. diss. University of Minnesota.
- Andrade A., Pablo (2009). *Democracia y cambio político en el Ecuador. Liberalismo, política de la cultura y reforma institucional*. Quito: Corporación Editora Nacional-Universidad Andina Simón Bolívar.
- Barreto, Primitivo (1983). "Apuntes históricos del movimiento obrero y campesino del Ecuador". En León, J., H. Ibarra, P. Icaza (compiladores). *Formación y pensamiento de la CTE*. Colección Archivo Histórico. Quito: Cedime, pp. 171-194.

- Burbano de Lara, Felipe (1998). *Cultura política y democracia en el Ecuador: una aproximación a nuestros vacíos*. Proyecto de Gobernabilidad, Documento de trabajo N° 10. Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo (Cordes).
- Burbano de Lara, Felipe, editor (1998). "El fantasma del populismo. Aproximación a un tema [siempre] actual". *Nueva Sociedad*. Caracas.
- Bustamante, Fernando (1996). "La cultura política y ciudadana en el Ecuador". En *Ecuador: un problema de gobernabilidad*. Quito: Cordes-PNUD.
- \_\_\_\_\_. (1997). "Una aproximación a los problemas de la gobernabilidad y la democracia en el Ecuador de fin de milenio". En *Ecuador Debate* N° 42. Quito: CAAP.
- Cañete, María Fernanda (2005). "Participación política y ciudadanía". En Prieto, Mercedes (editora). *Mujeres ecuatorianas. Entre las crisis y las oportunidades 1900-2004*. Quito: Conamu-Flasco Ecuador-Unifem.
- \_\_\_\_\_. (2009). "El monitoreo de las cuotas: un camino parcialmente recorrido". En Barreiro, Line e Isabel Torres. *Igualdad para una democracia incluyente*. San José, CR: IIDH, pp. 323-340.
- Clark, Kim (2008). "Raza, 'cultura' y mestizaje en el primer censo de Ecuador". En De la Cadena, Marisol (compiladora). *Formaciones de indianidad. Articulaciones raciales, mestizaje y nación en América Latina*. pp. 149-171. (Versión más extensa como "Race, 'Culture' and Mestizaje: The Statistical Construction of the Ecuadorian Nation, 1930-1950". *Journal of Historical Sociology* 11(2): 185-211, 1998).
- Conaie (1997). *Proyecto político de la Conaie*. Quito: Conaie.
- \_\_\_\_\_. (1998). *Las nacionalidades indígenas y el Estado plurinacional*. Quito.
- \_\_\_\_\_. (1999). *Movimiento indígena: proyecto político, descentralización y poderes locales*. Quito.
- Conaghan, Catherine (1988). *Restructuring Domination. Industrialist and the State in Ecuador*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Conaghan, Catherine and James M. Malloy (1994). *Unsettling Statecraft. Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*. Pittsburgh-London: University of Pittsburgh Press.
- Conaghan, Catherine (1994). "Loose Parties, Floating Politicians, and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador, 1979-1988". En Linz, Juan y Arturo Valenzuela (editores). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Cueva, Agustín (1988). *El proceso de dominación política en el Ecuador*. Quito: Planeta Letraviva.
- Dávila Loor, Jorge (1995). *El FUT, trayectoria y perspectivas*. Colección Popular 15 de Noviembre. Quito: CDS- Corporación Editora Nacional. p. 49.
- De la Torre, Carlos (1996). *Un solo toque: populismo y cultura política en Ecuador*. Quito: CAAP.
- \_\_\_\_\_. (1996). *El racismo en Ecuador: experiencias de los indios de clase media*. Quito: CAAP.
- \_\_\_\_\_. (1996). "Populismo, cultura política y vida cotidiana en Ecuador". En Burbano de Lara, Felipe (editor). *El fantasma del populismo. Aproximación a un tema (siempre) actual*. Quito: Ildis-Flasco.



- \_\_\_\_\_ (2002). *Afroquiteños Ciudadanía y Racismo*. Quito: CAAP.
- \_\_\_\_\_ (2004). "Polarización populista y democracia en Ecuador". En *Diálogo Político*, (KAS-Stiftung). Año XXI - N° 2 - junio. pp. 89-113.
- Echeverría, Julio (1997). *La democracia bloqueada. Teoría y crisis del sistema político ecuatoriano*. Quito: Letras.
- \_\_\_\_\_ (1977). "La democracia enfrentada a la complejidad". En *Ecuador Debate* N° 42, diciembre. Quito: CAAP.
- Eisenstadt, S. N. y L. Roniger (1984). *Patrons, Clients and Friends: Impersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- García, Berta (1991). "Regionalismo y modernas tendencias políticas". En Quintero, Rafael (editor). *La Cuestión Regional y el Poder*. Quito: Flacso-Cerlac.
- Guerrero, Andrés (1991). *La semántica de la dominación: el concertaje de indios*. Quito: Ed. Libri Mundi.
- \_\_\_\_\_ (1993). "La desintegración de la administración étnica en el Ecuador". En VV. AA., *Sismo étnico en el Ecuador. Varias perspectivas*. Quito: Cedime-Abya-Yala, pp. 91-111.
- \_\_\_\_\_ (1994). "Una imagen ventrílocua: el discurso liberal de la 'desgraciada raza indígena' a fines del siglo XIX". En Muratorio, Blanca (editora). *Imágenes e imagineros: Representaciones de los indígenas ecuatorianos, siglos XIX y XX*. Quito: Flacso-Ecuador, pp. 197-253.
- \_\_\_\_\_ (1997). "Ciudadanía, frontera étnica y binaridad compulsiva. Notas de relectura de una investigación antropológica". En Lentz, Carola, *Migración e identidad étnica*. Quito: Abya-Yala.
- \_\_\_\_\_ (2000). "El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventríloquia y transescritura". En Guerrero, Andrés (ed.). *Etnicidades*. Quito: Flacso, pp. 9-61.
- Guerrero Cazar, Fernando; Ospina Peralta, Pablo (2004). *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*. Buenos Aires, Argentina: Clacso, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Hurtado, Osvaldo (1977). *El poder político en el Ecuador*. Quito, Universidad Católica, 1977.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Los costos del populismo*. Quito: Cordes.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Las costumbres de los ecuatorianos*. Quito: Planeta.
- Ibarra, Hernán (1997). "La caída de Bucaram y el incierto camino de la reforma política". En *Ecuador Debate* N° 40, abril, pp. 21-33.
- \_\_\_\_\_ (2010). "Estado nación y crisis de las ideologías del mestizaje en el Ecuador", texto presentado en el coloquio "Decolonization in the Andes: Contemporary Debates and Transformations", Center for Latin American and Caribbean Studies. New York: New York University.
- Kaufman, Robert (1974). "The Patron-Cliente Concept and Macro Politics: Prospects and Problems". *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 16, N° 4. London.
- Lefebvre, Louis (1985). *Economía Política del Ecuador: campo, región, nación*. Biblioteca de Ciencias Sociales, Vol. 6. Quito: Corporación Editora Nacional.
- León, Jorge (1991). "Las organizaciones indígenas: igualdad y diferencia". En Cornejo, Diego (editor) *Indios*. Quito: Ildis, pp. 373-419.
- \_\_\_\_\_ (1993). "Cambios estructurales y escena política en Ecuador. 1978-1988. Un ciclo político". En Al., *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*. Lima: IEP-IFEA.
- \_\_\_\_\_ (1994). *De campesinos a ciudadanos diferentes: el levantamiento indígena*. Quito: Cedime-Abya-Yala.
- \_\_\_\_\_ (1994). "El fin de un ciclo político electoral: el regreso de las élites tradicionales, apatía y cambio". En *Ecuador Debate*, agosto.
- \_\_\_\_\_ (1998a). *Evolución y tendencias de la contratación colectiva, 1988-1998. Del proteccionismo a la desregulación de las relaciones de trabajo en Ecuador*. Quito: OIT-Cedime.
- \_\_\_\_\_ (1998b). *El liderazgo sindical entre el pasado y su modernización*. Quito: Fundación Friedrich Ebert-Cedime.
- \_\_\_\_\_ (2000). *Estado del movimiento sindical en Ecuador*. Quito: OIT-Cedime.
- \_\_\_\_\_ (2000). "Un sistema político regionalizado y sus crisis". En Cañete, María Fernanda (editora). *La crisis ecuatoriana: sus bloqueos económicos, políticos y sociales*. Quito: Cedime-IFEA, con modificaciones publicado en VV. AA. (2003). *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina. Ecuador en Crisis*, editado por Bretón, Víctor y Francisco García. Barcelona: Icaria Editorial, pp. 25-55.
- \_\_\_\_\_ (2001a). "Conflicto étnico, democracia y Estado". En *Iconos* N° 10, abril. Quito: Flacso-Sede Ecuador, pp. 48-56.
- \_\_\_\_\_ (2001b). "El contexto y el sistema político en el movimiento indígena ecuatoriano". En Lucero, José Antonio (editor). *Beyond the Lost Decade: Indigenous Movements and the Transformation of Democracy and Development in Latin America*. Princeton University. PLAS, pp. 44-77.
- \_\_\_\_\_ (2004). "La democracia real versus la democracia idealizada. Ecuador de 1978 a 2003". *Revista Política* N° 1. Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2010). "La 'territorialización' de la política en el Ecuador contemporáneo". En *Democracia intercultural y representación política en América Latina*. La Paz: UMSS-PNUD.
- León T., Jorge y Juan Pablo Pérez Sáinz (1986). "Crisis y movimiento sindical en Ecuador: las huelgas nacionales del FUT (1981-83)". En VV. AA. *Movimientos sociales en el Ecuador*. Quito: Clacso-Ildis.
- \_\_\_\_\_ (1987). "Les syndicats et la scène politique dans l'histoire de l'Équateur". En *Mondes en Développement*. Tome 15, N° 60. Louvain.
- Lucero, José Antonio (2001). "Crisis and contention in Ecuador". En *Journal of Democracy* 12 (2): 59-73.
- \_\_\_\_\_ (2002). "Arts of unification: political representation and indigenous movements in Bolivia and Ecuador". Ph. D. diss. Princeton University.
- \_\_\_\_\_ (2008). *Struggles of Voice. The politics of indigenous representation in the andes*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Maiguashca, Juan, editor (1994). *Historia y región en el Ecuador. 1830-1930*. Quito: Flacso-Corporación Editora Nacional-Cerlac.
- Maldonado, Luis (1992). "El movimiento indígena y la propuesta multinacional". En Ayala, Enrique et al. *Pueblos indios, Estado y derecho*. Quito: Corporación Editora Nacional, pp.151-163.



- \_\_\_\_\_ (1994). "El Estado plurinacional, una propuesta del Estado ecuatoriano". En VV. AA. *Asamblea Nacional análisis y propuestas*. Quito: Trama Social.
- Massun, Ignacio (2009). *Clientelismo político*. Buenos Aires: Editorial Métodos.
- Menéndez Carrión, Amparo (1986). "La conquista del voto en el Ecuador de Velasco a Roldós: el suburbio guayaquileño en las elecciones presidenciales del Ecuador, 1952-1978, análisis del comportamiento electoral a nivel local en un contexto de control social". En *Biblioteca de Ciencias Sociales* N° 9. Quito: Corporación Editora Nacional, Flacso.
- \_\_\_\_\_ (1991). "Región y elecciones en el Ecuador: 1952-1988. Elementos para el debate". En Quintero, Rafael (editor). *La cuestión regional y el poder*. Biblioteca de Ciencias Sociales, volumen 29. Quito: Flacso-Corporación Editora Nacional-Cerlac York University.
- Mejía, Andrés (1996). *Partidos políticos, el eslabón perdido de la representación*. Quito: Cordes.
- \_\_\_\_\_ (2002). *Gobernabilidad democrática. Sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador: 1978-1998*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.
- Moreno Yáñez, Segundo y José Figueroa (1992). *El levantamiento de Inti Raymi de 1990*. Quito: Abya-Yala.
- Moreno Luzón, Javier (1999). "El clientelismo político; historia de un concepto multidisciplinar". En *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), Núm. 105, julio-septiembre, pp. 73-95.
- Murmis, Miguel, editor (1986). *Clase y región en el agro ecuatoriano*. Quito: Flacso-Corporación Editora Nacional-Cerlac York University.
- Pachano, Simón (1996a). "Democracia, orden y conflicto: Ecuador 1979-1994". En *Democracia sin sociedad*. Quito: Ildis.
- \_\_\_\_\_ (1996b). "El espejo empañado: crisis de legitimidad del Estado". En *Democracia sin sociedad*. Quito: Ildis.
- \_\_\_\_\_ (1996c). "El sistema electoral ecuatoriano: una descripción". En *Democracia sin sociedad*. Quito: Ildis, pp. 145-213.
- \_\_\_\_\_ (1998). *La representación caótica (análisis del sistema electoral ecuatoriano)*. Quito: Flacso.
- \_\_\_\_\_ (2000). "Representación, clientelismo y corporativismo en Ecuador". En Cañete, María Fernanda (editora). *La crisis ecuatoriana: sus bloqueos económicos, políticos y sociales*. Quito: Cedime-IFEA.
- \_\_\_\_\_ (2004a). "El tejido de Penélope: Reforma política en Ecuador". En Fundación Konrad Adenauer, editores, *Reforma política en América Latina*. Río de Janeiro.
- \_\_\_\_\_ (2004b). "Partidos y representación en la región andina". En VV. AA. *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima, IDEA (9-25).
- \_\_\_\_\_ (2005). "Partidos políticos y sistema de partidos en Ecuador", mimeo.
- \_\_\_\_\_ (2007). "Reforma política". En *Apuntes para la reforma política y democrática del Estado*. Quito: Ágora Democrática-IDEA.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo (1985). *Clase obrera y democracia en Ecuador*. Quito: El Conejo.
- Quintero, Rafael (1980). *El mito del populismo en el Ecuador. Análisis de los fundamentos del Estado ecuatoriano moderno (1895-1934)*. Quito: Flacso.
- Quintero, Rafael y Erika Silva (1991). *Ecuador una nación en ciernes*. Vol. III. Quito: Flacso y Abya-Yala.
- Quintero, Rafael, editor (1991). *La cuestión regional y el poder*. Biblioteca de Ciencias Sociales, volumen 29. Quito: Flacso-Corporación Editora Nacional-Cerlac, York University.
- Ramírez Gallegos, Franklin (1999). "Explorando en un agujero negro. Apuntes para una crítica de las visiones dominantes sobre cultura política en el Ecuador". En *Íconos* N° 7, abril 1999. Quito: Flacso-Ecuador.
- Ramón, Galo (1993). *El regreso de los runas*. Quito: Comunidec and Fundación InterAmericana.
- Robalino Bolle, Isabel (s.f.). *El sindicalismo en el Ecuador*. Quito: Inedes.
- Salvador Lara, Jorge. *Historia del Ecuador. El Ecuador de 1944 a 1960*. Tomo VII. Quito: Salvat.
- Sánchez, Francisco (1999). "El mundo no está hecho para partidos". En *Ecuador Debate*, número 46, pp. 257-272.
- Schedler, Andreas (2004). "El voto es nuestro. Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral". En *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, Núm. 1, enero-marzo. México, pp. 57-97.
- Vega, Silvia (2005). "La cuota electoral en Ecuador: nadando a contracorriente en un horizonte esperanzador". En Magdalena León (editora) *Nadando contra la corriente. Mujeres y cuotas políticas en los países andinos*. Quito: Flacso.
- Verdesoto, Luis (1988). "La investigación sobre Gobierno y política en el Ecuador contemporáneo". En Luis Verdesoto (editor) *Gobierno y política en el Ecuador contemporáneo*. Quito: Ildis.
- \_\_\_\_\_ (1996). *Temas para una sociedad en crisis: ¿es posible gobernar desde los consensos?* Quito-Ecuador: Foro de la Ciudadanía-Fundación Grupo Esquel.
- Viteri, Carlos (1999). "Nuevos retos del movimiento indígena amazónico". En Marco Restrepo (editor) *Jornadas internacionales amazónicas*. Quito: Cedime-Unicef, pp. 92-98.
- Ycaza, Patricio (1984). *Historia del movimiento obrero ecuatoriano. De su génesis al Frente Popular*. Quito: Cedime.
- \_\_\_\_\_ (1990). *Historia del movimiento obrero ecuatoriano*. Quito: Casa de la Cultura.



# PARTICIPACIÓN, DESCONFIANZA POLÍTICA Y TRANSFORMACIÓN ESTATAL

## LA INNOVACIÓN PARTICIPATIVA EN LA CONSTITUCIÓN ECUATORIANA 2008

**Franklin Ramírez Gallegos**

*Profesor investigador de la FLACSO Sede Ecuador*

El presente texto estudia el lugar de la desconfianza política en la innovación participativa encaminada en el proceso constituyente ecuatoriano 2007-2008. Para el efecto se indaga en el entorno ideológico-político que antecedió a la Asamblea Constituyente y se analiza al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Cpccs) como parte de una nueva generación de arreglos institucionales o esferas de interacción socioestatal que promueven procesos de control social y rendición de cuentas de actores e instituciones públicas. Esta nueva institución, en cuya concepción, diseño y funciones es posible reconocer la convergencia entre las reivindicaciones democrático-participativas y las influencias del universo de la desconfianza, aparece como parte del complejo dispositivo de participación esbozado por la nueva Carta Magna en procura de ampliar las opciones de profundización democrática en el país.

### 1. El salto participativo

El 28 de septiembre de 2008 el pueblo ecuatoriano aprobó su vigésima novena Constitución en ciento setenta y ocho años de vida republicana. Entre otras de sus características, la nueva Carta Magna otorga un peso sin precedentes a la promoción de la participación ciudadana en el proceso político y en la vida pública del país. Así, de entre los nueve títulos que contiene el texto, uno está enteramente dedicado a la cuestión —el Título IV: “Participación y

organización del poder”—, y al menos 65 de sus 444 artículos hacen expresa referencia al tema. En ellos se instituye una multiplicidad de espacios, mecanismos e instancias para la implicación de la ciudadanía en la planificación, la gestión y la evaluación de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno, así como para el control social de representantes, funcionarios e instituciones involucrados en cuestiones de interés público.

El peso que la nueva Constitución ha otorgado a la promoción de la participación ciudadana guarda sintonía con el programa de Gobierno con que Rafael Correa y su movimiento político —Alianza PAIS (AP)— inscribieron su candidatura presidencial en el año 2006, y con el Plan Nacional de Desarrollo que presentó, a mediados de 2007, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo como hoja de ruta para la acción gubernativa del período 2007-2010. En ambos documentos —que trazan, a la vez, el ideario político y el programa de gestión estatal de AP—, la invocatoria a la participación ciudadana es recurrente, ya sea para apelar a la sociedad civil en la disputa que el nuevo movimiento emprendiera contra los partidos políticos representantes del *establecimiento*, ya sea para proyectar un nuevo principio de acción pública del Estado ecuatoriano.

Si en el programa de Gobierno se habla de “democracia activa”,<sup>1</sup> y en el Plan Nacional de Desarrollo de

<sup>1</sup> El plan de Gobierno de AP 2007-2011 establece: “A través de la democracia activa —con tantas consultas populares como sean necesarias— se abordarán

la “promoción de la participación pública y el poder social”<sup>2</sup> en la Constitución se hace referencia a la construcción del “poder ciudadano”. Con dicha expresión se designa al conjunto de iniciativas de organización, participación y control que puedan emprender, de modo autónomo, los individuos y los colectivos, a fin de asegurar la implicación ciudadana en todos los asuntos de interés público, y el pleno ejercicio de la soberanía popular.<sup>3</sup> La participación queda así consagrada, a la vez, como parte de los *derechos* de ciudadanía y como uno de los *principios* fundamentales que informan la creación de nuevos procedimientos e instituciones políticas. Desde el primer artículo del nuevo texto se observa, de hecho, que se ha conferido un similar estatus tanto a las autoridades y a los actos derivados de las instituciones de la democracia representativa, como a aquellos que provienen de la participación directa de la ciudadanía.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución (Constitución del Ecuador, Art. 1).

A diferencia, entonces, de las constituciones promulgadas a lo largo de la historia republicana del Ecuador, que instauraron regímenes sustentados exclusivamente en la dimensión representativa de la política, la vigente Carta Magna, de forma explícita, incluye a la participación directa del pueblo en su definición de la soberanía popular. Dicha inclusión entraña una transformación sustantiva del régimen democrático.<sup>4</sup>

Tal proceso de innovación constitucional habría sido posible no solo por el encumbramiento de la participación como un valor político fundamental en la disputa por la reconstrucción democrática del

cuestiones cruciales, como el Tratado de Libre Comercio, y asuntos que no logren una mayoría calificada en la propia Asamblea Constituyente. Esta parece la mejor vía para cristalizar el reclamo de ‘que se vayan todos’ los responsables de la debacle nacional” (2006: 20).

<sup>2</sup> El Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Rafael Correa consagra un objetivo específico (el décimo), de entre los doce que componen al plan, al fomento de la participación ciudadana en diversos sectores de la vida pública y estatal del país. Dicha incorporación es inédita en la historia de la moderna planificación ecuatoriana. Ver: <http://www.senplades.gob.ec/images/stories/descargas/2snp/1pnd/DLFE-205.pdf>

<sup>3</sup> Ver *Constitución de la República del Ecuador* (2008), Título IV, Capítulo 1, Sección Primera, Art. 95, “Principios de la Participación”, publicación oficial de la Asamblea Constituyente, pág. 67.

<sup>4</sup> En esta apreciación coinciden también Ortiz (2008), Pachano (2009) y Morales (2008).

Estado —disputa impulsada a lo largo de los años noventa por una serie de organizaciones sociales y fuerzas progresistas articuladas en torno al movimiento indígena—, sino por un espíritu de la época marcado por el enorme desprestigio de la política y por el repudio popular a las instituciones centrales del Gobierno representativo. La sostenida crisis de legitimidad de las estructuras de representación alimenta y profundiza, en efecto, la desconfianza ciudadana en la actividad política, y amplifica las demandas participativas provenientes de diversos agentes políticos y actores sociales. Inscrita en este contexto ideológico, la nueva Constitución ecuatoriana abriría, entonces, el campo de opciones para la puesta en marcha de arreglos institucionales que procuren no solo una mayor intervención ciudadana en la gestión y control de los asuntos públicos, sino la implantación de específicas formas de representación de la sociedad civil en diversos y nuevos segmentos de la institucionalidad estatal.

Las páginas que siguen discuten esta hipótesis. La profundidad y la intensidad del fenómeno de la desconfianza habría permeado y facilitado la consagración constitucional de un amplio abanico de demandas y agendas que convergen, e incluso contribuirían, a la ampliación de lo que E. Dagnino y otros autores (2006) denominan el *proyecto democrático-participativo*. Este último surge en América Latina en el marco del retorno a los regímenes civiles, desde fines de la década del setenta, y procura, a través de diversas vías programáticas y experimentos participativos, la profundización y radicalización de la democracia a través de una confrontación con las concepciones elitistas de la política liberal representativa, y la apuesta por mayores niveles de incidencia de la sociedad civil en los procesos de control, discusión y orientación de las decisiones públicas. La participación ciudadana y la deliberación entre agentes estatales y actores sociales contribuirían a la desprivatización del Estado, y activarían el funcionamiento de esferas públicas, más o menos institucionalizadas, donde se relativiza el poder de los decisores tradicionales sobre los asuntos que conciernen al bien común. Al así hacerlo, insisten diversos autores,<sup>5</sup> la participación impide la plena ‘autonomización’ de los gobernantes con respecto a los gobernados, y refuerza la dimensión democrática del gobierno representativo.

<sup>5</sup> Ver M.H Bacqué, H. Rey e Y. Sintomer (2005), y Dagnino *et al.* (2008).

Aun cuando desde diversas corrientes, perspectivas y propuestas, la Constitución ecuatoriana se inscribe en el proyecto democrático-participativo, su definitiva implantación en el nuevo régimen democrático no puede entenderse sin apreciar el peso específico que habría adquirido, a lo largo de las últimas décadas y en el específico marco del debate constituyente, el fenómeno de la desconfianza ciudadana en las instituciones democráticas. Si bien dicho fenómeno atraviesa la vida política ecuatoriana desde hace algunas décadas, es sobre todo con el acceso al poder del izquierdista presidente Rafael Correa que adquiere nítidas credenciales políticas e influencia programática bajo la forma, entre otros elementos, de un sólido bloque de ideas antipartido. La desconfianza política operaría, entonces, como una de las variables del contexto de oportunidad en que germina un proceso constituyente que acentúa la dimensión participativa de la política, y como fuente de la implantación de nuevos mecanismos e innovaciones institucionales en la Carta Magna.

La sospecha en el poder y en la autoridad condicionó, desde los orígenes de la democracia, el diseño institucional que ha adquirido el gobierno representativo: no en vano diversos autores entienden que la confianza en el régimen democrático ha dependido de la institucionalización de la desconfianza al interior de su propia arquitectura.<sup>6</sup> En nuestros días asistiríamos, sin embargo, a la ampliación de la distancia entre legitimidad procedimental y confianza social en las instituciones democráticas y, ligado a ello, a la emergencia de una novedosa constelación de prácticas, discursos, mecanismos e instituciones por medio de las cuales la sociedad procura contestar, observar, controlar y, algunas veces, corregir los desvíos de las instituciones representativas con relación a su original compromiso de servicio al bien común. Con la noción de “contrademocracia” Rosanvallon (2006) procura, precisamente, dar cuenta del conjunto de prácticas y expresiones que organizan la desconfianza social hacia los poderes constituidos. De esta corriente contrademocrática habría emanado, en la convención ecuatoriana 2007-2008, un conjunto de postulados constitucionales

orientados hacia el establecimiento de fórmulas de rendición de cuentas y control social a funcionarios e instituciones públicas.

## 2. El universo de la desconfianza

La profundización de la desconfianza política es uno de los principales problemas para el buen funcionamiento de la democracia en distintas partes del globo. En Ecuador dicho fenómeno llega, sin embargo, a dimensiones extremas. Así, para el año 2007, el país aparece como la nación latinoamericana que expresa una menor confianza en sus partidos políticos: solo el 8% de los ciudadanos manifiesta “tener mucha o algo de confianza” en ellos. Le siguen Paraguay, Panamá y Bolivia —con 12, 13 y 14 puntos respectivamente (Latinobarómetro, 2007). Para el conjunto del período 1995-2006, el promedio de credibilidad de los partidos en Ecuador no alcanza el 10%. El fenómeno no es nuevo: en el año de 1997, apenas el 16% de la ciudadanía admitía tener confianza en los partidos políticos, y casi la mitad, el 48%, manifestaba que la democracia puede funcionar sin ellos (Freindemberg, 2000). Para el año 2008, el porcentaje de ecuatorianos que sostienen esta misma posición se ha incrementado a 61% (Latinobarómetro, 2008). En los dos años de referencia, 1997 y 2008, Ecuador se presenta como el país en el que la disociación entre democracia y partidos políticos aparece como la más marcada de la región. De igual modo, la confianza en el Congreso Nacional se ubicaba en 2007 en el 15% (ENPC, 2008). En el año 2001, dicha medida alcanzaba 24 puntos y en el año 1997 apenas 20. Hasta el año 2006, a su vez, la confianza en el Gobierno nacional, en el poder Ejecutivo, se concentraba apenas en el 21% de los ciudadanos, mientras que el crédito en la Corte Suprema de Justicia no llegaba al 25%. Para todas estas instituciones se ha observado, además, desde fines de la década de los noventa y hasta el año 2006, un acelerado descenso en los índices de reconocimiento social (Segligon, 2006: 73-75).

Este cuadro se corresponde con la evolución de ciertos comportamientos electorales visibles desde el retorno democrático. Se hace referencia tanto a los problemas de abstención electoral —indicador frecuentemente utilizado para estudiar una de las formas que toma el desencanto popular con la democracia—, como a otros patrones de votación que

<sup>6</sup> Las elecciones periódicas, la separación de poderes, la lógica de controles institucionales mutuos, el principio del debido proceso, la desobediencia civil, la opción de la revocatoria del mandato y la independencia de las cortes, entre otros elementos, son estudiados como mecanismos democráticos derivados de la institucionalización de la desconfianza. Ver Sztompka, 1999, sobre todo páginas 140-145.



se verifican bajo formas volátiles e inestables de apoyo político hacia las principales instituciones representativas. Cabe observar estas tendencias con cierto detenimiento.

Con excepción de Colombia y Nicaragua, en el resto de América Latina la votación es obligatoria. En Ecuador, sin embargo, las tasas de ausentismo en las elecciones presidenciales llegan a tener incluso niveles superiores al de aquel país centroamericano. Así, por ejemplo, para el período de elecciones presidenciales comprendido entre 2003 y 2006, se observa que en Ecuador el 27,8% de los empadronados se abstuvieron de ejercer su derecho al voto. Luego de Colombia (54,9) y de Paraguay (35,7), nuestro país se coloca en el grupo de tres países donde se registraron mayores niveles de ausentismo en dicho período. En las elecciones presidenciales nicaragüenses de 2006 se contabilizó solo un 22% de abstención electoral.<sup>7</sup> Asimismo, para la primera década del nuevo milenio, los países andinos como Bolivia y Perú registran un promedio de ausentismo de 16,4 y 16,5% respectivamente. En Ecuador esta cifra supera los 27 puntos. Se trata de un cuadro que prácticamente no se ha modificado luego de 30 años de regímenes civiles: si en 1978, en las elecciones presidenciales que marcaban el retorno democrático, hubo un ausentismo de 27,2%, en aquellas que se registraron en 2009 dicho porcentaje llegó al 24,7%.<sup>8</sup> Aunque las interpretaciones sobre los sentidos del abstencionismo son diversas, e incluso si no hay acuerdo entre ellas sobre cuál es el umbral “tolerable” o el límite “insoportable” de la no participación electoral, se trata de un comportamiento que tiende a ser asociado negativamente con el desgaste de los sistemas representativos, con la apatía ciudadana con relación a la vida pública, o con síntomas de rechazo a la clase política.<sup>9</sup> El fenómeno de la desconfianza atraviesa, en cualquier caso, estas lecturas y está ligado a la frágil implicación ciudadana en uno de los actos constitutivos del gobierno representativo.

Ahora bien, si el comportamiento del voto nulo en las elecciones parlamentarias deja entrever buena parte del rechazo ciudadano a la política formal, las pautas

de la votación para la elección presidencial —la más política de todas las lides electorales— permiten observar con mayor nitidez el papel que la desconfianza política ha tenido en las preferencias electorales de los ecuatorianos. Así, aunque ya para el año de 1994 el voto nulo alcanzó casi el 20% del total del padrón en la elección de los representantes provinciales al poder legislativo,<sup>10</sup> el más alto porcentaje registrado entre 1979 y 1998, no fue sino hasta las elecciones de 2006 —en que se presenta por primera vez la candidatura de Rafael Correa—, cuando dicha opción llegó a superar, en 14 de las 22 provincias, a la de los candidatos presentados por los partidos políticos. Uno de los ejes del discurso de campaña de AP fue un feroz ataque al mundo de los partidos. De modos velados se hizo, incluso, un llamado a anular el voto para la representación legislativa.

Si bien esta votación habla de la progresiva intensificación de un sentimiento antipartidista en la población —y del enconado desprestigio del poder legislativo—, luego de casi tres décadas de procesos electorales continuos, cabe remarcar que el promedio histórico (1979-2002) de quienes siempre han anulado su voto, y que lo han hecho así para todas las dignidades, oscila entre el 8 y el 10 por ciento del electorado.<sup>11</sup> Por ello, tendría mayor pertinencia observar que a lo largo de las ocho elecciones presidenciales sucedidas entre 1979-2006 ningún partido político se ha repetido en el ejercicio del poder gubernamental.<sup>12</sup> De las filas de ocho formaciones políticas distintas han surgido los ocho presidentes electos en el reciente ciclo de regímenes civiles. La frustración ciudadana con los partidos de Gobierno provoca que sus preferencias se modifiquen hacia una opción distinta en cada elección. La pérdida de confianza en los círculos gobernantes ha sido nítidamente sancionada en las urnas. Ni los partidos políticos con más amplio y estable enraizamiento electoral a nivel regional —el derechista Partido Social Cristiano (PSC) en la Costa y el partido socialdemócrata Izquierda Democrática (ID) en la Sierra— y con sólida votación en el nivel parlamentario, pudieron volver a colocar a sus candidatos en el Palacio de Carondelet. Se trata de un cuadro que no tiene parangón en la región andina.

<sup>7</sup> Ver *Political Database of The Americas*, Georgetown University, Centre for Latin American Studies, <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/elecdata.html>, Accedido 17/12/2009.

<sup>8</sup> El ausentismo promedio de las elecciones presidenciales a lo largo del período 1978-2009 sería de 27,3%. Para la última década (2000-2010) es de 28,1%.

<sup>9</sup> Ver José Thompson (2007). “Abstencionismo y política electoral” en *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*. D. Nohlen et al. (compiladores). México: FCE, pp. 266-286.

<sup>10</sup> Ver J. Sánchez-Parga (1994). “La política sin centro y el centro sin sociedad: mayo 1994” en *Ecuador Debate* Nº 32, agosto. Quito: CAAP.

<sup>11</sup> Ver F. Guerrero y P. Ospina (2003), pp. 206-207.

<sup>12</sup> La reelección de Rafael Correa (AP) en la primera vuelta electoral de abril 2009 rompería, por tanto, con esta tendencia.

La elección presidencial en Ecuador remitiría, entonces, más a un juicio negativo sobre el pasado de los candidatos y de sus entornos que a una opción afirmativa por una específica orientación o tendencia política. Los gobernantes no acceden al poder como resultado de un expreso acto de reconocimiento a sus atributos, o de la identificación con sus planes de Gobierno, sino como efecto de la desconfianza de la que se hacen merecedores sus contrincantes —por lo general, provenientes de los partidos que los antecedieron en el poder—, en el contexto de “campañas negativas” dirigidas a desprestigiar a sus adversarios. El recelo y la desilusión enmarcan la decisión electoral. Rosanvallon califica a este fenómeno como un proceso de “deselección” y lo ubica como parte de una tendencia generalizada a la sustitución de una “democracia de proyecto” por una “democracia de rechazo”, en el contexto de sociedades atravesadas por el fenómeno de la desconfianza política.

Diversos estudios comparativos han demostrado, a la vez, que existe una correlación positiva entre patrones de desconfianza institucional y tendencias hacia una endeble confianza interpersonal. En la perspectiva de las teorías neotocquevillanas del capital social, han sido sobre todo R. Putnam y P. Norris quienes han insistido en que la confianza política puede ser analizada como un reflejo —el otro lado de la misma moneda— de las tendencias de la confianza social.<sup>13</sup> En Ecuador solo el 4,2% de los ciudadanos declara que, en sentido general, “confía mucho en la mayoría de la gente”, mientras que el 66% señala que confía en su familia nuclear (padres, hijos, hermanos), y apenas el 5,6 y 4,2%, respectivamente, dicen confiar en sus amigos y vecinos.<sup>14</sup> Los nexos de parentesco parecen constituir el restringido piso sobre el que se asientan las normas de confianza social en el país. La desconfianza en el prójimo —en el “no familiar”— abonaría la desconfianza de los gobernados en los gobernantes y en las instituciones políticas.

Por la regularidad de estas tendencias —que no agotan la comprensión del problema— la cuestión de la

desconfianza se coloca como un elemento que atraviesa el proceso político nacional. Ya sea como óbice para el reforzamiento democrático y el buen gobierno,<sup>15</sup> o como mecanismo que habilita el desarrollo de novedosas capacidades ciudadanas de contestación y monitoreo de las instituciones representativas,<sup>16</sup> la desconfianza política moldearía, en efecto, al conjunto del proceso democrático, y explicaría, en gran parte, el ascenso de un extenso y heterogéneo universo de demandas, prácticas y fórmulas para incrementar los niveles de participación y control social hacia las instituciones públicas.

### 3. Razones de la desconfianza Formas de la contestación

La desconfianza no es apenas un estado de la opinión pública. Como conjunto de expectativas negativas que orientan acciones hacia el futuro —Simmel definió a la confianza como una hipótesis sobre una conducta por venir—, la desconfianza activaría un conjunto de acciones, comportamientos y fórmulas con los que la sociedad vigila, resiste, se aleja y/o procura incidir en la trayectoria de la política instituida. Por ello, y aunque no cabe aquí agotar el análisis sobre las múltiples fuentes del avance de la desconfianza con el gobierno representativo, en las páginas que siguen se hace mención especial a tres de ellas. Dicho análisis permitirá situar la emergencia de un conjunto de instituciones, prácticas y discursos de contestación popular a la política electoral-representativa que, a lo largo de los años noventa, anticiparon y abrieron el campo de oportunidad y el entorno ideológico en que el proceso constituyente incubó innovadoras fórmulas de participación y control social.

En primer término, el avance de la desconfianza ciudadana con el gobierno representativo estaría ligado a las específicas características y efectos de la gestión del neoliberalismo. Ello remite, por un lado, a los costos políticos directamente asociados a la implementación del ajuste —se ha demostrado que los presidentes ecuatorianos que implementaron las

<sup>13</sup> Ver Robert Putnam (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press; y, Pippa Norris (2002a). *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*, New York: Cambridge University Press. Para un contrapunto desde Latinoamérica, ver Pippa Norris (2002b). “La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa”. Cambridge: John F. Kennedy School of Government, Harvard University ([www.pippanorris.com](http://www.pippanorris.com)).

<sup>14</sup> ENPC, op. cit.

<sup>15</sup> Diversos autores sostienen que cuando los niveles de confianza son adecuados, los Gobiernos pueden tomar decisiones e invertir recursos sin necesidad de recurrir a la coerción o tener que renovar cada vez el consentimiento de una ciudadanía escéptica. Ver, por ejemplo, William Mishler y Richard Rose (1997). “Trust, Distrust and Skepticism: Popular Evaluations of civil and Political Institutions in Post-Communist Societies”. *The Journal of Politics*, 59, No. 2, pp. 418-451.

<sup>16</sup> B. Barber (1983) ha sostenido que algún grado de desconfianza es esencial para la construcción de un orden democrático viable.

políticas del denominado Consenso de Washington perdieron, en promedio, 40 puntos de apoyo popular durante su primer año de mandato—<sup>17</sup> y a la deslegitimación de las estrategias que, en medio de una intensa pugna de poderes, permitieron hacerlas viables: se alude a la construcción, desde el poder Ejecutivo y no siempre bajo procedimientos apegados a la ley, de ‘coaliciones fantasmas’ o ‘mayorías volátiles’ en el seno del Parlamento. Por otro lado, se hace alusión a los deficientes rendimientos sociales y económicos de las políticas orientadas al mercado.

Al terminar los años noventa, y luego de casi dos décadas de su implementación, el crecimiento de la economía era igual a cero, y los niveles de pobreza y desigualdad eran más elevados (Siise, 2000). Cuando hacia fines de 1999 la población observó que, debido a los pactos “oligárquico-mafiosos” entre el poder Ejecutivo, los partidos dominantes y grandes banqueros, el país había entrado en una crisis financiera sin precedentes —que desembocó en un feriado bancario y en la dolarización de la economía—, el piso de legitimidad de las instituciones políticas y del sistema democrático se había restringido largamente. No parecía una casualidad, entonces, que cerca del 60% por ciento de la ciudadanía observara con buenos ojos el levantamiento indígena-militar que facilitó la remoción del poder al presidente democristiano Jamil Mahuad en enero de 2000.<sup>18</sup> Hochstetler (2008) ha demostrado que la implantación de una política económica neoliberal, así como las evidencias de corrupción en los círculos gubernativos, aparecen como las principales causas que explican, desde el retorno democrático, la desazón ciudadana por la política y la multiplicación de demandas de interrupción presidencial en América Latina.

En segundo lugar, se hace referencia al fenómeno de la corrupción pública. Según diversas encuestas y estudios de opinión, este es para los ecuatorianos uno de los principales problemas de las agencias estatales a lo largo de las últimas décadas. Casi sin excepción, desde el retorno democrático, todos los Gobiernos se han visto implicados en escándalos de corrupción de diversa índole. La primera

interrupción presidencial en el vigente ciclo de regímenes civiles tuvo lugar en febrero de 1997, luego de varias jornadas de movilización popular contra el presidente Abdalá Bucaram, acusado de cohecho y de uso indebido de los recursos públicos. Desde entonces, el tema ha sido largamente amplificado por los medios de comunicación. Como corolario de dicha destitución, además de la convocatoria a un proceso de reforma constitucional llevado a cabo entre 1997 y 1998, diversas personalidades y organizaciones sociales demandaron la creación de una agencia pública independiente, específicamente concernida con el combate a la corrupción. Nació así la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC), que contenía ya algunas de las características y funciones que la nueva Carta Magna otorga al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.<sup>19</sup>

La CCCC era una entidad pública, formalmente autónoma, encargada de canalizar e investigar las *denuncias ciudadanas* sobre presuntos casos de corrupción, y de generar procesos de prevención a través de, entre otros recursos, la puesta en marcha de *veedurías ciudadanas* y procesos de formación cívica. En la cima de la CCCC se colocó a un consejo directivo de carácter corporativo, compuesto por siete representantes de gremios y organizaciones sociales seleccionados por medio de colegios electorales predeterminados.<sup>20</sup> La composición cívica de la cúpula de la CCCC aparecía como un recurso para asegurar el mayor margen de autonomía de la institución, y dejaba ya entrever la emergencia de nuevos procedimientos de representación de la denominada sociedad civil. La emergencia de autoridades independientes abocadas a controlar los poderes públicos aparece como una constante en las dinámicas de innovación institucional propias de las sociedades de la desconfianza (Rosanvallon, 2006: 82).

<sup>19</sup> En febrero de 1997, por decreto ejecutivo, se había creado la Comisión Anti-corrupción. La Asamblea Constitucional, en mayo de 1998, institucionalizó su existencia. Desde agosto de dicho año pasó a denominarse Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

<sup>20</sup> El artículo 4 de la ley orgánica de la CCCC estipulaba que los miembros de la comisión serán los representantes de cada uno de los siguientes grupos sociales designados a través de colegios electorales: a) Universidades y escuelas politécnicas; b) Gremios profesionales legalmente reconocidos; c) Asociación Ecuatoriana de Editores de Periódicos, canales de televisión, de radiodifusión, y Federación Nacional de Periodistas; d) Federación Nacional de Cámaras de la Producción; e) Centrales sindicales y organizaciones indígenas, afroecuatorianas y campesinas de carácter nacional legalmente reconocidas; f) Organizaciones nacionales de mujeres, legalmente reconocidas; g) Organizaciones de derechos humanos y de defensa de los consumidores. Ver Registro Oficial 273, agosto 1999. Ciertas organizaciones sociales emprendieron tímidas iniciativas para procurar que se amplíen las opciones de representación en el consejo directivo de la comisión a otros movimientos, colectivos y grupos.

<sup>17</sup> Ver, Andrés Mejía Acosta (2004). *Ghost Coalitions: Economic reforms, fragmented legislatures and informal coalitions in Ecuador (1979-2002)*. Ph. D. Dissertation, Indiana: Graduate School of the University of Notre Dame, p. 216.

<sup>18</sup> Ver Franklin Ramírez Gallegos (2000). “Equateur: la crise de l’Etat et du modèle néo-libéral de développement”. En *Problèmes d’Amérique Latine*, N° 36, janvier-mars. Paris.

En Ecuador, dicho imperativo ha tomado la forma de instituciones que se pretenden ciudadanas (cívicas) en el marco de la simple contraposición al mundo de los partidos políticos.

A la vez, en 2004, y también por el impulso de diversas iniciativas civiles, se expidió la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Lotaip), que procuraría garantizar el derecho al libre acceso a todas las fuentes de información pública, como mecanismo para activar la participación social en los procesos de rendición de cuentas a los que están sujetos los funcionarios del Estado. En medio de las expectativas que levantó la promulgación de dicha ley, los controversiales<sup>21</sup> indicadores de la organización no gubernamental Transparencia Internacional ubicaron al Ecuador, para 2006, entre los 40 países más corruptos del mundo.

Entre las razones de los derrocamientos presidenciales de J. Mahuad (2000) y de L. Gutiérrez (2005), también pesaron sospechas de corrupción en las altas esferas gubernamentales. Solo uno de los tres presidentes destituidos ha encarado, sin embargo, el proceso judicial abierto luego de su gestión. Igual cosa ha sucedido con varias decenas de altos funcionarios públicos y privados —principalmente banqueros—, hoy clandestinos en distintos países de la región (sobre todo en Estados Unidos). Los juicios son una acción pública en que los casos particulares se procesan y evacuan desde la perspectiva del interés general. Sin dicho procesamiento, el escarnio público aparece como un asunto entre privados, o a lo sumo como una *vendetta* política, y deja abierto el terreno de la impunidad. Esto incrementa la percepción de corrupción y, sobre todo, deja entrever el dominio de la política sobre la justicia. La regular preponderancia de uno de los poderes del Estado sobre otros constituye, a juicio de P. Sztompka, una de las razones de la volatilidad institucional y de la fragilidad del Estado de derecho que más pesa en la intensificación de los niveles de desconfianza en la política democrática (1999: 144). Tal fue, precisamente, una de las razones que atizó la movilización popular que provocó el derrocamiento de Gutiérrez. Este había intentado captar la mayoría legislativa — en parte a través de la compra de diputados— para

<sup>21</sup> Dichos indicadores se construyen, sobre todo, a partir de un registro de las percepciones empresariales sobre los niveles de corrupción de las instituciones públicas. Aunque se trata de una perspectiva metodológica a todas luces limitada, los datos de Transparencia Internacional son frecuentemente utilizados en la opinión pública al hacer referencia al problema.

destituir a 32 magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y nombrar como nuevo presidente a un militante de uno de los partidos aliados a su Gobierno.

La inconstitucionalidad de tal maniobra y la visibilidad de la connivencia del conjunto de la clase política en el control del sistema judicial activaron una inédita dinámica de protesta social que procuró, no solo la destitución presidencial, sino la condena radical a toda la estructura de representación política. La consigna articuladora de la disímil multitud no era otra que la ya varias veces escuchada en otros países del continente: ¡que se vayan todos...! La idea misma de la representación parecía no tener cabida en un discurso en que la utopía del autogobierno se colocaba en el centro de las pretensiones de refundar la República sin partidos. La “democracia de asambleas” aparecía como la única forma de participación política admisible. Mientras ese día pudiera llegar, la ciudadanía jugaría el rol de vigilante y fiscalizadora de los malhadados políticos. La demanda de una reforma política por medio de la convocatoria a una nueva Asamblea Constituyente volvía al primer plano de las agendas de cambio político impulsadas desde viejos y nuevos actores sociales (Ramírez Gallegos, 2005: 70-72). El asedio popular al Parlamento no terminaría sino semanas después de la posesión del nuevo presidente.

En tercer lugar, se hace referencia a la desconexión entre voluntad popular y agenda gubernativa. La desconfianza política se alimenta del escaso apego que han mostrado los políticos, una vez elegidos, a sus ofertas electorales y a la misma vigencia de las reglas del juego político. Tanto Bucaram como Gutiérrez, en el curso de sus campañas realizadas respectivamente en 1996 y 2002, pusieron por delante la idea de que abandonarían las políticas de ajuste estructural y la continuidad de la agenda neoliberal.<sup>22</sup> Tales lineamientos tomaron el rumbo inverso inmediatamente después de que asumieron el cargo. En el trasfondo de tales decisiones, además de la voluntad de los mandatarios, se observaba la escasa autonomía del poder político frente a las presiones del mercado y el sistema financiero internacional. Los virajes en la agenda gubernativa disminuyen los niveles de credibilidad de políticos que llegan al poder con plena legitimidad electoral y frustran, de modo acelerado,

<sup>22</sup> El otro presidente destituido, J. Mahuad, no efectuó sorpresivos virajes en su agenda política. Ver Susan Stokes (2001). *Mandates and Democracy. Neoliberalism by surprise in Latin America*, Cambridge studies in comparative politics. Cambridge: Cambridge University Press.



las expectativas ciudadanas. El muy extendido fenómeno del transfuguismo en el seno del Parlamento ecuatoriano es parte de la misma problemática.

De la mano de la desconfianza política han surgido, en cualquier caso, diversas iniciativas sociales, demandas de control popular y formas de rechazo ciudadano a la evolución de las instituciones centrales del gobierno representativo. La década anterior al último proceso constituyente vio así el nacimiento de nuevas instituciones y marcos legales (CCCC, Lotaip) para ampliar las opciones de denuncia, seguimiento y control público sobre autoridades y funcionarios. De igual modo, tomaron forma una variedad de mecanismos sociales de vigilancia y observación de los actos de Gobierno y de la evolución de la agenda pública. La figura de los observatorios de específicos segmentos de la política pública —deuda externa, derechos de la niñez, educación, gasto electoral, etc.— cobró dinamismo en los últimos años. Se trata de espacios donde se combinan destrezas técnicas (el “saber experto”) y cierta capacidad de presión política. Estas iniciativas operan, a través de sus informes, denuncias y comunicados públicos, como un sistema de alertas sobre potenciales riesgos en el desenvolvimiento de la acción pública. En este segmento de la acción colectiva se observan profundos cambios en las lógicas y formas de la actividad militante contemporánea. Tal ha sido, de hecho, una de las principales arenas de movilización de diversas organizaciones civiles y/o no gubernamentales —muchas veces financiadas por la cooperación internacional y diversas fundaciones políticas transnacionales— que, en otro lugar, he denominado la “alta sociedad civil” ecuatoriana.<sup>23</sup>

Además de nuevas agencias y prácticas de control social más o menos institucionalizadas, la desconfianza política habría contribuido a la afirmación de una predisposición cívica a “tomar la calle” para sancionar a políticos a los que, paradójicamente, la sociedad había sostenido en las urnas poco antes. Con la noción de “juicio político popular”, L. Zamosc (2006) hace referencia, precisamente, a la

<sup>23</sup> Con este término he designado a un conjunto de actores sociales que van desde las cámaras empresariales a una serie de iniciativas, programas y proyectos de diversas ONG y redes ciudadanas concernidas con temas de rendición de cuentas y afirmación de cultura democrática. Entre sus particularidades se destacan sus frágiles conexiones con organizaciones populares y movimientos sociales y, sobre todo, la centralidad de liderazgos con un alto capital simbólico y cultural, y provenientes de círculos académicos y redes profesionales de élite que los sitúan como parte de los sectores medio-altos de la sociedad (Ramírez Gallegos, 2005: 38-39).

centralidad de la protesta social a la hora de propiciar y terciar de modo decisivo en diversas caídas presidenciales. Un juicio político alude tanto a una instrucción constitucional que un cuerpo político, el Parlamento, emplea para juzgar casos de remoción de una figura política, como a la idea de enjuiciamientos políticamente motivados (Hochstetler, 2008: 59). Al desencadenar dichos procesos, la ciudadanía movilizada enuncia la emergencia no solo de prácticas de resistencia y disentimiento con el poder político, sino de formas de control y exigencias de rendición de cuentas hacia los gobiernos. Ante el deficiente funcionamiento de los mecanismos horizontales de control (O'Donnell, 1998), las interrupciones presidenciales aparecen como un tipo de control social que involucra la capacidad de los ciudadanos para vigilar a sus autoridades por vías no electorales. La fortaleza de la figura presidencial ha llegado así a ser desafiada por la recurrente expresión de la ira popular contra políticos que pretendieron colocarse por encima de la ley y de la agenda gubernativa con que fueron electos.

Aunque dicha predisposición se encarnaría solo en ruidosas minorías, la figura de la interrupción presidencial *desde abajo* está colocada en el horizonte de posibilidades de actores sociales y políticos. Los repertorios de protesta de los primeros y los cálculos estratégicos de los últimos se han visto alterados por la recurrencia de dicha forma radical de protesta y control social. La nueva Carta Magna (2008) otorga, en esta perspectiva, estatuto constitucional al *derecho a la resistencia* (Art. 98), e incorpora dos novedosísimas figuras de control y contrapeso al poder presidencial: la revocatoria del mandato del Presidente de la República por medio de una consulta popular (democracia directa), y lo que se ha denominado como “muerte cruzada” —un mecanismo más bien de tipo parlamentario— que supone que si el poder ejecutivo quiere disolver al parlamento, o si este pretende destituir al Ejecutivo, se convocará de modo inmediato a elecciones generales (Art. 148 y 130). Además de un intento por encontrar una salida institucional a las crisis presidenciales, estos nuevos arreglos constitucionales formarían parte de la contradictoria evolución del gobierno representativo en el marco del ascenso de sólidas formas de vigilancia, repudio y contestación a la política instituida.

Tal ascenso no prefiguraba, sin embargo, el conjunto de la movilización democrática en Ecuador



de las últimas décadas. Desde mediados de los años noventa, a los costados de dicha tendencia (¿y confluendo con ella?), se observó el avance de las apuestas por la democracia participativa. Así, en el marco del ascenso del movimiento indígena al control del poder local en diversos cantones del país, vieron la luz diversas iniciativas de innovación de la gestión pública, en procura de colocar a la participación como un instrumento al servicio de la movilización colectiva y del gobierno democrático de los asuntos públicos. El relativo suceso de estas experiencias permitió no solo la reelección sucesiva de algunos de los alcaldes indígenas, sino la construcción, desde abajo, de un campo de experimentación que procuraba articular el fortalecimiento de las capacidades locales para el desarrollo con el fomento de la gestión local participativa.<sup>24</sup> El despliegue de dichas experiencias permitió que la invocatoria a la participación popular gane en legitimidad política e ideológica, en el marco del desafío y la contestación social a la estructura de representación política. El dinamismo del campo de los movimientos sociales ecuatorianos, cada vez más involucrados en el proceso de transnacionalización de la acción colectiva por la vía de su inscripción en el Foro Social Mundial y otras esferas de la alter-globalización, contribuyó también a visibilizar el imperativo de la participación pública en, y más allá, del espacio institucional de la política.

#### 4. Hacia la institucionalización de la desconfianza

Antes de la llegada de Correa al poder, la hostilidad contra los partidos ya había favorecido la emergencia y el triunfo de candidaturas que se presentaban como externas al sistema político.<sup>25</sup> No es sino con la irrupción de AP en la escena pública, sin embargo, que la desconfianza política, y específicamente la desconfianza ciudadana en los partidos y en el Parlamento, adquieren un rol directamente

movilizador y modelador en la construcción de la agenda programática tanto del movimiento gobernante como de otros actores políticos.

Desde los mismos días en que inició la campaña presidencial en 2006, Correa se empeñó en mostrarla como una batalla entre ciudadanos y partidos. Colocó, además, en el centro del debate público la necesidad de desmontar la entonces vigente estructura de representación. La reforma política pasó a ser entendida así, *tout court*, como el intento por “despartidizar” la arquitectura institucional del Estado ecuatoriano. Dicha tesis se afirmó a raíz de la inédita y riesgosa opción de AP de no presentar candidatos de su lista para el Congreso Nacional. Ello delineó la identidad política originaria del movimiento, le otorgó un carácter antisistémico y prefiguró la estrategia de cambio político radical que Correa conduciría desde entonces. Tal opción sintonizó con un electorado abiertamente hostil al mundo partidario.

La distorsión de la representación política, inflada por la decisión de AP de abstenerse de presentar candidatos al Parlamento, era un ‘dato duro’ que favorecía la legitimidad de la estrategia presidencial de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) de plenos poderes y de demandar el cese de funciones del Congreso. En 14 de las 22 provincias ecuatorianas, los parlamentarios electos habían sido derrotados por la opción del voto nulo que AP promocionó como parte de su estrategia antipartidaria. Correa aparecía así como el único presidente de la historia moderna de la democracia ecuatoriana que no solo ganaba unas elecciones sin sostenerse en partido político alguno, sino que empezaba a gobernar sin un bloque afín en el Congreso. Sin representación parlamentaria propia y con la derecha controlando la mayoría,<sup>26</sup> la convocatoria al referéndum que diera paso a la ANC fue objeto de una intensa pugna entre los principales poderes del Estado. Si anteriores crisis políticas se resolvieron con las destituciones presidenciales de jefes de Gobierno sin sólidos bloques parlamentarios y con baja credibilidad social, en 2007 sucedía lo inverso: un presidente, cuyo único capital político era el robusto apoyo popular a su figura, provocaba, sin estricto apego a derecho, la destitución —por parte del Tribunal Supremo Electoral— de 57 diputados

<sup>24</sup> Las asambleas ciudadanas o parlamentos cantonales han funcionado como los máximos órganos democráticos de poder local en los municipios indígenas. Tales instancias se constituyen con los representantes elegidos en forma directa por las comunidades y asociaciones. Sus tareas principales han sido las de producir los denominados “planes participativos de desarrollo local”, y de ejercer control social sobre las autoridades de elección popular (Ramírez, 2005b).

<sup>25</sup> En 1992 fue electo como presidente del Ecuador el arquitecto Sixto Durán Ballén, quien debió crear un partido ad hoc (el Partido Unión Republicana) a fin de presentar su candidatura presidencial. En el año 2002, sucedió igual cosa con el coronel Lucio Gutiérrez y su Partido Sociedad Patriótica (PSP). En campaña, las dos candidaturas promovieron una imagen de figuras independientes y ajenas al sistema de partidos.

<sup>26</sup> Hago referencia al Prian de Álvaro Noboa, al PSC del alcalde de Guayaquil Jaime Nebot, al PSP del expresidente Lucio Gutiérrez y a la UDC del expresidente Jamil Mahuad.

acusados de obstruir ilegalmente la convocatoria a la consulta popular. La “caída parlamentaria” viabilizó el proceso constituyente (Ramírez Gallegos, 2010).

Para los días de instalación de la ANC, hacia fines de 2007, la *revolución ciudadana* ya había colocado el antagonismo entre ciudadanos y partidos por delante de toda contradicción política. AP se definía, ante todo, por oposición al “mundo de los partidos” que había controlado el poder político desde el retorno democrático en 1979. La concepción del programa constitucional estuvo largamente influida por tal identidad de base del movimiento gobernante, en el marco de la amplia mayoría —80 de los 130 asambleístas eran de las filas oficiales— de la que gozó en el cónclave. El combate frontal a los partidos, que en el contexto de la batalla electoral emergió como parte de la estrategia para revertir el dominio conservador y oligárquico del poder político, se colocó así en el centro del proyecto de refundación constitucional del orden político ecuatoriano.

Pero no solo Correa procuró tomar distancia de cualquier forma de construcción partidaria. Ni bien aquel hubo tomado posesión, Jaime Nebot, alcalde de Guayaquil y líder histórico del principal partido político de la derecha ecuatoriana (el Partido Social Cristiano), condujo sus velas en el mismo sentido. A inicios de 2007 sostuvo, en efecto, que “la hora de los partidos acabó... es el momento de las grandes corrientes ciudadanas...”<sup>27</sup> Luego, en las elecciones generales de abril de 2009, y tratando de borrar su proveniencia partidaria, inscribió su candidatura para la tercera reelección de la alcaldía guayaquileña como parte del movimiento ciudadano Madera de Guerrero.

Sin descartar, entonces, la influencia que la participación, como un valor en sí mismo, ha tenido dentro del proyecto político de AP y dentro del mismo proceso constituyente, parece claro que la desconfianza política y el antipartidismo habrían jugado un papel preponderante en la contundente expectativa de ampliación del espacio democrático, y en la misma construcción de específicos arreglos institucionales atravesados por el imperativo de la participación y el control social. No se trata, sin embargo, de influencias que se contraponen. El análisis del Cpccs permitirá observar que el imperativo de la despartidización del orden político se articuló con las demandas por mayor participación ciudadana, y que la desconfianza en las instituciones del gobierno

representativo amplió el eco de las exigencias por mayor control social sobre funcionarios e instituciones públicas.

Las formas de control popular, una de las dimensiones fundacionales en que se expresa la soberanía popular, no han dejado de evolucionar a lo largo del proceso de construcción democrática y tienden a entrecruzarse con el funcionamiento de las instituciones convencionales de la democracia. La particularidad del caso ecuatoriano reside, no obstante, en el deliberado intento que la ANC hizo para institucionalizar y dotar de un efectivo poder al control ciudadano de las instituciones y autoridades implicadas en la gestión de lo público. En otras partes del globo, tal y como lo remarca Rosanvallon en su prolífico recuento sobre la evolución de las instancias de control a lo largo de la historia democrática moderna, son pocas las experiencias que han emprendido esfuerzos de institucionalización de un poder de control social y, más escasas aún, tal vez ninguna, aquellas que han tenido algún éxito en tal esfuerzo.<sup>28</sup>

Dicho intento de institucionalización ha supuesto trascender, por un lado, la tradicional división tripartita —ejecutivo, legislativo y judicial— del Estado para pasar a una estructura de cinco funciones: a las anteriores, la Carta Magna ha agregado la Función Electoral y, precisamente, la *Función de Transparencia y Control Social*. Y ha revertido, por otro, la tendencia a la apropiación parlamentaria de los poderes de control —tendencia muy cara al minimalismo liberal democrático, e incluso a un cierto republicanismo— por la vía de la incorporación de la participación popular en la dinámica de control y vigilancia de las instituciones públicas. La concepción constitucional del Cpccs apunta a este objetivo.

## 5. El Cpccs como interfaz socioestatal de carácter transversal

Peruzzotti y Smulovitz (2002) acuñaron la noción de *accountability social* para designar a un conjunto de procesos de control vertical a las autoridades

<sup>28</sup> Rosanvallon analiza los frustrados intentos de institucionalización del Consejo de Censores de Pensilvania, creado en 1776, reunido por única vez en 1783, y suprimido constitucionalmente en 1790, y del Tribunalado francés de 1800, que sucumbió ante el advenimiento del Primer Imperio y la instauración del Consulado Vitalicio. La prudencia liberal y el monismo jacobino contuvieron, en cada caso, la instauración de un poder de control *activamente* democrático, y abrieron la vía, ya en la segunda mitad del siglo XIX, para inscribir la perspectiva del control social en las apacibles aguas del gobierno representativo y el régimen parlamentario (2006: 101-109).

<sup>27</sup> *El Universo*, 2007.

políticas, basados en las acciones voluntarias de asociaciones, movimientos, ciudadanos y medios de comunicación. Con tal concepto procuraron dar cuenta de una serie de procesos y movilizaciones públicas por medio de los cuales la sociedad civil en América Latina ha ejercido diversas formas de control sobre los comportamientos de políticos, instituciones o funcionarios poco ceñidos a la ley. Intentaron, además, matizar el pesimismo de los argumentos que han caracterizado a la democracia en la región como una “democracia delegativa”, en que la autorización electoral de los representantes no se ha articulado con el adecuado desempeño de las dinámicas de control horizontal al interior de los Estados.

Al observar el funcionamiento de formas de control social, que pueden o no canalizarse por vías institucionales, los mencionados autores llamaron la atención sobre una constelación de fenómenos que se ejercen más allá del ritual electoral, que no dependen de calendarios fijos, que se activan a pedido y por iniciativa autónoma de la sociedad civil, y que, sin embargo, consiguen muchas veces introducir nuevos temas en la agenda pública, sancionar simbólicamente a instituciones y políticos, e incluso activar los procesos horizontales de control. N. Cunill Grau ha señalado, por su parte, la importancia de otro tipo de mecanismos sociales *proaccountability*, como serían los referendos populares, los actos administrativos que requieren consultas públicas, las leyes de amparo y la libertad de acceso a información (2000: 25-39). Tales mecanismos abrirían la dinámica de las instituciones estatales al ciudadano común y crearían espacios específicamente establecidos para el ejercicio activo de la rendición de cuentas desde el espacio público.

Aunque estos aportes ampliaron la perspectiva de la literatura sobre la participación ciudadana más allá de los confines de su incidencia en proyectos gubernativos locales, e incluso permitieron visualizar su potencial influencia en el conjunto del aparato gubernamental, no alcanzaron a evidenciar la emergencia de formas de control social en que la separación entre Estado y sociedad tendía a diluirse. En términos normativos podría decirse, incluso, que para tales autores dicha dilución no es estimable: “La eficacia del control social está directamente relacionada con la independencia y la autonomía que los actores sociales mantengan con respecto a los actores estatales” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 9).

A contramano con esta perspectiva, diversos trabajos han empezado a rastrear experiencias participativas en que la distinción entre Estado y sociedad aparece socavada. J. Ackerman denomina a esta agenda de investigación como “transgresiva”, y la relaciona con la puesta en marcha de formas de control en que los actores sociales participan directamente en la dirección y en la operación de agencias estatales encargadas de las tareas de rendición de cuentas (2004: 450). Se trata de la emergencia de formas institucionales, que han sido caracterizadas como modelos “híbridos” o “diagonales” de control (Goetz y Jenkins, 2001), en que los actores “verticales” (la sociedad) toman a su cargo funciones encargadas a las agencias horizontales (Estado) de rendición de cuentas.

L. Avritzer (2002) habla, precisamente, de “públicos participativos” cuando las prácticas de participación social son retomadas e incorporadas en las rutinas administrativas y procedimentales del Estado. A. Fung y E. O. Wright (2003) han acuñado, asimismo, la noción de “gobierno participativo con poder de decisión” para hacer referencia a un conjunto de experiencias gubernativas locales en las que, por medio de específicos dispositivos no electorales, se abren las condiciones para que la movilización popular se conecte con la deliberación política y el proceso de toma de decisiones en diversas áreas de política pública. En todos estos casos, se observa la emergencia de zonas de confluencia entre Gobierno y ciudadanía, bajo específicas reglas de juego, que propenden hacia un mayor protagonismo y una mayor influencia social en los procesos políticos. Las perspectivas de análisis amparadas en una visión rígida sobre la frontera entre sociedad y Estado impedirían captar la especificidad política e institucional de estos nuevos arreglos.

E. Isunza ha identificado, asimismo, un conjunto de procesos en los que la dinámica de la rendición de cuentas opera a través de las instituciones estatales, pero por medio de la acción expresa de ciudadanos independientes abocados a específicas tareas de control. Dicho autor se refiere a tal dinámica como rendición de cuentas *transversal* y la define como

... aquellos mecanismos que si bien son instituciones del Estado, están diseñados y funcionan de tal forma que hunden sus raíces de manera explícita en la sociedad civil, a través de la presencia especialmente protegida de ciudadanos

autónomos y que no representan pero sí ejemplifican las cualidades de un *ethos* ciudadano. (2006: 283. Cursivas en el original).

Dicha lectura plantea una aproximación interactiva de las relaciones Estado-sociedad, y permite observar las transformaciones de los procesos de rendición de cuentas a través de la incorporación de la participación popular en el ejercicio de estas específicas y fundamentales funciones estatales. Se trata de la emergencia de espacios en que el Estado, la ciudadanía y las organizaciones sociales o civiles comparten ciertas competencias y cierto poder político-administrativo para fiscalizar el desempeño de las instituciones públicas.<sup>29</sup> La estructuración de tales espacios demanda profundas transformaciones institucionales y una activa implicación ciudadana en los asuntos públicos.

En el marco de este conjunto de postulados teóricos, es posible sostener que el Cpccs puede ser adecuadamente descrito desde la agenda *transgresiva* de las relaciones Estado-sociedad. En esta perspectiva, el Cpccs es definido como un dispositivo de rendición de cuentas de carácter *transversal*: su dirección y funcionamiento han sido concebidos a partir de la institucionalización de diversas zonas estabilizadas de interacción socioestatal. Se trataría de la consagración constitucional de un tipo de *arreglo estatal ciudadanizado* abocado a cumplir específicas funciones políticas y legales que propician el control y la rendición de cuentas sobre funcionarios e instituciones públicas.

Al analizar la composición, las atribuciones y el anclaje institucional del Cpccs, cuestiones todas definidas en el texto constitucional, es posible observar con detenimiento las diversas zonas de interacción socioestatal que, en términos de nuevas lógicas de representación y específicas funciones estatales, caracterizan a este nuevo arreglo político.

### Composición

El Cpccs está compuesto, en su estructura directiva, por 14 consejeros, entre titulares y suplentes. Su selección es efectuada luego de las postulaciones voluntarias que pueden realizar únicamente los ciudadanos y las organizaciones sociales —y no, directamente, los partidos políticos—. Un concurso de

merecimientos y oposición, bajo escrutinio público<sup>30</sup> y con derecho a impugnación, determina los resultados finales del proceso de selección. En el proceso de selección se incorporan, además, criterios de paridad de género y principios de acción afirmativa para la representación de las nacionalidades indígenas, de los pueblos afroecuatorianos o de los montubios. Como en referencia a otros temas de la Carta Magna, en lo relativo al Cpccs, se otorga a las organizaciones de la sociedad civil, en tanto que actores colectivos, el estatus de sujetos de participación y de derechos políticos.

Isunza define como “semirepresentantes” a los consejeros electorales, ciudadanos del Instituto Federal Electoral (IFE) mexicano, encargados de ejercer control sobre los funcionarios técnico-profesionales de la institución. Tales consejeros son nombrados por una mayoría calificada del Parlamento (2006b: 549). En el caso del Cpccs no hay ninguna participación de los partidos y del poder legislativo en el proceso de designación de los consejeros. La muy extendida percepción pública sobre la captura partidista de las instituciones de control, a lo largo de la última década, pesó largamente para que en el debate constituyente se excluyera de modo radical esta fórmula: la institucionalidad democrática modelada a la luz de la desconfianza política.

La directiva del Cpccs no se origina, entonces, en los canales convencionales de construcción de la representación política. El nuevo modo de designación bloquea la injerencia parlamentaria y/o la incidencia de la competencia partidaria —que desde la perspectiva liberal es el único nexo legítimo entre ciudadanos y autoridades públicas—. Se apunta, así, a la participación de ciudadanos y organizaciones sociales en la dinámica que estructura el cuerpo de representación de ese nuevo arreglo estatal. Este postulado procura, a la vez, afianzar la autonomía política de esta agencia pública, y abre la opción para formas institucionalizadas y no electorales de participación social en específicas dinámicas electivas. Ello avanza hacia la pluralización de mecanismos y espacios para el ejercicio del poder y la construcción de la voluntad común.

<sup>29</sup> Ver también al respecto los argumentos de J. Fox (2008).

<sup>30</sup> La Constitución consagra la figura de las ‘veedurías ciudadanas’ como uno de los principales mecanismos para tareas de observación, vigilancia y escrutinio público.



### Atribuciones

El análisis de las competencias del Cpccs abre la puerta a la discusión sobre el problema de la rendición de cuentas. Aunque dicha dinámica —asociada a las iniciativas de vigilancia, observación y control social— no es la única función del Consejo, todo hace suponer que ocupará gran parte de su agenda. En efecto, de entre las doce (12) funciones que la Constitución comanda al Cpccs, siete (7) conciernen a las contribuciones que pueda efectuar en materia de *monitoreo y sanción de los actos de corrupción, y de diseño de mecanismos para la rendición de cuentas y el control social de las autoridades e instituciones públicas*.<sup>31</sup> Dichas funciones se articularían y se activarían a partir de las demandas e iniciativas de veeduría que planteen, por iniciativa propia, los ciudadanos y las organizaciones sociales. Las restantes funciones aluden a la promoción del ejercicio de los derechos de participación, formación ciudadana y organización de debates públicos sobre temas de sociedad (1), y a la organización de los procesos de designación de diversas autoridades públicas (4).

En los inicios del debate constituyente, el Cpccs fue pensado como una instancia para dinamizar y propulsar el ejercicio del derecho a la participación. Se pensó que una institución de esta índole permitiría asegurar y apoyar el uso activo de los múltiples mecanismos y espacios de participación abiertos por la Carta Magna en cuestiones ligadas a la incidencia de la ciudadanía en la planificación pública, los presupuestos participativos, la codefinición de agendas sectoriales, los procesos de formación cívica, etc. Mientras transcurrieron las deliberaciones, no obstante, ganaron terreno las posiciones que enfatizaban más bien una participación activa de la ciudadanía en la vigilancia, el control, la observación e incluso la sanción de representantes y funcionarios públicos. El rol fiscalizador de la sociedad quedó así consignado, en la concepción del Cpccs, como una de las dimensiones fundamentales de la participación ciudadana en la vida pública del país. El universo de la contrademocracia adquiriría, así, forma constitucional.

El Cpccs, además de coadyuvar con los procesos de veeduría ciudadana y control social, tiene, entonces,

<sup>31</sup> El texto constitucional habla de la necesidad de controlar también a las instituciones que, aunque nominalmente no son estatales, manejan y disponen de fondos públicos.

específicas y complejas tareas como “investigar denuncias sobre actos u omisiones que generen corrupción”, “emitir informes que determinen la existencia de indicios de responsabilidad e impulsar las acciones legales que correspondan” e, incluso, “actuar como parte procesal en las causas que se instauran como consecuencia de sus acciones”. Todo ello supone una ampliación y un reforzamiento de los poderes y las competencias que se había otorgado, 12 años antes, a la Comisión de Control Cívico de la Corrupción (CCCC). Como entonces, el Cpccs diseñado en Montecristi se funda en la existencia de múltiples interfaces entre la institución pública de control y las iniciativas sociales de denuncia y exigencia de transparencia, rendición de cuentas y garantía de la vigencia de la ley.

Otra de las funciones de la nueva agencia —que la diferencia de modo nítido de la CCCC— alude a la organización de los procesos de selección de diversas autoridades estatales y a la misma actividad de designación de otras. El imperativo de la *despartidización* del orden democrático adquirió cuerpo político, sobre todo en este aspecto.

En efecto, el Cpccs deberá designar, por un lado, a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias de entre las ternas presentadas por la Presidencia de la República. Dicha designación está abierta a procesos de control social e impugnación a través de la activación de veedurías ciudadanas (Art. 208, numeral 10). Por otro lado, las funciones de nominación de otras autoridades de control (contralor, defensor del pueblo, defensor público, fiscal general) y de otras altas dignidades (Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura) fueron transferidas del Parlamento hacia unas Comisiones Ciudadanas de Selección (CCS) que deberán ser organizadas por el Cpccs.<sup>32</sup>

La transferencia de las funciones de nominación solo adquiere opción política y piso de legitimidad en el contexto histórico de un enorme rechazo ciudadano a los partidos. Así, de la negociación entre las fuerzas partidarias, se pasa, para la designación de gran parte de las autoridades, a la puesta en

<sup>32</sup> De modo erróneo, la gran prensa y la opinión pública dominante han instalado la idea de que el Cpccs designa directamente a *todas* las autoridades de control y a otros altos funcionarios. Se ignora, así, la especificidad de las Comisiones Ciudadanas de Selección, como instancias de deliberación y negociación entre Estado y sociedad, concebidas para la designación y/o la realización de concursos públicos que den origen a la nominación de algunas autoridades.



marcha de concursos públicos —también sujetos a veeduría ciudadana e impugnación social— gestionados y monitoreados por una innovadora instancia mixta sociedad-Estado: las CCS. Tales comisiones, quizá la más sui generis figura que contempla la Carta Magna, están compuestas por un representante de cada una de las cinco funciones del Estado y por igual número de ciudadanos escogidos al azar de entre una lista de postulantes voluntarios que deberán cumplir con específicos requisitos. Las pretensiones de conferir fuerza política a los ciudadanos —en la medida en que uno de ellos presidirá la comisión y tendrá allí voto dirimente (Art. 209)— van en la dirección del imperativo por despartidarizar la selección de las máximas autoridades de las funciones de control y de otras altas esferas estatales, pero no consiguen ocultar que, con toda probabilidad, el peso de los poderes constituidos reducirá el margen de incidencia ciudadana en el interior de tales comisiones.

Las CCS aparecen, de cualquier modo, como un típico interfaz público entre Estado y sociedad. Uno más de los que atraviesan la vida institucional del Cppcs. La conexión transversal entre la ciudadanía y las funciones estatales, en los procesos de selección de autoridades, deja nuevamente a los partidos al margen de una de las principales definiciones del proceso político nacional. Al recuperar el método aleatorio de selección de delegados sociales se ampliarían, asimismo, los procedimientos y canales para la construcción de formas democráticas de acceso de los ciudadanos a específicas funciones públicas.

#### *Anclaje institucional*

¿Dónde se ubica en la nueva arquitectura del Estado un arreglo institucional de carácter socioestatal encargado, en lo fundamental, de asegurar el control de la corrupción, la transparencia de los actos públicos y la rendición de cuentas de los actos de funcionarios e instituciones gubernativas? Al igual que la *accountability* social, las instancias de rendición transversal de cuentas no se limitan a realizar sus prerrogativas de control de manera directa con los agentes estatales, sino que también pueden poner en marcha los mecanismos horizontales de rendición de cuentas. Tal sería uno de los efectos buscados con la creación del Cppcs. Su implantación institucional facilitaría tal cometido.

Dos dimensiones de la nueva estructura estatal permiten observar dicho anclaje. Por un lado, la Carta Magna estableció la creación de la Función de Transparencia y Control Social, en la perspectiva de otorgar mayor poder e independencia política a las dinámicas de rendición de cuentas dentro del Estado. Uno de los principales cometidos de esta nueva función es, a través del Cppcs, articular la participación ciudadana (denuncias, veedurías, etc.) con los procesos de control de las entidades y organismos del sector público. Allí se reitera la importancia de observar la presencia de zonas institucionalizadas de interacción socioestatal.

Para viabilizar este propósito, la Constitución coloca al Cppcs dentro de esta función. Tal es el segundo aspecto que visibiliza su particular anclaje institucional. Dicho posicionamiento supone que el principal órgano público para dinamizar las demandas de control social, el consejo, actúa en el mismo ámbito de las otras instituciones que componen la función: Defensoría del Pueblo, Contraloría General del Estado y Superintendencias. Ello constituiría un incentivo para propiciar una interacción más fluida entre las instancias estatales y las demandas ciudadanas de control y rendición de cuentas, y para reducir las posibilidades de impunidad y falta de sanciones a quienes afectan el interés público. De hecho, el texto constitucional faculta al Cppcs a “instar a las demás entidades de la función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo” (Art. 208). Ello pretende corregir una de las grandes falencias que, a lo largo de la última década, tuvo la CCCC: la desconexión entre los procesos de denuncia y veeduría ciudadana abiertos para investigar actos de corrupción y las instituciones estatales encargadas de procesar legalmente las sanciones correspondientes.

La arquitectura institucional del Cppcs se afinca, en suma, en las arenas estatales, pero recurre a la presencia activa y regular de la sociedad civil para estructurar su dinámica de representación, y para garantizar el cumplimiento de sus principales prerrogativas. Ello la diferencia de las convencionales entidades de control horizontal (estatales), así como de los más o menos clásicos mecanismos de control social y/o vertical (ciudadanía). No captar la especificidad de esta nueva generación de dispositivos participativos o artefactos de rendición de cuentas socioestatales induce a la imprecisa interpretación

del Cpccs como parte de un puro proceso de estatalización del control social<sup>33</sup> o, de modo más ingenuo, de una plena ciudadanía de la dinámica de rendición de cuentas.

## 6. Tensiones posliberales

Sectores de distinto espectro ideológico han abierto severas críticas a la creación y a la concepción constitucional del Cpccs. Por un lado, han advertido sobre el riesgo de que a través del Cpccs se genere una tendencia a la cooptación de las organizaciones sociales, y a la pérdida de autonomía de la sociedad civil y de sus iniciativas de control, con respecto al poder estatal. En segundo término, aluden al déficit de representatividad democrática en la selección de los consejeros ciudadanos, en la medida en que su proveniencia no se deriva del voto popular. En esta misma perspectiva, se ha insistido en que otorgar a las organizaciones sociales el mismo estatuto jurídico y político que a los ciudadanos introduce un sesgo corporativo en la conformación del Cpccs.

Algunas de estas críticas provienen de la percepción de que el poder Ejecutivo maneja un importante margen de influencia política en el conjunto de la institucionalidad estatal. Otras provienen, sin embargo, de una visión de la política —de matriz, más bien, liberal— que: a) sustenta una rígida distinción entre sociedad y Estado y, por tanto, resta toda idoneidad democrática a la emergencia de zonas de confluencia o instituciones de interfaz entre ambas instancias de la dinámica política (de hecho, ni siquiera logra distinguir analíticamente su especificidad); b) niega legitimidad democrática a cualquier mecanismo de construcción de la representación política que no esté vinculado al acto electoral y, en consecuencia, no observa los orígenes y potenciales democratizadores e igualitarios de formas de elección ligadas al azar (sorteo), al mérito o a otros mecanismos mixtos de selección; y c) enfatiza en la pura dimensión individual de la ciudadanía democrática y rechaza el reconocimiento de asociaciones, movimientos, pueblos, organizaciones y/o colectivos como sujetos de participación y derechos políticos.

En cualquier caso, y más allá de los debates normativos, aún parece prematuro establecer si las consideraciones antes mencionadas, en caso de tener visos de realidad, implicarían dilemas irresolubles para el buen funcionamiento del Cpccs. Por el momento, se puede sostener que se trata de una institución creada en el marco de un proceso de intenso experimentalismo democrático en que han confluído demandas participativas y desconfianza en el gobierno representativo. Dicha convergencia ha conducido a la puesta en marcha de nuevos espacios, procedimientos y mecanismos para generar efectivas dinámicas de participación, control social e interacción socioestatal que rebasan los cánones normativos del procedimentalismo liberal y, particularmente, el privilegio que este asigna a la dimensión partidaria y territorial en la construcción de la representación política, así como a una visión voluntarista de la participación popular.

Ya desde mediados de la década del noventa, P. Schmitter se interrogaba sobre el irresistible advenimiento de democracias posliberales enmarcadas, entre otros elementos, en la ampliación y en el reconocimiento de la dimensión asociativa de la ciudadanía, en la pluralización de los canales de representación y control popular, y en la búsqueda de conexiones más fluidas entre la toma de decisiones y la participación directa de la sociedad civil.<sup>34</sup> La promesa participativa de la nueva Constitución ecuatoriana y la creación del Cpccs se colocan en el medio de estos desafíos. Solo su capacidad de resolver los problemas reales para los que fue creado —y para los que los canales convencionales de la democracia liberal representativa parecían no dar ya adecuadas respuestas— permitirá, en el futuro, considerar si apuestas posliberales, dinámicas contrademocráticas, y/o prácticas participativas consiguen profundizar los procesos de construcción democrática en el país, mientras contribuyen a la relegitimación de la política y la acción estatal.

<sup>33</sup> Pachano (2009) interpreta de este modo al Cpccs (ver sobre todo p. 59). La rígida distinción liberal, de naturaleza normativa pero con enormes implicaciones en la descripción de las relaciones Estado-sociedad, impide observar la especificidad de zonas e instituciones de interacción socioestatal con determinadas funciones públicas.

<sup>34</sup> Ver Philippe Schmitter (1995), "Democracy's Future: More Liberal, Pre-Liberal or Post-Liberal?", *Journal of Democracy*, vol. 6, N° 1, pp. 15-22.

## Bibliografía

- Ackerman, John (2004). "Co-governance for Accountability: Beyond 'Exit' and 'Voice'". En *World Development*, vol. 32, N° 3, pp. 447-463.
- Avritzer, Leonardo (2002). *Democracy and Public Sphere in Latin America*. New Jersey: Princeton University Press.
- Bacqué, M. H., Rey, H., e Y. Sintomer (2005). "La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique". En *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, M. H. Bacqué et al. (ed.). Paris: La Découverte.
- Barber, B. (1983). *The Logic and Limits of Trust*. New Jersey: Rutgers University Press.
- Constitución del Ecuador (2008). Publicación oficial de la Asamblea Constituyente.
- Corporación Latinobarómetro (2007). "Informe Latinobarómetro 2007". Banco de datos en línea, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).
- \_\_\_\_\_ (2008). "Informe Latinobarómetro 2008". Banco de datos en línea, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org).
- Cunill, Nuria (2000). "Responsabilización por el control social". En *United Nations Online Network in Public Administration and Finance (Unpan)*. <http://un-pan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000183.pdf>.
- Dagnino, Evelina et al. (2008). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: FCE.
- Freindemberg, Flavia (2000). "Percepciones ciudadanas hacia la democracia y las instituciones en los países andinos". En *Ecuador Debate* 50, agosto, pp. 205-218.
- Fox, Jonhatan (2008). "Transparencia y rendición de cuentas", en J. Ackerman (coordinador). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México: Siglo XXI editores.
- Fung, A., y Wright, E. Olin (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, The real utopias project. Londres: Verso Press.
- Guerrero F., y Ospina P. (2003). *El poder de la comunidad*. Buenos Aires: Clacso-ASDI.
- Goetz, A. M. y Jenkins R. (2001). "Hybrid forms of accountability: citizen engagement in institutions of public sector oversight in India". En *Public Management Review*, 3 (3), pp. 363-383.
- Hochstetler, Kathryn (2008). "Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el cono sur". En *América Latina Hoy* N° 49, pp. 51-72.
- INEC-Senplades (2008). Primera Encuesta Nacional de Participación Ciudadana, [www.inec.gob.ec](http://www.inec.gob.ec)
- Isunza Vera, Ernesto (2006). "Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas", pp. 265-292. En E. Isunza Vera y A. Olvera (coordinadores). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Ciesas-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa.
- Isunza Vera, Ernesto (2006b). "Árbitros ciudadanos de las disputas partidarias. Una mirada sobre los Consejos Electorales Federales en la contienda de 2000 en México", pp. 545-570. En E. Isunza Vera y A. Olvera (coordinadores). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Ciesas-Universidad Veracruzana-Miguel Ángel Porrúa.
- Morales, Juan Pablo (2008). "Los nuevos horizontes de la participación". En *Neo-constitucionalismo y Sociedad*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- O'Donnell, Guillermo (1998). "Horizontal accountability". En *La Política* N° 4, pp. 161-188.
- Ortiz, Santiago (2008). "La participación entre dos asambleas constituyentes: políticas y procesos participativos en Ecuador en el período 1998-2008", ponencia presentada en el XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina, 4-7 nov.
- Pachano, Simón (2009). "Participación ciudadana, control social y rendición de cuentas". En *Revista Podium*. Samborondón: Universidad Espíritu Santo, pp. 55-67.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (2002). "Accountability social: la otra cara del control", pp. 23-52. En E. Peruzzotti y C. Smulovitz (ed.). *Controlando la Política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2005). *La insurrección de abril no fue solo una fiesta*. Quito: Ciudad-Terranueva-Abya-Yala.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2005b). "Dispositifs délibératifs pour le développement local en Equateur". En *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*. M. H. Bacqué, H. Rey, e Y. Sintomer. Paris: La Découverte.
- Ramírez Gallegos, Franklin (2010). "Desencuentros, convergencias, polarización (y viceversa). El gobierno ecuatoriano y los movimientos sociales". En *Nueva Sociedad* N° 227, mayo-junio, pp. 83-102. Buenos Aires.
- Schmitter, Philippe (2005). "Un posible esbozo de una <democracia post-liberal>". En B. Ardit (Ed.), *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. México: Anthropos.
- Seligson, Mitchell (2006). *Auditoría de la Democracia. Ecuador 2006*. Quito: Vanderbilt University, Lapop, Cedatos.
- Senplades (2007). *Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Constitucional del Ecuador*. Quito: Presidencia de la República.
- Sztompka, Prior (1999). *Trust. A Sociological Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rosanvallon, Pierre (2006). *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Paris: Éditions du Seuil.
- Varios autores (2006). *Plan de Gobierno del Movimiento PAIS 2007-2011*, mimeo.
- Zamocs, León (2006). "On Popular Impeachments", ponencia presentada a *Latin American Studies Association*. San Juan, Puerto Rico, 15-18 de marzo.

# TRANSICIÓN HACIA EL CENTRALISMO BUROCRÁTICO<sup>1</sup>

**Guillaume Fontaine**

*Profesor investigador de la FLACSO Sede Ecuador*

**José Luis Fuentes**

*Investigador de la FLACSO Sede Ecuador*

El presente texto explica por qué el cambio intervenido con la elección de Rafael Correa a la presidencia del Ecuador en 2006 afectó la reforma política de este país. Recordamos en primer lugar cuáles eran los problemas relacionados con la reforma política y en qué contexto se inscribió aquella campaña electoral. Luego analizamos los aspectos políticos de esta mutación, haciendo hincapié en la emergencia del movimiento Alianza por una Patria Altiva I Soberana (Alianza PAIS) y el estilo de Gobierno impuesto por su líder carismático. Finalmente, evocamos el nuevo orden institucional establecido por la reforma constitucional y la importancia de la planificación quinquenal en la “revolución ciudadana” liderada por Correa desde 2007.

## Introducción: el fin de los grandes conflictos

Tras varios decenios de regímenes autoritarios e inestabilidad política, Ecuador entró a la transición democrática a finales de la década de los años setenta. Esta mutación había de complementar los grandes cambios socioeconómicos experimentados por el desmembramiento de las grandes propiedades rurales y el fin del sistema de haciendas, tras las reformas agrarias de 1964 y 1973, más aun desde que este país se convirtió en productor de petróleo, en 1972. En efecto, mientras los ingresos de las exportaciones de petróleo habían coadyuvado, hasta ese entonces, al financiamiento de las grandes obras de infraestructura realizadas a nombre de la “modernización social y económica”, que aceleró el

proceso de urbanización en curso, la reforma política quedaba en planes, cuando una junta militar se adueñó del poder en 1976, tras derrocar a Guillermo Rodríguez Lara, un dictador apoyado por los hacendados, y que fuera autor del golpe de Estado contra José María Velasco Ibarra en 1972. Esta junta militar inició las reformas necesarias para organizar elecciones presidenciales y legislativas en 1979, bajo la forma de un “Plan de reestructuración jurídica”. El plan incluía, entre otras cosas, una ley electoral acompañada por una reforma a la ley de partidos políticos y una reforma constitucional. La nueva Constitución Política del Ecuador, aprobada en el referéndum del 15 de enero de 1978, otorgó por primera vez el derecho de voto a los analfabetos, ratificó el régimen presidencial unicameral y fortaleció el poder de intervención del Estado en la economía, mediante el Consejo Nacional de Desarrollo (Conade), presidido por el vicepresidente de la República.

Pese a que se puede considerar que aquella transición puso fin a los grandes conflictos y a las dictaduras militares del siglo XX, la inestabilidad siguió siendo la principal característica de la vida política e institucional del país. En efecto, entre la elección de Jaime Roldós, en 1979, y la de Rafael Correa, en 2006, Ecuador ha conocido once presidentes de la República,<sup>2</sup> con un promedio de dos años de duración del mandato del jefe del Estado durante

<sup>1</sup> Una versión preliminar de este capítulo fue publicada bajo el título “Equateur: de l'impossible réforme politique à la révolution citoyenne”, en G. Couffignal (Dir.), (2010). *Amérique Latine 2010*. Paris: La Documentation Française.

<sup>2</sup> Se trata de Jaime Roldós (1979-1981), Osvaldo Hurtado (1981-1983), León Febres Cordero (1984-1987), Rodrigo Borja (1988-1991), Sixto Durán Ballén (1992-1995), Abdalá Bucaram (1996-1997), Fabián Alarcón (1997),



estos 27 años. Cada uno defendió un proyecto de reforma que debió enfrentarse a la complejidad del entramado político y social del país, mientras la sociedad, a través de diferentes actores, proponía y demandaba un sistema institucional público que responda en forma adecuada a sus necesidades. Por lo tanto, desde el retorno a la democracia, el sistema político ha sido objeto de múltiples ajustes que afectaron a las relaciones entre el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial; la duración de los mandatos, la organización de elecciones, el modo de escrutinio, la representatividad de los diputados, etc. En tres oportunidades estos cambios se originaron en movilizaciones populares que interrumpieron el mandato presidencial.<sup>3</sup> En cinco ocasiones se acompañaron de consultas directas o de referéndums.<sup>4</sup> Por último, dos veces conllevaron a la reforma de la Constitución Política (en 1996 y 1997).

En este contexto, por lo tanto, la reforma política —aunque esperada por la mayoría de la población— no pudo consolidarse y se volvió más bien un instrumento de control del poder, al servicio de intereses particulares más que del interés general. En este ensayo se intenta bosquejar el largo e intrincado camino de los diferentes proyectos de reforma y las ideas que los han guiado, tarea nada fácil dada la magnitud y variedad de las diferentes propuestas de reforma. De todos los temas planteados, tres de ellos han centrado la atención cuando se habla de institucionalidad: Democracia y participación, papel del Estado y sus instituciones en el desarrollo, y presencia del sector público en la economía. Nuestra tesis es que el proceso iniciado con la elección de Rafael Correa a la presidencia de la República busca sacar a la reforma política del callejón sin salida donde estaba hasta 2006, a costa de una personificación del poder que puede ser perjudicial para el país. En un primer momento evocaremos los problemas de la reforma política provocados por los bloqueos institucionales y el populismo. En un segundo momento analizaremos los aspectos políticos de esta mutación, recordando el contexto

Jamil Mahuad (1998-2000), Gustavo Noboa (2001), Lucio Gutiérrez (2002-2005), Alfredo Palacio (2005-2006) y Rafael Correa (2007-2009; 2009-).

<sup>3</sup> Se trata del procedimiento de sanción por “incapacidad mental” en contra de Abdalá Bucaram (5 de febrero de 1997), tras las manifestaciones masivas en las principales ciudades del país; del derrocamiento de Jamil Mahuad (21 de enero de 2000) por un golpe de Estado orquestado por el movimiento indígena y los militares de rango intermedio; y de la huida de Lucio Gutiérrez (21 de abril de 2005), tras varios días de manifestaciones populares en Quito.

<sup>4</sup> Nos referimos a las consultas de junio de 1986, agosto de 1994, septiembre de 1995, mayo de 1997 y noviembre de 2006.

de crisis económica que marcó el fin del siglo pasado y la emergencia del movimiento Alianza PAIS. Finalmente, revisaremos las reformas constitucionales y las modalidades del centralismo burocrático que amparan la “revolución ciudadana” liderada por Rafael Correa desde 2007.

## Los problemas de la reforma política

### *La transición democrática de 1978*

La elección del binomio integrado por Jaime Roldós y Osvaldo Hurtado para dirigir el primer período presidencial de la democracia fue vista como el signo de los tiempos: la reforma. La junta militar, que asumió el poder en 1976 para reemplazar a Guillermo Rodríguez Lara, se había planteado como principal objetivo el retorno a la democracia bajo una coyuntura excepcional: el *boom* de los precios y la bonanza petrolera que se había iniciado en 1974. Esta junta se había propuesto enterrar en el pasado fantasmas que habían señoreado la vida política del país como el caudillismo, el caciquismo, el patrimonialismo y el populismo encarnados en la figura de los actores políticos tradicionales (Pachano, 2008a: 506).

Las Fuerzas Armadas habían tomado el poder tras derrocar a Velasco Ibarra en 1972, para administrar la riqueza petrolera, cuya explotación se iniciaba dentro de un plan nacionalista revolucionario que incluía una reforma agraria moderada y la modificación de las estructuras económicas, políticas y sociales, para lo que se adoptaron o profundizaron varios planes del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones que se venían aplicando en varios países de Latinoamérica desde los años cincuenta. La imposibilidad de lograr sus objetivos, por el bloqueo ejercido por las élites terratenientes contra estas propuestas, hizo que la reforma derivara a la construcción de un Estado asistencialista canalizador de recursos (North, 1985: 441), que, aunque no logró la modificación de la estructura económica, alcanzó avances sustanciales en cuanto a la provisión de servicios como salud y educación (Larrea, 2006: 15).

Los recursos provenientes de la bonanza petrolera, que fueron recibidos y administrados por el Estado ecuatoriano, alimentaban la esperanza de que se podrían vencer las estrategias y prácticas políticas dominantes en períodos anteriores, a través de un



sistema de instituciones públicas. La junta militar planteó, entonces, como hoja de ruta para la transición democrática, la existencia de un sólido sistema de partidos políticos (Pachano, 2008a: 505), la intervención del Estado como promotor del desarrollo económico y la inclusión de sectores de la sociedad que, hasta ese momento, habían sido excluidos del derecho al voto y participación en la vida democrática (Burbano de Lara, 2006: 302).

Para efectos de la transición y la reforma jurídica, la junta militar organizó en primer término tres comisiones que se encargaron de preparar un proyecto de reforma de la Constitución de 1945, un proyecto de nueva Constitución y un proyecto de Ley de Partidos Políticos. Los dos primeros fueron presentados a plebiscito en 1978, con el que se aprueba una nueva Constitución Política, que comenzó a regir a partir del 10 de agosto de 1979 (Sánchez, 2008: 28).

La Constitución de 1978 incluyó varias reformas innovadoras como la elección presidencial en doble vuelta (sistema de balotaje), el establecimiento de una función legislativa unicameral (lo que supuso la supresión de los senadores funcionales), la existencia de un sistema de partidos políticos que asumieron en forma exclusiva el ejercicio de la acción política, la supresión de la reelección de autoridades (Pachano, 2008a: 497). Aunque en esta Constitución se adoptó un régimen presidencialista, la función Legislativa adquirió la capacidad de fiscalizar —a través del juicio político— al presidente y sus ministros, y de elegir junto con el presidente a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal de Garantías Constitucionales y demás autoridades de control. Por otro lado, la Constitución otorgó el derecho de sufragio a grupos que, hasta ese momento, no habían sido considerados como electores, como es el caso de los analfabetos, lo que significó la ampliación de los derechos de ciudadanía.

Esta nueva estructura política y jurídica trataba de sustituir al liderazgo tradicional de caudillos y caciques por un sistema de partidos políticos, organizado bajo lógicas de aglutinación ideológica más que de agregaciones personales, partidos que canalizarían en forma exclusiva la participación y la expresión política. Todas las reglas —prohibición de la reelección, elección presidencial en doble vuelta, coparticipación en la elección de las autoridades de control y cortes de justicia— procuraban mejorar

los niveles de representación, alternancia y renovación de actores políticos, además de incrementar los niveles de control entre las funciones ejecutiva y legislativa.

Con el establecimiento del Conade, adscrito a la Vicepresidencia de la República, se intentaba continuar con la aplicación del modelo desarrollista impulsado en el período de la dictadura y adaptarlo al nuevo sistema democrático. Esto se aseguraba a través del otorgamiento en exclusividad de la propiedad y del control de sectores económicos estratégicos (en especial el petrolero). El Estado, en alianza con el sector privado, aparecía como promotor y participante activo del desarrollo (Burbano de Lara, 2006: 299).

### *La “pugna de poderes”*

Las dificultades en la edificación del nuevo sistema fueron visibles desde el momento mismo de la constitución de las comisiones de transición, puesto que se negaron a participar en ellas grupos políticos importantes procedentes del velasquismo y del Partido Social Cristiano, que apelaban a la convocatoria de una Asamblea Constituyente, tal como había ocurrido en la mayor parte de transiciones políticas a lo largo de la historia republicana del Ecuador. Además, la junta militar había decidido excluir de la lucha por la presidencia a Assad Bucaram, jefe del CFP, que sería reemplazado por el joven Jaime Roldós.

Desde los primeros meses del Gobierno de Roldós se hizo presente una “pugna de poderes”, es decir, la anulación mutua entre las dos funciones y la confrontación por la distribución puntual de poder y recursos (Pachano, 2003: 116). Este fenómeno sería una constante en los siguientes 25 años de la democracia. El primer mandatario perdió el apoyo del líder del partido y la bancada legislativa mayoritaria que lo habían llevado a la victoria en las elecciones (Sánchez, 2008: 126), lo que significó la aparición de prácticas de obstrucción mutua entre el Ejecutivo y el Legislativo. En las diferentes administraciones del período democrático, el poder Ejecutivo intentaría negociar sus proyectos de reforma y la permanencia de sus funcionarios en sus cargos, frente a cámaras legislativas donde no cuenta con apoyo o este es escaso. Los Gobiernos se verían tentados a entregar partidas presupuestarias o áreas de la administración para formar coaliciones de duración efímera

que les permita edificar administraciones estables.

Desde luego, el juego de pesos y contrapesos entre el Ejecutivo y el Legislativo, establecidos en la Constitución de 1978, no contribuyó a la formación de consenso. Esta situación, que se convirtió en estado permanente desde inicios de la década del ochenta, fue provocada por dos causas: la forma de estructuración del sistema de representación electoral y la recesión económica que se inició con la crisis de la deuda en 1981, y que luego se tornó crónica entre los años ochenta y noventa. Tanto la Constitución Política como el régimen de partidos políticos establecieron a la provincia como el distrito electoral básico para el nombramiento de representantes seccionales y nacionales, entre ellos a los miembros de la función Legislativa. La representación en el Congreso se estableció por dos vías: la provincia como unidad, por un lado, y el número de habitantes de cada una de ellas, por otro. Este tipo de distribución hizo, en primer lugar, que los partidos políticos de mayor representatividad tiendan a radicarse en las provincias con mayor número de habitantes, para captar estos núcleos electorales duros con gran representatividad, y concentraron su actividad (redes, estructuras y administraciones) en estos núcleos, relegando o marginando a las periferias. Por otro lado, fuerzas con notoriedad en provincias de poca representatividad poblacional consiguieron cierta presencia nacional, a través de la elección de diputados, todo esto dentro de un entramado social complejo, con índices inequitativos de redistribución de la riqueza y alto grado de regionalización (Pachano, 2007: 103).

En este contexto, la formación de organizaciones de representación política con base nacional y contenido ideológico, que se habían previsto en la Constitución, fue una tarea particularmente difícil de lograr. Los partidos de mayor importancia solo alcanzaron representación regional, espacio que se convirtió para ellos en la fuente preferida de votantes. Dada la capacidad adquirida por los diputados para gestionar partidas presupuestarias, ellos se convirtieron en otros agentes intermediarios entre el Gobierno central y la provincia, concentrándose en esta actividad por sobre su tarea legislativa, como lo esperaban los electores y las corporaciones que los auspiciaban. El sistema de representación de minorías tampoco contribuyó a la formación de

tendencias partidarias nacionales o a la coalición de fuerzas. En todo el período democrático se determinaron métodos de asignación de escaños y representación de minorías acorde con las coyunturas políticas próximas a las elecciones, sin que ningún sistema llegara a consolidarse.

En consecuencia, con la vigencia de la Constitución de 1978, surgió un sistema heterogéneo y fragmentado de partidos políticos más bien regionales que nacionales, con tendencia a la dispersión y pocas posibilidades de alcanzar acuerdos perdurables en el tiempo o que superaran las coyunturas electorales pasajeras. La reforma constitucional de 1983 que recortó el período presidencial de cinco a cuatro años y estableció una elección de diputados provinciales a medio período exacerbó estas tendencias y condujo al sistema político a niveles de fragmentación y confrontación no previstos tanto entre funciones ejecutivas y legislativas como dentro de las diferentes legislaturas.

#### *Los bloqueos institucionales*

En el origen de los bloqueos institucionales que afectan a la democracia ecuatoriana desde hace 30 años se encuentran en particular las tensiones entre el Congreso y el presidente de la República, cuya legitimidad descansa sistemáticamente en mayorías electorales distintas. Desde 1979, el partido de la mayoría presidencial nunca consiguió la mayoría absoluta en el Congreso. Durante el primer período electoral del mandato presidencial de sus respectivos líderes, el partido Concentración de Fuerzas Populares (CFP), de Roldós, tan solo contaba con el 40,58% de diputados, contra el 33,8% del Partido Social Cristiano (PSC) de Febres Cordero, el 42,25% del partido Izquierda Democrática (ID) de Borja, el 27,27% del Partido Unidad Republicana (PUR), procedente de una ruptura con el PSC, 32,93% del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) de Bucaram, 28,93% del partido Democracia Popular (DP) de Mahuad, y 24% del Partido Sociedad Patriótica (PSP) de Gutiérrez (Sánchez, 2008: 74). En cada caso, la mayoría relativa de la que disponía el partido del presidente de la República en el Congreso se redujo en el transcurso del segundo período de Gobierno a causa del calendario electoral.<sup>5</sup> Por último, Alianza PAIS

<sup>5</sup> Hasta 1998, la ley electoral contemplaba la renovación de los escaños de diputados provinciales cada dos años, mientras que el mandato presidencial era de cuatro años.

no presentó ningún candidato en las legislativas de 2006, y tan solo consiguió el 47,58% de los escaños en la Asamblea Nacional en las elecciones generales de 2009.

La práctica del “voto cruzado” —según cual los electores eligen su presidente y diputados entre dos partidos distintos— ha sido estimulada por tres factores institucionales. Por un lado, la apertura del sistema electoral a los pequeños partidos, los movimientos independientes y no afiliados ha dado lugar a la multiplicación de los partidos representados en el Congreso, o de candidatos en competencia para la primera vuelta de las elecciones presidenciales. Entre 1979 y 1998, el número promedio de partidos representados en el Congreso alcanzó 11,4% (Sánchez, 2006: 17) y el número promedio de candidatos a la primera vuelta de la presidencial fue de 8,7% (Sánchez, 2008: 95). A este “multipartidismo extremo” se añadió la prohibición de conformar alianzas partidarias, al menos hasta la reforma constitucional de 1996 (Freidenberg, 2007: 226). Por último, el mapa electoral instauraba un sistema de representación dual (territorial y demográfica), y provocaba una distorsión entre el reparto de escaños en el Congreso y el peso demográfico de las provincias (Cisneros, 2008: 6).

Al sucederse las reformas, la apertura del sistema electoral<sup>6</sup> a un creciente número de actores ha dado también una notoria importancia a representantes sin experiencia política, mientras acelera la dispersión y debilitamiento de los partidos políticos (Pachano, 2008a: 507). Ello explica, en particular, el que la reforma política esté a menudo asociada con mecanismos de democracia directa, volviéndose desde luego una apuesta plebiscitaria que coadyuva a fortalecer los bloqueos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo (Pachano, 2008b: 157-158). Así es como el referéndum de 1986, organizado por Febres Cordero, trataba, entre otras cosas, del acceso de candidatos independientes a las elecciones, al igual que el referéndum de 1994, organizado por Durán Ballén, que buscaba también limitar el poder de los diputados en el ámbito presupuestario. En cambio, la consulta popular de mayo de 1997, convocada por el Congreso, buscaba legitimar la destitución de Bucaram, el nombramiento del presidente del Congreso, Fabián Alarcón, en su lugar (a pesar de que la

<sup>6</sup> La Ley de Partidos Políticos fue reformada en seis oportunidades entre 1978 y 1997.

Constitución dictara que esta responsabilidad recaía en la vicepresidenta, Rosalía Arteaga), y la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente.

### *Las vicisitudes del populismo*

Trátase de un estilo o de un direccionamiento (Freidenberg, 2008: 192), de una estrategia de conquista y ejercicio del poder (Montúfar, 2008: 270) o de un discurso político (de la Torre, 2009: 1), el populismo está íntimamente vinculado con las vicisitudes de la vida política ecuatoriana. En Ecuador, el modelo inicial fue definido por Velasco Ibarra, el carismático “liberal radical” de inspiración cristiana, elegido presidente de la República en cinco oportunidades y víctima de cuatro golpes de Estado.<sup>7</sup> Velasco Ibarra encarnaría el deseo simultáneo de democracia electoral y de moralidad que caracterizaba la vida política ecuatoriana en la década del cuarenta, mediante una personificación del poder y de una retórica maniquea que contraponía a las fuerzas del bien y el mal, lo que habría facilitado el paso de la política de los notables a la política de las masas (de la Torre, 2000: 77-78). Otros *outsiders* políticos siguieron este modelo de direccionamiento, al desarrollar una relación directa y adoptar una actitud paternalista hacia su electorado (asimilado con el pueblo, la patria, etc.), a menudo con menosprecio de las reglas institucionales de la democracia.

Tal es el caso de Abdalá Bucaram, que asociaba el estilo de Gobierno populista con un programa político neoliberal, al esforzarse en involucrar a “los pobres” en su lucha contra la oligarquía terrateniente. Manipulando la diatriba contra la “partidocracia” (o instrumentalización de los partidos políticos tradicionales por los notables) y la provocación mediática (por ejemplo al cantar y bailar en escena durante sus encuentros políticos), Bucaram llegó al poder gracias al apoyo de una coalición pluralista contra el candidato del PSC Jaime Nebot. No obstante, la impopularidad de las medidas de su plan de ajuste estructural (basado en la convertibilidad del sucre y el dólar, el aumento de los impuestos en los ser-

<sup>7</sup> Elegido por primera vez en 1933 con más de 80% de los sufragios expresados, Velasco Ibarra fue derrocado por los militares en 1935 y se exilió en Colombia. Volvió al poder tras la “Gloriosa revolución” (el 28 de mayo de 1944) gracias a la coalición Alianza Democrática Ecuatoriana (ADE); luego fue derrocado por segunda vez por los militares en agosto de 1947. Elegido presidente de la República en 1952, terminó su tercer mandato sin mayor incidente, en agosto de 1956. En cambio, el cuarto mandato (inaugurado en 1960) fue interrumpido por un nuevo golpe de Estado, en noviembre de 1961, así como el quinto (iniciado en 1968), que fue acortado por Rodríguez Lara en febrero de 1972.

vicios públicos, la reducción de los subsidios para bienes de primera necesidad, etc.), su incapacidad de frenar la inflación y diversos escándalos por corrupción acabaron con la confianza del “pueblo” en este dirigente, bautizado por la burguesía como “el loco” o como “otro repugnante” (de la Torre, ídem: 95 et s.). Quince años tras haber creado el PRE y seis meses tras haber sido elegido, Bucaram tuvo que renunciar a la presidencia y dejó el país.

Lucio Gutiérrez ofrece otro ejemplo de populismo tan infeliz en política, pese a que él se mantuvo en el poder casi dos años y medio. Al participar en el golpe de Estado del 21 de enero de 2000 contra Jamil Mahuad, Gutiérrez se hizo primero una imagen de defensor de los intereses superiores de la nación, en contra de la corrupción de los banqueros y el poder de la oligarquía. Así es como este oficial del ejército (coronel en la jerarquía ecuatoriana) enriqueció el repertorio de términos populistas con connotaciones patrióticas y moralizadoras, para ampliar su base electoral. Luego, su estilo de Gobierno asoció una creciente concentración de poderes y un creciente autoritarismo con la corrupción y las prácticas clientelares entre las comunidades indígenas y organizaciones amazónicas (con Antonio Vargas, expresidente de la Conaie, y en alianza con Gutiérrez en el golpe del 21 de enero, quien lo nombró ministro de Bienestar Social).

Elegido básicamente gracias al voto de protesta contra el mesianismo ultraconservador de Álvaro Noboa —un agroindustrial procedente del PRE, que había creado su propio partido, el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (Prian)—, Gutiérrez se enfrentó pronto a los tradicionales grupos de poder. Por falta de apoyo partidario en el Congreso, y confrontado con el riesgo de un juicio político por violación del código de gasto electoral durante la campaña de octubre de 2004 (anunciado por una coalición PSC-ID-Pachakutik), intentó atraer a varios diputados “tránsfugos” e independientes a su “bloque progresista”, entre otras cosas para impedir la formación de la mayoría necesaria a este procedimiento (Montúfar, op. cit.: 281-282). Mientras tanto, él había negociado el apoyo del PRE a cambio de una promesa de amnistía para Bucaram, que le llevaría a tomar control de varios organismos de control judicial (la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo Electoral) gra-

cias a la revocación de los jueces de oposición. Así es como la destitución de los jueces de la Corte Suprema de Justicia, y luego el nombramiento de una corte “provisional”, en diciembre de 2004, permitieron, entre otras cosas, votar la amnistía a favor del expresidente Bucaram y del exvicepresidente Alberto Dahik, ambos refugiados en el extranjero para escapar a demandas por corrupción. Estas maniobras, que fueron seguidas por el retorno de Bucaram al Ecuador, a inicios de 2005, provocaron un nuevo levantamiento popular que llevó a la destitución de Gutiérrez y su huida al extranjero.

Lejos de coadyuvar a la consolidación de la democracia, la lucha por el poder entre el Ejecutivo y el Legislativo conllevó entonces bloqueos institucionales, agravados por las prácticas populistas de ciertos dirigentes políticos.

## Los aspectos políticos de la mutación

### *Crisis económica y ajuste estructural*

La crisis de la deuda y la abrupta caída de los precios del barril de petróleo, que se inició en 1981, impidieron al Estado la continuación de las políticas de apoyo y protección para el empresariado y de subsidio para sectores sociales, como había ocurrido en el período de la dictadura militar. Si bien el impulso al modelo desarrollista y los recursos de la bonanza petrolera en la década del setenta no habían sido suficientes para transformar las estructuras económicas del Ecuador, el Estado se había convertido en un actor económico relevante a través de la administración del sector petrolero, y en el canalizador de recursos hacia la aplicación del modelo de sustitución de importaciones; con la llegada de la democracia se esperaba mantener este esquema, pero la crisis económica lo impidió (Burbano de Lara, 2006: 303).

A raíz de la crisis, los diferentes grupos económicos y sociales presionaron para conservar los privilegios y conquistas económicas logradas en el período anterior. El Estado abandonó, poco a poco, las políticas y directrices desarrollistas, suscribió las primeras cartas de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y se inició la aplicación de medidas de ajuste estructural, lo que significó el inicio de agitación social, que en buena parte se expresó a través de las huelgas de trabajadores organizadas por el Frente Unitario de Trabajadores (FUT).



En 1984 resultó electo presidente de la República un representante del sector empresarial, y con él llegó la promesa de impulsar cambios estructurales dentro del Estado, y de enfrentar la crisis económica y erradicarla con la aplicación de políticas de apertura comercial y liberalización de mercado (Sánchez, 2008: 130). Para ello, se necesitaba abandonar las políticas de protección comercial e industrial de la dictadura y la transición a la democracia. Todo hacía pensar que se formaría una alianza entre el Gobierno y los sectores empresariales para impulsar la reforma, pero la complejidad del sistema mostró lo contrario. En efecto, a la oposición concentrada en los partidos de izquierda y centro izquierda, se sumó un sector del empresariado que miraba con recelo las políticas de apertura y liberalización (Burbano de Lara, 2006: 305).

El presidente se vio sometido a estrategias de bloqueo sistemático, mientras utilizaba prácticas cada vez más autoritarias (Sánchez, 2008: 132). El descenso del precio del barril de petróleo en 1986, la suspensión del transporte de crudo por un desastre natural, un golpe de Estado y la pérdida del apoyo popular impidieron cualquier reforma a realizarse en este período. En contrapartida, el régimen propuso someter a referéndum el ingreso al sistema de movimientos independientes de los partidos políticos, propuesta que fue rechazada (Pachano, 2008b: 196). Las mismas dificultades atravesó el Gobierno de Rodrigo Borja, a pesar de que en los dos primeros años mantuvo una precaria mayoría en el Congreso Nacional. Para la época, se consideraba que la propuesta institucional que se había planteado en la transición democrática se había agotado, por lo que para la campaña presidencial de 1992, la oferta de modernización del Estado primó dentro del discurso de los candidatos presidenciales.

La llegada de Sixto Durán Ballén a la presidencia de la República significó un cambio en los escenarios y en el lenguaje que se utilizaba para referirse a la demanda de reforma en la institucionalidad. La “modernización del Estado” se utilizó como el eje de un proyecto que trataba de reducir el tamaño del Estado, bajo premisas neoliberales difundidas ya en el continente.<sup>8</sup> Para la nueva administración, la inoperancia en que el Estado había caído al momento de resolver la crisis económica, que se había tornado

crónica, debía ser corregida a través del traspaso hacia el sector privado (privatización) de varias áreas que permanecían bajo el control del Gobierno central. El proceso de modernización del Estado se produjo y fue coordinado a través del Consejo Nacional de Modernización del Estado (Conam), que asumió las funciones del Conade; esto significaba que el paradigma del desarrollo imperante desde los años setenta era sustituido por el paradigma de la modernización entendida en los términos del neoliberalismo.

No fue esta la única demanda de reforma a la institucionalidad del Estado. Con el levantamiento de 1990, el movimiento indígena adquirió presencia relevante en el escenario político nacional, y su presencia trajo una serie de reivindicaciones como la plurinacionalidad y el pluralismo jurídico, que apuntaban hacia la reforma de la estructura administrativa del Estado. Los gobiernos seccionales también demandaron mayor protagonismo y trataron de ocupar la función que el Gobierno central ya no cumplía en la vida de sus circunscripciones territoriales; estas demandas se concretarían en las demandas por descentralización, desconcentración y transferencia tanto de las funciones del Gobierno central como de sus recursos y rentas (Burbano de Lara, 2006: 311).

El proyecto presentado por el Gobierno se tradujo en la liberalización de varios sectores económicos estratégicos a la inversión privada (hidrocarburos y agua), así como en la aprobación de nuevas reglas para el funcionamiento de las entidades financieras y crediticias privadas, lo que facilitaría la movilización del capital. Sin embargo, en forma general, dada la conflictividad y fragmentación del sistema político y social, esta iniciativa de corte neoliberal no alcanzó la profundidad lograda en otros regímenes del continente (Sánchez, 2008: 135). El Gobierno también presentó un proyecto de reforma al sistema político, que trataba del fortalecimiento de la democracia a través de la inclusión de fuerzas que no eran los partidos políticos, a cuya acción se le responsabilizó por el bloqueo que sufría el sistema político. Con la aceptación, por consulta popular, de la participación de movimientos y partidos independientes, el voto entre listas y la posibilidad de reelección, se rompió el monopolio que los partidos políticos ejercían sobre la acción política; pero, esto profundizó la tendencia de fragmentación y regionalización tanto de los actores como de las fuerzas políticas.

<sup>8</sup> Dentro del modelo de sustitución de importaciones, la modernización se entendía como la intervención del Estado para propiciar la industrialización; en el neoliberalismo, la modernización se entendía como la desregulación del mercado por parte del Estado.



Otra serie de reformas, dentro de las que se contaba la liberalización del sistema de seguridad social, la prohibición de paralizaciones en el sector público y una reforma al sistema de administración de justicia, no fueron aceptadas en consulta popular, dado el desgaste que el Gobierno generaba dentro de la opinión pública<sup>9</sup> (Pachano, 2008b: 196). La debilidad del Gobierno dentro de la función Legislativa, sus dificultades al momento de concertar alianzas, y las limitaciones impuestas por alianzas precarias, condicionadas y transitorias, impidieron al Gobierno continuar su proyecto de modernización, y darían paso a un período de inestabilidad económica, política y social desde 1997 hasta 2007.

#### *La década de los levantamientos*

La inestabilidad política, que ha marcado la década del noventa en Ecuador, no solo se explica por los bloqueos políticos. También se debe a una fuerte polarización entre los actores sociales, exacerbada por la crisis económica y el derrumbe del sistema bancario, que llevaron a la dolarización de la economía en enero de 2000. Esta crisis se expresó, en primer lugar, por una serie de disfuncionamientos macroeconómicos (inflación, sobrevaloración de la moneda local, deuda externa superior al producto interno bruto, etc.); y luego, por la quiebra de importantes bancos (como el Banco del Progreso, el Banco Popular y el Filanbanco), colocados bajo la tutela del Estado (Fontaine, 2003). La polarización social ya se notaba durante la recesión que afectó al Ecuador desde mediados de la década del ochenta, entre otras razones debido al declive de los precios del petróleo. Se agudizó con la irrupción en el escenario político de organizaciones indígenas encarnadas por la Conaie, en una serie de levantamientos populares (en 1990, 1994, 1997 y 1999), que conllevaron, en particular, la caída de los presidentes Bucaram y Mahuad. Esta “década de los levantamientos” culminó con la participación del movimiento político Pachakutik-Nuevo País —producto de una convergencia entre la Conaie y una miríada de organizaciones sindicales y no gubernamentales en 1996— en el Gobierno de Gutiérrez, de enero a junio de 2003 (Fontaine, 2004).

<sup>9</sup> La mayor parte de consultas populares organizadas en este período fueron asumidas como un medidor de la popularidad del Gobierno que las realizó, como ocurrió en 1986 y 1995, por lo que el apoyo o rechazo a las reformas planteadas fue contingente frente a la imagen del Gobierno.

El movimiento de protesta que provocó la caída de este Gobierno, dos años después, presentó características particulares si comparamos con lo ocurrido en la década de los levantamientos indígenas (Massal, 2006: 137-142). En primer lugar, este movimiento, calificado de “forajido” por Lucio Gutiérrez, cargaba reivindicaciones más morales que sociales, en la medida en que denunciaba la corrupción y la concentración de poder que caracterizaban a este Gobierno. Además, se trataba de un movimiento fundamentalmente urbano, concentrado en la capital política del país, e integrado por jóvenes y familias procedentes de la clase media empobrecida por la crisis bancaria de 1999. Por otro lado, no asumía particularmente las demandas del movimiento indígena, entonces atravesado por una seria crisis de legitimidad y divisiones intestinas, no solo entre las organizaciones de la Sierra y aquellas de la Amazonía, sino también entre las organizaciones amazónicas opuestas a la explotación petrolera y aquellas que la respaldaban. Por último, no estaba dispuesto a transar con los diputados ni a dejar sus reivindicaciones ser recuperadas por estos últimos, lo que marca una nueva diferencia con el levantamiento de febrero de 1997 contra Bucaram.

Los conflictos sociales tienen, entonces, una incidencia directa en la reforma política, al acelerar la renovación de la clase política en desmedro de los partidos tradicionales.

#### *Gobernabilidad, reingeniería e inestabilidad*

Con la caída de Abdalá Bucaram se cerró uno de los períodos de mayor duración en cuanto a la vigencia de la democracia en el país. El derrocamiento del presidente fue una muestra de la erosión en que el sistema democrático planteado en la transición había caído, por la modificación sustancial, tanto en la presencia de los actores como en los escenarios, para lo cual la Constitución de 1978 parecía no presentar solución alguna. Desde todos los sectores se reclamó el establecimiento de un nuevo esquema institucional, lo que pretendió realizarse a través de la discusión de una nueva Constitución Política.

Las preguntas a resolver se plantearon en términos de gobernabilidad: ¿Por qué no era posible, por un lado, alcanzar acuerdos políticos que permitieran la estabilidad necesaria para consolidar un sistema? y, por otra parte, ¿por qué los actores políticos no se

sujetaban a las reglas democráticas existentes? Estas preocupaciones provenían de la convergencia de circunstancias coyunturales, como la caída del presidente Bucaram, los reclamos y reivindicaciones de mayor descentralización, autonomía y reparto de rentas que realizaban varios gobiernos seccionales, y otras que provenían desde inicios de los años noventa, como las demandas por el reconocimiento de derechos colectivos realizados por el movimiento indígena y la fragilidad de las alianzas políticas. De allí que se consideró que una nueva carta política podría resolver estas interrogantes.

El proceso de creación de esta carta fue accidentado debido a la caída del Gobierno de Bucaram y la legitimación del interino que le sucedió; a la utilización del mecanismo que se seleccionó (una Asamblea Constitucional que funcionaba en forma paralela al Congreso Nacional); y a los tiempos en que esta se conformó (dos meses desde la aprobación del mecanismo en consulta popular). Además, debido al escenario internacional que el país vivía en el momento por las negociaciones de paz que se llevaban a cabo con Perú, que tocaban aspiraciones y reivindicaciones centenarias. El resultado de este proceso fue la existencia de una Asamblea que terminó refugiada dentro de un recinto militar, ingresó en conflicto con el Congreso Nacional y se denominó Asamblea Constituyente, aunque el mandato conferido solo le otorgaba poder para redactar una nueva carta constitucional (Andrade, 2009: 198).

La Constitución Política de 1998 fue la condensación de estas contradicciones. Amplia en la concesión de derechos fundamentales, que se extendieron desde los derechos civiles y políticos hasta derechos colectivos y difusos; inclusiva en cuanto a la consideración de grupos vulnerables a los que el Estado debía protección; ambigua en lo económico, abandonó el ideario del desarrollo postulado en la anterior Constitución, que fue reemplazado por la filosofía de la reingeniería y la eficiencia del Estado; presidencialista en la conformación del sistema político institucional, tendencia motivada por la búsqueda de gobernabilidad en el sistema y descentralizadora en cuanto a administración seccional (Andrade, 2009: 210). El contenido no dejó satisfechos a los sectores sociales que tuvieron presencia minoritaria y fragmentada dentro de la misma, y tampoco al movimiento indígena que vio dentro de ella la concreción de pocas de sus aspiraciones.

A diferencia de la Constitución de 1979, en la Asamblea se debatían (dados los hechos de reciente data) alternativas a la crisis de representatividad de las administraciones y los partidos políticos a través de la posibilidad de la revocatoria del mandato de las autoridades electas por votación popular, y la participación popular en las decisiones de la administración del Estado. La Asamblea se inclinó por un sistema de participación en extremo limitada, que sujetaba las demandas de revocatoria, o la iniciativa en proyectos legales, a la presentación de múltiples requisitos de difícil cumplimiento.

La búsqueda de estabilidad política condujo a la Asamblea a limitar las posibilidades de reforma de la Constitución a través de dos vías: el tiempo de duración entre los debates legislativos<sup>10</sup> (un año entre el primer y segundo debate) y la necesidad de aprobación legislativa para propuestas de consulta popular presentadas por el Ejecutivo. El resultado fue la imposibilidad de reforma al sistema político en los siguientes diez años, a pesar de que todos los presidentes y varias legislaturas tramitaron diferentes proyectos de reforma ante la insatisfacción creciente con el sistema.

El sistema de representación política, establecido en 1979 y desarrollado en todo el período democrático, no sufrió modificaciones sustanciales en el esquema planteado por la Constitución Política de 1998. El distrito electoral continuó siendo la provincia, los partidos políticos seguían siendo los principales actores a pesar de que se reconoció el derecho de acción política a los movimientos que no se consideraban como partidos. La modificación en los sistemas de asignación de escaños y participación de minorías ha sido una constante en la democracia; desde su nacimiento en 1979, se han intentado varios de los sistemas de asignación conocidos, todos ellos aplicados con una visión a corto plazo (tomando como escenario las siguientes elecciones). Esta tendencia se acentuará en el período de vigencia de la Constitución de 1998.

Tampoco se modificó la estructura administrativa de los gobiernos seccionales, pues la descentralización fue entendida en la nueva Constitución como una redistribución de funciones, en donde los gobiernos

<sup>10</sup> Este mecanismo denominado "candado" constitucional fue establecido con el expreso fin de impedir que el Congreso Nacional, que funcionaba en forma paralela a la Asamblea Constitucional, ejecutara reformas sobre el texto constitucional y modificara las disposiciones existentes sobre el régimen económico.

seccionales autónomos podían adquirir competencias del Gobierno central o exigir mejores niveles de participación en el presupuesto estatal. A pesar de que la Constitución Política otorgó jurisdicción administrativa y judicial especial para los pueblos indígenas, sujetó las atribuciones de esta a la expedición de una ley que nunca llegó a consensuarse.

Los debates sobre los efectos y consecuencias de la vigencia de la nueva Constitución Política fueron opacados muy pronto por la crisis financiera y económica<sup>11</sup> que vivió el país desde 1998, cuyos efectos de mayor dramatismo se vivieron entre 1999 y 2000, cuando tras entregar miles de millones de dólares al sistema financiero para evitar su quiebra y recibir la administración de instituciones en problemas a través de la creada Agencia de Garantía de Depósitos (AGD), el Gobierno de Jamil Mahuad tomó la decisión de decretar un feriado bancario, congelar los depósitos de los ahorristas y promover el cambio de moneda circulante en lo que se dio en llamar como la dolarización; todo esto bajo un clima de polarización, demandas regionales a un Gobierno sitiado, fragmentación política, acuerdos legislativos precarios y condicionados, paralizaciones y protestas sociales continuas. Para enero de 2000, con la intervención de las Fuerzas Armadas y tras un levantamiento indígena, el presidente debió abandonar el país, quedándole al nuevo Gobierno, conformado por su vicepresidente, la tarea de completar la reforma para dar sustento a la dolarización a través de dos paquetes de reforma legal: la Ley 2000 - 4 y la Ley para la Promoción y Participación Ciudadana.<sup>12</sup>

El objetivo de las reformas fue adaptar el Estado a las nuevas situaciones provocadas por la crisis y la reinsertión del país en los mercados financieros internacionales. El Gobierno también intentó una reforma constitucional que no pudo concluir por los reparos que planteó la oposición y el escaso y condicionado apoyo legislativo que alcanzó la nueva administración. Mientras tanto, creció la posición antipartidos, y en la siguiente elección presidencial resultó electo uno de los participantes en el golpe de Estado de 2000, que organizó un partido político para el efecto, apoyado por el movimiento indígena en una elección con un electorado fragmentado.

Tres meses fue el tiempo de duración para la alianza entre los indígenas y Lucio Gutiérrez. El repentino

giro a la derecha que efectuó el Gobierno, y que lo acercó a posiciones políticas y económicas de corte neoliberal, provocó la ruptura y dejó como saldo un movimiento indígena debilitado y un Gobierno carente de apoyo legislativo, para lo que debió concertar alianzas transitorias, en especial con el Partido Social Cristiano, que a la sazón era la fuerza mayoritaria en el Congreso Nacional. El Gobierno se vio obligado a enfrentar la disyuntiva de, por un lado, satisfacer las demandas de austeridad y prudencia fiscal que provenían de los organismos internacionales de crédito, en los que se apoyó el Gobierno para sustentar su política económica, y, por otro, satisfacer las demandas de poder y recursos que realizaban sus coidearios y aliados circunstanciales.

La oposición de los dos partidos de mayor representación en el Congreso Nacional, que trataron de impulsar un proceso de destitución del presidente, presionaron al Gobierno a realizar una alianza con el PRE y negociar la reorganización de la Corte Suprema de Justicia, con el consiguiente regreso de Abdalá Bucaram, líder del roldosismo, en exilio político desde 1997, lo que provocaría la oposición de los partidos políticos tradicionales y la insurrección protagonizada por las clases medias y altas de la ciudad de Quito, que sitiaron al presidente y obligaron a las Fuerzas Armadas a retirarle su apoyo. La posición antisistema fue el aglutinante de la movilización en las calles, que se expresó en la consigna “¡Que se vayan todos!”

La Constitución Política de 1998 y el esquema legal que le acompañó no habían permitido resolver ninguno de los problemas que habían aquejado al sistema político vigente desde el retorno a la democracia. La existencia de partidos y movimientos políticos que pasaron a representar intereses específicos de regiones o grupos económicos con pocas posibilidades de acrecentar sus niveles de representación nacional; un mecanismo de representación de minorías que impulsaba a la fragmentación y la erosión de todo el sistema; un método de asignación de escaños que permitió la concentración de la atención de partidos y Gobiernos sobre las circunscripciones con mayor número de habitantes, sin considerar la existencia de la periferia y que, por otra parte, concedió representación excesiva a lugares pequeños, han impedido la formación de acuerdos y coaliciones políticas duraderas y coherentes; han sometido a la administración pública y al Congreso Nacional a estrategias de bloqueo mutuo y cons-

<sup>11</sup> Calificada como la crisis más severa en la vida republicana del Ecuador.

<sup>12</sup> Conocidas dentro de la opinión pública como leyes trole I y II.

tante; han limitado la participación de nuevos actores en el escenario político y electoral; dificultaron el trabajo y la acción de sistemas de rendición de cuentas tanto verticales como horizontales; y condujeron al electorado hacia el apoyo de opciones antipartidos y antisistema, que se encarnó en la figura de Rafael Correa.

## El relanzamiento de la reforma política

### *Un "tsunami político"*

La Alianza PAIS nació en la continuidad de las jornadas de abril de 2005, que conllevaron a la caída del Gobierno de Gutiérrez. En un primer momento, agrupó a organizaciones sociales y políticas, como Iniciativa Ciudadana, Acción Democrática Nacional, Jubileo 2002, Movimiento Alfarista Bolivariano y personalidades de izquierda, alrededor del Movimiento PAIS. Bajo el liderazgo del buró político, conformado por Rafael Correa y una docena de colaboradores cercanos, el movimiento se desarrolló luego a través de redes de actores sociales y comités familiares, siguiendo el modelo de los "círculos bolivarianos" organizados por Hugo Chávez en Venezuela. Una vez en el poder, constituyó una coalición de Gobierno llamada "Acuerdo PAIS", integrada por Alianza PAIS, Nuevo País y Alternativa Democrática. (Freidenberg, op. cit., 2007: 223-224)

Esta inclusión de movimientos sociales y políticos sirve, en realidad, como una estrategia sin precedente de ocupación del poder, cuya eficiencia supera el efecto de masa inducido por la ola de elecciones de gobiernos progresistas, intervenida en una docena de países de América Latina y del Caribe en 2005-2006 (Dabène, 2007: 13). Desde la campaña presidencial y legislativa de 2006, hasta la reelección de su líder carismático, el movimiento PAIS provocó un verdadero "tsunami político" a través de cinco victorias en elecciones nacionales. La primera fue en 2006, con la elección de Correa a la presidencia, con cerca del 57% de sufragios expresados. En 2007, la consulta popular organizada para convocar una Asamblea Nacional Constituyente reunió a dos de cada tres electores alrededor de la propuesta del Gobierno. Este éxito fue ratificado, en el mismo año, cuando la elección de la Constituyente dio casi 70% de los votos a la mayoría presidencial. Un año más tarde, se aprobaba la nueva Constitución Política por referéndum con cerca del 64% del electorado. Por último, en las elecciones generales convocadas

en abril de 2009, el presidente Correa fue reelecto en primera vuelta con el 52%, mientras que su partido ganaba la mayoría relativa en la Asamblea Nacional con un avance nunca alcanzado desde hace 30 años (46% de los 124 escaños).<sup>13</sup>

Algunos explican el éxito de esta "campana permanente" por el estilo de Gobierno "plebiscitario" de Correa (Conaghan *et al.*; de la Torre, 2008). Este éxito se debería a una estrategia de conquista del poder, donde se encontrarían los principales elementos del populismo ecuatoriano: la personalización del poder, el relacionamiento directo entre el líder carismático y el electorado, la manipulación de fondos públicos al servicio de campañas electorales del partido en el poder, etc. habría sido posible gracias al aumento del gasto público, financiado por el auge excepcional de los precios del petróleo en 2007-2008. Así, los decretos presidenciales de asistencia social y el incremento del techo para los préstamos hipotecarios destinados a los más pobres no habrían sido más que medidas cuyo afán era sostener la popularidad de Correa en víspera de la campaña de 2007. De igual manera, la creación de una Secretaría del Migrante y la conversión del Ministerio de Bienestar Social en un Ministerio de la Inclusión Económica y Social habrían tenido como objetivo llegar a una parte importante del electorado para sostener el proyecto político del presidente de la República (Conaghan, 2009: 122-123).

A ello se añadiría una tendencia a ocupar los espacios públicos no regulados (en particular los medios de comunicación) y el tono a menudo provocador usado en contra de la "partidocracia" y los ricos, a nombre de la defensa de los intereses de la patria y del pueblo, que harían de Correa el heredero de Velasco Ibarra, al igual que Bucaram y Gutiérrez. En este sentido, su estilo de Gobierno sería tan peligroso para la democracia como el de sus antecesores.

Sin embargo, semejante interpretación da poca cabida, al parecer, a la magnitud de la reforma política iniciada desde 2007, cuyos principales instrumentos son la reforma constitucional y la planificación.

### *Un nuevo orden institucional*

La fuerza del movimiento PAIS, sostenida en la capacidad de manipulación y el carisma de su dirigente, descansa en otros factores. En realidad,

<sup>13</sup> Fuente: Consejo Nacional Electoral (CNE). Disponibles [octubre de 2009], en <http://www.cne.gob.ec>



parece proceder más bien de una gran capacidad de reinterpretación y tratamiento de demandas sociales y políticas, como aquellas expresadas por la revuelta de los “forajidos” contra Gutiérrez, a la cual se suma una gran credibilidad ante el electorado, que se apoya tanto en la probidad como en el hecho de cumplir con sus promesas. Al respecto, la estrategia de Alianza PAIS de no presentar ningún candidato para las elecciones legislativas, y de sostener la candidatura de Correa a la presidencia de la República retomando el lema (“que se vayan todos”) del movimiento de los “forajidos” contra los partidos y congresistas, traía consigo un riesgo político mayor que se volvió el principal comodín del movimiento. El hecho de no haber intentado esconder sus intenciones ni cambiar las reglas de juego, una vez en el poder, constituye una fuente de legitimidad popular tan eficiente como los programas de políticas públicas anunciados por decretos ejecutivos.

En este contexto, con sus 444 artículos, la nueva Constitución se volvió un instrumento al servicio de una reforma política llevada a cabo a nombre de la “buena vida”, del pluralismo cultural y de la unidad nacional. En efecto, mientras la reforma constitucional de 1979 buscaba acabar con el populismo y el caudillismo, aquella de 2007 tuvo como objetivo principal rebatir con la partidocracia. En la pugna de poder que opone tradicionalmente al Congreso con el presidente de la República, la Constitución de 1998 había dado la ventaja a este último, al permitir su reelección, quitar ciertas prerrogativas al poder legislativo, como la censura y la destitución de ministros y eliminar los escaños de diputados nacionales (Pachano, 2008a: 512). Esta medida no había impedido los bloqueos institucionales, en particular debido a las facultades del Congreso de fiscalizar al Ejecutivo, nombrar las autoridades de control, aprobar el presupuesto del Estado y censurar o interpellar a los ministros, al vicepresidente y al presidente de la República (Cisneros, op. cit.: 12).

En el nuevo orden institucional, que resulta de la Constitución de 2007, el Congreso se vuelve una Asamblea Nacional legislativa, dotada de poderes similares en el ámbito presupuestario y de control; empero, estos poderes quedaron parcialmente neutralizados por los del jefe del Ejecutivo, quien puede, entre otras cosas, disolver la Asamblea Nacional una sola vez en los tres primeros años de su mandato, si considera que esta se ha arrogado funciones no con-

templadas por la Constitución, obstaculiza la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o en caso de crisis grave o de conmoción interna. Además, el presidente de la República puede ser reelecto una sola vez inmediatamente, al finalizar su primer mandato de cuatro años. De ahora en adelante, el poder Judicial está integrado por la Corte Nacional de Justicia y la Corte Constitucional. Al lado de las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial, este nuevo orden incluye dos nuevas funciones estatales: una función electoral, asumida por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral, y una función de transparencia y control social asumida por el Consejo de Participación Ciudadana y de Control Social, la Defensoría del Pueblo, el fiscal General del Estado y las superintendencias. Todas estas funciones estarán articuladas alrededor del Consejo de Estado, integrado por representantes de los cinco poderes y presidido por el jefe del Ejecutivo.

Más allá del análisis de discurso y de las deducciones a partir del estilo de Gobierno, el nuevo orden institucional establecido por la reforma constitucional muestra entonces que el régimen de Correa se aparta del padrón populista.

#### *El centralismo burocrático*

Al amparo de la tesis según la cual Rafael Correa sería un dirigente populista, algunos invocan su cercanía ideológica con otros dirigentes también identificados como populistas (Hugo Chávez en Venezuela y Evo Morales en Bolivia) (Freidenberg, op. cit., 2008: 227; de la Torre, op. cit., 2009: 27). Esta cercanía se caracteriza por un nacionalismo exacerbado, una retórica antiimperialista y antineoliberal en contra de Estados Unidos y un llamado a la democracia participativa más allá de las reglas institucionales establecidas.<sup>14</sup> Sin embargo, este argumento suena contradictorio, si recordamos que una de las características notorias del populismo ecuatoriano es su articulación funcional con la ideología neoliberal, que ha dado lugar a programas políticos

<sup>14</sup> El ejemplo más significativo, al respecto, es la destitución de 57 diputados por el presidente de la República, que se habían opuesto a la autorización emitida por el presidente del Tribunal Supremo Electoral para la convocación de la consulta popular sobre la Asamblea Nacional Constituyente prometida por Correa en su campaña. Gracias a una interpretación contestable de la ley electoral, según la cual en período electoral el TSE es la autoridad suprema, en marzo de 2007, este último resolvió, por unanimidad, la destitución de los diputados, inmediatamente reemplazados por sus suplentes “tránsfugos”, que se unieron a la mayoría presidencial. De hecho, esta medida provocó enfrentamientos entre partidarios del Gobierno y oposición. (Tibocha y Jaramillo, 2008: 29).



orientados hacia la privatización del sector productivo. La educación católica progresista de Correa, sumada con su doctorado en economía otorgado por la Universidad Estatal de Illinois (Estados Unidos), se acomodan con una ideología anticapitalista, nacionalista y patriótica que va más allá de la mera retórica y se expresa en el lema del régimen: “La revolución ciudadana está en marcha”.

La “revolución ciudadana” se ampara en cinco tópicos políticos que hicieron el programa del candidato Correa y estructuraron la acción de los dos primeros años del presidente: la reforma constitucional, la lucha contra la corrupción, la transformación del modelo económico en el sentido del “socialismo del siglo 21”, la inclusión y la equidad social, y la integración regional alrededor de un eje político altermundialista que encarna el proyecto Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), junto con Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua y Honduras. Este programa está consignado en el Plan Nacional de Desarrollo, un voluminoso documento (503 páginas) que refleja las principales orientaciones de la política del Gobierno para un período quinquenal. Se inspira en los ideales de la socialdemocracia alemana de la posguerra y de la teoría de la dependencia desarrollada por el equipo de Raúl Prebisch en la Comisión Económica Para América Latina (Cepal) en la década del cincuenta. Propone una “nueva estrategia de desarrollo”, orientada hacia la autogestión y la economía solidaria, la diversificación del aparato productivo, la protección del medio ambiente, la planificación por objetivos y el centralismo burocrático.<sup>15</sup>

La punta de lanza de este programa es la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). Creada en febrero de 2004 y reformada en 2007 tras la absorción del Conam y de la Secretaría de los Objetivos del Milenio, la Senplades no es la mera heredera del Conade, creado en el contexto de la transición democrática. Es ante todo el órgano ejecutor del Plan Nacional de Desarrollo, que depende

<sup>15</sup> Los doce objetivos del plan quinquenal son: promover la legalidad, la cohesión y la integración social y territorial, mejorar las capacidades y potencialidades de los ciudadanos, incrementar la esperanza y calidad de la vida de la población, proteger el medio ambiente y garantizar el acceso al agua, el aire y el suelo libres de contaminación, garantizar la soberanía nacional, la paz, y sostener la integración, garantizar el empleo estable, justo y digno, construir y fortalecer el espacio público, afirmar la identidad nacional y la interculturalidad, fomentar el acceso a la justicia, garantizar el acceso a la justicia, instaurar un sistema económico solidario y sostenible, reformar el Estado para el bienestar colectivo.

directamente de la Presidencia de la República, al igual que la Secretaría General de Administración Pública; es decir, por encima de los siete ministerios coordinadores, los 23 ministerios y las nueve secretarías de Estado que constituían el organigrama del poder Ejecutivo, por lo menos hasta finales de 2009. En este sentido, se parece más a una suerte de ministerio plenipotente que a un simple organismo administrativo, cuyo papel es tan estratégico que puede llevar a la disolución de la Asamblea Nacional.

La complejidad del modelo administrativo, centralizado en torno a la presidencia de la República, y la importancia dada por el Gobierno de Correa a la planificación quinquenal coadyuvan, entonces, a dar al régimen actual una orientación bonapartista, más que populista.

#### *Rafael Correa y el neodesarrollismo*

Varios acontecimientos hacen que Rafael Correa marque un giro sobre el accionar político ocurrido en los últimos 30 años de vida democrática del país. Su presencia marcó el ocaso definitivo de tres figuras dominantes desde el retorno a la democracia: León Febres Cordero, líder de la derecha y jefe máximo del PSC; Rodrigo Borja, dirigente histórico de la socialdemocracia, y Osvaldo Hurtado, impulsor de las dos constituciones políticas. Su posición antisistema lo posicionó rápidamente dentro de un electorado que guardaba pocas esperanzas en el sistema de partidos políticos tradicionales. El movimiento que apoyó a Rafael Correa (Alianza PAIS) no es un partido político tradicional, se conformó de la amalgama de una multitud de movimientos sociales que se juntaron alrededor de la figura del ahora presidente.

Rafael Correa ha tratado de aglutinar a sus fuerzas alrededor del reposicionamiento de viejos conceptos envueltos en nuevos ropajes: el desarrollo y el Estado. Su discurso cuestiona el neoliberalismo vigente en el período anterior, y llama a su oposición a través de la evocación de la patria y a un concepto amplio de ciudadanía; al mismo tiempo que realiza las separaciones entre amigos y enemigos, entre luz (la revolución ciudadana que va a entregar orden y justicia para todos) y sombra (la larga noche neoliberal donde prima el caos y la imposición de intereses particulares).<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Esta posición se encuentra presente en todo su discurso, desde su posesión de mando en enero de 2007.

La primera decisión tomada luego de asumir el poder fue la convocatoria a una Asamblea Constituyente que dicte una nueva Constitución Política. Para el Gobierno, este marco legal fundamental ha sido visto y utilizado en mayor medida como un instrumento de la reforma institucional que pretende, más que como la expresión de un acuerdo o el terreno que marca las reglas de juego, como ocurrió con la dos constituciones anteriores. Dentro de esta Constitución se han integrado conceptos como el régimen del buen vivir.

El Gobierno de la revolución ciudadana ha tratado de retomar y actualizar el concepto de desarrollo para reubicar al Estado como actor económico, político y social de importancia, asumiendo algunos de los papeles que había abandonado desde los años ochenta; para tal efecto y como segundo acto de Gobierno, creó la Senplades que, además de asumir las funciones del Conam, adquirió las capacidades de un súper organismo que vertebró la administración pública a través de planes quinquenales (Ramírez y Minteguiaga, 2007: 92) dentro de un modelo que podría denominarse como bonapartista. En tal sentido, este organismo se ha convertido en la principal herramienta de control y cambio en la administración y reconstitución del Estado.

Hasta el día de hoy, y desde el inicio de su mandato, con Rafael Correa se rompió lo que se había presentado como constante en el período democrático: la inestabilidad política y la falta de apoyo del Gobierno dentro del poder legislativo. Las victorias electorales de Rafael Correa también se tradujeron en mayorías dentro de la Asamblea Constituyente y luego la Asamblea Nacional, lo que no ha significado tampoco falta de contradicciones y fracturas entre sus miembros, las más importantes de ellas originadas en la discusión de la Ley de Comunicación, y en especial del destino que va a darse a la explotación minera y petrolera en el futuro. La existencia de estas mayorías ha concedido al Gobierno relativa estabilidad en el sistema y la posibilidad de implementar su proyecto político.

Varias interrogantes se encuentran en estado de resolución, en especial aquellas que se refieren a los signos autoritarios que provienen de la falta de una oposición estructurada, y a las características intrínsecas del concepto de democracia directa que propone y reivindica el régimen y su partido.

## Conclusión: los riesgos de la personalización del poder

Las demandas de reforma institucional han sido una constante desde la transición democrática hasta nuestros días. Todas las administraciones y legislaturas se han comprometido o han presentado diferentes proyectos de reforma institucional, que se han enfrentado a una estructura económica, política y social fragmentada y regionalizada, lo cual ha dificultado la concreción de acuerdos duraderos para sostener las propuestas. Desde luego, ni la reforma ha sido concluida ni los procesos han seguido desarrollos continuos; hasta hoy está pendiente el cumplimiento de las reformas planteadas por Rafael Correa. En la transición a la democracia, el desarrollo fue la principal idea que empujó las reformas. Luego, tras el giro neoliberal de la década del noventa, estas se enfocaron hacia la modernización del Estado. Más tarde, con la Constitución de 1998, la gobernabilidad, la descentralización y la reingeniería institucional aparecieron como objetivos de las reformas. Finalmente, en la actualidad están orientadas por el reposicionamiento del Estado y el neodesarrollismo.

La reforma política, emprendida en Ecuador a finales de la década del setenta, nunca pudo llevarse a cabo, por razones que radican a la vez en la crisis de gobernabilidad y en la crisis de gobernanza.<sup>17</sup> El cambio político ocurrido en 2006, con la llegada de un Gobierno progresista llevado al poder por una coalición heterogénea, promete romper con esta tradición de bloqueos institucionales y conflictos sociales, al llevar a cabo una “revolución” tanto en el ámbito político y económico, como en el institucional. Aunque es demasiado temprano para medir el alcance y la efectividad de estos cambios, el modelo institucional producido por la reforma constitucional de 2008 y la concordancia entre las mayorías presidencial y legislativa dejan pensar que Ecuador sí salió de la crisis de gobernanza que marcó el cambio de siglo, tras tres decenios de una consolidación democrática inacabada.

<sup>17</sup> La distinción entre ambos conceptos es útil a la hora de explicar los procesos de ajuste frente a la complejidad, la diversidad y el dinamismo de los sistemas sociopolíticos (governabilidad) y el modelo institucional que surge de estos procesos (gobernanza) (Kooiman, 1993: 46). Ayudan a explicar cómo las interacciones entre el Estado, la sociedad y la economía inciden en la definición de los problemas y las oportunidades, el papel de las instituciones y la generación de consenso alrededor de valores y tradiciones (Kooiman, 2002).

Ante la complejidad de estas reformas y la sofisticación de los instrumentos de políticas públicas, la virtud explicativa del concepto de populismo —a menudo asociado de manera errónea con Rafael Correa— es bastante limitada. En realidad, genera más confusión antes que servir al análisis, al revertir la relación de causa a efecto entre las fuentes de legitimidad del poder y el ejercicio de este último. En efecto, no cabe duda que los triunfos electorales del movimiento PAIS le deben tanto a la personalidad de su líder carismático, cuanto a la eficacia de su aparato burocrático. Por lo tanto, parece equivocado interpretarlos como el mero fruto de la manipulación mediática y de la relación directa con el electorado.

Por último, la efectividad de la reforma política no se debe únicamente a la personalización del poder; es también producto de una ideología colectivista y de un modelo burocrático de otro siglo, encarnados por la Senplades y su incidencia extraordinaria en el seno del Ejecutivo. Si bien es cierto que es demasiado temprano para medir su alcance, la importancia concedida a la planificación quinquenal puede generar el temor de una deriva autoritaria del régimen, en el caso de que la realidad económica y social tardara en conformarse con la utopía del “socialismo del siglo 21”.

## Bibliografía

- Andrade, Pablo (2009). *Democracia y cambio político en el Ecuador: liberalismo, política de la cultura y reforma institucional*. Quito: Corporación Editora Nacional-Universidad Andina Simón Bolívar.
- Burbano de Lara, Felipe (Comp.), (2003). *Antología. Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: Flacso-Sede Ecuador.
- Burbano de Lara, Felipe (2006). “Estrategias para sobrevivir a la crisis del Estado. Empresarios, política y partidos en Ecuador”. En Eduardo Basualdo, Enrique Arceo (Coord.), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: Clacso.
- Cisneros Palacios, Felipe (2008). “El Ecuador del 2008: proceso constituyente y el nuevo orden político-administrativo”. *Papeles Legislativos*, 3.
- Conaghan, Catherine (2009). “Ecuador: la presidencia plebiscitaria de Correa”. *Journal of Democracy en español*, 1 (1): 112-128.
- Conaghan, Catherine; De la Torre, Carlos (2008). “The Permanent Campaign of Rafael Correa: Making Ecuador’s Plebiscitary Presidency”. *The International Journal of Press/Politics*, 13 (3): 267-284.
- Dabène, Olivier (2007). “Introduction: Les élections contre la démocratie? L’année 2006 en perspective”. En Olivier Dabène (Dir.). *Amérique latine, les élections contre la démocratie*. Paris: Presses de la FNSP, pp. 11-38.
- De la Torre, Carlos (2000). *Populist Seduction in Latin America: The Ecuadorian Experience*. Athens: Ohio University Press, 186 p.
- De la Torre, Carlos (2009). “Populismo radical y democracia en los Andes”. *Journal of Democracy en español*, 1 (1): 24-37.
- Fontaine, Guillaume (2003). “L’Equateur, libéral malgré lui”. *Problèmes d’Amérique Latine*, 49: 101-118.
- Fontaine, Guillaume (2004). *De l’hacienda au gouvernement. Histoire contemporaine du mouvement indigène équatorien*. Les Cahiers Alhim, 10: 107-125.
- Freidenberg, Flavia (2007). “Populisme religieux et ingouvernabilité en Équateur”. En Olivier Dabène (Dir.), *Amérique latine, les élections contre la démocratie*. Paris: Presses de la FNSP, pp. 215-236.
- Freidenberg, Flavia (2008). “El flautista de Hammelin. Liderazgo y populismo en la democracia ecuatoriana”. En Carlos de la Torre y Enrique Peruzzotti (ed.). *El retorno del pueblo: populismo y nuevas democracias en América Latina*. Quito: Flacso-Ministerio de Cultura del Ecuador, pp. 189-238.
- Kooiman, Jan (1993). “Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity”. En J. Kooiman (Ed.). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Londres: Sage, 35-48.
- Kooiman, Jan (2002). *Governing as Governance*. London: Sage.
- Larrea, Carlos (2006). “Petróleo y estrategias de desarrollo en Ecuador 1972-2005”. En Guillaume Fontaine (Ed.). *Petróleo y desarrollo sostenible en el Ecuador* tomo 3 las ganancias y las pérdidas. Quito: Flacso-Ildis-Petrobras, Ecuador.
- Massal, Julie (2006). “La reforma política en Ecuador en un callejón sin salida”. *Análisis Político*, 56: 132-150.
- Montúfar, César (2008). “El populismo intermitente de Lucio Gutiérrez”. En Carlos de la Torre et Enrique Peruzzotti (Ed.). *El retorno del pueblo: populismo y nuevas democracias en América Latina*. Quito: Flacso-Ministerio de Cultura del Ecuador, pp. 267-298.
- North, Liisa (1985). “Políticas económicas y estructuras del poder”, en Luis Lefever (Ed.). En *Campo, Región y Nación*. Quito: Cerlac-Corporación Editora Nacional.
- Pachano, Simón (2003). “Democracia, orden y conflicto”. En Felipe Burbano de Lara (Comp.). *Antología. Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: Flacso.
- Pachano, Simón (2007). *La trama de Penélope: procesos políticos e instituciones en el Ecuador*. Quito: Flacso-IDEA-Netherlands Institute for Multiparty Democracy.
- Pachano, Simón (2008a). “Reforma electoral en Ecuador”. En Daniel Zovatto, Jesús Orozco Henríquez (Coord.). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: UNAM-IDEA, pp. 495-523.
- Pachano, Simón (2008b). “Democracia directa en Ecuador”. En Simón Pachano (Comp.). *Temas actuales y tendencias en la ciencia política*. Quito: Flacso-Ministerio de Cultura del Ecuador, pp.149-161.

Ramírez Gallegos, Franklin, Analía Minteguiaga (2007). "El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo". *OSAL*, Año VIII, N° 22. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal22/D22RamirezGMinteguiaga.pdf>

Sánchez, Francisco (2008). *¿Democracia no lograda o democracia mal lograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002*. Quito: Flacso, p.270.

Sánchez-López, Francisco (2006). "Uso y abuso de la reforma en Ecuador: reflexiones generales con énfasis en lo electoral". En *Íconos*, 26: 9-19.

Tibocha, Ana María; Jaramillo Jassir, Mauricio (2008). "La revolución democrática de Rafael Correa". En *Análisis Político*, 64: 22-39.

# INSTITUCIONES POLÍTICAS Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN ECUADOR

**Marco Córdova Montúfar**

*Profesor investigador de la FLACSO Sede Ecuador*

## Introducción

A partir de una entrada de carácter neoinstitucional, que resalta la importancia del sentido vinculante de las reglas, normas y procedimientos que configuran el marco normativo de las instituciones y la influencia que ejercen sobre el comportamiento de sus miembros, la presente investigación plantea analizar la influencia del sistema electoral y del sistema de partidos en el proceso de democratización del Ecuador, dentro de un período que abarca las tres décadas de democracia que ha experimentado el país. Se pondrá especial énfasis en el análisis del funcionamiento de los mecanismos institucionales —en tanto dimensión normativa de la democracia procedimental— y la dinámica que imprimen al sistema político donde se inscriben. En ese sentido, será de mucha importancia para el desarrollo de la investigación, no solo acotar una definición procedimental de la democracia, excluyendo aquellos elementos sustantivos que puedan derivarse de esta, sino, sobre todo, poner a prueba esta definición en uno de los países —como Ecuador—, donde se observan los más bajos niveles (en términos de rendimiento y resultados) de consolidación democrática de la región,<sup>1</sup> en el propósito de analizar el proceso de democratización en tanto variable dependiente condicionada por la institucionalidad democrática.

<sup>1</sup> Análisis comparados que abordan la incidencia que ejerce la ingeniería institucional sobre los procesos de democratización de la región, a través de la confrontación de una serie de variables referidas al sistema electoral y sistema de partidos de varios países de Latinoamérica (Mainwaring y Scully, 1996; Payne *et al.*, 2006), categorizan a la democracia del Ecuador como uno de los regímenes con mayor inestabilidad, situación que permite establecer una línea analítica para indagar cuáles son las causas que han determinado esta tendencia. La hipótesis general que subyace a este argumento afirma que en aquellos países democráticos con instituciones políticas fuertes y estables, los niveles de consolidación democrática tienden a ser mayores.

La premisa de partida es que las instituciones<sup>2</sup> definen un patrón de conducta reiterativa sujeta a un conjunto de pautas o reglas permanentes que delimitan las posiciones de cada uno de los actores en sus relaciones recíprocas, así como los mecanismos de acceso y recursos disponibles para su funcionamiento (Vallès, 2000: 165). Por lo tanto, la consolidación de la democracia (dentro de los parámetros formales de la noción de poliarquía) ocurre cuando esta es la única jugada posible (O'Donnell, 1996: 75), es decir, cuando existe cierta reciprocidad entre las reglas formales y la conducta real de los actores políticos. De ahí que, el análisis de la ingeniería institucional y de los niveles de institucionalización observados en un determinado régimen poliárquico, más allá de que imputa una causalidad efectiva sobre el proceso de democratización, en última instancia se restringe a explicar la consolidación de los elementos formales del sistema, y, por lo tanto, es en este ámbito normativo donde deben inscribirse las hipótesis y variables de la investigación.

En esta línea, se propone establecer un conjunto de variables analíticas a partir del estudio de las reglas formales de la democracia; por ello, se ha seleccionado el sistema electoral y el sistema de partidos como unidades de análisis, en razón de que alrededor de estas instituciones se articula la noción de una democracia política o poliarquía. Se busca, de esta manera, analizar la dimensión procedimental de la democracia a través de la identificación del

<sup>2</sup> Las instituciones —en su acepción sociológica más amplia— entendidas como “un conjunto de pautas de actividad supraorganizativas mediante las cuales los seres humanos rigen su vida material en el espacio y en el tiempo, y como un conjunto de sistemas simbólicos de los que se sirven para categorizar esa actividad y dotarla de significado” (Friedland y Alford, 1993: 156).



campo normativo (sistema electoral) que regula los mecanismos de representación (sistema de partidos) con el propósito de identificar las lógicas de interacción entre los dos sistemas.

Desde esta perspectiva, el sistema electoral, definido en términos generales como “métodos de agregación de las preferencias de un conjunto de individuos con el fin de seleccionar a los ocupantes de cargos públicos” (Anduiza *et al.*, 2003: 116), es decir, como un conjunto de reglas y procedimientos que regulan y organizan la competencia electoral, será caracterizado en la investigación a través de las siguientes variables: *principio de representación, distrito o circunscripción electoral, estructura de voto, fórmula electoral y umbral electoral*.

De otra parte, dentro de la lógica competitiva inherente a la noción de democracia procedimental que desarrolla la investigación, los partidos constituyen sujetos políticos cuya caracterización responde básicamente a la necesidad de competir por votos (Mella, 2003: 7), y en cuya interacción configuran un sistema de competencia interpartidista. Desde esta perspectiva, la investigación ha delimitado dos ámbitos conceptuales referidos, por un lado, a la *configuración de los sistemas de partidos*, donde se inscriben los denominados *clivajes*, en tanto variables que denotan los procesos de estructuración genética de los sistemas y, de otro lado, el *formato de competencia de los sistemas de partidos*, esfera en la que se analizará variables tales como el número de partidos, el tipo de partidos y la polarización ideológica del sistema.

Una vez que se haya desarrollado el análisis empírico a través de la exploración y descripción del sistema electoral y sistema de partidos, será necesario ensayar un ejercicio de interacción de las distintas variables, con el propósito de comprobar la hipótesis de la investigación, es decir, contrastar la dimensión formal de la institucionalidad democrática (a manera de variable independiente) del país, para inferir las condiciones causales que esta ingeniería institucional determina sobre el proceso de democratización (en tanto variable independiente). Para este efecto, se ha planteado el desarrollo de un acápite referido a la *ingeniería institucional y consolidación democrática*, bajo el argumento de que el cambio institucional implica un proceso de aprendizaje resultado de las circunstancias cambiantes del entorno.

## Sistema electoral del Ecuador

El Derecho Constitucional ecuatoriano<sup>3</sup> establece, desde sus inicios, la figura del *sufragio popular* como un derecho político de quienes han ostentado la calidad de ciudadanos y como mecanismo de designación de los órganos estatales, promulgándose, en ese sentido, en septiembre de 1830, la primera Ley de Elecciones del Ecuador (Mena, 1986: 78-79); cuerpo institucional que tras una serie de transformaciones de la que fuere objeto durante el período republicano, se reconfigura al interior del nuevo ordenamiento institucional de la transición democrática a finales de la década del setenta. El objetivo básico de la Constitución de 1978 fue el de instaurar y consolidar las instituciones democráticas del país, para cuyo propósito se reformaron e implantaron, tanto en la Ley Electoral como en la Ley de Partidos, un conjunto de mecanismos<sup>4</sup> enfocados, por un lado, a erradicar el personalismo político que había caracterizado al sistema político durante décadas anteriores, y, por otro lado, a fortalecer la relación entre representantes y representados (Mejía, 2002: 46-51).

Sin embargo, como se verá más adelante con mayor detalle, el sistema electoral ecuatoriano ha experimentado una serie de reformas legales y constitucionales respecto al diseño institucional de 1978,<sup>5</sup> transformaciones que no solo han imposibilitado

<sup>3</sup> Derecho Constitucional considerado a partir de 1812 con la Constitución de Quito y, posteriormente, desde 1830, con el dictamen de la primera Constitución de la República del Ecuador. Una breve reseña de la evolución del constitucionalismo ecuatoriano con relación a las instituciones políticas, véase en Salgado (1987: 129-152) y Mena (1986: 78-86).

<sup>4</sup> Se estableció la elección simultánea de presidente y vicepresidente de la República a través de un sistema de mayoría a dos vueltas. Se fijó, de otra parte, un Congreso unicameral compuesto por diputados nacionales y provinciales electos mediante un sistema proporcional en un distrito nacional único y en circunscripciones provinciales, respectivamente. Tanto el presidente, vicepresidente y legisladores eran elegidos para un período de cinco años y no podían ser reelectos en el mismo cargo. Se contempló, además, a través de sufragio popular, directo y secreto, la elección de alcaldes cantonales y prefectos provinciales, concejales municipales y consejeros provinciales. En otros aspectos, en la Ley de Elecciones se eliminaron las causales de nulidad y las opciones de apelación de los candidatos derrotados, se simplificaron los mecanismos de escrutinios, se implantaron sanciones para infracciones electorales, se permitió el voto facultativo a los analfabetos y se reguló el gasto en propaganda electoral (Hurtado, citado en Mejía, 2002: 51).

<sup>5</sup> En función de los cambios que ha experimentado el sistema electoral ecuatoriano, es factible identificar tres fases o momentos distintos del proceso: 1) *Propartidista*, que emerge con la Constitución de 1978, donde se buscó la configuración de un sistema articulado a organizaciones partidistas fuertes. 2) *Intermedio*, que comprende las reformas realizadas entre 1983 y 1994, que más allá de conformar un sistema electoral en sí, se caracterizó por la presión ejercida desde diversos sectores para facilitar la participación independiente en el sistema de representación. 3) *Antipartido*, que tiene como origen la consulta popular de 1994 y las posteriores reformas de 1995 que terminarían plasmándose en la Constitución de 1998 y en la Asamblea Constituyente de 2007, desde las cuales se ha abierto el sistema a la participación de los sectores independientes (Freidenberg, 2008: 30).

la consolidación de un marco institucional que regule o sirva de referencia para las prácticas y comportamientos de los actores políticos, afectando de manera directa a la estabilidad y gobernabilidad del sistema político en su conjunto (Pachano, 2007: 46), sino que, además, han desencadenado efectos contrarios a los objetivos y expectativas sobre los cuales se estructuró el nuevo orden institucional. En cierta forma, el sistema electoral ecuatoriano ha constituido —durante este último período democrático— una suerte de campo de experimentación de reformas tendientes a mejorar el sistema de representación, que, sin embargo, en función de la improvisación y desconocimiento de los actores que las promulgaron, ha generado una sensación de transitoriedad de la institucionalidad y un constante deterioro del rendimiento de la democracia (Sánchez, 2008: 110).

#### *Principio de representación*

El sistema electoral del Ecuador puede ser caracterizado como un sistema combinado o mixto, en razón de que asocia al mismo tiempo criterios de representación de proporcionalidad y de mayoría (Michelena, 1999: 65; Pachano, 2007: 47). Pueden identificarse, en ese sentido, tres tipos de procedimientos de selección: primero, la elección presidencial regida por una fórmula de mayoría absoluta con doble vuelta. Segundo, elecciones de alcaldes municipales y prefectos provinciales con una fórmula de mayoría simple. Y tercero, elecciones de diputados nacionales y provinciales, consejeros provinciales y concejales municipales, regidas inicialmente por una fórmula de representación proporcional; luego, por una de representación mayoritaria y, finalmente, por una mixta (Pachano, 2007: 47).

En lo que respecta al primer caso, la introducción en la Constitución de 1978 de una fórmula de representación mayoritaria con doble vuelta para la elección presidencial<sup>6</sup> pretendía anular los efectos negativos que la regla de simple mayoría había generado en

<sup>6</sup> Conforme la Constitución Política de 1978, tanto el presidente como el vicepresidente se eligen simultáneamente en la misma papeleta y por mayoría absoluta de sufragios. Si en la primera votación ninguno de los candidatos (binomios) alcanzaren la mayoría absoluta (mitad más uno de los votos emitidos), se realizará una segunda votación (balotaje) en la que participarán los dos binomios que hubieren obtenido las dos más altas votaciones. El sistema fue modificado con la vigencia de la Constitución de 1998, introduciendo una variante respecto a la necesidad de no realizar una segunda votación si se presentan dos condiciones: primero, que el binomio que obtenga el primer puesto haya alcanzado más del 40% de los votos válidos, y segundo, que el binomio ganador haya superado al binomio ubicado en segundo lugar con una diferencia mayor a diez puntos porcentuales (Michelena, 1999: 66).

los comicios presidenciales de décadas anteriores, buscando sobre todo legitimar al candidato electo a través de una amplia mayoría electoral, en razón de que si un candidato no obtiene más del 50% en la primera elección, se ve obligado a establecer alianzas con otros sectores políticos para construir una mayoría en la segunda vuelta, asegurando un mayor apoyo tanto entre el electorado como en el Congreso. Sin embargo, en la realidad esta fórmula ha generado efectos contrarios, induciendo una mayor fragmentación en el sistema de partidos y en la representación del Congreso, dificultando de esta manera la formación de coaliciones favorables a las iniciativas del Ejecutivo (Mejía, 2002: 48,71-73).

#### *Distrito o circunscripción electoral*

Los distritos electorales en Ecuador coinciden con la división político-administrativa del país, es decir, cada una de las 24 provincias en las que se encuentra dividido el territorio conforman un distrito o circunscripción electoral.<sup>7</sup> En el caso de elecciones unipersonales se eligen conforme la jurisdicción territorial correspondiente, mientras que para las elecciones pluripersonales, el número (e incremento) de representantes se realiza con arreglo a la proporción de habitantes (no de electores) del distrito electoral.<sup>8</sup>

Este mecanismo ha generado una desproporción entre el número de habitantes y la representación parlamentaria (Sánchez, 2008: 84), expresada en espacios electorales de magnitudes diversas dentro de rangos extremadamente disímiles,<sup>9</sup> sobre los que finalmente se ha conformado una extensa gama de distritos en un contexto territorial heterogéneo

<sup>7</sup> Se puede identificar la coexistencia de distintos tipos de distritos electorales respecto a la jurisdicción político-administrativa donde se asientan: 1) Un distrito único nacional, para elección de presidente y vicepresidente, y diputados nacionales; 2) Distritos provinciales de diversa magnitud, para elecciones de diputados provinciales, consejeros y prefectos; 3) Distritos cantonales de diversa magnitud, para elecciones de alcaldes y concejales municipales; 4) Distrito parroquial, para elección de miembros de juntas parroquiales rurales (Pachano, 2007: 47-48).

<sup>8</sup> La Constitución de 1978 determinaba que cada provincia elegía dos diputados, excepto en aquellas con menos de cien mil habitantes donde se elegía uno. Se elegía un diputado adicional por cada trescientos mil habitantes o fracción que excediera de doscientos mil. En las reformas de 1996 y la Constitución de 1998, se equiparó a dos diputados fijos para todas las provincias y se modificó la asignación de un diputado adicional por cada doscientos mil habitantes o fracción que pase de ciento cincuenta mil, cambios realizados con el propósito de conseguir un mejor equilibrio regional.

<sup>9</sup> Así, por ejemplo, puede observarse en un extremo, distritos como Galápagos o Zamora donde se eligen dos diputados y que cuentan con apenas el 0,1 y 0,3% del padrón respectivamente, mientras que en el otro extremo la provincia de Guayas con el 27% del padrón elige a 18 diputados (Pachano, 2007: 84).

(Pachano, 2007: 70). De ahí que, pese a que, por ejemplo, la magnitud distrital promedio del Ecuador medida para 1996 se encontraba en el orden de 3,72 (en un espectro de  $m=2$  -  $m=12$ ), es decir, ubicada en el rango de una magnitud distrital baja, no necesariamente ha contribuido a moderar el número de los partidos; en tanto, el carácter local de estas organizaciones partidistas ha predominado sobre el efecto mecánico de la desproporcionalidad (Mejía, 2002: 62-63).

De otra parte, la superposición del distrito electoral sobre la división político-administrativa del país genera una suerte de representación territorial que termina estableciendo un mandato vinculante sobre el diputado respecto a la provincia donde fue elegido, es decir, circunscribiendo la gestión del diputado a los intereses específicos de un determinado territorio (como el cabildeo de recursos por ejemplo), en detrimento del sentido nacional sobre el que se articula la función legislativa. Esto ha conllevado, además, al debilitamiento de la dimensión ideológica de los partidos, mientras adquiere mayor importancia la figura personal del diputado y el tipo de adscripciones que pueda establecer con sus electores (Pachano, 2007: 71).

### *Estructura de voto*

La estructura de voto es, sin duda, uno de los elementos con mayores objeciones al interior de la ingeniería institucional del sistema electoral ecuatoriano, no solo porque encuentra contradicción con la idea de fortalecer la democratización a través de un sistema de partidos sólido, sino, además, por la incompatibilidad que presenta con el principio de representación proporcional.<sup>10</sup> A través de una reforma introducida mediante consulta popular en 1997, la estructura de voto para la elección de diputados, concejales municipales y consejeros provinciales fue cambiada a un formato de listas abiertas y desbloqueadas, asignando los puestos por mayoría simple, conforme el número de votos obtenidos por cada candidato, en orden descendente, hasta completar la magnitud del distrito; es decir, una votación personalizada sin transferencia de votos dentro de las listas, lo que ciertamente lo convierte en una

<sup>10</sup> Inicialmente la Constitución de 1978 instauró —en concordancia con el principio de representación proporcional— un sistema de listas cerradas y bloqueadas con transferencia de votos al interior de las mismas, donde la asignación de escaños estaba dada en función del orden de inscripción de los candidatos en las listas, mediante la aplicación de un mecanismo de doble cociente.

fórmula o principio de decisión mayoritario (Pachano, 1998: 21), dado que no necesariamente garantiza la inclusión de las minorías.

Las contradicciones del sistema se expresan justamente en los vacíos existentes en la adjudicación de escaños, por lo que en las elecciones de 2002 se intentó compatibilizar el mecanismo de elección con el principio constitucional de representación de la minorías, introduciendo la fórmula de D'Hont, aunque su aplicación ha incurrido en ciertas ilegalidades de carácter formal, y su eficiencia para hacer proporcional al sistema ha sido reiteradamente cuestionada e impugnada (Sánchez, 2008: 82).

De otra parte, la estructura de voto de listas abiertas y desbloqueadas ha generado, por un lado, que se anule el sentido de la lista como expresión política, limitándose a ser casi exclusivamente un instrumento —o una forma— de presentación de las candidaturas, fenómeno que produce una inequidad distributiva, pues al asignar los puestos conforme la votación individual de cada candidato, la agregación en la lista no tiene efecto alguno en la asignación de escaños (Pachano, 1998: 26, 66). Por otro lado, se ha generado, además, una división del voto, en razón de que al seleccionar de una sola lista —o entre varias listas— un número de candidatos igual a la magnitud de los distritos, el elector no necesariamente tiene varios votos, sino que dispone de uno solo, que se divide en *fracciones de voto* (Verdesoto citado en Sánchez, 2008: 92); situación que, además, dificulta el cómputo de votos válidos de cada candidato para obtener su porcentaje. A diferencia de un sistema de listas cerradas (donde los votos válidos corresponde a la suma de los votos obtenidos por todas las listas), en el formato personalizado de listas abiertas el número de votos equivale *potencialmente* al producto de la multiplicación del número de votantes por las fracciones de voto que le corresponden, de tal manera que, “el total de votos válidos no equivale a la suma de votos asignados a todos los candidatos, ya que ese resultado siempre será una *suma multiplicada*” (Pachano, 1998: 40-41).

### *Fórmula electoral*

La fórmula denominada “de cociente y residuo electoral”,<sup>11</sup> que fue promulgada en la Constitución de

<sup>11</sup> El mecanismo de la fórmula implica: 1) cálculo del primer cociente electoral o eliminador, que se obtiene dividiendo el total de votos válidos entre el número de representantes a elegirse, eliminando los partidos que no alcancen

1978, para la asignación de escaños legislativos, consejos provinciales y concejos cantonales en distritos plurinominales, data de 1945, cuando fue introducida para una elección de diputados provinciales. Un análisis de las elecciones legislativas en Ecuador, correspondiente al período 1979-1998, respecto al grado de desproporcionalidad agregada (entre votación obtenida y escaños asignados) del sistema, ha evidenciado una relativa tendencia a la sobrerrepresentación de los partidos grandes, reduciendo, por el contrario, la representación de partidos menores; pudiéndose argumentar, sin embargo, que el sistema electoral ha resultado bastante proporcional y que la fórmula de cociente y residuo electoral no ha producido efectos determinantes en la construcción de mayorías o eliminación de partidos pequeños (Mejía, 2002: 59-60, 64-71).

De otra parte, como se indicó anteriormente, la fórmula D'Hont —o sistema de divisores continuos— fue introducida en 1997 dentro del sistema personalizado de listas abiertas y desbloqueadas, con el propósito de corregir la desproporción en extremo a favor de los partidos y movimientos mayoritarios que inducía la asignación por orden de mayorías. Sin embargo, debido a las dificultades mecánicas para aplicar la fórmula repartidora dentro de un sistema de listas abiertas, el Tribunal Supremo Electoral ideó un procedimiento que consistía en sumar todos los votos obtenidos por cada uno de los candidatos incluidos en una misma lista, usando esa cifra como total de votos obtenidos y, posteriormente, a partir de ese valor, realizar las divisiones sucesivas que contempla la fórmula D'Hont, para finalmente asignar los escaños de acuerdo a un orden descendente de los candidatos dentro de cada lista, en función de los votos obtenidos por cada uno de ellos (Sánchez, 2008: 81-82).

#### *Umbral electoral*

El ordenamiento institucional de 1978 estableció inicialmente que los partidos debían cumplir con el requisito de obtener una barrera o umbral electoral mínimo del 5% de los votos, caso contrario, aquellas organizaciones partidistas que no

la mitad de este cociente; 2) el segundo cociente o distribuidor, resultado de dividir el total de votos válidos obtenidos por las listas no eliminadas entre el cociente eliminador; 3) la distribución de los escaños, conforme el principio de que cada lista que hubiere servido de base para hallar el cociente distribuidor tendrá derecho a tantos puestos como veces cupiese dicho cociente en su total de votos válidos (Mejía, 2002: 59). Para mayor detalle de la fórmula de cociente y residuo electoral véase Sánchez (2008: 263-267).

obtuvieren ese porcentaje durante dos encuentros electorales consecutivos perderían el reconocimiento jurídico y consecuentemente el derecho a participar en elecciones. Desde la consideración de que la proliferación sin ningún tipo de control de partidos pequeños generaría un multipartidismo hipertrofiado que afectaría a la estabilidad política, el objetivo de la aplicación de esta barrera era básicamente restringir el número de partidos del sistema. Sin embargo, en la práctica, el umbral electoral no ha tenido los efectos esperados, no solo porque ha sido uno de los mecanismos más manipulados y reformados por la élite política ecuatoriana de acuerdo a sus intereses y coyuntura electoral<sup>12</sup> (Sánchez, 2008: 76), sino, sobre todo, porque el sentido de un cociente mínimo de votación actúa como barrera de registro mas no de representación, es decir, pese a que un partido pierde su registro oficial —por no cumplir con el cociente mínimo en dos elecciones sucesivas—, puede mantener los cargos que hubiere obtenido en esas elecciones, situación que no impide la fragmentación y dispersión de los partidos, en tanto a los partidos pequeños les es posible mantener su presencia en el sistema sin mayores esfuerzos (Pachano, 1998: 74-75).

En otro orden de cosas, es importante señalar que tanto la posibilidad de participación en elecciones de candidatos independientes por fuera de los partidos políticos, como la implantación de una estructura de voto de listas abiertas, determinan que la barrera o umbral de eliminación pierda su sentido normativo, en razón de que no solo se anula su función de anclaje para evitar el multipartidismo, sino, además, porque su aplicación no es operable en un sistema de voto personalizado (Sánchez, 2008: 79-80).

#### *Efectos del sistema electoral sobre los partidos, la gobernabilidad y la representación*

Como se ha observado en los acápites que preceden, el sistema electoral ecuatoriano ha ido reconfigurándose desde su instauración en la transición democrática de 1979, mediante un complejo proceso de reformas, resultado —entre otros factores— de un

<sup>12</sup> Bajo el argumento de que en la Ley de Partidos se hacía referencia a un “porcentaje”, mientras que en la Constitución se refería a un “cociente”, la Corte Suprema de Justicia dictaminó en 1983 la inconstitucionalidad del umbral electoral, dejándolo sin efecto hasta 1992, año en que se introduce un nuevo umbral del 0,04 de los votos válidos en dos elecciones plurinominales sucesivas a escala nacional. Posteriormente, luego de ser derogado por el Congreso en 1996, en la Consulta Popular de 1997 se incluyó nuevamente el umbral como requisito (Sánchez, 2008: 77).



ineficiente rendimiento de los mecanismos institucionales dentro del sistema político en su conjunto, que han conllevado el despliegue de una estrategia coyuntural de ensayo-error, enfocada a corregir el sistema sin una visión integral a largo plazo. Objetivos tales como el fortalecimiento del sistema de partidos, la eliminación de una política personalista y la reducción de la fragmentación, metas sobre las cuales se estructuró el nuevo ordenamiento democrático, no necesariamente pudieron ser modeladas desde la ingeniería institucional del sistema electoral y, menos aún, pudieron cumplirse (Freidenberg, 2008: 44).

Por el contrario, la combinación de factores relacionados, por ejemplo, con la ambigüedad implícita en un principio de representación proporcional instrumentalizado mediante listas abiertas, la ausencia de umbrales electorales efectivos y la configuración de distritos electorales superpuestos con jurisdicciones de carácter político-administrativo, finalmente, han determinado una débil institucionalización de los partidos en términos organizativos y programáticos, en tanto ha persistido una política clientelar y caudillesca restringida a ámbitos locales y regionales, precisamente porque el diseño institucional no solo que ha dado cabida, sino que, además, ha incentivado la configuración de una suerte de microespacios donde ha sido factible la reproducción de una política de carácter personalista instrumentalizada a través de partidos pequeños que han fragmentado el sistema.

De otra parte, el carácter inestable y heterogéneo del sistema electoral ha generado efectos negativos sobre la gobernabilidad del sistema político en su conjunto. Así, por ejemplo, las dificultades para establecer coaliciones políticas entre los distintos partidos obedece tanto a la restricción legal que prohibía realizar alianzas interpartidistas, vigente hasta 1994, como también a efectos indirectos generados por factores como la fórmula proporcional con representación de minorías, el calendario electoral (respecto a la simultaneidad de elecciones presidenciales y legislativas en la primera vuelta), o el mismo mecanismo del balotaje, que han impedido que los partidos se agrupen alrededor de grandes corrientes ideológicas, y que, por el contrario, conformen un escenario político en constante disputa y confrontación. En la misma línea de análisis, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo se han visto afectadas, en razón de que los factores señalados han

impulsado un presidencialismo con escaso apoyo en el Congreso, expresado en una concurrente pugna de poderes que ha desencadenado una doble legitimidad política (Mejía, 2002: 142) y una consecuente inviabilidad para construir un proyecto político de largo plazo.

Los efectos del sistema electoral sobre la representación encuentran, en el formato de listas abiertas y en la participación de candidatos independientes, dos de los aspectos con mayor contradicción. Si bien son reformas que se inscriben en el paulatino desgaste de la institucionalidad partidista y la necesidad de abrir nuevos campos de representación, por otro lado, su implantación no necesariamente ha generado los efectos esperados. En el primer caso, más allá del evidente aumento de la personalización de la política y la consecuente erosión institucional generada por la votación por personas en listas abiertas (Pachano, 2007: 80), no se ha observado un cambio significativo en la lógica del voto respecto a las opciones efectivas de alterar el orden de las candidaturas que ofrece el sistema,<sup>13</sup> sino, más bien, se ha inducido a que las posibilidades de proporcionalidad en la representación esté sujeta a un contingente que no garantiza que la votación por personas exprese la composición del electorado, generando consigo una suerte de *representación caótica*, debido a que no logra canalizar una racionalidad en la agregación de los intereses ciudadanos (Pachano, 1998: 64, 68). De manera concomitante, el acceso electoral de los independientes tampoco ha generado una ruptura del monopolio de representación de los partidos en el estricto sentido; así, su presencia en la composición del Legislativo, por ejemplo, no presenta porcentajes considerables.

## Sistema de partidos del Ecuador

### *Configuración del sistema de partidos*

La cuestión regional constituye, sin duda, la ruptura social, económica y cultural de mayor incidencia en la estructuración del proceso político del Ecuador. El clivaje regional ha evidenciado a lo largo de todo el período republicano el conflicto social entre sectores localizados en distintos niveles del territorio del país,

<sup>13</sup> De ahí que, por ejemplo, la tendencia ha sido construir una suerte de *lista horizontal* donde los candidatos ubicados en los primeros puestos de las papeletas han obtenido las votaciones más altas, mermando la posibilidad de inducir una renovación en la dirigencia política y en los cuadros partidistas en general. Esto debido, sobre todo, a que los primeros puestos de las listas, generalmente, los ocupan los candidatos con mayor trayectoria en la política y, frente a la abrumadora oferta de candidaturas, los electores optan por un producto conocido (Pachano, 1998: 60-63).



Cuadro Nº 1: Principales reformas del sistema electoral del Ecuador (1979-2006)

1983	Reducción del período presidencial (de cinco a cuatro años). Introducción de elección intermedia de diputados provinciales y duración del mandato de los provinciales, dos años, y de los nacionales, cuatro años. Cambio de elección general de diputados de la segunda a la primera vuelta presidencial.
1985	Sustitución del sistema proporcional por el de mayoría. Eliminación del umbral mínimo como requisito de permanencia de los partidos (barrera de registro).
1986	Retorno a la fórmula proporcional.
1994	Aprobación de la reelección inmediata para todos los puestos de elección popular, excepto para la Presidencia de la República. Candidaturas independientes y autorización a celebrar alianzas partidistas.
1995	Eliminación del monopolio de representación en los partidos. Autorización a la participación al margen de los partidos.
1997	Introducción del sistema de votación personalizada en listas abiertas.
1998	Fórmula electoral: los escaños se distribuyeron entre los candidatos más votados en cada distrito hasta completar el número de puestos disponibles. Se quita la simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas con las provinciales. Se elimina la renovación de los diputados provinciales cada dos años.
2000	Retorno a la asignación de puestos por listas (fórmula D'Hont), manteniendo votación por personas.
2003	Tras la declaración de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional, se invalidó el uso del método D'Hont. Finalmente, el Congreso aprobó el método Imperiali (corregido).
2004	Fórmula de representación de igualdad de género, que establece que al menos la mitad de las candidaturas deben ser del otro sexo.
2006	Aprobación de la fórmula para la asignación de escaños por listas (factor ponderador exacto). Endurecimiento de controles para el gasto en campaña. Creación de franjas publicitarias. Incremento de límites para gasto electoral.
2007	Asignación de cuotas para el acceso a medios de comunicación de masas para los candidatos y partidos. Se dispone el 0,2% del presupuesto para promocionar en los medios los planes de gobierno de los candidatos. Se establece que los dos candidatos presidenciales finales asistan a un debate televisado.

Fuente: Freidenberg (2008: 38).

resultado de la tensión entre “las tendencias de vocación homogeneizante propias de los proyectos integradores impulsados desde el Estado, y una matriz societal heterogénea y fragmentada” (Menéndez-Carrión, 1991: 247), desde donde se ha forjado una relación binaria de suma cero entre las regiones de la Sierra y la Costa. Es importante señalar, sin embargo, que si bien el alegato regional elaborado por los sectores dominantes y subalternos de la sociedad ecuatoriana, se ha recreado y reproducido alrededor de elementos de carácter racial, lingüístico, religioso e intelectual, por citar algunos aspectos, en última instancia la cuestión regional se ha mimetizado con mayor énfasis en el contexto político, determinando la emergencia de una representación anclada a territorios locales específicos, y el apareamiento de movimientos políticos y partidos con un marcado sesgo regionalista (Quintero y Silva, 1991: 29-30).

Es así que, la competencia política en Ecuador emerge a finales del siglo XIX alrededor de la relación dicotómica conservadores/liberales, configurando una disensión político-ideológica entre partidos de notables, cuyos líderes provenían y representaban a los grupos de poder de los principales centros productivos del país (Sánchez, 2008: 37-38), a manera de vehículos electorales de segmentos rivales de la oligarquía (Conaghan, 2003: 237). Competencia antagónica que precisamente condensa el clivaje regional Sierra/Costa sobre el que empezaba a estructurarse la naciente República, y que tras un convulsionado proceso político —que a lo largo del siglo XX fue incorporando diversas tendencias—, desemboca a partir de la transición democrática de 1979, en lo que podría considerarse la definición y desarrollo del primer sistema de partidos moderno del Ecuador, aun cuando también pueda afirmarse

que el regionalismo haya seguido afectando la actuación electoral de las organizaciones partidistas (Conaghan, 2003: 219, 227).

De otra parte, pueden identificarse tres momentos o etapas en la configuración del sistema de partidos ecuatoriano que precede a la transición. La primera, que inicia con el proceso de transición y las elecciones de 1978-1979, en la que empieza a marcarse la tendencia hacia un esquema multipartidista con la participación de al menos 15 partidos políticos,<sup>14</sup> de los cuales, seis presentaron candidaturas a la presidencia (resultó triunfador Jaime Roldós, candidato del CFP) y diez obtuvieron representación legislativa (los bloques más grandes fueron el CFP, ID y PCE). Una segunda etapa, comprendida en el período 1984-1996, caracterizada por cierta estabilidad institucional y del sistema de partidos, que marca, por un lado, la consolidación de algunos de los partidos que predominarían en el proceso democrático, tales como la ID, PSC, la Democracia Popular (DP) y el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), y que advierte, de otro lado, el declive de partidos tradicionales como el PCE y CFP. Durante esta etapa fueron elegidos cuatro presidentes<sup>15</sup> y se corrieron cinco procesos electorales legislativos (1986, 1988, 1990, 1992 y 1994). Finalmente, una tercera etapa, que inicia con las elecciones de 1996, caracterizada por transformaciones significativas en la institucionalidad electoral, la incorporación de nuevas tendencias y movimientos políticos al sistema,<sup>16</sup> pero sobre todo por una inestabilidad estructural del sistema político en su conjunto matizada por tres golpes de

Estado,<sup>17</sup> varios Gobiernos interinos<sup>18</sup> y una sostenida crisis de representación que determinaría la definitiva desestructuración del sistema de partidos en las elecciones de 2006 (Sánchez, 2008: 42-50).

Retomando el argumento de la incidencia que ejerce el factor regional —en tanto clivaje sociopolítico— sobre la configuración del sistema de partidos, es importante señalar que se observa una continuidad (respecto a los procesos democráticos predictadura) en cuanto a las lógicas de adscripción político-ideológicas de los distintos partidos, en correlación a una determinada diferenciación territorial. Es decir, la tendencia en la competencia electoral ha determinado que los partidos encuentren en sus regiones de origen el bastión de sus bases electorales, observándose, por ejemplo, que partidos como el PSC, PRE y más recientemente el Prian —cuyos liderazgos se encuentran asentados en la Costa— han logrado obtener importantes votaciones especialmente en las circunscripciones de esta región; y viceversa, partidos como la ID y DP que, si bien han logrado capitalizar en su momento una presencia nacional, generalmente se han circunscrito a la región Sierra. De alguna manera esta situación ratifica, de un lado, el hecho de que a pesar de que los partidos fueron concebidos en el nuevo ordenamiento institucional como entidades nacionales, y, por lo tanto, su proyecto político y su actuación debería abarcar el país en su conjunto, su desempeño electoral ha estado restringido —en la mayoría de los casos— a ámbitos locales y regionales (Sánchez, 2008: 50-54). Pero, de otro lado, —y sobre todo— evidencia la persistencia en la política ecuatoriana de un arraigo cultural de carácter corporativista, a través del cual se ha instrumentalizado el funcionamiento y las prácticas de las organizaciones partidistas alrededor de una representación sometida a intereses particulares (Bustamante, 2000), que en tanto emergen en un territorio específico (re)constituyen —a manera de correlato— una determinada geografía electoral.

En otro orden de cosas, la periodización del sistema de partidos evidencia cierta estabilidad en cuanto

<sup>14</sup> Conjunto de partidos en el que pueden identificarse algunas organizaciones partidistas tradicionales como el Partido Conservador Ecuatoriano (PCE) y el Partido Liberal Radical Ecuatoriano (PLRE); otras de corte populista como Concentración de Fuerzas Populares (CFP) y la Federación Nacional Velasquista (FNV); algunos partidos que se habían articulado alrededor de expresiones como la Coalición Institucionalista Demócrata (CID) y el Partido Nacionalista Revolucionario (PNR); organizaciones nuevas como el Partido Social Cristiano (PSC), Izquierda Democrática (ID), Frente Radical Alfarista (FRA), Partido Patriótico Popular (PPP); partidos de izquierda como Partido Socialista (PS), la Unión Demócrata Popular (UDP), posteriormente Frente Amplio de Izquierda (FADI) y el Movimiento Popular Democrático (MPD).

<sup>15</sup> León Febres Cordero (1984), con el apoyo del Frente de Reconstrucción Nacional, coalición conformada por algunos partidos tradicionales (PC y PLRE), pequeños partidos caudillistas (PNR, CID, FNV y PSC) y algunas organizaciones de carácter independiente. Rodrigo Borja (1988) de la ID. Y Sixto Durán Ballén (1992) del Partido Unidad Republicana (PUR), organización creada para respaldar su candidatura tras un desacuerdo con el PSC.

<sup>16</sup> Nuevos actores del sistema de partidos entre los que sobresalen el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP), el Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero (PSP) y el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (Prian).

<sup>17</sup> Durante esta etapa, en distintas circunstancias y a partir de una ambigua interpretación y manipulación de la institucionalidad democrática, tres presidentes fueron derrocados antes de concluir sus respectivos períodos de Gobierno: Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (2000) y Lucio Gutiérrez (2005).

<sup>18</sup> A más de los presidentes elegidos a través de procesos electorales constitucionales (Abdalá Bucaram en 1996, Jamil Mahuad en 1998, Lucio Gutiérrez en 2003 y Rafael Correa en 2007 y 2009), aparecen en esta etapa tres presidentes interinos que reemplazaron a los mandatarios defenestrados en los golpes de Estado: Fabián Alarcón (1997), Gustavo Noboa (2000) y Alfredo Palacio (2005), estos dos últimos ocupaban el cargo de vicepresidente.

a la presencia continua de un conjunto de partidos que se alternaron tanto en la Presidencia como en la representación legislativa, al menos en las dos primeras etapas, observándose solo a partir de mediados de la década del noventa la incorporación efectiva de nuevos actores. Respecto a este último punto, es importante recalcar el tema relacionado a la presencia del movimiento indígena<sup>19</sup> y su participación política a través del MUPP-NP,<sup>20</sup> en tanto no solo reconfigura el espectro ideológico del sistema de partidos, sino que, además, exterioriza otro de los múltiples clivajes que caracterizan la heterogeneidad estructural del Ecuador, aquel referido específicamente a la fractura étnico-cultural sobre la que se ha desarrollado gran parte del proceso de dominación social en el país y que, en cierta forma, no se había cristalizado anteriormente en un clivaje sociopolítico, permaneciendo latente en razón del carácter excluyente e incompleto de la formación — en términos identitarios— del Estado ecuatoriano (Sánchez y Freidenberg, 1998). En este sentido, la irrupción en 1996 de Pachakutik, y su paulatina incorporación en el sistema de partidos, representa no solo un cuestionamiento del carácter homogéneo y unívoco de la identidad ecuatoriana y la reivindicación de un proyecto de Estado plurinacional (Rivera, 2001: 206), sino sobre todo una seria interrogación a la democracia representativa (Quintero, 2005: 76), factores que se verán traducidos —en términos de estrategia y praxis—, tanto en el contexto externo al movimiento, incidiendo de manera efectiva en la configuración del sistema, como también hacia el interior del partido a través de un conflicto de personalidad-identidad generado por la intención de mantener el estatus y las lógicas de acción social y, al mismo tiempo, constituirse en un movimiento político formal (Sánchez, 2008: 214).

<sup>19</sup> Cuyas actuaciones en el proceso político —materializadas en sus inicios a través de los levantamientos de 1990, 1992 y 1993— se han caracterizado por el desbordamiento de la conflictividad local y regional hacia la esfera nacional, a través de una dualidad reactivo-proactiva, definida conforme distintos niveles de organización y estrategias regionales (Sánchez-Parga, 1995: 89-91).

<sup>20</sup> El Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP) es una organización política alternativa que integra demandas de diversos sectores de la sociedad, articulados alrededor del sector indígena. El movimiento ha combinado la participación institucional —en tanto partido político— con el despliegue de mecanismos de acción alternativos como los denominados levantamientos materializados en cierre de carreteras, tomas de iglesias, manifestaciones, etc., siendo determinante, por ejemplo, su participación en los procesos políticos que activaron la destitución de los presidentes Abdalá Bucaram en 1997 y Jamil Mahuad en el 2000 (Freidenberg y Alcántara, 2001: 237-239).

### *Formato de competencia del sistema de partidos*

Las características del formato de competencia sobre el que se ha desarrollado el sistema de partidos en Ecuador, desde el retorno a la democracia en 1979, permite categorizarlo como un sistema de multipartidismo polarizado, en función del elevado número de partidos, de los altos niveles de fragmentación, dispersión y volatilidad agregada, y de una marcada polarización ideológica.

En lo referente al número de partidos, hay que resaltar que el promedio de partidos, movimientos y candidatos independientes que han obtenido representación parlamentaria entre 1979 y 2002 es de 12,81, con un mínimo de 9 en 1998 y un máximo de 19 en 2002; tendencia que ha determinado que en un Congreso relativamente pequeño (con un tamaño promedio de 81,3 diputados en el mismo período) se presente una considerable cantidad de bancadas legislativas de hasta con menos de tres diputados, que si bien individualmente no constituyen una fuerza política importante, poseen un enorme peso en el juego político en función de su capacidad de chantaje (Pachano, 2007: 136-137). En ese sentido, puede argumentarse que el número efectivo de partidos importantes (aquellos con fuerza electoral y capacidad de coalición y/o chantaje) es elevado con relación a la magnitud —relativamente pequeña— del sistema político considerado en su conjunto.<sup>21</sup> Se puede observar, por ejemplo, que en el período 1979-2002, el promedio del número efectivo de partidos fue de 5,4 para elecciones presidenciales y 5,8 para elecciones legislativas, dentro de rangos — en ambos casos— superiores a 4,0 y menores a 7,5, que, en todo caso, determinan en promedio un número superior a cinco partidos, que más allá de la cantidad como tal, evidencia una gran diversidad de intereses y demandas agregadas al sistema a través de los canales de representación de los movimientos y partidos políticos (Sánchez, 2008: 58-59).

De otra parte, este elevado número de partidos decanta en una fragmentación y dispersión del sistema, situación que evidencia, por un lado, un elevado

<sup>21</sup> En esta línea de análisis es importante señalar que en el sistema de partidos ecuatoriano se puede identificar, de un lado, un grupo de entre cuatro y ocho partidos principales o mayoritarios (aquellos que concentran más del 5% de los escaños), que ha controlado entre el 80 y 90% de los escaños, y, de otro lado, un grupo compuesto por cinco y ocho partidos pequeños o minoritarios (que no superan este porcentaje), cuya presencia —como se indicó anteriormente— ha sido determinante en la dinámica parlamentaria, en función de su posición estratégica dentro del contexto fragmentado del Congreso (Sánchez, 2008: 63).

número de binomios presidenciales (que en 1992 alcanzó la cifra máxima de 14) que se presentaron a la primera vuelta electoral, resultado de que las características del balotaje abren la posibilidad para que —con un porcentaje relativamente bajo— cualquiera de las candidaturas pueda llegar a la segunda vuelta. Las elecciones presidenciales en la primera vuelta han presentado, en este sentido, un alto nivel de competitividad interpartidista, con diferencias porcentuales muy cortas entre el primero y segundo finalista, en función precisamente de la dispersión generada por el elevado número de candidaturas en competencia. Esto evidencia, además, uno de los niveles más altos de fragmentación legislativa<sup>22</sup> en Latinoamérica, resultado, entre otros factores, de que la mayoría de partidos presentan candidatos en un número reducido de provincias, en tanto la dinámica de configuración del sistema con relación al territorio se ha restringido a esferas regionales y provinciales (Freidenberg, 2008: 49-51). Ahora bien, la fragmentación y dispersión del sistema tiene un correlato paralelo con los altos niveles de volatilidad electoral agregada (entendida en función de las variaciones porcentuales del voto entre dos elecciones) presentes en el caso ecuatoriano. Puede observarse, en este sentido, en el período 1979-1996, una volatilidad promedio de 25,98% para las elecciones legislativas, y de 56,65% para las elecciones presidenciales, porcentajes que están ubicados en un rango de variación alta, con un promedio general de 41,63% (Sánchez, 2008: 61). Ciertamente, los altos niveles de volatilidad determinan un ambiente de incertidumbre en la competencia electoral y una inestabilidad del sistema político en su conjunto; pues no solo que desestructuran la institucionalidad partidista, sino que, además, no permiten construir a lo largo del tiempo mecanismos

<sup>22</sup> Otro efecto colateral que se deriva de la fragmentación legislativa hace referencia a la dificultad para que un partido —sea este del Gobierno o de la oposición— pueda alcanzar una mayoría tanto en las elecciones de primera vuelta como en la conformación del Congreso, observándose para el período 1979-2002 un promedio de apenas 31,3% de escaños ocupados por la primera bancada. Otro factor que puede influir en esta imposibilidad para conformar una mayoría está relacionado con la realización conjunta de las elecciones legislativas y presidenciales en la primera vuelta, en razón de que todos los partidos concentran sus esfuerzos de manera aislada para intentar llegar a la segunda vuelta (Pachano, 2007: 137-138). De manera concomitante, la ausencia de bloques mayoritarios en el Congreso se relaciona con el hecho de que ningún presidente pudo contar con una mayoría absoluta en el legislativo, generando consigo problemas de gobernabilidad, expresados de manera concreta, por ejemplo, en la incapacidad de los Gobiernos para dirigir solventemente las políticas públicas; la falta de apoyo en el Parlamento no generó una contraparte que respaldara sus iniciativas y, por el contrario, los bloques opositores permitieron —en muchos casos— que se aprobaran decisiones inconvenientes especialmente en el campo fiscal (Hurtado, 2006: 139).

de lealtad de los electores hacia los partidos,<sup>23</sup> impulsando, por el contrario, que los políticos no cumplan con sus promesas de campaña ni con sus programas ideológicos, sino que estructuren sus estrategias en función de una interpretación coyuntural de las demandas del electorado (Freidenberg, 2008: 52).

Finalmente, el multipartidismo polarizado que caracteriza al sistema de partidos ecuatoriano encuentra su impronta en la polarización ideológica que circunscribe el contexto político en su conjunto. En ese sentido, algunos análisis<sup>24</sup> sobre la ubicación ideológica de los partidos en un continuum izquierda-derecha (en una escala de 1 a 10) evidencian una marcada divergencia ideológica (de alrededor de 4 puntos) entre los dos partidos (MUPP-NP y PSC) que se ubican en los extremos del espectro ideológico parlamentario, situación que estimula una estructura de competencia electoral de naturaleza centrífuga. De otra parte, la polarización ideológica, en tanto advierte la interacción y superposición de un conjunto heterogéneo de adscripciones heurísticas —tanto de los partidos como de los votantes—, constituye en última instancia un campo de referencia para las estrategias que desarrollan los distintos actores en el juego político. De ahí que, en el contexto político ecuatoriano, la capacidad y posibilidad de establecer alianzas o coaliciones interpartidistas (aun cuando solo se remitan a circunstancias coyunturales) se han visto condicionadas y restringidas por un irreconciliable antagonismo

<sup>23</sup> En cierta forma, el sistema de partidos ecuatoriano se ha mantenido distanciado de los ámbitos decisivos del Estado y, al mismo tiempo, desconectado del electorado. La práctica ha demostrado que una vez que son parte del Gobierno, los partidos se han visto marginados y no necesariamente han tenido una participación directa en el proceso de formulación de políticas públicas (sobre todo en lo referente al campo económico), situación que ha determinado, a su vez, una erosión en la credibilidad de los partidos y una percepción ciudadana —expresada en los altos de niveles de volatilidad— que considera que los partidos y las elecciones, es decir, que la institucionalidad democrática es irrelevante en la conformación de instancias de decisión para la formulación de políticas públicas (Conaghan, 2003: 221). Para un detallado análisis de las estrategias políticas de varios Gobiernos del Ecuador y sus implicaciones en el desempeño económico y en el proceso de desarrollo del país dentro de un contexto de reforma estructural, puede revisarse Hurtado (2006).

<sup>24</sup> De un lado, por ejemplo, un análisis realizado en distintos intervalos comprendidos en el período 1996-2006, sobre la autoubicación ideológica de los miembros de los partidos, determinan que el MUPP-NP se acerca al extremo izquierdo en un rango que bordea los 3 puntos, mientras que el PSC se ubica cerca del extremo derecho con alrededor de 7 puntos. Distancia que, además, se ha ido incrementando en razón de que los miembros de estas organizaciones han radicalizado sus posturas en los últimos años (Freidenberg, 2008: 58-59, 63). Otro ejemplo que examina la ubicación de los partidos ecuatorianos en los años 1996, 1998 y 1999 (mediante el análisis de la ubicación del partido según sus miembros, la autoubicación personal de los miembros del partido, y la percepción de la ubicación del partido hecha por los miembros de otros partidos), evidencia una tendencia similar, en tanto, el PSC obtiene un promedio de 7,64 puntos, mientras que el MUPP-NP presenta 3,17 puntos de promedio (Sánchez, 2008: 59-60).



ideológico, que ha impedido la concurrencia de distintos partidos en la construcción de proyectos políticos comunes. Diferencias ideológicas que, por otro lado, han marcado rupturas en la estructura de competencia del sistema, en tanto, por ejemplo —como se señaló anteriormente— la irrupción y consolidación del MUPP-NP (el movimiento más alineado hacia la izquierda), no solo permitió visibilizar el clivaje étnico-cultural en el contexto político ecuatoriano, sino que, además, introdujo cambios significativos al convertirse, por un lado, en una fuerza política importante en el subsistema serrano, alterando consecuentemente la lógica de competencia de esta región, y al inducir, de otro lado, la reformulación programática de los partidos dentro del sistema en su conjunto (Freidenberg, 2008: 73-74).

#### *Nivel de institucionalización del sistema de partidos*

Anteriormente se mencionó que Ecuador ocupa las últimas posiciones en cuanto a la institucionalización de su sistema de partidos, resultado de un paulatino proceso de desgaste, no solo de las organizaciones partidistas como tales, sino además del principio de representación como axioma central de la democracia. El nuevo orden institucional instaurado en la transición de 1979 situaba a los partidos políticos en el eje central de la institucionalidad democrática, otorgándoles a las organizaciones partidistas el monopolio legal de la representación y participación política, de tal manera que estaban llamados a constituirse en los principales actores políticos del emergente proceso democrático (Pachano, 2007: 43); sin embargo, estos objetivos entraron en contradicción, puesto que la mayoría de partidos de aquel momento eran organizaciones de reciente creación con una débil estructura partidista y una escasa articulación con la sociedad, de tal manera que los partidos no necesariamente contaban con los mecanismos necesarios para constituirse en las instancias de mediación entre los distintos sectores sociales y el Estado, obligando a que, por el contrario, se apelara a las formas tradicionales de una política personalista, cuya lógica coadyuvó a desestructurar la —ya de por sí— frágil institucionalidad del sistema de partidos (Sánchez, 2008: 39-40). En cierta forma, el hecho de que los partidos no hayan logrado desarrollar raíces más o menos estables con la sociedad, tanto al inicio de la transición como a lo

largo del proceso de democratización,<sup>25</sup> responde a la heterogeneidad de la sociedad ecuatoriana y a la incapacidad del sistema para aprehender y procesar la diversidad de clivajes existentes, que, como ya se observó en acápite anterior, encuentran en lo regional o lo étnico-cultural, por ejemplo, fracturas sociales cuya conflictividad no ha sido resuelta de la mejor manera en el ámbito político.

Otra de las condiciones necesarias para la institucionalización del sistema de partidos hace referencia a la estabilidad en las reglas y en la competencia partidista, factor que en el contexto ecuatoriano no necesariamente se ha cumplido. En el caso del marco normativo, las reiteradas reformas realizadas a la Ley de Partidos, Ley Electoral y a la misma Constitución han determinado la superposición de una serie de preceptos y mecanismos contradictorios —como el del esquema de representación proporcional instrumentalizado a través de listas abiertas y desbloqueadas, por ejemplo— que en última instancia han generado la conformación de una *institucionalidad incoherente*, cuyas consecuencias se han visto reflejadas, no solo en una constante tensión con los objetivos de consolidación democrática y gobernabilidad, sino sobre todo en una suerte de vaciamiento de las instituciones que conforman el sistema político, en tanto el procesamiento de la conflictividad política se ha trasladado a otros ámbitos de carácter informal (Pachano, 2007: 135-136).

En otro orden de cosas, puede argumentarse que pocas instituciones políticas son capaces de moldear el comportamiento de sus miembros en la dirección específica en la que fueron diseñadas (Peters, 2003: 63), debido, sobre todo, a la dificultad que supone en la realidad la construcción de procesos de aprendizaje mediante los cuales los miembros de

<sup>25</sup> La mayoría de partidos ecuatorianos encuentran en la transición democrática el momento fundacional donde se definieron —alrededor de la paradoja de la modernización— algunos de los patrones organizativos y programáticos sobre los que actuarían durante el proceso de democratización. Así, por ejemplo, los partidos circunscritos en una tendencia de centroizquierda asocian su emergencia con una marcada oposición a formas políticas de naturaleza oligárquica y a un modelo de desarrollo específico anclado a una redefinición de la relación Estado-mercado en función de un acuerdo social. En ese sentido, puede argumentarse que el diseño del sistema político ecuatoriano ha determinado que los partidos modernos hayan tenido una definición básicamente estatal, expresada, por un lado, en la introducción de una racionalidad en la gestión pública (que buscaba superar las formas oligárquicas y populistas), y, de otro lado, en la dificultad para establecer una relación fluida entre los partidos y la sociedad. En cierta manera, el ordenamiento institucional indujo a una reducción de la política al Estado, restringiendo a los partidos a actuar en otros ámbitos por fuera de este, lo que ha generado que no hayan podido incorporar orgánicamente a la sociedad dentro de su lógica de representación (Verdesoto, 1994: 123-125).



una determinada institución internalicen y pongan en práctica los valores inherentes a este marco normativo. Este es, precisamente, uno de los condicionantes para que los actores políticos —en el contexto ecuatoriano— no hayan concedido una plena legitimidad a la institucionalidad política, conforme lo evidencian las reiteradas rupturas del régimen democrático. Como ya se mencionó, la inestabilidad en las reglas del juego ha generado un descentramiento de las instituciones, y consecuentemente una ruptura entre esas normas y las prácticas de los actores, fomentando un pragmatismo político que ha sido manejado por fuera de la legalidad y que ha estimulado, además, la articulación de espacios alternativos desde donde se ha conformado una suerte de institucionalidad paralela (Pachano, 2007: 136), que en última instancia ha determinado que —en ciertos momentos del proceso político ecuatoriano— la democracia deje de ser la única alternativa posible; es decir, que los actores políticamente relevantes no reconozcan que las instituciones políticas básicas constituyen el único marco legítimo para la competencia política. Es en este contexto que puede entenderse, por ejemplo, que desde el año 1996 hasta la fecha, se hayan sucedido siete Gobiernos, redactado dos constituciones y perpetrado cuatro golpes de Estado (incluida la disolución inconstitucional del Congreso en 2006), precisamente porque “la sociedad y la clase política ecuatoriana adoptaron una actitud más flexible en el respeto a las normas y procedimientos, lo que afectó a las elecciones como mecanismo legítimo para el acceso al poder, con sus lógicas consecuencias para el sistema de partidos” (Sánchez, 2008: 48).

## Ingeniería institucional y consolidación democrática

### *Institucionalización democrática*

Para iniciar, es importante señalar que la adscripción de un cúmulo de actores a una determinada institucionalidad política, a través de la normativa electoral o la regulación partidista, por ejemplo, implica no solo la agregación de un conjunto de preferencias individuales sobre las cuales se define la estructura axiológica y operativa de dichas instituciones, en términos de representación y gobernabilidad respectivamente, sino que involucra, además, la configuración de un ámbito de interrelación de carácter

vinculante que se expresa en el acatamiento de las normas y procedimientos inherentes a la dimensión formal-legal de la institucionalidad democrática en su concepción más amplia. En ese sentido, la consolidación democrática se manifiesta, en primera instancia, alrededor de la capacidad constrictiva que las instituciones poliárquicas ejercen sobre el comportamiento de los actores políticamente relevantes, regularizando tanto la conflictividad como la dinámica de la competencia partidista por el poder. Esto conlleva a pensar que el nivel de institucionalización de la democracia política puede ser observado empíricamente a través del *performance* o rendimiento de las instituciones que caracterizan la poliarquía (elecciones y libertades circundantes), en tanto el grado de cumplimiento de los objetivos que impulsaron su diseño e instauración en las transiciones refleja precisamente los niveles de consolidación de los valores y procedimientos del derrotero democrático. La democratización es, por lo tanto, un contingente que se define en función de los incentivos y restricciones de las instituciones poliárquicas, es decir, a través de una capacidad de influencia tal que los actores políticos reconozcan (en términos de actitud y conducta) que las instituciones políticas básicas constituyen el único marco legítimo para la competencia por el poder, adhiriéndose incondicionalmente a las reglas de juego democrático (Gunther *et al.*, 1996: 120).

Desde esta interpretación, el proceso de democratización en Ecuador se ha caracterizado por un discreto nivel de rendimiento de la institucionalidad democrática, déficit expresado a lo largo de las últimas tres décadas a través de una reiterada crisis de gobernabilidad, consecuencia, entre varios factores, de una relativa incapacidad del sistema político para constituirse en una esfera de procesamiento de la conflictividad social y política, induciendo —a manera de respuesta— una lógica de informalización de la política que promueve la búsqueda de canales alternativos no necesariamente circunscritos en la dimensión formal-legal de la institucionalidad democrática (Pachano, 2003: 133). En este sentido, la consolidación democrática, entendida en función del nivel de concordancia entre el conjunto de reglas y procedimientos que configuran la poliarquía y el comportamiento y expectativas de los actores políticos (O'Donnell, 1996: 78), se presenta en el caso ecuatoriano como un proceso disfuncional que no

ha logrado aprehender el carácter vinculante de las instituciones democráticas dentro del juego político. De ahí que, más allá de que la serie de golpes de Estado (que provocaron la ruptura del régimen democrático en más de una ocasión) no desembocaron en la regresión de un gobierno militar de corte autoritario, la constante crisis política del país permite observar que reiteradamente y en distintas circunstancias los actores políticos relevantes no han reconocido a la institucionalidad democrática como la única instancia mediadora de la competencia política. Ciertamente, “la élite política ecuatoriana no siempre ha demostrado voluntad para aceptar las reglas del juego democrático y, más bien, se ha involucrado en componendas y pactos como una forma de resolver los inciertos conflictos políticos” (Isaacs, 2003: 272), lógica sobre la cual se ha configurado un proceso de democratización matizado, de un lado, por una aguda pugna de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, y, de otro lado, por una constante intervención mediadora de las Fuerzas Armadas en las crisis políticas, situación que también ha puesto en duda la existencia de un compromiso incondicional del sector militar respecto al ideario democrático.

#### *Cambio institucional*

En tanto la democratización circunscribe un cambio incremental sobre el que constantemente se redefine su funcionamiento, se encuentra implícito un proceso de aprendizaje institucional que, a manera de estímulo, permite a las instituciones identificar las circunstancias cambiantes de su entorno, para luego adaptarse a ellas a través de una transformación emergente y orgánica que puede llegar a constituirse en un conjunto de oportunidades que induzcan procesos de innovación institucional, como también en amenazas para los patrones normativos establecidos (Peters, 2003: 57). De ahí la importancia de que la profundización del marco institucional de la poliarquía (en términos de representación y acceso al poder), factor sobre el que finalmente se sustenta la consolidación democrática, mantenga una correspondencia con la dinámica social en la que se inscribe, estableciendo mecanismos que permitan recoger e interpretar los cambios sociales, y sobre esa información readecuar el funcionamiento institucional.

Esta argumentación permite enmarcar el análisis del proceso de democratización del Ecuador como

una experiencia política sujeta a una transformación resultante de un constante aprendizaje y reestructuración institucional. El caso ecuatoriano se caracteriza por una consolidación democrática plagada de substanciales reformas institucionales, que más allá de representar un proceso de aprendizaje y oportunidad, responde a una imperante necesidad de corregir los desajustes sistémicos evidenciados entre el marco institucional vigente y una compleja realidad sociopolítica del país, cuyas consecuencias han mermado la posibilidad de una estructura institucional estable, afectando negativamente el sentido normativo que rige los patrones de comportamiento de los actores políticos. Como pudo observarse en los apartados donde se abordó el análisis del sistema electoral y el sistema de partidos, la ingeniería institucional sobre la que se ha conformado el ordenamiento democrático del país, durante estas casi tres décadas desde la transición, ha experimentado una serie de transformaciones tanto en su contenido (respecto al principio de representación, por ejemplo) como en su forma (en lo relacionado a las normas y procedimientos electorales), alterando reiteradamente la funcionalidad y rendimiento del régimen democrático, en tanto las reformas ensayadas no se han ajustado a objetivos de mediano y largo plazo, sino más bien a coyunturas específicas donde han primado los intereses particulares por sobre la idea de un ordenamiento democrático colectivo. En otras palabras, más allá de una reforma estructural que sincretice el carácter sistémico del proceso político, los constantes cambios institucionales advierten —por el contrario— una atomización funcional del conjunto de reglas, normas y procedimientos en niveles y escalas diferentes.

De ahí que, en la medida en que esta lógica de cambio ha significado en Ecuador un proceso reiterado e intenso, ha sobredimensionado, por así decirlo, la influencia que ejerce el marco normativo sobre el proceso político en general, de tal forma que los efectos de este desequilibrio se evidencian no solo en los bajos niveles de calidad de la democracia, sino también en las dificultades en términos de gobernabilidad que presenta el sistema político en su conjunto (Pachano, 2007: 89). Más allá de que el constante cambio per se constituye un factor que coadyuva una condición de inestabilidad, sin embargo, tiene una mayor incidencia el hecho de que las repetidas reformas, generalmente, han estado en

contradicción con los preceptos básicos de representación que dan forma a la democracia política que se pretendió implantar en la transición de finales de la década del setenta.<sup>26</sup> Cambios observados en la sustitución de un sistema proporcional por otro de carácter mayoritario, la posibilidad de participación de los independientes en la competencia electoral sin ninguna adscripción partidista, el diseño de una estructura de voto basado en listas abiertas y desbloqueadas, que son, entre otros, ejemplos de reformas que han mermado la capacidad de representación de los partidos políticos, y que evidencian justamente la contradicción entre fines y objetivos de las reformas institucionales que se han llevado a cabo.

En cierta forma, este frenesí reformista sobre el que se ha ido configurando una *institucionalidad flexible* proclive a una serie de interpretaciones particulares, e instrumentalizada en función de reiteradas crisis coyunturales (Pachano, 2007: 106), es el factor que ha alimentado el círculo vicioso de la inestabilidad institucional. La falta de una secuencia coherente —en términos de tiempo y contenidos—, que permita articular un proceso de innovación institucional en correspondencia con una dinámica social cambiante, ha determinado que en última instancia el proceso de democratización se configure alrededor de una suerte de diacronicidad fragmentada, donde el sentido de equilibrio no necesariamente se expresa en la estabilidad del régimen, sino, por el contrario, son las variaciones que marcan las rupturas democráticas la pauta sobre la que se estructura la estabilidad del sistema. Tendencia que remite —en una interpretación más amplia— a una pérdida del sentido axiológico de la poliarquía y de su capacidad instrumental para procesar el acceso al poder a través de mecanismos formales de representación política; en otras palabras, el desgaste de su legitimidad en términos de rendimiento institucional.

<sup>26</sup> Así, por ejemplo, con la intención de bloquear aquellas lógicas personalistas que definieron las democracias anteriores a la dictadura, y sobre la cual se legitimaron una serie de Gobiernos de corte populista, se instauró una ingeniería institucional articulada a la idea de que los partidos políticos debían constituir la única instancia de interrelación política entre el Estado y la sociedad. No obstante, estas organizaciones partidistas no pudieron desarrollar un rol protagónico en el proceso político como representantes de los diversos sectores de la sociedad (Menéndez-Carrión, 2003: 199); es decir, no tuvieron la capacidad para cumplir con las funciones de instituciones representativas (Isaacs, 2003: 268), reproduciendo, por el contrario, las mismas lógicas que se pretendió anular, y, más aún, impulsando una alineación ideológica de tradición caudillista que tras una incompatibilidad con el sentido pluralista de la democracia representativa encuentra en la crisis política y económica el espacio idóneo para la emergencia de una serie de *outsiders* legitimados a través de un discurso antisistémico, aun cuando se sirvan de la misma institucionalidad para perpetuar su poder político (Córdova, 2004).

Ahora bien, la ruptura del proceso de democratización, cuya constatación empírica puede ser observada en la interrupción presidencial o derrocamiento del Gobierno,<sup>27</sup> es el resultado, por un lado, de una paulatina erosión de las adscripciones leales hacia al régimen y, por otro lado, de los bajos rendimientos (en términos de eficacia y efectividad) del Gobierno (Linz, 1987: 93), factores que conllevan a un incidente en el cual un presidente electo democráticamente deja su cargo antes de la finalización del período electoral preestablecido (Marstein-tredet, 2008: 32). Este argumento permite entender la causalidad de las interrupciones democráticas que Ecuador ha experimentado a lo largo de su proceso de democratización, rupturas que si bien no han significado regresiones a regímenes autoritarios, evidencian, sin embargo, un déficit de rendimiento de una ingeniería institucional caracterizada por una débil capacidad coercitiva sobre el comportamiento de los actores políticos relevantes.

En apartados anteriores se había enfatizado la relación antagónica entre la dimensión formal de las instituciones y el comportamiento de sus miembros, como una de las características sobre las que se ha definido la democratización ecuatoriana. De ahí que, partiendo de la premisa que mientras mayor sea el grado de ruptura entre los valores profesados por una institución y su comportamiento real, y viceversa, es decir, entre los valores que estructuran la sociedad y el comportamiento institucional, ciertamente habrá más probabilidades de cambio (Peters, 2003: 58). Entonces, la evidencia empírica permite afirmar que la inestabilidad del marco institucional responde a un desequilibrio entre estas dos dimensiones; en tanto, la idea de que las crisis pueden ser resueltas a través de una evolución gradual, generalmente, conduce a subestimar el hecho de que esta misma mecánica en realidad refuerza

<sup>27</sup> Rupturas democráticas que se inscriben en un contexto de creciente insatisfacción con la democracia y que generalmente han estado acompañadas por severas crisis económicas, políticas y sociales. De otra parte, en la medida en que los presidencialismos concentran todo el poder en la figura del presidente, estos aparecen como los últimos responsables del fracaso del Gobierno, por lo que su salida es percibida como fundamental para la solución de la crisis. En este sentido, la presión de la protesta social y las maniobras muchas veces inconstitucionales del Legislativo son los mecanismos que impulsan el derrocamiento presidencial. En otro orden de cosas, paradójicamente —a manera de estrategia de supervivencia— algunos presidentes democráticamente elegidos impulsan reformas institucionales con el objetivo de contrarrestar sus debilidades ante posibles derrocamientos, que combinadas con una retórica antisistémica conllevan, en muchos de los casos, a una concentración de poder y abuso de autoridad (Valenzuela, 2008). El caso más evidente de esta tendencia de un presidencialismo cuasiautoritario es el de Hugo Chávez en Venezuela, y, aunque con menor intensidad pero en la misma línea, el de Rafael Correa en Ecuador.

algunos de estos problemas en vez de contribuir a su resolución (Peters, 2003: 110). Esta lógica, sumada a una débil tradición democrática, ha determinado que el cambio institucional, lejos de establecer una dinámica de aprendizaje político que acorte el camino de la consolidación de la democracia (Przeworski *et al.*, 1996: 96) y reafirme el sentido normativo de las instituciones, se haya desarrollado, por el contrario, dentro de un carácter experimental (Mejía, 2002: 177), con actores políticos poco comprometidos (Sánchez, 2008: 20) que, en última instancia, han inducido una desinstitucionalización de una ya de por sí incipiente institucionalización (Freidenberg, 2008: 23). Contexto en el cual los sentimientos antidemocráticos y las prácticas desleales hacia el régimen, no solo que han inducido en reiteradas ocasiones la ruptura democrática, sino, sobre todo, han permitido desarrollar una creencia de que es posible derrocar Gobiernos para solventar las diversas coyunturas críticas, y, más aun, han promovido un aprendizaje (en términos de manipulación institucional) de cómo hacerlo.

Una vez analizadas las características generales de la ingeniería institucional dentro del proceso de democratización del Ecuador, para cuyo efecto se ha hecho hincapié en la dinámica de institucionalización y cambio que han experimentado las instituciones políticas, es importante, a continuación, pasar revista a la influencia que han ejercido el sistema electoral y el sistema de partidos sobre la consolidación democrática del país, con el propósito de comprobar las hipótesis y preguntas que indaga la investigación.

### *Sistema electoral y democratización*

La importancia de la institucionalización y profundización de elecciones libres, justas y competitivas, que finalmente determinan los niveles de democratización de un proceso político, radica fundamentalmente en el hecho de que, primero, constituyen la base del concepto de democracia liberal y, segundo, son el elemento central de la participación democrática. De ahí que, pese al bajo rendimiento de las instituciones observado en el caso ecuatoriano que, sumado a una estabilidad estructural del sistema político en su conjunto, ha determinado la interrupción del régimen democrático en varias ocasiones, se puede afirmar, sin embargo, que han sido las elecciones —en tanto instituciones democráticas

básicas— el mecanismo no solo de apertura sino, además, de continuidad del proceso de democratización. En ese sentido, el sistema electoral que se instaura en el nuevo ordenamiento democrático emerge sin ningún tipo de privilegios, y responde más bien al sentido axiológico inherente al ideario de una democracia representativa, donde el voto facultativo para sectores como los analfabetos, por ejemplo, constituyeron mecanismos de mayor inclusión que buscaban mejorar la representación política.

Una vez consumada la transición e instaurado el régimen democrático, el rendimiento del sistema electoral ha sido fundamental en tanto constituye una variable independiente que influye, no solo sobre la configuración y estructura de competencia del sistema de partidos, sino sobre el proceso de democratización en general. En el caso del Ecuador, es importante señalar que —en términos generales— la ingeniería del sistema electoral no ha generado en los otros subsistemas —como el de partidos—<sup>28</sup> los efectos esperados dentro del nuevo orden democrático de finales de la década del setenta, entre otros factores, principalmente, porque fue implantada desde un criterio homogeneizador de los procesos políticos, estableciendo regulaciones similares para todos los casos, sin reconocer en el nivel normativo y jurídico las especificidades locales y regionales, situación que entró en evidente contradicción con un contexto y una realidad caracterizada por una diversidad social, económica y cultural, que requería, por el contrario, una institucionalidad política que procese esta heterogeneidad a través de múltiples canales de representación (Pachano, 2007: 50-51). Consecuentemente, esta suerte de superposición entre un cuerpo normativo uniforme frente a una realidad social compleja y heterogénea determina desajustes en el rendimiento del sistema político en su conjunto, es decir, una inestabilidad inducida por una escasa diferenciación y autonomización de las instituciones políticas, puesto que interfiere con los mecanismos de integración y coordinación de los procesos de reproducción social (Echeverría, 1997: 33).

<sup>28</sup> Por ejemplo, en el caso concreto referido al objetivo de construir partidos de alcance nacional y capacidad de representación, en tanto estas organizaciones estaban llamadas a ser el eje de la nueva institucionalidad democrática, se han generado tensiones —entre otras razones— porque al obligar a los partidos a constituirse en organizaciones nacionales, a través de una participación efectiva en elecciones pluripersonales en al menos diez provincias, determinó un reescalamiento de la problemática local hacia el ámbito nacional, dificultando, de una parte, el procesamiento del conflicto político en los niveles correspondientes y, de otra parte, sobrecargando las demandas en instancias nacionales (Pachano, 2007: 51-52).



De alguna manera, estos desajustes estructurales entre el marco normativo y la dinámica social pueden ser rastreados en la disfuncionalidad del sistema electoral, puesto que su diseño e instauración se ha llevado a cabo dentro de un proceso complejo de reforma institucional caracterizada por una superposición conceptual y metodológica de una serie de normas, reglas y procedimientos, bajo ningún otro criterio que la solución a corto plazo de los problemas generados por las reiteradas crisis políticas. De ahí que, por ejemplo, ante el fracaso de los partidos políticos y bajo el argumento de mejorar la representación, se han ensayado una serie de reformas que han desmantelado la función de intermediación de las organizaciones partidistas, sin tener en cuenta que el principio de representación descansa precisamente sobre la capacidad de organización de la sociedad a través de adscripciones ideológicas que permitan sincretizar la agregación de intereses al sistema político. En todo caso, la democratización en Ecuador se ha visto afectada negativamente por un sistema electoral inestable y complejo que no ha logrado impulsar una dinámica de competencia coherente, en tanto las estrategias y comportamiento de candidatos y electores no se han enmarcado en un patrón normativo que delimite las reglas del juego político, condicionando no solo el mecanismo de acceso al poder en términos de participación y representación, sino, sobre todo, anulando la capacidad vinculante de las instituciones, situación que en última instancia ha conllevado a una pérdida de legitimidad del régimen democrático.

#### *Sistema de partidos en la democratización*

Los procesos de democratización que América Latina experimentó a partir de la “tercera ola” han determinado nuevos desafíos para los partidos políticos, debido a que se ha instaurado una institucionalidad partidista en sistemas caracterizados —en su mayoría— por procesos carentes de una tradición democrática, obligando a que los partidos no solo desempeñen las funciones básicas que les corresponden en las democracias consolidadas, sino que, además, instrumentalicen una condición de actores claves en el establecimiento y consolidación de los nuevos regímenes democráticos (Montero y Gunther, 2002: 15). De alguna manera, los partidos siguen realizando la función básica de reunir los votos —que ciertamente entraña el mecanismo más importante

de participación política—, pero han sido incapaces de responder a la confianza que los ciudadanos depositan en las organizaciones partidistas (Mella, 2003: 9). Es así que las características de la configuración y dinámica de competencia del sistema de partidos del Ecuador estructuran a su alrededor una causalidad específica que ha sido determinante en el proceso de consolidación democrática.

En tanto la estructura societal del Ecuador no ha experimentado una transformación significativa —en términos de jerarquías o inequidades sociales, por ejemplo— el orden político instaurado en la transición no logró constituir una nueva lógica de representación. Por lo tanto, el sistema de partidos cumplió en este proceso un papel estrictamente funcional, es decir, respondió a los requerimientos de la emergencia institucional democrática en calidad de mecanismo operativo de la actividad política (Pachano, 1998b: 153), lo que a la larga determinaría un reacomodo de la configuración y competencia partidista en función de clivajes anteriores, que, como el regional, habían conformado las líneas de división política del país dentro de una lógica territorialmente localizada.

En otro orden de cosas, la influencia de los sistemas de partidos sobre los procesos de democratización está dada en función del grado de institucionalización que estos sistemas logren desarrollar; de ahí que, más allá del carácter polarizado del multipartidismo (en términos de número de partidos y niveles de polarización) observado en el sistema ecuatoriano, es necesario hacer algunas consideraciones respecto a las características que presenta el nivel de institucionalización del sistema. En primer lugar, quedó evidenciado en análisis anteriores que la baja estabilidad de las pautas de competencia en el sistema de partidos responde a un débil apego al sentido normativo de la democracia, coadyuvado, además, por la inestabilidad generada por las reiteradas reformas institucionales. Un segundo aspecto que da cuenta del nivel de institucionalización de los sistemas de partidos hace referencia a los vínculos establecidos por las organizaciones partidistas con la sociedad, condición que muestra problemas estructurales, en razón de que en Ecuador no se ha logrado agregar la diversidad de intereses de la sociedad dentro del campo político, consecuencia del sentido excluyente del sistema electoral y de una incapacidad del sistema para procesar conflictos de



carácter regional y/o étnico-cultural, aunque sobre este último punto es importante recalcar la importancia que ha tenido la inclusión del movimiento indígena en el proceso político.

De otra parte, los niveles de legitimidad y confianza otorgados a los partidos por parte de los actores políticos inciden de manera efectiva en la institucionalización del sistema de partidos, en tanto esta condición se correlaciona directamente con la legitimidad que tienen las instituciones democráticas en su acepción más amplia. Como ha podido observarse en acápites anteriores, el proceso político ecuatoriano ha evidenciado que los actores políticamente relevantes no necesariamente imputan un sentido vinculante e irrevocable al régimen democrático, consecuencia de lo cual se ha producido — en más de una ocasión— la interrupción del régimen a través de una combinación de movilizaciones populares y maniobras inconstitucionales del Legislativo, que involucraron y fueron avaladas, además, por las Fuerzas Armadas en calidad de garantes del orden democrático; crisis de poder en las cuales se articularon visiones antagónicas sobre la democracia, cuya interpretación determinó que para algunos fuesen entendidas como sendos golpes de Estado, mientras que para otros signifiquen auténticas expresiones democráticas (De la Torre, 2009: 187-188). En esta misma línea interpretativa se circunscribe el análisis respecto a la cuarta condición de institucionalización del sistema de partidos, referida a los niveles de subordinación de los partidos a intereses particulares de sus líderes, evidenciando que la característica que ha definido la conformación y funcionamiento de los partidos ecuatorianos ha sido precisamente la reiterada presencia de líderes que han cooptado el manejo de las organizaciones partidistas en beneficio propio.

## Conclusiones

La investigación ha centrado su análisis en el argumento de que el cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo y constituyen, por lo tanto, la clave para aprehender el cambio histórico (North, 1993: 13). En ese sentido, los procesos de transición y democratización han sido analizados en la presente investigación a través de un acercamiento a la configuración y rendimiento de dos de los elementos

consuetudinarios sobre los que se define la democracia, el sistema electoral y el sistema de partidos, bajo el argumento de que la ingeniería institucional que da forma a ambos sistemas condensa los mecanismos de acceso al poder y viabiliza el principio de representación, pilares básicos de la democracia política o poliarquía.

La profundización de las instituciones democráticas, en tanto mecanismos que comprometen el comportamiento de los actores políticos, tiene un papel fundamental en los procesos de democratización, siendo precisamente en este primer nivel de análisis donde la experiencia del Ecuador encuentra sus mayores problemas, en razón de que pese a la presencia efectiva de instituciones formales, y al acatamiento — en términos generales— de las reglas y procedimientos, en la práctica, el marco normativo adquiere múltiples interpretaciones conforme una serie de particularidades, lo que en última instancia determina que paradójicamente las instituciones democráticas no generen procesos democratizadores sino que induzcan más bien inquietudes sobre la gobernabilidad (Burbano de Lara, 2003: 27).

De alguna manera, el cambio institucional aparece como el principal obstáculo para la consolidación democrática en Ecuador. Se han ensayado una serie de reformas de la ingeniería institucional que lejos de responder a una lógica de refuncionalización coherente y articulada a la dinámica social, ha ido configurando un proceso fragmentado y discontinuo que ha desorientado los patrones de comportamiento de los actores políticos. La estabilidad del régimen se ha expresado, en última instancia, a través de una reiterada interrupción de los Gobiernos elegidos democráticamente, consecuencia, entre otros factores, de un paulatino desgaste de la legitimidad de las instituciones democráticas y de la revalorización de un conjunto de lógicas patrimonialistas que han mermado el principio de representación de la democracia política, situación que ha desembocado — hacia mediados de la década de 2000— en el colapso del sistema de partidos y la emergencia de un seudomodelo socialista de corte neopopulista.

En todo caso, la observación empírica de la ingeniería institucional sobre la que se estructuran el sistema electoral y el sistema de partidos en Ecuador devela características con gran incidencia sobre los mecanismos de competencia por el poder político.

Así, un complejo e incoherente sistema electoral, resultado de las reiteradas reformas institucionales de las que fuera objeto a lo largo de todo el proceso de democratización, ha determinado la conformación de una competencia política dispersa e inestable, que en última instancia ha reinterpretado las lógicas personalistas que han caracterizado desde sus inicios al proceso político ecuatoriano. En este sentido, las características de la institucionalidad democrática han permitido indagar la posible causalidad que los marcos normativos ejercen en el proceso de democratización, desde donde se puede argumentar que las contradicciones del sistema electoral y un sistema de partidos polarizado y fragmentado han sido las causantes de un proceso democrático inestable y con uno de los niveles de consolidación más bajos de América Latina.

A manera de corolario, y desde una perspectiva a futuro, es importante dejar señalado que el colapso definitivo del sistema de partidos en las elecciones de 2006 y la monopolización por parte del Movimiento Alianza PAIS (tendencia política que se inscribe en el denominado giro a la izquierda, junto a otros países como Venezuela y Bolivia principalmente) en los comicios de los últimos tres años, incluida la consulta que ratificó la nueva Constitución en 2008, constituyen factores que no solo han redefinido la estructura de competencia hacia una lógica cercana a un formato de partido dominante, en tanto se observa la concentración de la mayoría de escaños en un mismo partido, sino que sobre todo ha puesto en cuestionamiento, desde un discurso antisistémico, el principio mismo de representación política sobre el que se articula el modelo poliárquico, induciendo en contrarespuesta un proyecto de corte autoritario que pretende concentrar el poder político en la figura del presidente.

## Bibliografía

- Anduiza, Eva, Antonio Garrido, Fabiola Mota y Luis Fernández (2003). *Introducción al análisis político*. Murcia: ICE - Universidad de Murcia.
- Burbano de Lara, Felipe (2003). "Democracia, cultura política y gobernabilidad —los estudios políticos en los años noventa". En Felipe Burbano de Lara (Comp.). *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: Flacso Ecuador.
- Conaghan, Catherine (2003). "Políticos versus Partidos: discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano". En Felipe Burbano de Lara (Comp.). *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: Flacso Ecuador.

- De la Torre, Carlos (2009). "Democracia, participación y representación populista en Ecuador". En Martín Tanaka (Ed.). *La nueva coyuntura crítica en los países andinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Internacional IDEA.
- Echeverría, Julio (1997). *La democracia bloqueada. Teoría y crisis del sistema político ecuatoriano*. Quito: Letras.
- Freidenberg, Flavia (2008). *El sueño frustrado de la gobernabilidad: Instituciones, actores y política informal en Ecuador*. Documentos Cidob, América Latina N° 24. Barcelona: Fundación Cidob.
- Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara (2001). *Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*. Quito: Flacso Ecuador.
- Friedland, Roger y Robert Alford (1993). "La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales". En *Zona Abierta* 63/64: 154-206.
- Gunther, Richard, P. Nikiforos Diamandouros y Hans-Jürgen Puhle (1996). "Las ilusiones de O'Donnell: una réplica". En *La Política. La democratización y sus límites. Después de la tercera Ola* N° 2, Segundo semestre: 119-128.
- Hurtado, Osvaldo (2006). *Los costos del populismo*. Quito: Cordes.
- Isaacs, Anita (2003). "Los problemas de consolidación democrática en Ecuador". En Felipe Burbano de Lara (Comp.). *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: Flacso Ecuador.
- Linz, Juan (1987). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully (1996). "Introducción: Sistemas de Partidos en América Latina". En Scott Mainwaring y Timothy Scully (Ed.). *La construcción de las instituciones democráticas. Sistemas de Partidos en América Latina*. Santiago de Chile: Cieplan.
- Marsteintredet, Leiv (2008). "Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina". En *América Latina Hoy* N° 49: 31-50.
- Mejía, Andrés (2002). *Gobernabilidad Democrática. Sistema Electoral, Partidos Políticos y Pugna de Poderes en Ecuador: 1978-1998*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.
- Mella, Manuel (2003). "Introducción". En Manuel Mella (Ed.). *Curso de partidos políticos*. Madrid: Ediciones Akal.
- Mena, Camilo (1986). "Legislación electoral ecuatoriana". En *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*. Madrid: Fundación Friedrich Ebert.
- Menéndez-Carrión, Amparo (1991). "Región y elecciones en el Ecuador: 1952-1988. Elementos para el debate". En Rafael Quintero (Ed.). *La cuestión regional y el poder*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Michelena, Julio (1999). "Sistema electoral y gobernabilidad en el Ecuador". En Fernando Tuesta (Ed.). *Sistemas Electorales en la Región Andina (mecanismos, efectos y reformas)*. Bogotá: Parlamento Andino, Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA.
- Montero, José Ramón y Richard Gunther (2002). "Los estudios sobre los partidos políticos: una revisión crítica". En *Revista de Estudios Políticos* N° 118, octubre-diciembre: 9-38.

- North, Douglass C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnel, Guillermo (1996). "Ilusiones sobre la consolidación". En *Nueva Sociedad*, N° 144 julio-agosto: 70-89.
- Pachano, Simón (2007). *La trama de Penélope. Procesos políticos e instituciones en el Ecuador*. Quito: Flacso Ecuador, International IDEA, Ágora Democrática, NIMD.
- \_\_\_\_\_. (2003). "Democracia, orden y conflicto: Ecuador 1979-1994". En Felipe Burbano de Lara (compilador). *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: Flacso Ecuador.
- \_\_\_\_\_. (1998). *La representación caótica (análisis del sistema electoral ecuatoriano)*. Quito: Flacso Ecuador, Fundación Konrad Adenauer.
- \_\_\_\_\_. (1998b). "Problemas de representación y partidos políticos en Ecuador". En Thomas Manz y Moira Zuazo (coordinadores). *Partidos políticos y representación en América Latina*. Caracas: Ildis-FES, Editorial Nueva Sociedad.
- Payne, Mark, Daniel Zovatto y Mercedes Mateo (2006). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- Peters, B. Guy (2003). *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Przeworski, Adam, Michael Álvarez, José Cheibub y Fernando Limongi (1996). "Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias". En *La Política. La democratización y sus límites. Después de la tercera Ola* N° 2, Segundo semestre: 89-108.
- Quintero, Rafael (2005). *Electores contra partidos en un sistema político de mandos*. Quito: Ediciones Abya-Yala, Ildis-FES.
- Quintero, Rafael y Erika Silva (1991). "Región y representación política en el Ecuador contemporáneo (1939-1959)". En Rafael Quintero (Ed.). *La cuestión regional y el poder*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Rivera, Fredy (2001). "Democracia minimalista y fantasmas castrenses en el Ecuador contemporáneo". En Martín Tanaka (Dir.). *Las Fuerzas Armadas en la Región Andina ¿No deliberantes o actores políticos?* Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Salgado, Hernán (1987). *Instituciones políticas y Constitución del Ecuador*. Quito: Ildis.
- Sánchez, Francisco (2008). *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002*. Quito: Flacso Ecuador, Instituto Interuniversitario de Iberoamérica - Universidad de Salamanca.
- Sánchez, Francisco y Flavia Freidenberg (1998). "El proceso de incorporación política de los sectores indígenas en el Ecuador. Pachakutik, un caso de estudio". En *América Latina Hoy* N° 19: 65-79.
- Sánchez-Parga, José (1995). *Conflicto y democracia en Ecuador*. Quito: Centro Andino de Acción Popular.
- Valenzuela, Arturo (2008). "Presidencias latinoamericanas interrumpidas". En *América Latina Hoy* N° 49: 15-30.
- Vallès, Josep M. (2000). *Ciencia Política: una introducción*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Verdesoto, Luis (1994). "La difícil modernización de los partidos políticos en el Ecuador". VII Encuentro de historia y realidad económica y social del Ecuador y América Latina. *Memorias*, Volumen I: Seminario Democracia y Desarrollo. 121-151. Cuenca: IDIS, Ildis.



## 4. Social





# LAS POLÍTICAS SOCIALES EN ECUADOR DEL SIGLO XX

**Betty Espinosa**

*Profesora investigadora de la FLACSO Sede Ecuador*

Desde inicios del siglo XX, el Estado ecuatoriano elaboró políticas sociales que acompañaron el incipiente desarrollo industrial y del sector público, a través del despliegue de acciones de educación, seguridad social y asistencia. Esta asunción del Estado de “lo social” se intensificó con el *boom* petrolero y la política de sustitución de importaciones de los años setenta y se desaceleró a partir de 1982 con la introducción de medidas de ajuste estructural. Se puede verificar que tanto el alcance como el tipo de política social que se ha privilegiado han estado en estrecha relación con los modelos de desarrollo y con el reparto de roles que en este contexto se ha realizado entre el Estado, el mercado y la sociedad.

En este texto pasamos revista histórica a las políticas sociales del Ecuador en el período que arranca en los años cincuenta. De acuerdo con la literatura especializada, estas políticas se inscriben primeramente en tres grandes tipos generales: la caridad, la filantropía y el Estado social (Castel, 1995). La “caridad” hace referencia a una relación de dependencia y protección cercana: se ayuda a un prójimo que se encuentra en dificultades o en riesgo de distanciamiento social, a través de redes primarias de solidaridad. Podríamos decir que se trata de un régimen de *don* gratuito, en el que aquel que tiene recursos simplemente entrega ayudas, sin requerir del receptor ninguna contraprestación, es decir, que no se genera ninguna deuda o compromiso. En este sentido, se diferencia radicalmente del sistema de “don y contradon” de las comunidades no modernas, que implican un círculo entre dar, recibir y devolver a partir de un sistema complejo de deudas. La “filantropía” comparte el tipo de relación de protección

cercana y dependencia, pero se da en el marco de contextos modernos, a través de relaciones de tutelaje y patronato, concebidas como relaciones personales y afectivas entre clases distintas. Esta relación implica dependencia directa hacia las clases dominantes, que asumen una función moralizadora de los demás. Las políticas del “Estado social”, si bien se apoyan en los dos primeros tipos de políticas para definir sus intervenciones, generalmente, se diferencian de ellas por su intento de romper con la relación de dependencia directa entre clases sociales, a través de acciones que tienen como característica una cierta imparcialidad, objetividad y el recurso a un modelo de derechos. El Estado se convierte, de esta manera, en un intermediario que, por un lado, capta los recursos a través de impuestos y cotizaciones, para luego distribuirlos hacia la satisfacción de diversas necesidades políticas, económicas, productivas, sociales y ambientales. Sin embargo, es también posible que el Estado falle en su propósito de objetividad y establezca nuevas dependencias a través de políticas clientelares muy cercanas a una filantropía estatal.

Como línea de análisis, en este texto recurrimos a las tesis planteadas por Amartya Sen en su teoría evaluativa de capacidades, a partir de la lectura que realiza De Munck (2008). Según este autor, hay al menos tres formas de hacer política que *no* implican una política de capacidades y que son las que se han aplicado en Ecuador en el siglo XX. La primera forma es aquella defendida por los liberales y corresponde a un Estado liberal con acciones bastante limitadas por parte del Estado. La segunda forma se presenta como un conjunto de respuestas a las

exigencias de libertad e igualdad; siguiendo a De Munck, la libertad se logra a partir de la distribución de recursos a los ciudadanos a través del Estado social. En la tercera forma, de enfoque utilitarista, se sitúan las políticas de “capital humano” y todas aquellas de mejoramiento de eficiencia que han orientado la modernización de la gestión pública en las últimas tres décadas; el Estado, en este marco, juega un rol de maximizador de inversiones sociales a través de la focalización de recursos. En oposición a estos tres tipos de acción pública se encuentra la política de capacidades propuesta por Amartya Sen. Esta política se caracteriza por la pluralidad, es decir, por la libertad de los ciudadanos para dar contenido a sus derechos, mientras que el Estado se preocupa de hacerlos posibles a través de la distribución que apunta a igualar las capacidades de goce de esos derechos (De Munck, 2008).

Con este texto abrimos una serie de artículos que analizan distintas áreas del sector social: la educación básica, la educación superior, la salud y la situación de los niños y adolescentes en el país.

### **Los antecedentes: el Estado liberal con acciones limitadas en el sector social y amplia presencia de políticas de caridad y filantropía**

El primer tipo de políticas sociales, con acciones bastante limitadas por parte del Estado, es lo que el país experimentó durante el modelo de crecimiento hacia afuera ligado a las exportaciones de cacao y banano, desde fines del siglo XIX hasta 1970. En esa época, fueron actores privados locales a través de instituciones de caridad y de filantropía los que se ocuparon de los problemas sociales, mientras los Gobiernos centraban sus preocupaciones en la consolidación del Estado, el mantenimiento del orden interno y la seguridad externa. En Guayaquil, desde fines del siglo XIX, se desarrolló una intensa actividad filantrópica a través de la Junta de Beneficencia de Guayaquil,<sup>1</sup> fundada a fines de 1888, la misma que sigue siendo hasta la actualidad un importante prestador de servicios de salud en esa ciudad. En Quito, en esa misma época, eran instituciones de caridad las que prolongaban el papel que tuvieron en la Colonia para encargarse de las intervenciones sociales (Kingman, 2006); estas fueron cediendo poco a poco sus funciones al Estado. En la

<sup>1</sup> P. de la Torre (2004) analiza esta institución guayaquileña, en cuya acción han gravitado cuatro familias ligadas a actividades de exportación y banca.

región amazónica del Ecuador, desde comienzos del siglo XX y hasta el día de hoy, son congregaciones religiosas las que, generalmente, asumen las políticas de desarrollo y las intervenciones en salud, educación y protección, como explica Ortiz (2010).

Las intervenciones del Estado, en este primer período, estuvieron marcadas por la acción diferenciada según el sector. En salud, como explica Margarita Velasco en el artículo que se incluye en esta sección, los ejes de la preocupación estatal fueron: la caridad estatal con acciones de socorro a los más pobres y a los menesterosos a través de la asistencia pública en las ciudades, y la sanidad a través de la prevención de las enfermedades contagiosas en los puertos como práctica aseguradora de la política primario-exportadora. Asimismo, en el artículo de M. Velasco, a partir del análisis de los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)/Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador (Siise), 2008, se constata que la mortalidad de la población era de 14 por mil en 1956, mientras la esperanza de vida al nacer era de 48 años.

Las políticas de seguridad social tuvieron igualmente a la caridad como principio de intervención (Espinoza, 2010). La seguridad social se inicia con la constitución de la Caja de Pensiones, que tenía como rol “conferir favores” de jubilación, montepío civil, retiro militar y fondo mortuario a los empleados del sector público, militares, civiles y al sector financiero del país. En 1935 se renuncia al principio de caridad al establecerse su carácter obligatorio con el Instituto Nacional de Previsión, que dos años más tarde se denominaría Caja de Seguro Social, y en 1963 tomaría el nombre de Caja Nacional del Seguro Social.

A diferencia de los dos sectores anotados, la educación toma una orientación distinta desde inicios del siglo XX. En el contexto de la Revolución Liberal y luego de la Revolución Juliana, se apuntó a construir un sistema de educación autónoma de la acción de la Iglesia, de la cultura terrateniente y de la burguesía (Goetschel, 2007 y 2008). La educación, en este sentido, se presenta como un intento de concreción de los principios de libertad e igualdad, a través del despliegue de recursos por parte del Estado que apuntaba, al mismo tiempo, a la consolidación de la República a través de la difusión de sus valores y de la cultura blanco-mestiza. En todo caso, la prioridad asignada a la educación se expresó en

que para 1947 las estadísticas oficiales indicaban que el 96,5% de niños en edad escolar estaban matriculados en el nivel primario, según la cita que incluye el artículo de Milton Luna y Alfredo Astorga. El sector rural también se encontraba atendido con educación primaria, aunque había marcadas diferencias en la calidad con respecto al sector urbano, así como en la continuidad que ofrecía hacia la secundaria. En el artículo de David Post, que también incluimos, se puede observar que las tasas netas de escolaridad en educación superior eran bastante limitadas; las personas que nacieron hasta 1935 y tuvieron acceso a la universidad en los años cincuenta constituían un 3% de la población.

### Emergencia del Estado social en el marco de la política de sustitución de importaciones

A partir del período de sustitución de importaciones, modelo de desarrollo que impulsa el mercado interno, y que se desplegó en Ecuador a partir de la década del setenta, podemos hablar de un Estado que inicia sus intervenciones en la economía y en la definición y responsabilidad por la cuestión social. La característica central de este tipo de régimen, siguiendo a De Munck (2008), es la libertad lograda a partir de una distribución de los recursos a los ciudadanos a través del Estado, en un *continuum* que liga la libertad a la igualdad a través de un sistema de derechos civiles y políticos (primera generación), y sociales (segunda generación). Estos derechos se concretan en proyectos y programas de acceso a educación, salud, vivienda, seguridad social, protección especial al espacio público... Este es el modelo que más próximo se encuentra a una política de capacidades; sin embargo, nunca tuvo como objetivo igualar las capacidades de las personas, y mantuvo marcadas diferencias entre clases, grupos étnicos y entre hombres y mujeres. El Estado impuso límites paternalistas a cambio de sus prestaciones, y redujo así los márgenes de libertad (De Munck, 2008). En cada país se construyó una forma de Estado social que se superpuso, sin destruir el Estado de los derechos liberales.

El Estado ecuatoriano en este período tuvo la posibilidad de adoptar una serie de políticas públicas que estimularon el crecimiento urbano y una industrialización precaria. Se constituyeron empresas públicas para tomar el control directo de sectores

estratégicos como el petróleo, la electricidad y la telefonía. Se protegió la industria privada a través de altas tasas arancelarias que desincentivaban la importación y la compra interna de ciertos bienes, tales como autos, refrigeradoras, cocinas. Estas políticas fueron reforzadas por un tipo de cambio fijo de 25 sucres por dólar entre 1971 y 1981. En este contexto, el Estado orienta los recursos provenientes de la naciente explotación petrolera a la construcción del sector social, a través de instituciones especializadas. Sin embargo, al observar los datos sobre el destino de estas protecciones, se puede verificar que la mayor parte de recursos llegó a las clases medias, que fueron las que accedieron al mercado de trabajo formal, a seguridad social, a atención hospitalaria y a escuelas de calidad (Espinosa, 2010).

Siguiendo el artículo de M. Velasco, Ecuador, en 1967, fue el último país de América en fundar un ministerio de salud pública que integre las acciones de sanidad y asistencia pública con carácter de acceso universal, es decir, sin distinción de edad, etnia, sexo o condición socioeconómica. La rápida expansión del sistema de salud en esa época se constata en el hecho de que de 72 centros comunitarios inventariados en 1967, se pasó a 1.760 en la década de los ochenta. La tasa de mortalidad en la población pasó de 10 por mil en 1974 a 6 por mil en 1984, mientras la esperanza de vida para el mismo período aumentó de 59 a 65 años, según los datos del INEC/Siise (2008), citados por M. Velasco.

En 1970 el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) adopta la configuración que conocemos en la actualidad, y paulatinamente va ampliando su cobertura hasta llegar a incluir el régimen especial de seguro social campesino (1981), el seguro obligatorio del trabajador agrícola, el seguro voluntario y el fondo de seguridad social marginal, dirigido a la población con ingresos inferiores al salario mínimo vital (1986). Esta política de seguridad social es el pilar fundamental de un Estado social, dado que es un sistema de protección que permite el acceso a una red anónima de solidaridad,<sup>2</sup> y por este hecho afloja las dependencias hacia las clases dominantes (Espinosa, 2010). Los afiliados, mediante el pago de primas a la seguridad social, se benefician de la colectivización de riesgos que les permite enfrentar

<sup>2</sup> Son anónimos porque los contribuyentes no saben, por ejemplo, exactamente quién se beneficiará del fondo de salud ni cuándo lo hará ni cuál será el monto que necesitará (Castel & Haroche, 2001).

algunas incertidumbres de la vida y del trabajo: reparar la salud, contar con ingresos en la vejez o dejarlos a la familia en caso de fallecimiento. Asimismo, se abrieron posibilidades de tomar decisiones propias de inversión, tales como comprar una casa o un terreno a través del fondo de préstamos para vivienda. Esta política, sin embargo, fue bastante limitada. En 1980 llegó a cubrir únicamente al 7,9% de la población nacional, lo que representaba el 20,3% de la población económicamente activa (PEA).<sup>3</sup>

El sector de la educación continuó siendo, en este período, el eje de la política social de acceso universal. De acuerdo con los datos que presentan M. Luna y A. Astorga en esta sección, la matrícula en educación primaria se amplió significativamente al pasar de 71,1% en 1950 al 92,2% en 1976, mientras que en educación secundaria la matrícula se triplicó en el mismo período al pasar de 11,6 a 40,5%. En el artículo de David Post, se observa que las tasas netas de escolaridad en educación superior de las personas que nacieron a partir de 1960, y que estudiaron en la universidad en los ochenta, se encuentran entre 18 y 23%.

### La introducción de políticas de eficiencia y capital humano

En 1982 dos hechos contribuyeron a la emergencia de un nuevo período de desarrollo: la crisis de la deuda externa con la declaración de no pago de México y la caída de los precios internacionales del petróleo. El petróleo ecuatoriano pasó de 34,4 dólares por barril en 1981 a 9,2 dólares en 1998 (Acosta, 2006: 375). Los aparatos estatales en América Latina en este período se estancaron en su crecimiento y ciertas actividades pasaron a la esfera del mercado. Esta tendencia, que privilegiaba nuevamente los mercados externos, se consolidó y expandió en la región con el Consenso de Washington a partir de 1990. Las políticas recomendadas incluían la aplicación de ajustes fiscales, las reformas sectoriales para asegurar la competencia entre prestadores públicos y privados, la privatización selectiva de empresas públicas, el retorno a tipos de cambio libre, la prioridad asignada al pago de la deuda externa, la desreglamentación de los mercados financieros, la apertura a las inversiones extranjeras, la flexibilización de los

mercados de trabajo, la modernización de la gestión pública con objetivos de eficiencia, la focalización de las inversiones en el sector social para privilegiar las asignaciones a los quintiles de menores ingresos de la población. De Munck (2008) resalta que la búsqueda de la eficiencia no es una política liberal, dado que no se asegura la libertad de opción con respecto ni a las finalidades ni a los medios de su realización. Este tipo de medidas, sin embargo, era compatible con la evolución internacional que, desde la segunda mitad de los años setenta, apuntaba a la consolidación de un nuevo régimen de acumulación que Aglietta y Cobbaut (2003: 87-117) denominan “régimen de crecimiento patrimonial”, cuya característica principal es la diferenciación y la financiarización de la relación salarial.<sup>4</sup>

El país no escapó, en los años noventa y la primera mitad de los años 2000, a los procesos de transformación económica y de liberalización comercial que dieron preeminencia al mercado externo. En este período, la economía ecuatoriana continuó gravitando fundamentalmente alrededor de la producción petrolera, a pesar de la drástica caída de su precio internacional, mientras se intentaba introducir nuevos principios de intervención en lo social, orientados por el objetivo de eficiencia en la gestión de recursos. Estas políticas, centradas en funciones de utilidad, movilizan el concepto de capital humano y la focalización. Este proceso no se realizó sin tensiones y resistencias. Los proyectos de reforma que apuntaban a la modernización en el sector social no lograron sus objetivos o lo hicieron de manera residual.

En el año 2005, Ecuador se encontraba en el penúltimo lugar en la relación entre gasto social y PIB en América Latina, tanto a nivel total como per cápita. Esa posición era muy lejana de países como Argentina, que invirtió \$ 1.521 p/c, mientras Ecuador solo destinó \$ 96.<sup>5</sup> Paralelamente, Ecuador era el país que menos pagaba a sus asalariados en comparación con el resto de países de América Latina.<sup>6</sup> Es decir, que la población se encontraba en una situación de marcado deterioro de sus ingresos, en un contexto

<sup>4</sup> Una explicación detallada sobre los aspectos socioculturales de este nuevo régimen se encuentra en Boltanski & Chiapello (1999).

<sup>5</sup> Fuente: Cepal (2007). *Panorama social de América Latina 2007*. Santiago.

<sup>6</sup> Fuente: Cepal (2007), a partir de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. El total latinoamericano referido al salario de los afiliados y no afiliados a los sistemas de seguridad social excluye Colombia y Honduras, cuyas encuestas no cuentan con información sobre afiliación a dichos sistemas.

<sup>3</sup> Fuente: Estadísticas de la Subdirección Actuarial del IESS, 2009.



de internacionalización de precios de los productos industriales y de parte de los productos de consumo a partir de la dolarización y de la contracción de la inversión social, puesto que el Estado invertía muy poco en salud, educación y otros beneficios sociales.

Ecuador tenía una población de 12'156.608 habitantes, según el censo realizado en el año 2001. A nivel nacional se observó un incremento de la pobreza de consumo entre 1995 (39,34%) y 1999 (52,18%), para luego reducirse al 38,28% en 2006. La extrema pobreza de consumo presentó la misma tendencia; pasó del 13,7% en 1995 al 20,12% en 1999, para luego disminuir al 12,86% en 2006.<sup>7</sup> El incremento experimentado en estos dos indicadores respondió a la inestabilidad financiera que atravesó el país en 1999 y que desembocó en la asunción de la dolarización en 2000.

En el sector de la salud, como destaca M. Velasco, la inversión en infraestructura entre 1990 y 2006 fue insignificante, mientras se introdujo el cobro en los hospitales para recuperar parte de los costos directos de la atención, y se focalizaron los subsidios a determinadas prestaciones y/o grupos poblacionales. El programa más importante de este período fue la concreción de la Ley de Maternidad Gratuita, aprobada originalmente en 1994,<sup>8</sup> y que se constituyó en una especie de seguro focalizado. En cuanto a indicadores generales del sector, se pudo observar que la tasa de mortalidad pasó de 6 por mil en 1984 a 4,3 por mil en 2007, mientras que la esperanza de vida al nacer en este mismo período aumentó de 65 a 75 años, según datos del INEC/Siise, 2008 (citado por M. Velasco).

En seguridad social, los avances fueron muy limitados a pesar de la baja cobertura que se había logrado hasta 1980. El porcentaje de población protegida por el IESS frente a la población nacional pasó de 7,87% en 1980, a 9,18% en 1990, a 10,37% en 2000, y a 12,57% en 2008 (Espinosa, 2010). Esta baja cobertura se encuentra evidentemente ligada a la extensión del trabajo en el sector formal de la economía, así como a las políticas de flexibilización del

mercado laboral que se introdujeron a partir de 1990, tales como: Ley de maquila y trabajo a tiempo parcial (1990); Ley para la transformación económica del Ecuador, más conocida como Ley Trole I (2000), que apuntó a lograr una mayor flexibilidad de la relación de trabajo, con el propósito de crear un contexto legal que facilitara el desarrollo económico; Ley para la promoción de la inversión y participación ciudadana o Ley Trole II (2000), que introdujo nuevas reformas sobre la jubilación patronal, el contrato a prueba, la participación de los trabajadores en los beneficios de las empresas, las indemnizaciones por terminación de la relación de trabajo. Esta serie de reformas laborales debilitó la relación salarial y la protección a los trabajadores.

En la política de educación primaria y media, siguiendo a M. Luna y A. Astorga, este período se caracterizó por la ampliación de la oferta privada y por los intentos focalizados de reforma a través de proyectos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. Estos proyectos<sup>9</sup> declaraban como objetivos la mejora de logros académicos, la formación docente, la autonomía administrativa de las escuelas y la focalización. Whitman (2008) analizó el impacto de estos proyectos en el aula y en el aprendizaje de los estudiantes de áreas urbanas y rurales. En su estudio, este autor llegó a la conclusión de que mientras uno de los proyectos contribuyó al establecimiento de un nuevo currículum nacional, el conjunto de esfuerzos falló en su objetivo de mejorar significativamente la enseñanza en el aula, la misma que continúa estando dominada por el “dictado” y otras prácticas centradas en el docente. A nivel nacional, en ese mismo período, los resultados de las pruebas Aprendo sugieren que la calidad de la educación en Ecuador se deterioró durante la segunda mitad de la década del noventa. El porcentaje de alumnos de séptimo grado que dominaban lenguaje y comunicación así como destrezas en matemáticas bajó en casi todas las áreas entre 1996 y 2000 (Whitman, 2008). Estos resultados se confirman en el estudio de Post (2010), en el que se observa que Ecuador en 2006 se ubicó en penúltimo lugar en un grupo de 16 países latinoamericanos que participaron en el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (Serce). En el artículo de David Post se observa que las tasas netas de escolaridad en

<sup>7</sup> Fuente de los datos de pobreza: Cismil (PNUD/Flacso/Senplades), *Objetivos del Milenio*, II Informe Nacional, 2007.

<sup>8</sup> La Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia fue originalmente aprobada por el Congreso Nacional en su primera versión en 1994, pero su implementación se concretó alrededor de 1999, con la aprobación de varias reformas que permitieron su financiamiento e implementación. (Ver Hermida & otros, 2005).

<sup>9</sup> Los proyectos ejecutados en este sector fueron: Promeceb I y II (92-98), EB/Prodec (92-99), Redes Amigas (98-2004).

educación superior de las personas que nacieron a partir de 1970, y que estuvieron en la universidad en los noventa, son de alrededor de un 25%.

## Conclusiones

Una mirada retrospectiva de la política social en Ecuador da cuenta de avances indudables, aunque ninguno de los modelos ha apuntado a igualar las capacidades de goce de los derechos, lo que podría lograrse únicamente a través de políticas públicas plurales que tomen en cuenta las diferencias y respondan a la orientación que los actores sociales mismos den a los derechos.

También hay que señalar que estas acciones públicas no han logrado una extensión universal, excepto en el caso de la educación básica. Lo que se puede observar en cada uno de los sectores es la coexistencia de los distintos modelos probados, que se plantean como posibilidades de caminos a seguir, y cada uno de los cuales aporta para cubrir determinadas necesidades de la población.

Este texto ha intentado dar cuenta de las políticas sociales, con especial énfasis en la segunda mitad del siglo XX. El período que arranca con la aprobación de la Constitución en 2008 será abordado en el siguiente informe del grupo Estado del país.

## Bibliografía

- Acosta A. (2006). *Breve historia económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Aglietta M., Cobbaut R. (2003). "The financialisation of the economy, macroeconomic regulation and corporate governance". En Cobbaut R., Lenoble, J. (Ed.). (2003), *Corporate governance. An institutional approach*. Netherlands: Kluwer Law International.
- Boltanski L., Chiapello E. (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Editions Gallimard.
- Castel, R. (1995). *Les transformations de la question sociale. Chronique du salariat*. París: Fayard.
- Castel, R. & Haroche, C. (2001). *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi. Entretiens sur la construction de l'individu moderne*. París: Librairie Arthème Fayard.
- Cepal (2007). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile.
- Cismil (PNUD/Flacso/Senplades). *Objetivos del Milenio*, II Informe Nacional, 2007.
- De la Torre, P. (2004). *La Junta de Beneficencia de Guayaquil: lo privado-local en el Estado ecuatoriano*. Quito: Ed. Abya-Yala.

- De Munck, J. (2008). "¿Qu'est-ce qu'une capacité?" En J. De Munck & B. Zimmermann (Eds.). (2008), *La liberté au prisme des capacités. Amartya Sen au-delà du libéralisme*, Coll. Raisons Pratiques, vol. 18. Paris: Ed. Ehess.
- Espinosa, B. (2010). "Configuración de clases medias en Ecuador". En Burbano F. (Ed.). *Transiciones y rupturas: el Ecuador en la segunda mitad del siglo XX*. Quito: Flacso.
- Goetschel, A.M. (2008). "Educación y formación de las clases medias". En *Ecuador Debate* N° 74. Quito: CAAP, pp. 123-135.
- Goetschel, A.-M. (2007). *Educación de las mujeres, maestras y enseñanzas públicas. Quito en la primera mitad del siglo XX*. Quito: Flacso Ecuador-Abya-Yala, pp. 109-148.
- Hermida, J., Romero, P., Abarca, X., Vaca, L., Robalino, M. E., y Vieira, L. (2005). "La Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia (Lmgyai) en el Ecuador". En *Informe Lacrss* N° 62, publicado para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid) por el Proyecto de Garantía de Calidad.
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS (2009). *Información de la Subdirección Actuarial*, IESS. Quito, mimeo.
- Kingman, E. (2006). *La ciudad y los otros. Quito 1860-1940*. Flacso Ecuador - Universidad Rovira e Virgili.
- Luna, M. & Astorga, A. (2011). "Educación 1950-2006: Reformas inconclusas, nudos recurrentes, nuevos desafíos". En *Estado del país*, informe N° 0: (Ecuador 1950-2010).
- Ortiz, C. (2010). "Religión, nación, institucionalización e integración en el mundo shuar. Una revisión retrospectiva de los mecanismos de inserción del sur oriente al territorio ecuatoriano". En Burbano F. (ed.) *Transiciones y rupturas: el Ecuador en la segunda mitad del siglo XX*. Quito: Flacso.
- Post, D. (2011). "Tendencias en las oportunidades y acceso de los estudiantes a la educación superior". En *Estado del país*, informe N° 0: (Ecuador 1950-2010).
- Post, D. (2010). "Sixth grade student employment and academic achievement: Serce results from Chile, Colombia, Ecuador, and Peru". Ponencia presentada en el Congreso Comparative and International Education Society, Chicago.
- Velasco, M. (2011). "La salud de la población: medio siglo de cambios". En *Estado del país*, informe N° 0: (Ecuador 1950-2010).
- Whitman, G. (2008). "Esfero rojo, esfero azul. Impacto de las reformas educativas financiadas internacionalmente en las prácticas en el aula en el Ecuador". En Arcos, C. & Espinosa B. (2008). *Desafíos de la educación en el Ecuador: calidad y equidad*. Quito: Flacso, pp. 67-153.

# EDUCACIÓN 1950-2010

REFORMAS INCONCLUSAS, NUDOS RECURRENTE, NUEVOS DESAFÍOS

**Milton Luna Tamayo y Alfredo Astorga**

*Investigadores del Contrato Social por la Educación*

## Introducción

De 1950 a 1980 hubo cambios importantes en la educación ecuatoriana, sobre todo en términos de cobertura. De allí hasta la fecha, a pesar de los esfuerzos de algunos Gobiernos, las condiciones de la educación no se han modificado sustancialmente. Si bien en 2010 el número de analfabetos es mucho menor que en los años setenta, y hay más niños de 0 a 5 años atendidos por programas de educación inicial y desarrollo infantil, también es cierto que en la cobertura de primaria y secundaria no hay diferencias dramáticas en los indicadores de los años setenta y los actuales.<sup>1</sup> En términos de inversión, Ecuador no logra recuperar las cifras de 1980: en ese año se invirtió el 5,4% del PIB en educación; en 2010 se llegó a un 3,7%. En el ámbito de la calidad hay avances y también retrocesos.

En este lapso, Ecuador transitó por varios caminos, volviendo desde 2007 a una ruta similar a la de 1950: protagonismo estatal y movilización social, aunque en condiciones nacionales e internacionales distintas. De la Guerra Fría pasamos a la globalización capitalista. En todo caso, los modelos económicos que se aplicaron tuvieron un impacto relativo, debido a la resistencia de los movimientos sociales y a una ejecución ambigua por parte de unas élites rentistas y oportunistas.

En estos 60 años hubo múltiples reformas educativas, la mayoría inconclusas y en desencuentro con los planes nacionales de desarrollo, cuando los

hubo. Sin embargo, algunas medidas promovidas por sectores medios progresistas y por los movimientos estudiantil e indígena lograron flexibilizar y democratizar el sistema. El valor más importante de todo esto fue su esfuerzo.

En 2010 el retorno a una idea de proyecto nacional y de desarrollo integral ubica a la educación nuevamente como un instrumento fundamental para impulsar los cambios desde un enfoque de derechos. Se abre un momento de grandes desafíos y oportunidades, si se sabe aprender del pasado y si se tiene la sensibilidad de entender los distintos roles del Estado y de la sociedad frente a las complejas demandas de la contemporaneidad.

## Educación 1950- 1980

### Reforma a la medida de las clases medias

#### 1. La hora del desarrollismo. El contexto

Desde la mitad del siglo XX hasta los años ochenta, Ecuador profundizó la tendencia modernizadora del Estado y de la sociedad que arrancó 50 años antes bajo los vientos del alfarismo. Sin embargo, el nuevo impulso se presentó en condiciones internacionales y nacionales cualitativamente distintas a las que propiciaron la vieja transformación liberal. El mundo acababa de vivir el horror de la Segunda Guerra Mundial, por lo que apostaba por la paz y el ejercicio de los derechos humanos; la disputa por el control del mundo entre el capitalismo y el socialismo inauguraban un nuevo tipo de Guerra Fría,

<sup>1</sup> En 1976 la cobertura de primaria era del 92%; en 2010, del 94%. En secundaria, en 1976 la cobertura fue del 40%; en 2009, del 58%.

cuya tensión marcó las políticas y las relaciones de la mayoría de países del globo, incluido el nuestro. A nivel nacional, se vivió el tránsito de la agroexportación a la exportación agrominera, del denominado “boom bananero” al “boom petrolero”, en medio de un esfuerzo por crear un nuevo modelo de desarrollo que debía llevar al país a superar su antigua vocación monoexportadora dependiente de los mercados mundiales, y conducirlo hacia una forma de producir y comercializar sobre la base de la industrialización. El populismo penetró las relaciones políticas, y los militares nuevamente tomaron el poder en medio de la lucha e inestabilidad políticas.

Los sectores campesinos impulsaron intensas movilizaciones bajo ciertos cambios de las haciendas; la clase media en crecimiento buscó más protagonismo a través de los maestros, los estudiantes universitarios y secundarios. Dicha movilización, en el marco de la Guerra Fría y de la propagación de propuestas político militares de izquierda en la región, entre las que se contaba la cubana, que tomó el poder en 1959, fue un impulsor adicional para iniciativas reformistas conservadoras promovidas por Estados Unidos, como la Alianza para el Progreso, que ensambló con el modelo “desarrollista” promovido por la Cepal desde finales de los años cuarenta.

Este modelo industrializador, de “sustitución de importaciones”, colocó en el centro de la iniciativa al Estado y demandó una importante movilidad social. El Estado debía planificar y crear las condiciones normativas, económicas y de infraestructura. La sociedad debía aportar mano de obra calificada y más consumidores. La ampliación del mercado interno fue una estrategia clave. Siendo así, se promovió la institucionalización de la planificación estatal para el crecimiento económico (desarrollismo), así como la apertura de una gran red vial junto a reformas agraria, tributaria y educativa.

### 1.1. La educación en los cincuenta

Los 50 primeros años del siglo XX fueron testigos de la consolidación de la educación fiscal. La presencia de la escuela administrada por el Gobierno central fue mayoritaria, con cerca de un 80%, los municipios ofertaban un 10% y la Iglesia el restante 10%.

Escuelas de educación primaria en 1947

Escuelas	Número	Porcentaje
Fiscales diurnas	2.451	76,5%
Fiscales nocturnas	45	1,4%
Municipales diurnas	323	10,1%
Municipales nocturnas	28	0,8%
Particulares diurnas	329	10,3%
Particulares nocturnas	13	0,4%
Total	3.189	100%

Fuente: Ermel Velasco (1947). Sección Estadística y Escalafón del Ministerio de Educación. Tomado de Julio Tobar (1948). *Apuntes para la educación laica en el Ecuador*. Imprenta del Ministerio del Tesoro. Elaboración: Milton Luna.

Ecuador, hasta estos años, puso un empeño especial en la educación rural. Del total de 3.189 escuelas primarias, 2.579 estaban ubicadas en el campo. Sin embargo, dichos establecimientos solamente ofrecían cuatro años de estudio, colocando a los niños rurales en condiciones de exclusión y amplia desventaja con relación a los niños urbanos que tenían seis años de estudio, requisito ineludible para continuar en el nivel secundario y luego en el universitario.

Si el acceso y oferta para la primaria era un hecho relevante, la oferta educativa para preprimaria, secundaria y universitaria era muy reducida.

Número de establecimientos educativos de todos los niveles, 1947

Establecimientos	Número
Preprimaria	62
Primaria	3.189
Secundaria	64
Universidad	6

Fuente: Ermel Velasco (1947). Sección Estadística y Escalafón del Ministerio de Educación. Tomado de Julio Tobar (1948). *Apuntes para la educación laica en el Ecuador*. Imprenta del Ministerio del Tesoro. Elaboración: Milton Luna.

El mejoramiento de la calidad educativa fue un tema relevante en el período. Hubo una preocupación permanente de las autoridades educativas, de los institutos normalistas y, particularmente, de los maestros por depurar la propuesta pedagógica, crear mejores condiciones de enseñanza en los establecimientos y elaborar materiales educativos que

mejoren los aprendizajes.<sup>2</sup> Sin embargo, buena parte del sistema educativo adolecía de deficiencias:

excesiva extensión de los programas de enseñanza, inadecuada selección del contenido de programas, falta de diferenciación entre los programas de estudio, divorcio entre el contenido de los programas de estudio y las necesidades del país, enseñanza generalista y excesivamente teórica, métodos de enseñanza pasivos y memorísticos.<sup>3</sup>

En el financiamiento, el aporte estatal, siempre insuficiente con relación a las necesidades, se evidenció en los montos de inversión. En 1947, el 17,5% del presupuesto nacional se destinó a educación.

## 2. Las propuestas del Estado en educación 1950-1980

### 2.1. Continuidad y ruptura

En estos años, la elaboración y gestión de las políticas nacionales dependen del Estado, siendo uno de sus principales operadores las Fuerzas Armadas, sobre todo cuando asumen el poder en los años sesenta y setenta. Sin embargo, la sociedad tiene un alto nivel de incidencia a través de partidos, gremios, sindicatos y asociaciones estudiantiles... Desde los años cincuenta surgen nuevos personajes. Detrás del Estado y de las políticas, a más de las fuerzas nacionales referidas, aparecen otros influyentes actores cuya intervención se explica por la mayor presencia en la vida nacional del juego geopolítico mundial y regional. En tal sentido, la política educativa estatal —que fue una estrategia clave en el proyecto nacional diseñado y ejecutado por actores internos y que sirvió sobre todo para la afirmación del Estado-nación— seguirá apuntalando el antiguo proyecto; mas, su sentido y objetivos serán orientados hacia la creación de condiciones sociales, políticas y económicas que favorezcan el desarrollo del capitalismo, en

<sup>2</sup> El énfasis de los docentes por investigar, elaborar y publicar textos escolares y documentos de debate pedagógico es un hecho altamente importante. En 1948, una investigación revela que hasta la fecha los profesores normalistas del Colegio Juan Montalvo habían publicado 158 textos y libros, y disponían de 76 obras inéditas en temas de pedagogía, psicología, historia, geografía, literatura, gramática, matemáticas, textos de lectura, etc. Julio Tobar (1948). *Apuntes para la historia de la educación laica en el Ecuador*. Quito: Imprenta del Ministerio del Tesoro, p. 142.

<sup>3</sup> Estas características del proceso educativo fueron denunciadas en un informe del Gobierno ecuatoriano a la Conferencia de Chile sobre Educación y Desarrollo Económico, Santiago de Chile, 1962. En Luis F. Bilbao (1980). *Economía y educación en el Ecuador a partir de 1960*. Quito: Banco Central del Ecuador, pp. 88-90.

un marco de relajación nacional y regional de las contradicciones sociales y políticas que impidan el derrumbe del "establecimiento" en nuestros territorios.

Luego del triunfo de la Revolución cubana —leído por los Gobiernos y por Estados Unidos como un signo claro de desestabilización del esquema de poder tradicional en América Latina— aparece con fuerza la estrategia de la Alianza para el Progreso promovida por Estados Unidos para frenar el avance socialista en la región. Este programa se ensambla con las estrategias de Naciones Unidas, y particularmente con la Cepal, que plantea un camino para superar el "subdesarrollo" de nuestros países. En el centro de la estrategia están el impulso al desarrollo, entendido sobre todo como crecimiento económico, y también líneas de redistribución de la riqueza, democratización de la sociedad y ampliación de las libertades políticas. Más en concreto, en la propuesta de la Cepal, el desarrollo debía darse vía industrialización como sustitución de importaciones y ampliación del mercado. En cualquier caso, el liderazgo del proceso recaía en el Estado central. Las recomendaciones de la Cepal y de Alianza para el Progreso colocaron diversos objetivos estratégicos.

- a) Aumentar el ingreso per cápita 2,5%.
  - b) Crecimiento del 5 al 6% anual.
  - c) Diversificar las actividades productivas de las economías.
  - d) Tender a una mayor repartición de la riqueza nacional.
  - e) Realizar reformas agraria, fiscal, administrativa, educativa.
  - f) Establecer planes de desarrollo.
  - g) Integración latinoamericana.
- (Bilbao, 1980: 121)

Como se ve, el paquete de políticas contempló una reforma educativa con el propósito de apoyar la construcción de capital humano necesario para impulsar el desarrollo industrial a través de fuerza de trabajo calificada, y la ampliación del mercado de consumidores. Para esto se diseñaron dos reformas educativas que se implementaron la una en los años sesenta, y la otra en los setenta.



## 2.2. Más "capital humano" y más consumidores en el plan ecuatoriano de educación 1964-1973

El desarrollo industrial y económico exigía diversas modificaciones del sistema educativo ecuatoriano, que debían apuntar hacia su mayor eficiencia en el acceso, con especial atención en el sector rural y mejor formación de los estudiantes. Se ponía énfasis en el sentido práctico de la enseñanza. El plan pretendía: armonizar los programas de estudio con las necesidades del país, particularmente con la económica; profundizar la formación técnica, y apuntalar el "desarrollo de la capacidad de análisis crítico, de invención creadora". Para esto se debían actualizar los programas de estudio, establecer iniciativas para aumentar la matrícula y reducir el analfabetismo. Cabe destacar la reforma normativa que confirmaba la educación primaria de seis años en las escuelas rurales y el establecimiento de dos ciclos en la secundaria: básica y diversificado.

## 2.3. Sentido práctico y nacionalista en el plan quinquenal de educación 1973-1977

En los años setenta, la reforma educativa dio continuidad a varios objetivos de los sesenta, sobre todo respecto al mayor acceso a todos los niveles y la culminación de los estudios; al sentido práctico y técnico de la formación de cara al desarrollo industrial, y al combate al analfabetismo. También estableció lineamientos más claros con relación a los roles de la educación en función del proyecto político del Gobierno "nacionalista y revolucionario" de las Fuerzas Armadas. En tal sentido, la educación generaría una formación no solo para el desarrollo, sino para la transformación de la realidad y la justicia social, para fortalecer el espíritu nacionalista de los ecuatorianos, y para impulsar la democracia a través de la mayor participación ciudadana de la población en las decisiones.

La participación no solo debía generarse por medio de los aprendizajes, sino por la implementación de modelos de gestión —en primera instancia— en el sector rural. Para esto se formarían "núcleos" en la educación rural: "Creación de un sistema de nuclearización, dirigido a conseguir una mejor administración y supervisión educativas, la utilización óptima de los recursos humanos y económicos, y la participación activa de la comunidad".<sup>4</sup> Este plan también

<sup>4</sup> Plan Integral de Transformación y Desarrollo de 1973-77, p. 375, en Junapla (1979). *Desarrollo y educación en el Ecuador (1960-1978)*. Quito, p. 16.

destaca dos temas poco abordados anteriormente: la capacitación y formación docente, y la reestructura administrativa del Ministerio de Educación hacia esquemas desconcentrados. Sin duda, gran parte de estas líneas influyeron o estuvieron presentes en las "reformas" de las siguientes décadas.

## 2.4. ¿Soberanía?: actores tras el Estado

Si el Estado fue el gran actor, tras él operaron grupos de poder e intereses nacionales tradicionales relacionados políticamente con los partidos Liberal y Conservador, con el populismo, con las Fuerzas Armadas, y, de modo cada vez más fuerte, influyeron agencias internacionales y Gobiernos. En el tema educativo destaca la gran actividad de los organismos como Unesco, OEA, Unicef, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (Usaid). Existe la asistencia técnica y financiera de países como Estados Unidos, Alemania Federal, Francia, Suiza. La influencia es tan importante que solo Unesco "entre 1963 y 1968 proporcionó al Ecuador 1.500 meses de trabajo de 80 expertos para dos proyectos" (Bilbao, 1980: 124). Esta situación relativiza el tema de la soberanía y de las decisiones de los Estados, en momentos que el Estado se erige en el gran actor.<sup>5</sup>

## 3. Más escuelas y matrícula.

### Lo que el Estado hizo en educación 1950-1980

El período 1950-1980 fue un gran momento para la educación ecuatoriana: aumentó de manera significativa el índice de matrículas en primaria y especialmente en secundaria, bajó el analfabetismo, aumentó el número de escuelas y colegios, más profesores ingresaron al magisterio y el presupuesto se incrementó sustantivamente, de manera especial en los setenta, años en los que el Estado recibió una enorme cantidad de divisas debido a la producción y exportación del petróleo.

A diferencia de lo sucedido en los otros niveles educativos, en preprimaria la tasa de matrícula creció muy poco en todos estos años: de 2,6 a 3,3%, menos de 1 punto en 16 años, lo que revela el escaso respaldo estatal y social para el desarrollo de esta importante etapa del aprendizaje.

<sup>5</sup> Este punto demanda un estudio más sereno y específico sobre el rol y el carácter de la cooperación y de los organismos internacionales en la elaboración, definición y ejecución de las políticas públicas y educativas.

	1959/1960	1975/1976
Población de 6 a 12 años	796.907	1'360.618
Niños matriculados	566.805	1'254.850
Tasa de matrícula	71,1	92,2
Porcentaje de matriculados en establecimientos privados	20,7	16,7
Tasa de deserción	22,9	6,4
Número de profesores	14.195	33.297
Porcentaje de mujeres en el personal docente	65,6	64,6
Porcentaje de profesores en establecimientos privados	25,6	48,0
Estudiantes matriculados por profesor	39,9	37,7
Número de establecimientos	5.340	9.641

Fuente: Luis F. Bilbao (1980). *Economía y educación en el Ecuador a partir de 1960*. Quito: Banco Central.

	1959/1960	1975/1976
Población de 13 a 18 años	546.788	943.765
Matriculados	63.222	382.711
Tasa de matrícula	11,6	40,5
Porcentaje de matriculados en establecimientos particulares	39,1	30,8
Tasa de deserción	19,9	8,7
Número de profesores	5.521	23.316
Porcentaje de mujeres en el personal docente	29,7	35,5
Porcentaje de profesores en establecimientos particulares	48,8	38,8
Estudiantes matriculados por profesor	10,6	15,9
Número de establecimientos	304	1.041
Porcentaje de establecimientos particulares	59,9	49,1

Fuente: Luis F. Bilbao (1980). *Economía y educación en el Ecuador a partir de 1960*. Quito: Banco Central.

Entre 1950 y 1976, el aumento de la matrícula en primaria fue significativo. La tasa pasó de 71,1 a 92,2% y, por supuesto, el número de profesores se duplicó: de 14.195 a 33.297. De la misma manera creció el número de establecimientos: de 5.340 pasó a 9.641.

Hubo también una mayor eficiencia del sistema, evidenciada en la reducción del abandono escolar. La tasa de “deserción” se redujo de 22,9 a 6,4%.

Sin duda, el resultado más relevante del esfuerzo de este período se observó en la educación secundaria, en la que se triplicó la matrícula. La tasa pasó del 11,6 al 40,5%.

En primaria, la “deserción” se redujo del 19,9 al 8,7%; el número de profesores aumentó 4 veces, de 5.521 a 23.316, y el número de establecimientos creció

de 304 a 1.041. En secundaria, la presencia del Estado se amplió y la del sector privado disminuyó. Si en 1959-60 el 59,9% correspondía a centros particulares, en 1976-77 este índice bajó a 49,1%. Lo mismo ocurrió en el caso de los docentes: en 1959-60 el 48,8% trabajaba en establecimientos particulares y en 1975-76 el 38,8%. En secundaria, al contrario de los otros niveles, las profesoras mujeres eran minoría: apenas el 35%.

Otro logro del “desarrollismo” fue el sostenimiento, durante todos los Gobiernos del período, de una política de educación de adultos. Bajo los conceptos de la alfabetización funcional, los analfabetos fueron integrados a un proceso que les permitió enlazar su educación con el aprendizaje de artes y oficios, e integrarse, en un buen número, al mercado laboral

y favorecer con ello el proyecto general de desarrollo. Si en 1963 hubo un 33,5% de analfabetos, en 1973-1974 llegó a un 25,4% (Bilbao, 1980: 152). Hubo una baja de 12 puntos en 10 años.

En todo este período se mantiene la tendencia hacia la atención de la educación rural. La fundación de más escuelas rurales con relación a las urbanas es notoria. Sin embargo, es probable que esa gran cantidad de establecimientos acoja a un número menor de niños que en la zona urbana, así como también que muchas de estas escuelas sean unidocentes o incompletas.

	1947	1959-60	1975-76
Escuelas urbanas	525	1.092	1.988
Escuelas rurales	2.579	4.248	7.653
Total	3.104	5.340	9.641

Fuentes: Ermel Velasco (1947), Sección Estadística y Escalafón del Ministerio de Educación. Tomado de Julio Tobar (1948). *Apuntes para la educación laica en el Ecuador*. Quito: Imprenta del Ministerio del Tesoro; y Luis F. Bilbao (1980). *Economía y educación en el Ecuador a partir de 1960*. Quito: Banco Central. Elaboración: Milton Luna.

Un cambio destacable de los sesenta fue la disposición de que las escuelas rurales impartan los 6 años de estudio. Con ello se extinguió la medida discriminatoria que reducía a 4 la educación de los niños del área rural, y que les impedía continuar sus estudios secundarios y universitarios.

En la primaria de 6 años se establecen 3 ciclos de 2 años cada uno, con la finalidad de proponer formas de trabajo pedagógico que permitan mejorar los aprendizajes de los niños según los niveles psicológicos, y reducir el abandono escolar mediante el reemplazo de exámenes anuales por exámenes de ciclo. La secundaria se dividió en 2 ciclos de 3 años: la básica y la diversificada. En esta última se introducen especializaciones que conducen a las carreras universitarias o a la formación de obreros calificados. Cabe destacar la supresión de los exámenes de ingreso para la secundaria, como una medida inclusiva, que permitió democratizar y ampliar el acceso a los colegios, aunque por ausencia de medidas integrales, tuvo efectos negativos en torno a la calidad.

Según la evaluación de Junapla, los cambios administrativos fueron limitados "debido sobre todo a la falta de capacitación del personal para asumir

nuevas responsabilidades".<sup>6</sup> El aumento de empleados en el Ministerio de Educación lo convirtió en una máquina pesada. Según el profesor Emilio Uzcátegui, existía: "una abultadísima burocracia en parte inútil y duplicada en que algunos sectores aún se estorbaban entre sí" (Uzcátegui, 1981: 236). Se destaca de todas formas la creación de un cuerpo profesional de supervisores para dar mayor eficacia al sistema. Por otra parte, la "nuclearización" rural que buscaba eficiencia y mayor participación de la población local —y así intentar conectar escuela y territorio, escuela y desarrollo— no tuvo mayor impacto. El plan pretendía extender los núcleos para toda la población rural hasta 1977. En la práctica se logró la conformación de 23 núcleos que agruparon a 360 escuelas, 900 profesores y 34.000 matriculados.<sup>7</sup>

Por desgracia, las evaluaciones de la Junta de Planificación no abordaron los temas de calidad educativa. Sin embargo, algunos datos pueden ayudar a acercarse a la realidad.

- a) Pervivencia en algunos nichos del sistema de formación memorística y autoritaria.<sup>8</sup>
- b) Promedio reducido de alumnos por profesor, que permitiría un mejor trabajo académico. Este fenómeno se presenta con mayor claridad en la secundaria que en la primaria. En los setenta hubo un promedio de 37 estudiantes por profesor en primaria y de 16 en secundaria.
- c) Mayor acceso de los estudiantes de sectores populares a materiales educativos. En los setenta el Ministerio de Educación repartió 8 millones de textos de castellano, matemáticas y ciencias naturales para primaria (Uzcátegui, 1981: 236).
- d) Buena cantidad de docentes fueron formados por los colegios normales, instituciones con alto nivel académico y profesional.
- e) A más del aumento de partidas docentes y de la capacitación masiva, el discreto incremento del salario, junto a la supresión de los normales, son los hechos más destacados.

<sup>6</sup> Junapla (julio 1977). *Evaluación del Plan Integral de Transformación y Desarrollo*. Resumen General.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 253.

<sup>8</sup> Testimonios de estudiantes primarios y secundarios del período.

En efecto, en el período dictatorial de los setenta, el salario docente se incrementó de manera paulatina, en el marco de un deterioro de la capacidad de compra debido a la incidencia de la inflación. Tal situación generó la permanente movilización de los profesores y de su gremio, la Unión Nacional de Educadores (UNE), que logró un alto nivel de protagonismo en oposición a la dictadura de los generales en el período 1976-1979.

Sueldo básico de los docentes 1972-1980 (en sucres)	
Año	Sueldo (en sucres)
1972	1.780
1974	2.000
1976	2.800
1978	3.000
1980	5.000

Fuente: Emilio Uzcatégui (1981). *La educación ecuatoriana en el siglo del liberalismo*. Quito.

La lucha de los maestros, junto con la vocación social del Gobierno de Jaime Roldós, dio como resultado un aumento significativo del salario docente en 1980.

En los setenta se ejecuta una de las decisiones más polémicas todavía no evaluada en su impacto en la formación docente y en la calidad educativa: la supresión de los normales, instituciones fundadas en los años 1900, que hasta la fecha habían aportado sustantivamente a la formación de calidad de los profesores del nivel primario. Los institutos superiores, Isped, que los reemplazaron, no han logrado los saltos de calidad esperados para los nuevos escenarios.

La importancia asignada a la educación en este período se evidenció en la priorización del tema en las políticas nacionales y en el presupuesto del Estado.

De 1940 a 1979, sin duda, hubo un aumento sostenido del presupuesto educativo, notándose mayor preocupación en los años setenta, debido a la mayor disponibilidad de recursos por parte del Estado por los extraordinarios ingresos petroleros. El presupuesto para educación con relación al presupuesto general del Estado pasó de 15,64% en 1940 a 25,21% en 1979.

Presupuesto nacional y presupuesto en educación 1940-1979 (en miles de sucres y valores corrientes)

Año	Presupuesto total	Presupuesto en educación	Porcentaje
1940	119.500	18.700	15,64
1950	388.230	76.760	19,77
1960	1'387.199	213.822	15,41
1970	6'216.800	1'321.841	21,26
1975	15'700.000	3'543.200	22,61
1979	25'800.000	6'530.000	25,21

Fuente: Luis F. Bilbao (1980). *Economía y educación a partir de 1960*. Quito: Banco Central. Datos tomados de presupuestos oficiales del Estado.

#### 4. Planificación educativa versus planificación para el desarrollo

Una de las principales conclusiones de las evaluaciones de la Junapla sobre la relación educación y planes de desarrollo entre 1960 y 1980, señala que no se dio una correspondencia decisiva entre la planificación y los resultados educativos alcanzados: "Aunque no puede aducirse una carencia de efectos relacionados con las proposiciones de dicho plan, lo cierto es que la correspondencia entre ellas y el modelo de desarrollo que se concretiza ha sido débil" (Junapla, 1979: 153). Las razones: el modelo y la planificación sufrieron distorsiones; carencia de apoyo político a la planificación; grandes recursos provenientes del petróleo canalizados al fortalecimiento de las élites y las clases medias; políticas educativas producto de la presión de los sectores medios, etc.

Como resultado de esto, los grandes logros de las reformas, expresados en mayor acceso, favorecieron sobre todo a las clases medias y a una expansión del empleo para actividades terciarias financiadas por recursos estatales. Con esto, las condiciones de inequidad y de escaso desarrollo del país se mantuvieron incólumes. Ciertamente, el modelo que arrancó en los cincuenta fracasó. No hubo desarrollo alternativo, por lo que pasó a la historia con el calificativo de "desarrollismo".

## 5. La sociedad vio, actuó y se movilizó: 1950 -1980

Según los analistas de Junapla, la movilidad y la movilización social fueron factores determinantes en el rumbo de la reforma educativa de los sesenta y setenta. Los logros más relevantes, como el aumento del índice de matrículas, el crecimiento de la oferta educativa —particularmente la secundaria en las urbes—, el ingreso a las universidades, el significativo incremento de personal docente y el aumento de burócratas en el Ministerio de Educación, serían una respuesta a fenómenos como el crecimiento urbano, el aumento poblacional, la presencia de más niños y jóvenes, y las demandas de estos por mejores oportunidades de educación y empleo. Al mismo tiempo, alentó dicho movimiento un Estado cada vez más rico que, en los setenta, de líder de un proceso de "desarrollo", se constituyó en la principal fuente de empleo para una clase media en expansión.

Un factor clave en los sesenta y setenta fue la intensa movilización de estudiantes universitarios y secundarios. La Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador (FEUE) y la nueva Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador (FESE) fueron instancias sociales que permanentemente interpellaron no solo al sistema educativo sino a la estructura política general. Su acción, más de una vez, fue gravitante en la política general y en las decisiones de los Gobiernos.<sup>9</sup> A mediados de los sesenta hubo un logro importante a favor del acceso: se obtuvo la eliminación de los exámenes de ingreso para la secundaria. A fines de esta misma década los bachilleres, con el apoyo de los universitarios, desplegaron intensas presiones para eliminar los exámenes de ingreso en las universidades, que termina con uno de los obstáculos para el ingreso, aunque pospone problemas de fondo. Tanto en los sesenta como en los setenta, universidades y colegios fueron clausurados, e incluso varios dirigentes fueron asesinados.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> "Fue en el 63 que comenzó una larguísima etapa de participación activa de los estudiantes del Mejía en la política, siempre en la línea de protesta y enfrentamiento con las fuerzas del orden". Edwin Guerrero Blum (1995). *Historia del Instituto Nacional Mejía*. Quito, pp. 172

<sup>10</sup> En 1969 los bachilleres y universitarios que lucharon por el libre ingreso fueron baleados, creándose un clima de alta tensión en el país. Cayó en esta acción el estudiante Carlos Rea Naranjo. En 1970 fue asesinado el presidente de la FEUE Milton Reyes y la Universidad Central fue clausurada. En los años setenta hubo una permanente presencia del movimiento estudiantil secundario. La famosa Guerra de los "cuatro reales" de abril de 1978 prácticamente creó un estado de sitio en la ciudad de Quito por la presencia de los militares en las calles intentando controlar la movilización estudiantil y popular en los barrios.

El discurso estudiantil secundario en los setenta, altamente politizado, no solo habló sobre el tema educativo de acceso, sino también incursionó inicialmente en el de calidad: "Por una educación democrática, científica y gratuita por personal docente calificado y capaz".<sup>11</sup>

El aumento del número de docentes fortaleció el gremio, que se convirtió también en instancia de protesta que priorizó el mejoramiento de la situación salarial de los profesores. Otro contingente permanentemente movilizado fue el sector campesino, que si bien poco argumentó por la educación, su sola presencia influyó para que los Gobiernos apuesten por medidas compensatorias, entre ellas, oferta educativa, como forma de neutralizar su protesta.

### 5.1. La clase media gana

Si bien el Estado aparece como el actor central de las reformas de los sesenta y setenta, es la movilización social, particularmente de la clase media, la que marca el rumbo de las iniciativas. La desbordante movilización social y las condiciones geopolíticas condicionan los pasos de la economía y dotan de un color específico a las reformas sociales y educativas. Las reformas sociales fueron inspiradas en discursos modernizadores y nacionalistas correspondientes a los parámetros de un Estado uninacional y homogeneizante, que no apuntó a integrar al país y al desarrollo, en condiciones de equidad, a otros sectores sociales excluidos como campesinos e indígenas. Fueron diseñadas para satisfacer las demandas de acceso a la educación y al empleo de las clases medias, así como de cierto sector industrial necesitado de fuerza de trabajo calificada. En todo caso, el gran empleador desde los setenta fue el Estado, con requerimientos burocráticos, fuerza militar y personal docente.

Los logros de las políticas educativas se observan sobre todo en el aumento de la matrícula para primaria y secundaria; sin embargo, temas de gestión y calidad también fueron parte de la agenda. Lamentablemente, evaluaciones sobre calidad no se hicieron y no se han hecho hasta la fecha.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Hoja volante, Campaña electoral para el Consejo Estudiantil del Colegio Mejía de la Lista Z en 1975-76.

<sup>12</sup> Carlos Arcos, al referirse a este período, habla de "reforma educativa por acceso", basado en las evidencias sobre aumento de matrícula; sin embargo, tal afirmación corre el riesgo de opacar las otras políticas que fueron más allá del acceso en este período, y que necesariamente formaron parte de la agenda de estos años. Carlos Arcos, "Política pública y reforma educativa en el Ecuador".



A partir de los años cincuenta, a más de la "sociedad civil" y las élites nacionales, las políticas públicas son notablemente influidas por determinantes geopolíticas como la Guerra Fría, los organismos internacionales y sus agencias, tanto las dependientes de la ONU, como de Estados Unidos y otros países.

## Educación 1980-2010. Acceso, calidad y rectoría: líneas maestras poco debatidas

### 1. Un momento diferente

La etapa que va desde los años ochenta —con la crisis de la deuda externa<sup>13</sup> como su marca inicial— y avanza a 2007 ha sido caracterizada como la “noche neoliberal”. Un modelo, sin embargo, no se aplica en forma pura; incorpora superposiciones y alcances diversos según el contexto. Las condiciones de producción, la presión social y la solidez del Estado matizaron en Ecuador un modelo que, pretendiendo ser arrollador, admitió pausas y mediaciones, híbridos y mixturas.<sup>14</sup>

Un modelo, igualmente, se configura de manera diversa según el sector y nivel del Estado. Economía, educación, energía muestran diverso ritmo en los cambios, igual que las esferas centrales y locales. Sus puntos de inicio son diferentes, y diferentes son sus modificaciones y resultados. La educación, por su naturaleza y deudas acumuladas, adoptó con tardanza los signos del modelo. Pero finalmente ingresó, a su modo, con acoplamientos y disonancias.

En grandes líneas, la fase se caracteriza por el repliegue del Estado como director y garante, el crecimiento de la privatización y mercantilización, el atropellado modelo de descentralización funcional, y las agendas de la cooperación internacional con peso significativo de préstamos y condicionalidades.<sup>15</sup> Como correlato, las voces de los actores sociales —el movimiento indígena en especial— ganan en vigor y diversidad. El sector educativo no fue lejano ni inmune a estas marcas del período.

En Carlos Arcos Cabrera y Betty Espinosa, coordinadores (2008). *Desafíos de la educación en el Ecuador*. Quito: Flacso.

<sup>13</sup> A principios de los ochenta, el problema de la deuda externa se agudiza por la imposibilidad de pago de muchos países. El tema quiebra la dinámica política y genera en gran parte el ajuste del modelo.

<sup>14</sup> Existe un debate no concluido sobre el grado de aplicación de los modelos. Hay autores como Pablo Lucio Paredes, que niegan la implantación de un modelo neoliberal propiamente dicho en Ecuador.

<sup>15</sup> Ana Esteves menciona cuatro recomendaciones del BM y el BID: mejora de logros académicos, formación docente, autonomía administrativa de escuelas y focalización. Proyectos ejecutores: Promecceb I y II (92-98) y EB/Prodec (92-99). Luego se implementó el programa Redes Amigas (98-2004) con lógica similar.

La justificación del cambio es similar para la educación y otros sectores, y casi idéntica para los países pobres: obesidad del Estado, ineficiencia e ineficacia, freno a la iniciativa salvadora del mercado. La estrategia que enterró el Estado benefactor e impulsó la apertura y desregulación fue la aplicación periódica de paquetes de ajuste y estabilización macroeconómica; el sector educativo siempre fue una de las víctimas preferidas de los "paquetazos".

#### 1.1. Las políticas emblemáticas

Las *prioridades de la política educativa*, con influencia de agendas externas, subrayaron la cobertura —y su avance en equidad— en un primer momento, y luego la calidad, enfocados siempre al nivel básico. Según autores como Carlos Arcos, acceso y calidad marcan dos momentos cualitativamente distintos. Nosotros creemos que las marcas esenciales del período no se alteraron, aunque los énfasis fueron distintos y el perfil del modelo se configuró con mayor claridad en los noventa. Vale señalar que la política sobre cobertura dio continuidad al impulso que tuvo en el período desarrollista: hasta 1976 la matrícula en primaria subió 20 puntos; la de secundaria se triplicó.

En el escenario estable de los ochenta —Roldós-Hurtado, Febres Cordero y Borja— destacan la atención a los maestros, la creación de partidas para ampliar la cobertura, atención a la primaria rural y educación intercultural. Los años de escolaridad aumentaron de 3,6 en 1974 a 5,1 en 1984. La relación profesor-alumno mejoró de 26,7 en 1979 a 21,6 en 1990. Los recursos, en cambio, disminuyeron de \$ 524 millones en 1980 a \$ 275 millones en 1989. La insignia fue el esfuerzo alfabetizador y sus programas: Roldós, 1980-84; MEC, 1988-1989; Leonidas Proaño<sup>16</sup>, 1988-89. (Fuente: Siise)

Año	Tasa analfabetismo
1970	25,8
1980	16,5
1990	11,7
2000	9,0

Fuente: Emilio Uzcátegui (1981). *La educación ecuatoriana en el siglo del liberalismo*. Quito.

<sup>16</sup> La Campaña de Alfabetización Monseñor Leonidas Proaño logró alta movilización; fue una propuesta vigorosa basada en los derechos, aporte especial de y para los estudiantes.

En lo social, lo relevante fue la irrupción del movimiento indígena (Dineib, 1988), que posicionará —sin retorno— la interculturalidad y el discurso de las diversidades en educación y todos los campos. Marcará también una nueva demanda social, antes dominada por las centrales de trabajadores.

En los años noventa —con influencia del Banco Mundial (BM) y el BID— se prioriza la descentralización, el fortalecimiento institucional y la calidad; la atención a la cobertura se mantiene en paralelo.

En la **descentralización** resalta el nuevo nucleamiento territorial (un ensayo en los setenta no prosperó) que pone su eje en la red escolar<sup>17</sup> de una zona homogénea. Aunque se apuntó a que esta unidad marcara el quehacer educativo desde la adecuación del currículo, en los hechos se priorizó la infraestructura, especialmente del centro matriz, el manejo de las partidas y cierto control sobre la asistencia docente.<sup>18</sup> La política buscó abrir frentes más fluidos de negociación con el gremio en lo local, bajar el peso directivo del Ministerio y atender al sector vulnerable rural y urbano-marginal, versión particular de la equidad en el período.

La opción por la **calidad** subrayó el carácter "superior" de esta política; sin embargo, el aporte en cobertura fue significativo y creó oportunidades para muchos excluidos. Su expresión por la tasa de matrícula se enriqueció al considerar, junto al acceso, la terminación de estudios. Temas como deserción o abandono, repitencia y sobreedad captaron atención y buscaron en la mejora de la calidad una respuesta. Cobertura y calidad establecieron nuevos nexos,<sup>19</sup> impulsados, además, por la evidencia de la enorme pérdida por las ineficiencias internas del sistema.

Los aportes significativos llegaron con la reforma curricular de 1996: se extendió el período de obligatoriedad a 10 años, ampliando el umbral educativo, se incorporaron mecanismos de consulta,<sup>20</sup> se

focalizaron esfuerzos en lectura y matemática, se incluyeron en el currículo destrezas y ejes transversales. Las evaluaciones ratificaron, sin embargo, un mal recurrente: la escasa llegada a las aulas, la ausencia de acompañamiento,<sup>21</sup> la frágil visión de sistema.

Una línea esencial de la calidad constituyó el montaje de Aprendo, primer sistema nacional de medición de logros académicos, tema al que Ecuador llegaba con retraso. El sistema monitoreaba periódicamente resultados en lenguaje y matemática a través de estudios complejos y costosos. Se han reconocido más aportes que errores,<sup>22</sup> por lo que se mantuvo la estrategia y sirvió de base para las nuevas propuestas. Creemos que Aprendo, junto al Siise, marcaron una nueva fase en el develamiento de la situación crítica del sistema educativo.<sup>23</sup>

Mencionamos de paso otros ingredientes de la reforma y la calidad. Uno de ellos fue el binomio capacitación docente-textos escolares que no mostraron signos alternativos, aunque se puede destacar la instalación de los círculos de estudio como estrategia innovadora. La infraestructura y equipamiento, que se atendieron sin articulación con la calidad, terminaron, por su visibilidad y corto plazo, llamando la atención más que los temas sustantivos.

Si bien el nivel básico fue prioridad, se destaca el esfuerzo en educación técnica. En el bachillerato predominó la delegación (Universidad Andina) o el total abandono;<sup>24</sup> no avanzaron tampoco las articulaciones con la básica y la superior; la falta de control y masificación de la modalidad a distancia empobreció la calidad. El preescolar avanzó lento, más por impulso de actores sociales que por el Ministerio de Educación.

Respecto a alfabetización, las inequidades siguieron presentes, como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

<sup>17</sup> Las redes se establecen en una zona homogénea (administrativa, cultural), nuclean a 8-12 escuelas, una de las cuales hace de matriz con oferta de 10 grados y servicios para todas. Se busca enlaces con las comunidades.

<sup>18</sup> La práctica tradicional consagró —sin respaldo— cierta propiedad de la partida en manos del docente; cuando este se trasladaba, la institución perdía esa partida. En ocasiones significaba el cierre de instituciones.

<sup>19</sup> Por mucho tiempo se trataron de forma aislada los dos problemas. Gradualmente se reconoció que la calidad era el ingrediente central para evitar la deserción y potenciar los logros en cobertura.

<sup>20</sup> La reforma se autodefinió como "consensuada" por el proceso de socialización y consulta. A pesar de sus debilidades, fue interesante la inclusión de actores como empresarios, comunicadores, academia.

<sup>21</sup> La evaluación fue realizada por el Ministerio de Educación y sirvió de base para la nueva actualización de 2010.

<sup>22</sup> Entre las críticas (gremio y otros) constan: muchos contenidos no enseñados, ausencia de temas claves, débil uso en decisiones y la utilización estigmatizadora de resultados sin alternativas de superación.

<sup>23</sup> Los datos del Siise y de Aprendo evidenciaron nuevas lecturas de los problemas: bajos resultados y sin mejora, profundas inequidades, retraso significativo con relación al resto de América Latina.

<sup>24</sup> Para mayor análisis del bachillerato, ver Rosemarie Terán, *Impactos de la mundialización educativa con énfasis en bachillerato*, y Betty Espinoza, *Organización, financiamiento y asignación en bachillerato*.

Urbano	5,1
Rural	17,1
Indígena	28,2
Mestizo	7,5
Blanco	6,7
Afroecuatoriano	12,6
20% más pobre	20,7
20% más rico	1,5
Hombres	7,4
Mujeres	10,7
<b>Total país:</b>	<b>9,1%</b>

Fuente: INEC, ECV, año 2006.

Las propuestas de fortalecimiento institucional apuntaron a modernizar el aparato estatal mediante el desarrollo de capacidades y mayor eficiencia.<sup>25</sup> Coherente con las líneas de los proyectos dominantes, fueron priorizadas la estadística, infraestructura y equipos, mapa escolar y, con nuevo ordenamiento, la supervisión.<sup>26</sup> Aunque los sistemas de información continuaron revelando su debilidad, el esfuerzo fue importante; se empezó a contar con datos desagregados claves para la toma de decisiones, por provincia, por zona, por género, por etnia.

<b>Disminución del gasto social</b>
Año 1981: 13,5% del PIB
Año 1984: 11,4% del PIB
<b>Incremento de deuda externa</b>
Año 1971: 16% del PIB
Año 1981: 42% del PIB
Crecimiento de deuda externa. Casi 22 veces entre 1971 y 1981

La *dirección y rectoría del sector* se debilita críticamente en el período, mostrando una cara del modelo. Fruto de los ajustes económicos, los recursos disminuyen afectando las innovaciones.<sup>27</sup> Junto a ello, el aparato pierde poder con el surgimiento de las “unidades ejecutoras” que administran los grandes

<sup>25</sup> Dos ejemplos de ineficiencia: imprecisión del número y asistencia de docentes; duplicidades en la dirección de temas de bachillerato (cuatro instancias ministeriales se cruzaban en sus funciones).

<sup>26</sup> La supervisión también fue organizada de diversa manera. Se establecieron Unidades Técnicas Territoriales (UTE), para racionalizar y potenciar el trabajo. Esta línea avanzó más que el mejoramiento del rol.

<sup>27</sup> El presupuesto para educación pasó de 21,72% en 1985 a 17,01% en 1990 y a 8,01% en 2000.

proyectos y absorben los mejores cuadros.<sup>28</sup> Otros factores agravantes: el poder del gremio docente en el gobierno del sector;<sup>29</sup> el grado de autonomía de sectores ligados a la Iglesia y a la educación privada, la ausencia de propuesta interna y respaldo social. En el período, la clase media continúa su éxodo hacia la escuela privada, en busca de una noción ambigua de calidad. A nivel regional, Ecuador acababa con poco entusiasmo y originalidad la apuesta internacional de la Educación para Todos (EPT).

Hacia “afuera” la situación no fue mejor. El Ministerio se desresponsabilizó de muchas funciones y poblaciones. El vacío se cubrió en fragmentos dispersos por múltiples iniciativas (ONG, gobiernos locales, cooperación, Iglesia) de diverso alcance y con efectos contrarios: agudización de la atomización y la desigualdad, por una parte, y servicios innovadores locales por otra.<sup>30</sup> Las reformas actuales se han levantado sobre algunos de estos aportes.

El tema educativo tuvo una dinámica errática en el período. Cierta visibilidad alcanzada con las reformas se desvanece al final, agudizada por la crisis política: Gobiernos sucesivos de Mahuad, Noboa, Bucaram, Alarcón, Gutiérrez. La turbulencia política ocasionó alta rotación de autoridades (duración promedio de ministros de educación: nueve meses), interrupción de planes, propuestas personalistas, tendencias clientelares, crisis continuas de gobernabilidad, señales de corrupción, etc. En un escenario así, la cuestión educativa deja de ser preocupación de la política o emerge casi exclusivamente cuando los escándalos son insostenibles. El sector volvió a deambular a la orilla de las grandes declaraciones. Contradictoriamente, desde la sociedad civil se levantan propuestas frescas con métodos distintos, contenidos audaces, visiones integrales. La producción de información crítica se incrementa mucho: observatorios, centros de investigación, materiales de colectivos sociales y universidades, secciones especializadas en medios de comunicación.

<sup>28</sup> Los proyectos BID y BM se dirigían desde unidades casi externas similares a ministerios paralelos. No pudieron al final reinsertar las propuestas en el Ministerio. Las redes cubrieron al 10% de estudiantes.

<sup>29</sup> Durante estos años, la UNE y dirigencia afín al partido MPD fueron creando un aparato de gran poder en las decisiones, movimientos de personal, soportes sociales: cesantía, vivienda, crédito.

<sup>30</sup> Temas de derechos humanos, especialmente de infancia y mujeres, educación de adultos, relación con la comunidad, capacitación docente, protección ambiental, identidad cultural.

## 1.2. Voces en camino

Durante el período se vive un proceso de mutaciones en los actores sociales. Reconociendo que no hay trayecto lineal ni único, vale la pena una mirada a esta dinámica, que provoca ajustes al modelo y posibilita corrientes innovadoras, cuyos contornos apenas hoy se definen.

Una dinámica refiere a la composición de actores. La UNE, con su dirigencia cooptada por un partido político, monopoliza la interlocución, desde adentro y desde afuera del aparato, y dirige los conflictos casi siempre a su favor.<sup>31</sup> La arena política de las negociaciones lo enfrenta sin rivales con las autoridades. Junto a sus jóvenes aliados de FESE y FEUE cumple una doble influencia: contiene varios embates privatizadores del modelo y, por otra parte, debilita la calidad y confianza en la educación pública.

En el camino, sin embargo, se configuran voces de actores históricos o nuevos que emergen coloreando agendas y estrategias. Con diverso signo figuran los indígenas con sus instancias, movimientos de derechos con sus observatorios y ONG, instancias académicas con sus informes críticos, movimientos ciudadanos como el Contrato Social con acceso a la opinión pública, varios gobiernos locales. Otros sectores como frentes de la juventud no logran posicionarse, aunque levantan nuevas instancias y propuestas: derechos, cultura, trabajo.<sup>32</sup>

Una segunda dinámica valora el enriquecimiento de las propuestas. La lectura docente predominante, con altos tintes corporativos e inmediatistas va agotándose para dar paso a miradas más integrales y propositivas: visión desde los derechos, desde la "otra cultura", desde la ciudadanía. La diversificación de la agenda llegó algún momento también al gremio, que incorporó temas como descentralización-privatización, financiamiento, etc.

Un tercer desplazamiento se observa en las estrategias. La línea predominante de chantajes y huelgas pierde fuerza y legitimidad al final del período. Aparecen otros signos: movilizaciones menos violentas y alineadas con la cultura, presencia en la opinión pública, componente ético junto al político y técnico. Y sobre todo con un ingrediente propositivo

<sup>31</sup> Milton Luna recoge en un estudio la gama de reivindicaciones del gremio y la frecuencia, duración e impactos de las huelgas nacionales organizadas. *Estudio de los conflictos en Ecuador*, Orealc, Unesco.

<sup>32</sup> Agenda Política de la Juventud, junio 1996. Foro Nacional de la Juventud.

potente y sustentado<sup>33</sup> que supera las posturas exclusivamente críticas y confrontativas.

Finalmente, se aprecia la emergencia de propuestas desde actores locales, que valoran la educación en el desarrollo territorial. Posiblemente en estos espacios —pocos y localizados— es donde se construyen alternativas más integrales e innovadoras. Municipios indígenas como Cotacachi, Otavalo y otros del austro<sup>34</sup> aparecen a la vanguardia. El rol de estos actores —junto a otras circunstancias— matiza el modelo y muestra el agotamiento del Estado central para generar alternativas. Las reformas —bandera de las políticas públicas— florecieron y se marchitaron sin agotar sus potencialidades ni aprender de sus experiencias.

## 2. Signos nuevos y recurrentes. Debates y desafíos

El período de signos neoliberales llega a su límite —sin colapsar— en 2000, en medio de una crisis económica y política.<sup>35</sup> A nivel de las expresiones sociales, el principal movimiento —el indígena— anteriormente unificado, con cuotas de poder y alta capacidad de movilización, ingresa en un período de crisis y división que lo debilita. Otros actores tradicionales atraviesan procesos similares: trabajadores, empleados públicos, estudiantes, campesinos. La declinación de estas instancias, sin embargo, coincide con la emergencia de una participación social nueva, un movimiento ciudadano urbano fundamentalmente, con nuevos perfiles organizativos, con expresiones variadas y composición social diversa y compleja, con inédita presencia pública y mediática, con estrategias innovadoras de movilización, alianzas y articulaciones.

Estas corrientes de multitudes ciudadanas logran tal poder que provocan cambios en la alta esfera política, siendo el derrumbe de Lucio Gutiérrez hito relevante. La nueva ola social se canaliza a través de una extraña y sorprendente convergencia —Alianza PAIS—,

<sup>33</sup> El Contrato Social por la Educación, primera instancia ciudadana, posiciona agendas innovadoras en la opinión pública, compromete a actores políticos, especialmente en momentos electorales.

<sup>34</sup> Varios estudios universitarios —Flasco, Universidad Andina, otros— han destacado los aportes de los modelos locales de desarrollo. En todos ellos, la educación ocupa un sitio destacado.

<sup>35</sup> La crisis económica terminó con cierre y quiebra del sistema financiero, devaluación y cambio del patrón monetario y sucesión de Gobiernos, cuestionados por sus prácticas populistas y corruptas.

que se siente encarnada en la figura de Rafael Correa, desde cuya presidencia pone en marcha múltiples reformas, sobre todo en la estructura del Estado (más de 10 nuevas leyes orgánicas). No se cuenta a estas alturas con evaluaciones integrales, por lo que más bien se trazan problematizaciones y desafíos.

### 2.1. ¿Sector revalorado y en exposición?

Una señal significativa es la revalorización del sector educativo, después de un diagnóstico crítico a su calidad y equidad. Pocas veces<sup>36</sup> la educación aparece tan nítidamente valorada como clave del desarrollo y la vocación social. La apuesta es total, y supera al sector para integrar un discurso de Gobierno. La opción por la educación se acompaña de nueva normativa, Plan Decenal, respaldo y estabilidad de autoridades, y dotación de recursos.

En lo normativo destacan la Constitución<sup>37</sup>, que eleva el protagonismo de la educación para el desarrollo social, el ejercicio de derechos y el buen vivir, hasta la nueva Ley Orgánica de Educación Intercultural, la Ley de Educación Superior y normas dirigidas a la carrera docente.<sup>38</sup>

La estrategia de mediano plazo se plasma en el Plan Decenal y sus ocho políticas: unas aluden a niveles y otras a aspectos transversales (docentes, calidad, financiamiento). El contenido y alcance de tiempo no sorprende tanto como su legitimación social mediante plebiscito.

El respaldo al sector se ha expresado en una continuidad inédita de autoridades, apoyo político directo, exhibición de logros, refuerzos vía alimentación escolar, servicios de apoyo y bonos;<sup>39</sup> estos últimos generan, en muchos casos, igual o mayor atracción que los aprendizajes (con el peligro de distorsionar misiones y roles). El respaldo, finalmente, ha implicado espaldarazos en temas polémicos, como la declaración "apresurada" de patria alfabetizada, o la distribución de cupos en Quito por la vía de la meritocracia sin mayor consideración a los derechos.

<sup>36</sup> Aparte de la propuesta liberal se distinguen valoraciones significativas con Rodríguez Lara y Roldós.

<sup>37</sup> Constitución 2008: la educación es un derecho a lo largo de su vida, un deber ineludible del Estado, un área prioritaria de la política pública y de la inversión estatal, garantía de la igualdad e inclusión.

<sup>38</sup> En su parte doctrinaria la Ley Orgánica de Educación Intercultural recupera el espíritu de la Constitución y demás principios contemporáneos sobre el cambio educativo. Sin embargo, en su parte orgánica tiene vacíos y definiciones que dificultarán la propuesta de transformación.

<sup>39</sup> El bono de desarrollo humano (\$ 35 por mes a familias necesitadas) compromete a apoyar la educación infantil.

Políticas del Plan Decenal, 2006-2015
Universalización de la educación inicial de 0-5 años.
Universalización de la educación básica de 1º a 10º
Incremento de la población estudiantil de bachillerato (75%).
Eradicación del analfabetismo y mejora de educación a adultos.
Mejoramiento de infraestructura y equipamiento.
Mejoramiento de la calidad y equidad.
Revalorización de la profesión docente.
Aumento anual del 0,5% del PIB para educación.

El aumento de recursos es notable. La participación del gasto educativo dentro del PIB, según el Ministerio de Finanzas y el Banco Central, ascendió del 1,8% en 2000 a 3,7% en 2010. En el mismo período el gasto corriente ascendió de cerca de 300 millones a 1.800, mientras el gasto de inversión lo hizo desde casi cero a cerca de 400 millones.

Algunos datos sobre avances en educación (ME, Rendición de cuentas, 2009)
Tasa de escolarización. Básica 94,9%. Media 76,5%.
Evaluación. Maestros año 2009, 22 mil. Estudiantes año 2008, 800 mil.
Inversión en infraestructura. Año 2009, 326,2 millones de dólares. (52 entre 1997-2005)
Supresión del cobro de 25 y 30 dólares que se pedía a las familias.
Uniformes para estudiantes. Año 2009, 810 mil.
Desayuno y almuerzo. Año 2009, 1,4 millones de estudiantes. Cobertura a 120 días.
Ingreso de nuevos docentes. Año 2009, 5 mil puestos ocupados.
Tasa de analfabetismo. Año 2009, 7,6% (cifras del INEC).



Tres tópicos merecen reflexión. Uno, sobre si el Plan Decenal sería la expresión del carácter “de Estado” de las políticas, así como su inclusión en planes de desarrollo, su financiamiento, su carácter guía para proyectos y su legitimidad vía plebiscito. Esta última marca es la mayor innovación, puesto que planes centrales de mediano plazo se diseñaron en el pasado (Plan Ecuatoriano de Educación 1964-73, Plan Quinquenal de Educación 1973-1977). Todo indica que el Plan Decenal alude más a una suma de reformas, a un ordenador de mejoras e inversiones, antes que a un proyecto identitario sustentable y coherente con el buen vivir.

Un segundo tópico se refiere a la supresión de obstáculos al ingreso, que genera aumento de la matrícula e incluso algún desplazamiento hacia la escuela pública. Entre ellos sobresalen: entrega de textos y uniformes, aportes al transporte, alimentación escolar, incentivos desde el bono de desarrollo humano; y, sobre todo, eliminación de las cuotas “voluntarias” de las familias, logrando un paso esencial en la opción por la gratuidad. Aunque está por verse la sostenibilidad y articulación de estas políticas, son, sin duda, un aporte relevante de los últimos años.

Un tercer punto alude a las políticas de comunicación. Nadie cuestiona el derecho de un Gobierno a difundir sus logros, pero sí la utilización de datos sin suficiente rigor, como resultó la declaración de patria alfabetizada,<sup>40</sup> el aporte de las Escuelas del Milenio, las capacitaciones masivas. Contradictoriamente, otros avances sustantivos —pero menos espectaculares—, como actualización curricular, reordenamiento orgánico, textos, descenso del trabajo infantil, han sido poco socializados. En este campo, la veeduría social ha sido crucial para que el debate supere las “cosas” y se pronuncie sobre lo trascendente. El análisis de textos del Contrato Social y varias universidades (2008 y 2010) han sido hitos de crítica y propuesta.

## 2.2. ¿Rectoría recuperada y excluyente?

La recuperación de la rectoría del Estado —bandera del régimen y del Ministerio— ha sido bien valorada, dada la fragmentación, el desorden y la dispersión reinante, y dado el control que el gremio

<sup>40</sup> La declaración se hizo en un estadio, con el respaldo de la Unesco. Luego se cuestionó las cifras (la tasa no llegaba al 2,8 exhibido sino a 7,76%). Hoy están en proceso estudios especiales y un juicio político.

logró en el gobierno del sector. El debate gira alrededor del perfil con que se construye esa rectoría, un perfil centralista y excluyente o uno de carácter democrático. Los principios de participación se ponen en entredicho así como la posibilidad de aprovechar el acumulado que portan los actores sociales. Todo indica que el éxito de las reformas precisa alianzas, alianzas que entrañan una nueva manera de planificar, evaluar, soñar la educación.

La rectoría muestra inconsistencias. Varios programas —aún sin considerar la educación privada— siguen encapsulados en determinados sectores y temas,<sup>41</sup> y son sostenidos por acuerdos internos o de cooperación. Más allá de las innovaciones, un proyecto y un trayecto integral de cambio aún no se construyen ni se instalan. Una especie de pilotajes reiterativos ronda el Ministerio de Educación. Otra vez, el debate y la propuesta participativa aparecen como aportes para ganar en convergencia.

La rectoría tiene una tensión no resuelta con la cooperación internacional. Hay avances en torno a soberanía y alineamiento hacia las metas nacionales; sin embargo, la concreción de acuerdos y la canalización de recursos tienen aún trabas. Despejarlas en pro de nuevas armonías, en donde no sea excluyente el principio de soberanía con el de diálogos y encuentros, potenciaría los aportes de aliados externos, que también los hay. Otros temas siguen en debate: endeudamiento, articulación, rendición de cuentas, aspectos comunes y particulares. Hay implicaciones que superan lo nacional, pues involucran agendas internacionales en las que se ha comprometido el país. Se vislumbra que las Metas 2021 lideradas por la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) serán la agenda en la próxima década.

En esta línea se ubica el cambio organizativo apoyado por la Senplades;<sup>42</sup> un nuevo modelo de gestión interno basado en procesos, y uno territorial que articula circuitos y distritos que asegurarían todos los servicios. Las voces disonantes aluden al escaso involucramiento de actores.

<sup>41</sup> Escuelas del Milenio, asociadas a Unesco, saludables, lectoras, gestoras de cambios, verdes, seguras.

<sup>42</sup> Se destaca la organización por procesos: gobernantes, agregadores de valor, habilitantes. Nuevo ordenamiento territorial: circuitos y distritos. Baja descentralización. Ver estatuto orgánico, Ministerio de Educación (ME).

### 2.3. ¿La hora de la calidad?

Las reformas del Ministerio de Educación son múltiples: educación inicial, alfabetización, currículo, rol docente, gestión. Sin minimizar el esfuerzo en cobertura, infraestructura y equipos, el desafío prioritario inequívoco es la calidad. Esta política se muestra más potente e integral que en el pasado. Incluye líneas estratégicas: modelo educativo, estándares, currículo, capacitación, textos, evaluación. Opera desde una Subsecretaría de Calidad con abundantes recursos. La nueva Ley Orgánica de Educación Intercultural —con temas polémicos poco debatidos— dará soporte a estas iniciativas.

Aunque es prematura una valoración global, se aprecia que las reformas se han recibido con apertura cautelosa.<sup>43</sup> Se visualizan puntos de debate: sello tecnocrático y escasa socialización; reformas paralelas de diversa calidad; formación y evaluación docente y negociaciones con el gremio; visiones y estrategias en alfabetización; calidad y uso de los sistemas de información.

El acceso ha sido apreciado como una estrategia menor, un paso previo a la calidad y un resultado que se logra para siempre. Es necesario repensarlo en tres vías: la ampliación de oportunidades y por tanto su aporte a la equidad; su crecimiento desde la básica a otros niveles (inicial, bachillerato) y la retención. Lo último evidencia el problema del abandono y repitencia, que no se resuelven solo con bonos y comedores sino con ataque directo a la calidad.

Bajo la óptica de la integralidad y reformas, merece reflexionarse sobre la “unidad de cambio”. La dirección de los esfuerzos al maestro considerado individualmente —especialmente la capacitación— ha mostrado sus límites, ratificados además por estudios.<sup>44</sup> Habrá que ver en esta línea el rol que se asigne a escuelas, circuitos y distritos. Y también la incidencia que tendrá la supresión del rol de los municipios en la gestión de la educación.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> El currículo difundido en un evento local, en la web del ME y la prensa escrita, no tuvo mayor eco. En principio, no ha merecido debate como corresponde a su trascendencia.

<sup>44</sup> Estudios revelan la importancia de trabajar la escuela como unidad; es en ella en donde cobran sentido y se pueden aplicar y seguir capacitaciones, textos, etc. El Programa EGC del ME adopta este enfoque.

<sup>45</sup> La nueva Ley de Educación y el Código de Ordenamiento Territorial reducen el rol de los municipios a la operación en infraestructura y gestión. Algunos municipios cuestionan este cambio.

El rezago educativo demanda otra reflexión mayor. Según un estudio preliminar,<sup>46</sup> para el período 2003-2009, “el 61,8% de la población de 15 y más acusa algún nivel de rezago educativo. Esto significa que más de 6 millones de personas requieren alfabetizarse, completar la educación básica y obtener el título de bachiller”. La cifra revela con crudeza los problemas de calidad (sobre todo la llamada “deserción”), y pone en jaque las iniciativas de campañas veloces de alfabetización que no miran el conjunto de la situación de jóvenes y adultos dentro y fuera del sistema.

Finalmente, cabe una mención sobre una ausencia: educación y desarrollo, y por lo mismo la construcción de un proyecto educativo nacional alineado con el buen vivir, que implica interculturalidad,<sup>47</sup> equidad, derechos. Alude también a apuestas que sobrepasan lo escolar y el sector para acercarse a la sociedad del conocimiento. Los aprendizajes se vislumbran al interior de un nuevo sistema que teje lo formal, lo no formal, lo informal, en una nueva síntesis. Quizá el tema de la educación de jóvenes y adultos a lo largo de la vida (hoy reducido a una visión limitada de alfabetización y educación compensatoria) pueda abrir estos nuevos horizontes.

### 2.4. ¿Aterrizaje o final de un encantamiento?

Como todo el régimen, la educación vive un momento de definiciones. Los discursos y reformas muestran primeros frutos; el encantamiento empieza a teñirse con algunas incertidumbres y desencantos. Y aunque el tiempo y los datos no son suficientes, son oportunas las evaluaciones integrales, participativas y proyectivas que se solicitan desde diversos frentes.

El interrogante clave gira en torno a la calidad de la calidad. A los atributos con que aterrizan las propuestas, con los sujetos concretos y desde las condiciones existentes. A la distancia entre el discurso y la aplicación, entre los principios y los procesos y resultados reales. Al carácter de las reformas: cambios estructurales o más y mejor de lo mismo.

<sup>46</sup> Estudio de Cecilia Amaluiza, auspiciado por el Contrato Social por la Educación. *Rezago educativo: barrera a vencer para el Buen Vivir*. Ecuador, 2011.

<sup>47</sup> Es relevante valorar el tránsito en la interculturalidad. Antes aparecía como una cuestión de los indígenas; hoy como un eje transversal para todos, que incluye pero supera la diversidad étnica.

La ampliación y cualificación de la participación aparece también como desafío sustantivo. Los actores del Estado —parlamentos o gobiernos locales— y de la sociedad civil han aumentado y se han diversificado. La convergencia y la apertura, sin embargo, aún no son marcas dominantes.

El debate sobre participación apenas se inicia. La apuesta estatal inclinada a institucionalizarla o ritualizarla tiene reparos. Desde la sociedad se aboga por roles más abiertos y autónomos, al tiempo que se construyen inéditos procesos de exigibilidad y justiciabilidad del Derecho Humano a la Educación (DHE). Se aspira también concertar un acompañamiento social vigoroso que combine crítica y propuesta, ejercicio político y ética, compromiso sectorial y visión de país. Resulta imperativo superar las reformas periódicas, inconclusas, superpuestas, con una ruta involucradora y sostenida de cambio, alineada insobornablemente con el ejercicio pleno del DHE. La crisis educativa y la oportunidad histórica no admiten dilaciones.

Noviembre, 2010

## Bibliografía

- Arcos, Carlos y Espinosa Betty, editores, (2008). *Desafíos de la educación en el Ecuador: calidad y equidad*. Quito: Flacso.
- Bilbao, Luis F. (1980). *Economía y educación en el Ecuador a partir de 1960*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Código de Reordenamiento Territorial* (2010). Asamblea Nacional.
- Colegios Juan Montalvo y Manuela Cañizares (1951). *Libro del Cinquentenario, 1901- 1951*. Quito: Imprenta del Ministerio de Educación.
- Contrato Social por la Educación (2007). *Educación ¿para qué?* Quito: Contrato Social.
- Espinoza, Betty. "Organización, financiamiento y asignación en bachillerato". En Arcos, Carlos y Espinosa Betty, editores. (2008), *Desafíos de la educación en el Ecuador: calidad y equidad*. Quito: Flacso.
- Foro Nacional de la Juventud (junio 1996). *Agenda Política de la Juventud*.
- FEUE (1972). *Informe de la directiva al XXV Congreso Nacional, 1968-1969*. Quito.
- Guerrero Blum, Edwing (1995). *Historia del Instituto Nacional Mejía*. Quito.
- Junapla. *Plan Integral de Transformación y Desarrollo del 1973-77*, Quito.
- Junapla (1979). *Desarrollo y Educación en el Ecuador (1960-1978)*, Quito.
- Herdoíza, Diego (2010). *Apuntes para tesis sobre educación municipal en la ciudad de Quito*.
- Luna, Milton (2004). *Estudio de los conflictos docentes en Ecuador*. Orealc, Unesco. Inédito.
- Mena Soto (1968). *De la dictadura militar al quinto velasquismo*. Quito.
- Paladines, Carlos (julio 1995). "Ecuador: Historia de reformas educativas inconclusas". En *Educación, crecimiento y equidad*. Cordes, BID.
- Ponce, Juan. *La educación básica en el Ecuador: problemas y propuestas de solución*. SIISE.
- Simón Farith. *La educación en la Constitución Ecuatoriana de 1998*.
- Terán Najas, Rosemarie. *Impactos de la mundialización educativa con énfasis en bachillerato*.
- Tobar, Julio (1948). *Apuntes para la historia de la educación laica en el Ecuador*. Quito: Imprenta del Ministerio del Tesoro.
- Orealc, Unesco (2007). *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos*.
- Uzcátegui, Emilio (1981). *La educación ecuatoriana en el siglo del liberalismo*. Quito.
- Yáñez Cossío, Consuelo. *La educación indígena en el Ecuador*. Estudio introductorio.

# TENDENCIAS EN LAS OPORTUNIDADES Y ACCESO DE LOS ESTUDIANTES A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

**David Post**

*Profesor de Pennsylvania State University, invitado por la FLACSO Sede Ecuador*

La Constitución del Ecuador —al igual que la de la mayoría de democracias— considera que el acceso equitativo a la educación y la igualdad de oportunidades educativas, incluyendo las oportunidades para la educación superior, son inviolables. La etnia, el género, la condición de pobreza o el origen geográfico son factores que, en un mundo ideal, tendrían poco impacto en las posibilidades de los individuos para desarrollar su potencial humano creativo y para expandir su capacidad productiva dentro del sistema educativo. Idealmente, la Constitución ecuatoriana debería garantizar que la adquisición de destrezas profesionales no dependa de factores como el nacimiento, o los recursos naturales y culturales, que son meramente incidentales en la capacidad de crecimiento de los ciudadanos. Los ideales constituyen metas que deben alcanzarse a través de un esfuerzo continuo, pero para ser realizadas deben existir medios que permitan evaluar el progreso hacia dichas metas. Hasta ahora, ha habido escasos intentos de medir el estado actual o el progreso hacia la consecución de la igualdad de acceso a la educación en Ecuador. No ha existido ninguna documentación de las tendencias del país en cuanto a la evolución de las oportunidades educativas. Esto se debe, en parte, a la falta de información consolidada de todas las universidades ecuatorianas, que sea precisa y comparable, acerca de los estudiantes que se inscriben y que completan los distintos programas de estudio; especialmente, no existe la información que sería útil para la comprensión del rol de los recursos familiares y de la procedencia social de los estudiantes.

Para solventar este desconocimiento acerca del acceso de los estudiantes, el presente estudio utiliza datos de los censos de población de 1990 y 2001, junto con los datos de las Encuestas Nacionales de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu) desde 1988. El propósito de esta investigación es ofrecer una visión indirecta de los impactos cambiantes del género, la etnia, el idioma, el ingreso familiar y la región de procedencia. Los resultados de este análisis, a pesar de ser indirectos, servirán de guía a los hacedores de política en Ecuador, en la construcción de un nuevo sistema de información para la educación superior.

## Marco teórico

En todas las sociedades, la educación superior es un bien público escaso, que tiene un bien conocido efecto en el estatus y en el bienestar de quienes la reciben. A principios de siglo XX, el gran sociólogo ruso Pitirm Sorokin (1927) identificó a la educación como uno de los canales importantes de movilidad social ascendente para individuos y grupos. La transmisión del estatus y del bienestar económico de generación en generación —aquello que Sorokin denominó “estratificación social”— era relativamente estable a lo largo de la historia, según señala este autor, basado en los registros históricos de distintos países para varios siglos. Sin embargo, los canales a través de los cuales cada generación sucede sus privilegios —o desventajas— pueden cambiar en el tiempo.

Una de las conclusiones más ampliamente aceptadas de la investigación histórica y comparativa entre países señala que la institución de la educación se ha vuelto más importante durante los últimos cien años, mientras que otros canales de determinación del estatus han perdido importancia (como las tutorías para aprendices, la milicia o la Iglesia, tres canales de movilidad social tradicionales identificados por Sorokin). La educación se hizo más significativa para el estatus de los adultos, tal como otros medios de transmisión de poder y riqueza perdieron su legitimidad (por ejemplo, la tenencia de la tierra, la raza y la afiliación política). Dentro del amplio canal de la educación, la formación superior ha adquirido una importancia particular para la movilidad con el paso del tiempo. A medida que el acceso a la educación básica, primaria y secundaria se expandió y se hizo más universal, estos niveles educativos perdieron su jerarquía como instituciones claves para la estratificación social. Una de las medidas más efectivas con las que los Gobiernos afectan la estratificación social es la universalización del acceso de las familias a la educación básica (primaria y secundaria). Cuando se garantiza para todos el nivel mínimo de instrucción requerido para la movilidad de estatus, entonces las fuentes tradicionales de inequidad, que una vez fueron transmitidas a través de oportunidades desiguales de acceso a la educación básica, mermarán su importancia; sin embargo, la calidad desigual de la educación podría incrementarse en el nivel de enseñanza básica. Además, el acceso a la educación superior se hace más importante cuando la educación básica está al alcance de todos. Los hallazgos continuos de investigaciones en el campo de la educación, llevadas a cabo en Filipinas, Taiwán, Estados Unidos, Malasia, Hong Kong y muchas otras sociedades, concuerdan en que —sin una acción estatal fuerte a través de subsidios o regulación estricta del acceso— la consecuencia de universalizar la educación básica es el aumento de la estratificación en el nivel postsecundario. Dado que el acceso de las familias de ingresos bajos a la educación secundaria mejoró en Ecuador y en todo el mundo, la competencia por los espacios de educación superior se intensificará, sin que haya un aumento de las oportunidades.

Los analistas de las reformas a la educación superior comparten una preocupación común con aquellos que analizan el fenómeno de la estratificación

social. Cada investigación se ocupa de las vías a través de las cuales las políticas públicas pueden alterar las oportunidades postsecundarias de individuos, familias y grupos sociales. Las dimensiones de la estratificación —clase, género, etnia, idioma y riqueza— son evidentes a través de las restricciones que cada uno de estos atributos impone en el acceso a la educación. La elaboración del programa de investigación de la estratificación social ha levantado dos cuestionamientos. Primero, ¿qué explica de mejor manera la transmisión de la desigualdad bajo un sistema educativo particular, el desempeño o las atribuciones? Segundo, ¿en qué medida el desempeño sustituye a las atribuciones cuando cambia la sociedad? La investigación acerca de la movilidad social introduce el estudio de la educación superior como una línea de investigación potencial, dentro de las tendencias históricas e internacionales de las atribuciones y los logros como determinantes conjuntos de los logros académicos.

Desde una perspectiva sociológica, Michael Hout y sus colegas (1993) sugirieron varias condiciones que permitieron una “desigualdad mantenida en el máximo” (*maximally maintained inequality*) en Irlanda, el Reino Unido y Estados Unidos. Su propuesta fue que el aumento de la matriculación, en la educación postsecundaria por ejemplo, no necesariamente cambiaría la asociación estadística entre la procedencia social y la probabilidad de pasar de un nivel al siguiente. En esta proposición se puede dilucidar algo de la sombría predicción de Sorokin (1927) acerca de un cambio aleatorio, pero sin tendencia en la intensidad y en la generalización de la movilidad social. Hout, Raftery y Bell concluyeron que cuando las oportunidades educativas se expanden más rápido que la demanda existente de dichas oportunidades, el impacto de la procedencia social no disminuirá la probabilidad relativa de avance en el sistema educativo, a no ser que la demanda de las familias de clase alta, más aventajadas, ya esté saturada para un nivel de instrucción particular (primaria, secundaria o superior). Los autores señalan que, solo en este caso, caería la relación entre la probabilidad de los grupos aventajados y la probabilidad de los desventajados. Es más, esta disminución de la ventaja relativa puede revertirse. Lo que causa la persistencia de la desigualdad, según esta formulación, es que los padres de un estatus alto siempre encuentran formas de maximizar las oportunidades



académicas de sus hijos utilizando recursos públicos. Cuando los recursos públicos son escasos, estas élites ejercerán presión política para que los sistemas educativos se expandan y den cabida a sus hijos. Indirectamente, esto se consigue solo a expensas de los niños en desventaja, quienes son rezagados a la hora de sacar provecho de los mismos incrementos de oferta (o calidad) que se generaron gracias a las presiones políticas de los padres de estatus más alto. En el Reino Unido, las predicciones de la “desigualdad mantenida en el máximo” también son respaldadas al comparar los determinantes de la deserción escolar de niños pertenecientes a las cohortes de nacimiento de 1958 y de 1970. Con el uso de datos longitudinales de los Estudios Británicos de las Cohortes de Nacimientos, Bynner y Joshi (2002) encontraron resultados sustancialmente similares —una persistencia de la desigualdad— tanto en la primera como la segunda cohorte.

Desde la perspectiva de política pública, la posibilidad, real e imaginaria, de realizar ingeniería social a través de la educación superior es uno de los argumentos contemporáneos más visibles a favor del apoyo estatal a las universidades. Al evaluar la transición hacia la masificación de la educación superior en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) hace 25 años, Ladislav Cerych *et al.* (1947: 23) encontraron las metas instrumentales que se habían asignado a las escuelas durante la década de 1960 y que, en consecuencia, impulsaron las tendencias expansionistas. Señalan que “Se requiere que los sistemas modernos de educación postsecundaria, en particular, (...) jueguen un rol importante en el objetivo social general de alcanzar mayor igualdad de oportunidades”. Las mismas presiones para conseguir la equidad social impulsan gran parte de la expansión de la educación, desde el Gobierno, en Ecuador, y en América Latina, en general.

El Estado no es el único actor que afecta los sistemas de estratificación social. Además de las acciones estatales planificadas, visibles y concertadas, en toda sociedad existen muchos otros factores que ejercen cierta influencia sobre el vínculo entre procedencia social y oportunidad de tener una educación superior. Estos factores tienen igual importancia y pueden estar fuera del control gubernamental. Uno de estos factores es, sin duda, la proliferación de

universidades privadas en Ecuador y en América Latina, en general. Otro factor trascendente, que puede intensificar o reducir el efecto de estratificación que ejerce la educación superior, es la distribución de las oportunidades de movilidad social ascendente que están *fuera* de la universidad, a través de empresas comerciales, la milicia, la migración y otros medios. La distribución del ingreso dentro de cualquier sociedad provee un indicio de su estructura de oportunidades. A medida que el ingreso se distribuye de forma más (menos) equitativa, la movilidad social ligada a la educación superior puede percibirse como un factor menos (más) crucial para aquellas familias que carecen de otras oportunidades, no basadas en la educación, para progresar. La distribución de las oportunidades fuera de la educación afectará la forma en la que las familias perciben las oportunidades relativas de superación a través de la educación. A pesar de las percepciones acerca de la persistencia de la desigualdad que se obtiene de estudios previos, existe menos claridad sobre los cambios sociales que los Gobiernos pueden causar, efectivamente. El rol independiente de los Gobiernos fuertes, o de sus políticas, quedan fuera del alcance del panorama macrosociológico. La fuerza que permite la persistencia de la “desigualdad mantenida en el máximo” es un factor trascendental en los países donde existe poca continuidad, como resultado del debilitamiento de la autoridad estatal sobre la educación, o ahí donde la relación Estado-sociedad se ha conformado, conscientemente, como una relación de “supervisión estatal” en lugar de “control estatal” (Neave y van Vught, 1994). En Ecuador de hoy, el incremento repentino del número de universidades privadas, consecuencia de un aparato estatal regulatorio débil, puede haber alterado la asociación entre los recursos familiares de los estudiantes y su acceso a la educación. Sin embargo, para poder comprender el impacto de la expansión de las universidades sobre las oportunidades educativas, es necesario contar con información a nivel nacional.

### La expansión de la educación en Ecuador

La creciente demanda de educación ocurrida a fines del siglo XX, junto con el incremento de la preocupación por construir más escuelas, acrecentó gradualmente el número de ecuatorianos que completaron la educación primaria y que iniciaron la secundaria. Aún de forma más pausada aumentaron los

números y porcentajes de ecuatorianos que completaron la educación secundaria y que iniciaron la instrucción superior. Para estimar las tasas de crecimiento de los tres eventos mencionados, es posible examinar los datos del censo poblacional y de la encuesta nacional de empleo, de forma retrospectiva. En los censos de 1990 y 2001, cada habitante del Ecuador registró sus características demográficas básicas, entre las cuales estuvieron su género, año de nacimiento, nivel de instrucción y número de años más alto que aprobó. Las personas de entre 56-65 años de edad en 1990 habrían nacido en el período 1925-1934; mientras que los individuos de entre 21-66 años de edad habrían nacido en el período 1935-1980. A partir de esta información se puede estimar, en términos generales, las tendencias históricas acerca de la culminación de la educación básica completa (primaria y secundaria) y del acceso a la educación superior. Dado que el número de casos dentro de cada cohorte de nacimiento es grande, las cifras serán confiables y habrá una variación aleatoria mínima, como puede observarse para los datos de las cohortes nacidas antes de 1980 en el gráfico N° 1. Para cohortes de nacimiento más reciente, la Enemdu de 2008 provee información acerca del nivel de instrucción más alto que alcanzaron. Puede observarse que existe mayor variabilidad para los casos de esta última muestra. Sin embargo, las tres fuentes de información permiten construir un panorama acerca de las tasas de probabilidad a las cuales los ecuatorianos pudieron cursar los tres niveles educativos más importantes, y también los períodos para los cuales dichos cambios ocurrieron con mayor velocidad. Comparado con los países vecinos, en Ecuador el crecimiento de la participación en la educación ha sido relativamente lento, especialmente en términos de la culminación de la educación secundaria. Nótese que hay dos fuentes importantes de sesgo al realizar un análisis retrospectivo de los datos, como el que se presenta en el gráfico N° 1 y el que será discutido más adelante. Un tipo de sesgo es la salida de los individuos, sea por fallecimiento o por emigración. Muchas de las personas nacidas en 1925 ya no estuvieron presentes para el censo de 1990, y muchos de los individuos nacidos en 1936 estuvieron ausentes durante el censo de 2001. No se sabe si los individuos con un nivel de educación más alto tuvieron mayor o menor probabilidad de haber emigrado, pero sí se conoce

que los individuos sin educación formal tienen una menor esperanza de vida que aquellos que van a la universidad. Por este motivo, podría existir un sesgo potencial para las edades mayores (esta es la razón por la cual se descartaron los datos del censo de 2001 a la hora de estimar las tasas de culminación de los individuos nacidos en 1925). En general, se puede ver en el gráfico N° 1 que a mayor edad, las tasas de culminación están sobreestimadas, ya que el denominador es pequeño debido a la menor cantidad de población no educada (las personas menos educadas no viven tanto como aquellos que fueron universitarios). Otro tipo de sesgo ocurre porque no existe un límite de edad oficial para ingresar a la universidad. A pesar de que la mayoría de personas lo hace a los 18 años, es posible empezar los estudios superiores a una edad más avanzada. El simple hecho de que un individuo entrevistado a los 20 años aún no haya asistido a la universidad, no implica que esta persona nunca lo hará. Por otro lado, las tasas de culminación de la universidad están subestimadas para las edades más jóvenes. A pesar de que las estimaciones realizadas a partir del análisis retrospectivo del censo son un primer paso bastante útil, estas no pueden reemplazar la información actualizada que deben proporcionar las instituciones educativas ecuatorianas.

El gráfico N° 1 muestra las tasas de culminación de la educación a lo largo del tiempo, así como el número real de jóvenes que van a la universidad, que es la tendencia más importante. Esta información no está disponible a nivel nacional para un período largo de tiempo, por lo que se utilizaron los datos del censo para obtener una aproximación. La tendencia observada en el gráfico N° 2 refleja el número de ecuatorianos que iniciaron la educación superior. En lugar de presentar estas cifras según el año de nacimiento, el gráfico 2 muestra el número de estudiantes que comenzaron la universidad a los 18 años, según la cohorte respectiva a la que pertenecen (18 es la edad típica para el inicio de los estudios, aunque la información del censo no incluye el año particular en el que cada individuo inició la universidad). La evolución de estas cifras se compara con el crecimiento del número de universidades legalmente reconocidas. Vale recalcar que hubo una asociación estrecha entre las tasas de crecimiento de las instituciones educativas y las de los estudiantes hasta alrededor de 1974. A partir de

entonces, el Gobierno puso freno al crecimiento de las universidades, pero el número de estudiantes que se inscribieron continuó al alza. En este punto, interesa conocer el número de postulantes, pero no existe información disponible. Después de un lapso de cerca de 20 años, el número de universidades empezó a decaer de forma dramática. Aunque se podría sospechar que la causa de esta gran contracción fue la demanda reprimida, los datos del censo y de la encuesta sugieren que hubo una nivelación de la demanda en términos del número de estudiantes que iniciaron sus estudios. Sin embargo, esta equiparación pudo deberse, en parte, al sesgo de subestimación para los entrevistados de menor edad.

### Etnia e inequidad de género en el análisis retrospectivo del censo y la encuesta

La población ecuatoriana se caracteriza por su diversidad en términos de identidad étnica. Esto se refleja en las respuestas a la pregunta del censo de 2001 que consultaba a cada ciudadano “¿cómo se considera?” Las cuatro respuestas más importantes de esta pregunta fueron: “blanco”, “mestizo”, “indígena” y “negro”. Para cada una de estas alternativas es posible estimar los porcentajes de personas que iniciaron la educación superior. Estos porcentajes se presentan según cohortes de nacimiento en los gráficos N° 3a y 3b. El gráfico 3a muestra la tasa neta de individuos que ingresan a la universidad, esto es, el número de personas de cada etnia con estudios universitarios dividido para el número total de personas de la misma etnia dentro de la cohorte de nacimiento. En el gráfico 3a se puede observar claramente brechas considerables entre los diferentes grupos étnicos, pero no es posible conocer qué tanto de cada brecha es un reflejo solo del acceso desigual a la educación superior y cuánto se debe al acceso desigual a la educación en general. Por ejemplo, si la población indígena habita sobre todo en zonas rurales, donde hay pocas oportunidades de educación secundaria, resulta normal que solo unos pocos lleguen a la universidad. Con el propósito de separar los efectos del acceso a la educación básica de los efectos del acceso a la educación superior, se propone una estadística diferente en el gráfico 3b: la tasa de personas de 12 años o más que han completado el nivel secundario y tienen educación superior. Los niños que terminaron la educación secundaria podrían, en un principio, continuar sus estudios

superiores. Esto es precisamente lo que se ilustra en el gráfico 3b, donde además se observa que, aun dentro de este grupo relativamente aventajado de jóvenes con educación secundaria completa, existen amplias brechas entre un grupo étnico y otro. Vale la pena aclarar que la disminución reciente que se observa en todas las etnias no significa que ha habido una caída en número absoluto de estudiantes universitarios; significa, más bien, que el número de estudiantes de secundaria se está incrementado a una tasa superior a la expansión de universitarios. Lo preocupante es observar que la brecha entre grupos se ha hecho más amplia en los últimos años. Más adelante se confirma el crecimiento de dicha brecha con información de las encuestas de 2003 y 2008.

Ha habido una transformación notable en el acceso de las mujeres a la educación superior en la mayoría de regiones del mundo y Ecuador no es la excepción. El gráfico N° 4 muestra los cambios en el tiempo en el número de mujeres y hombres que completaron la educación secundaria e iniciaron la educación superior en cada cohorte de nacimiento. Se observa que, para el grupo de ecuatorianos nacidos antes de 1957, hay más hombres que mujeres que completaron la secundaria. Pero para quienes nacieron después de este año, las mujeres tuvieron mayor probabilidad de completar la educación secundaria. De igual forma, para el grupo de ecuatorianos nacidos antes de 1962, hay más hombres que mujeres que iniciaron los estudios superiores, pero después de ese año, las mujeres tuvieron mayor probabilidad de comenzar la universidad que los hombres.

El análisis retrospectivo del censo, que se presenta en el gráfico N° 4, puede respaldarse utilizando una fuente de información alternativa y un método diferente, al menos para las áreas urbanas del Ecuador. Desde 1988, el país ha publicado cada año los resultados de la encuesta de empleo urbano; desde 2001 en adelante, la encuesta tiene cobertura nacional. Si se restringe el campo de análisis solo a los individuos que tienen la edad universitaria (20-23 años), se puede estimar el porcentaje de hombres y mujeres que habían comenzado los estudios superiores al momento de levantar la encuesta. Para hacer que los datos sean comparables, el gráfico N° 5 presenta los porcentajes solo para las personas que viven en las áreas urbanas del Ecuador (hay que tomar en cuenta que muchos estudiantes universitarios se mudan a las ciudades para poder continuar sus

estudios). Las muestras son ponderadas de tal forma que reflejan los porcentajes de jóvenes urbanos en el rango de 20-23 años de edad. El gráfico N° 5 confirma lo que se observó en el gráfico N° 4, es decir, que las mujeres han sobrepasado la probabilidad de los hombres por un margen considerable. Los datos presentados parecen señalar que el crecimiento de las universidades privadas ha posibilitado, principalmente, el aumento de estudiantes mujeres. Pero, en el sentido contrario, puede ser que el crecimiento del número de mujeres estudiantes fuera posible gracias a la expansión de las instituciones privadas.

### **El efecto del ingreso de los padres sobre el acceso a la universidad**

Las encuestas de hogares, como aquellas aplicadas en Ecuador para medir el empleo y el bienestar, generalmente, no piden información a los entrevistados acerca de sus padres (excepto por la pregunta sobre el idioma que hablan los progenitores, que se analiza más adelante). Sin embargo, la mayoría de ecuatorianos por debajo de una determinada edad vive con al menos uno de sus padres, a quien generalmente se le designa como “jefe del hogar”. Para el caso particular de las personas que tienen 20 años, entre el 65% (en 1988) y el 70% (en 2008) son designados como hijos de la “cabeza de familia”: su padre. Para ellos, sí es posible averiguar las características de sus padres y madres.

Una característica importante del hogar, que se relaciona con la capacidad de los niños para llegar a la universidad, es el ingreso de cada uno de los padres. La encuesta de empleo recogió información acerca del ingreso proveniente de varias fuentes, de tal forma que se pueden agregar estos recursos para crear una medida resumen de la renta total que recibe cada padre. Comparar este total a lo largo del tiempo puede resultar problemático debido a la hiperinflación ocurrida en algunos años, y porque el ingreso total también refleja el cambio en la probabilidad de que las mujeres ingresen al mercado laboral. Para solventar este inconveniente y realizar comparaciones válidas, es posible dividir a los padres según quintiles de ingreso, para cada año. El gráfico N° 6 indica el porcentaje de jóvenes de 20 años que alcanzaron la educación superior, en las áreas urbanas del Ecuador, durante el período

1988-2007. Adicionalmente, en la encuesta de 2007 se les preguntó a los entrevistados en qué tipo de establecimiento cursaron el nivel de instrucción más alto que alcanzaron. Con las respuestas a esta pregunta es posible determinar la proporción de ecuatorianos que asistieron a escuelas públicas y a escuelas privadas. Los resultados del análisis que muestra el gráfico N° 6 sugieren una tendencia aproximada. Se observa claramente un crecimiento de la proporción de jóvenes de 20 años que han iniciado estudios universitarios de cualquier tipo. Este aumento se atribuye, principalmente, al crecimiento de la participación de las personas en los quintiles de ingreso medios y superiores, mas no al crecimiento de aquellas en el 40% más bajo de la distribución del ingreso. Esta conclusión concuerda con el hecho de que, a pesar de la vigencia de la ley de universidad pública gratuita, el mayor incremento ha ocurrido en las universidades privadas, las cuales son, casi siempre, demasiado costosas para los estudiantes de los quintiles inferiores. El gráfico N° 6 presenta las tendencias desde 1988 a 2007 solo para las áreas urbanas; sin embargo, se puede realizar el análisis a nivel nacional desde 2001. El gráfico N° 7 muestra las mismas comparaciones que el gráfico 6, pero para todo el territorio ecuatoriano. De estas se puede extraer una conclusión ligeramente diferente: el crecimiento fue, principalmente, de los estudiantes en los quintiles de ingreso medio.

¿Cuál fue el impacto neto de los cambios generales ocurridos en el sector de las universidades públicas y privadas (en Ecuador las privadas son un grupo heterogéneo de universidades cofinanciadas y autofinanciadas)? ¿Cómo han afectado las tendencias históricas a la integración de los estudiantes de distintos orígenes dentro de las aulas de clase? Es posible identificar el tipo de universidades a las que van las personas de 20 años, a partir de las encuestas nacionales de empleo más recientes. No es nada sorprendente el que la gran mayoría de los estudiantes de universidades privadas (de 20 años) tengan padres que declararon ingresos dentro del 40% superior de la distribución. En contraste, existe una mayor diversidad en las instituciones públicas, pues la distribución de los estudiantes es más equitativa. Entonces, es bastante probable que, gracias a la gratuidad de la matrícula en las universidades públicas, el país haya facilitado la admisión de los estudiantes de menores ingresos a estas instituciones.



Una explicación alternativa —o complementaria— de la capacidad de los estudiantes de bajos ingresos para estudiar en universidades públicas es la rápida proliferación de instituciones privadas que ocurrió. Se cuenta con poca información acerca de la composición de los estudiantes de universidades públicas y privadas del Ecuador, ya que la pregunta respectiva fue recientemente añadida en los cuestionarios de la encuesta. Por ello, es posible también que haya ocurrido una migración de los estudiantes de ingresos altos desde las universidades públicas hacia las privadas, a medida que estas últimas se incrementaron a partir de los noventa, y esta migración liberó cupos para los estudiantes más pobres.

### La etnia y el acceso a la educación superior

En Ecuador, la identidad étnica es rica y compleja. Históricamente, las poblaciones indígenas y afroecuatorianas han sido minorías subrepresentadas en todos los niveles del sistema educativo, tal como se constató en los gráficos 3a y 3b. Los grupos de autoidentificación pueden estar contruidos de forma subjetiva y, en consecuencia, causar sesgos si, por ejemplo, las personas con raíces indígenas se autodeclaran como mestizos por haber conseguido mayor educación y riqueza. En este caso, por definición, existiría una amplia diferencia entre aquellos que se consideran mestizos y aquellos que se consideran indígenas. Afortunadamente, hay una medida alternativa más precisa de la ascendencia étnica, que está disponible en las encuestas nacionales de empleo del Ecuador. Desde 2001, se ha preguntado a los individuos qué idiomas hablan sus padres. Menos del 1% de los encuestados, de entre 21 y 23 años, respondieron que sus padres hablan exclusivamente una lengua indígena; sin embargo, un 5,5% de las personas del mismo grupo de edad respondió que sus padres hablan una lengua nativa además de español. No todos estos jóvenes se autoidentificaron como indígenas, aunque la mayoría sí lo hizo.

¿Cuáles han sido los cambios en el acceso a la universidad para los hijos de padres que hablan una lengua indígena, sea exclusiva o adicionalmente al español? Las comparaciones de las encuestas de empleo de 2001, 2004 y 2008 permiten responder este cuestionamiento. Como puede observarse en el gráfico N° 9, ha habido un crecimiento de las tasas de participación en la educación superior solo para la muestra

de hijos cuyos padres no hablan ninguna lengua indígena. Dentro de este grupo, la proporción de jóvenes de entre 20 y 23 años que inició la universidad se incrementó del 24% en 2001 al 30% en 2008. En el mismo período de tiempo, la participación de los hijos de quienes hablan alguna lengua nativa permaneció estable, e incluso se deterioró.

Tomando como punto de partida el concepto de etnicidad a través de la autodefinición (¿cómo se considera?), se pueden utilizar las mismas categorías de la encuesta de empleo de 2008 para observar las diferencias en el porcentaje de niños de cada grupo étnico que han iniciado los estudios universitarios. La encuesta de 2008 también permite distinguir si la universidad era pública o privada. El gráfico N° 10 presenta ambas estadísticas. Como puede observarse, hubo poca diferencia en la tasa total de asistencia a la universidad entre los jóvenes que se autoidentificaron como blancos y entre quienes se consideran mestizos. Para ambos grupos, cerca del 15% estudiaron en una universidad pública y el 10% en una privada. Este mismo gráfico muestra que el porcentaje de asistencia para los jóvenes que se identificaron como mulatos fue menor y para los que se consideran negros fue aún más bajo. Menos del 5% de los chicos autoidentificados como indígenas habían ingresado en alguna universidad y solo el 1% de ellos fue a una universidad privada.

### Análisis multivariado de los efectos del área, la etnia, el género y los recursos familiares

Los gráficos presentados a lo largo de este trabajo recogen los resultados netos de las fuerzas institucionales y demográficas que han llevado a la existencia de grandes y posiblemente crecientes brechas en las tasas de acceso a la universidad para jóvenes de diferentes quintiles de ingreso (gráficos 6 y 7), de diversas herencias idiomáticas (gráfico 9), y de distintos grupos étnicos (gráficos 1 y 3). Asimismo, parece que se ha formado una nueva brecha entre hombres y mujeres, donde los primeros se han rezagado en términos de acceso a la instrucción superior (gráficos 4 y 5). Aunque esta forma de presentar la información es bastante útil, los análisis entre pares de variables dicen poco acerca de las causas de dichas brechas. A pesar de que no se pueden identificar las raíces de estas desigualdades utilizando fuentes de información secundaria como la



Enemdu, se pueden considerar varias explicaciones contrapuestas. Una posible explicación de la desigualdad de acceso a la educación superior es que esta se origina mucho antes, en la inequidad en términos del acceso a la educación básica. En otras palabras, debido a las amplias diferencias de acceso a la educación secundaria de los distintos grupos, hay relativamente pocos estudiantes de ascendencia indígena que completan el colegio y, por lo tanto, están habilitados para continuar los estudios superiores. Quizás si las proporciones de quienes completaron la instrucción secundaria fueran iguales dentro cada grupo étnico, habría también proporciones iguales de quienes van a la universidad para cada etnia. Una segunda explicación puede ser que el acceso a las universidades —que en Ecuador están ubicadas en las ciudades, generalmente— es más favorable para las personas que viven en las áreas urbanas. Dado que los grupos étnicos están dispersos de forma desigual y dado que la mayoría de niños indígenas crece en áreas rurales, es comprensible que haya una proporción menor de jóvenes indígenas con acceso a la universidad. Si hubiera una proporción igual de niños de todas las procedencias sociales, en las áreas urbanas y rurales, posiblemente habría proporciones iguales de quienes van a la universidad. Finalmente, una tercera explicación es que la procedencia social y los recursos familiares determinan el nivel de estudios al que llegan los jóvenes, independientemente de su identidad étnica. Una característica universal y bastante conocida de la educación es que las instituciones no pueden compensar totalmente la desigualdad entre familias, en términos de las oportunidades de desarrollo de los niños y de la adquisición de destrezas de lectura, escritura, numéricas y de cultura general (Bourdieu, Coleman). Además de las diferencias en el capital cultural que las familias ofrecen a sus hijos, los ingresos del hogar son importantes, especialmente en Ecuador, donde una gran parte de las familias de ingresos altos envían a sus hijos a costosas escuelas privadas. Desde el punto de vista económico, es posible que todas las familias quieran invertir la misma cantidad de recursos en la educación de sus hijos, pero no tienen la misma capacidad de hacerlo. Este tercer punto no considera que las diferencias étnicas o idiomáticas sean la causa de las amplias brechas observadas en los gráficos, sino que estas provienen de las desigualdades en la distribución de los recursos entre las familias. Si estos recursos estuvieran más equi-

tativamente distribuidos, entonces —bajo esta interpretación— habría una igual proporción de jóvenes de cada grupo que estudiaría la universidad.

Los modelos de elección secuencial (Mare, 1980) ofrecen a los investigadores la oportunidad de desentrañar los múltiples factores que han ocasionado la desigualdad neta observada en las secciones previas. En este tipo de modelos se considera una muestra de todos los estudiantes, en primer lugar, y se estima los efectos de las variables independientes sobre la probabilidad de que un joven haya comenzado la secundaria. En segundo lugar, se restringe la muestra solo a aquellos que ya están en secundaria y se estima el efecto de las mismas variables independientes sobre la probabilidad de completar este nivel. En último lugar, se plantea la pregunta: de entre estos jóvenes que podrían haber continuado los estudios superiores, ¿cuál fue el efecto de las variables independientes en la probabilidad real de que hayan ingresado a la universidad?

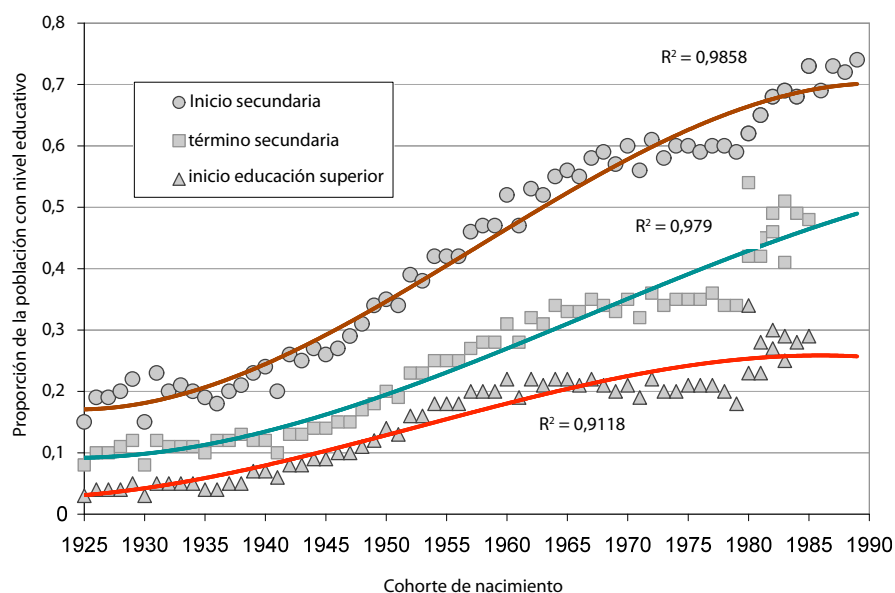
El proceso de estimación “dprobit” del programa Stata permite usar los pesos muestrales para encontrar las relaciones entre algunas variables importantes asociadas a los logros académicos, por ejemplo, si la persona es o no un miembro de un hogar rural, si es o no mujer (en lugar de hombre). En este análisis es posible medir el impacto de dichos factores solo para los casos con información completa. Todos los jóvenes tienen información acerca de su género y de si sus familias viven en áreas rurales (no urbanas). Sin embargo, solo un X% de los casos tiene los datos de autoidentificación étnica y aún menos casos (X%) tienen información de los ingresos de los padres. La poca información reportada acerca de los ingresos de los padres tiene al menos tres causas. La primera es que probablemente el padre no forma parte del hogar: de la muestra de jóvenes de entre 20 y 23 años, en el X% de los casos el padre estaba presente, y para el Y% había la información de la madre. La segunda razón de la falta de información es que el padre pudo haber estado desempleado o simplemente prefirió no reportar sus ingresos al INEC. Por este motivo, se toma un indicador alternativo de los recursos materiales y culturales de la familia, el número total de años de escolaridad de la madre. Este indicador está disponible en el X% de los casos de individuos entre los 20 y 23 años de edad, y en el Y% de los casos de jóvenes que viven con su madre.

Los resultados de los tres modelos Probit se exhiben en el cuadro N° 1. El modelo A presenta los coeficientes y el error estándar respectivo, para los cambios en la probabilidad de comenzar la secundaria; el modelo B presenta los resultados para los cambios en la probabilidad de completar la educación secundaria, con la condición de haberla iniciado; y el modelo C presenta el impacto en la probabilidad de ingresar a la universidad, dado que se completó la educación secundaria. El modelo se corre para los encuestados tanto en 2003 como en 2008, de tal forma que se puedan detectar los posibles cambios en la intensidad con la que afectan los distintos factores considerados.

Entre los hallazgos de este ejercicio, hay tres que merecen ser mencionados. Primero, aun después de controlar los efectos de la educación de la madre y el lugar de residencias, persiste el efecto de algunos de los grupos étnicos (según autoidentificación). Esto permite concluir que las asociaciones entre pares de variables y las amplias brechas que se observaron en las gráficas anteriores no son solo producto de

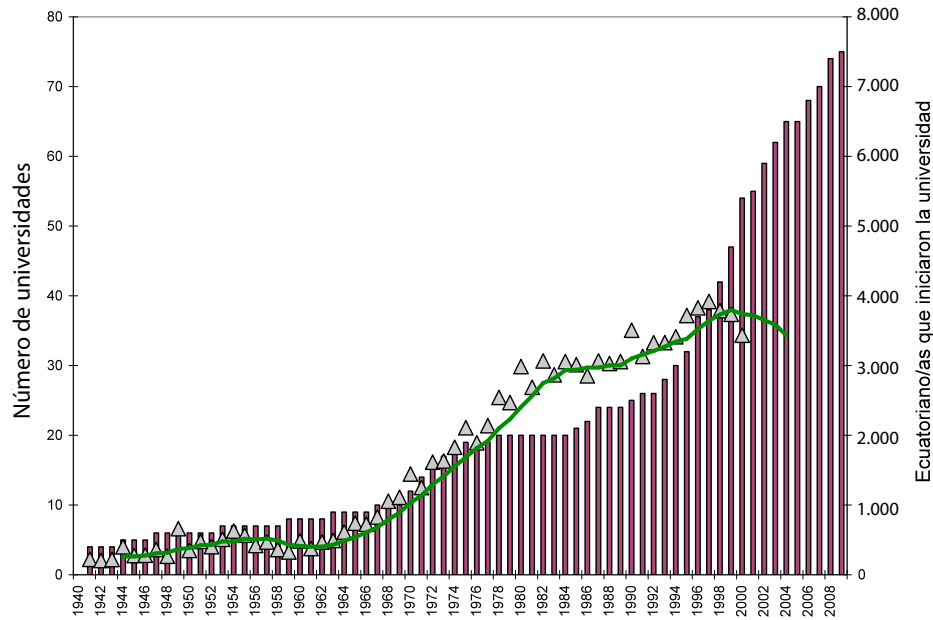
las diferencias en los recursos familiares o en la distribución de la población entre áreas urbanas y rurales; hay diferencias que no pueden ser explicadas sobre esta base únicamente. Segundo, los efectos de la variable “indígena” y de la escolaridad de la madre son significativos aun para la submuestra de casos con educación secundaria completa. Por lo tanto, el efecto de estos factores es directo, no solo a través de la eliminación de estudiantes durante el transcurso de la primaria o secundaria. Tercero, al comparar los resultados de 2003 y 2008, se puede ver que el impacto negativo que ejercen las variables de identificación étnica sobre la probabilidad de estudiar la universidad, se ha mantenido estable (en el caso de los estudiantes indígenas), e incluso se ha hecho más negativo (para quienes se identifican como mulatos o negros). De todo esto puede decirse que, al parecer, el incremento actual del acceso a la educación superior no ha beneficiado a estos grupos de población (minorías) tanto como lo ha beneficiado a quienes se consideran mestizos o blancos.

**Gráfico N° 1: Tasas netas de escolaridad por nivel educativo, 1925-1990**



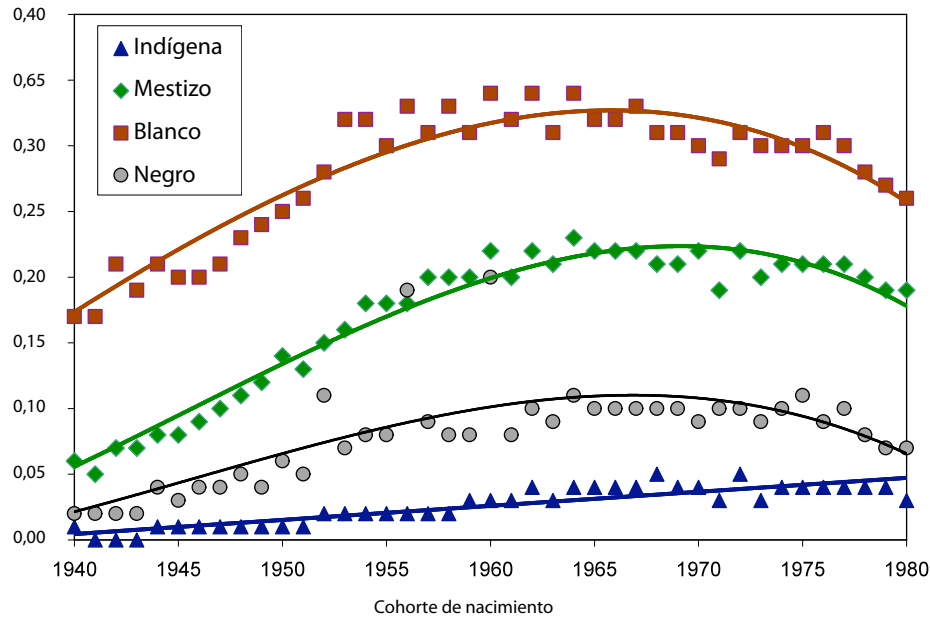
Fuentes: Censo de Población 1990 para las cohortes de 1925-1935. Censo de Población 2001 para las cohortes de 1936-1980. Enemdu, muestras ponderadas para aproximadamente 1.500 personas por año, para las cohortes de 1981 en adelante.  
Elaboración: propia.

**Gráfico Nº 2: Número de ecuatorianos/as que iniciaron la universidad según el año en que cumplieron 18 y número acumulado de universidades con reconocimiento legal en ese mismo año**



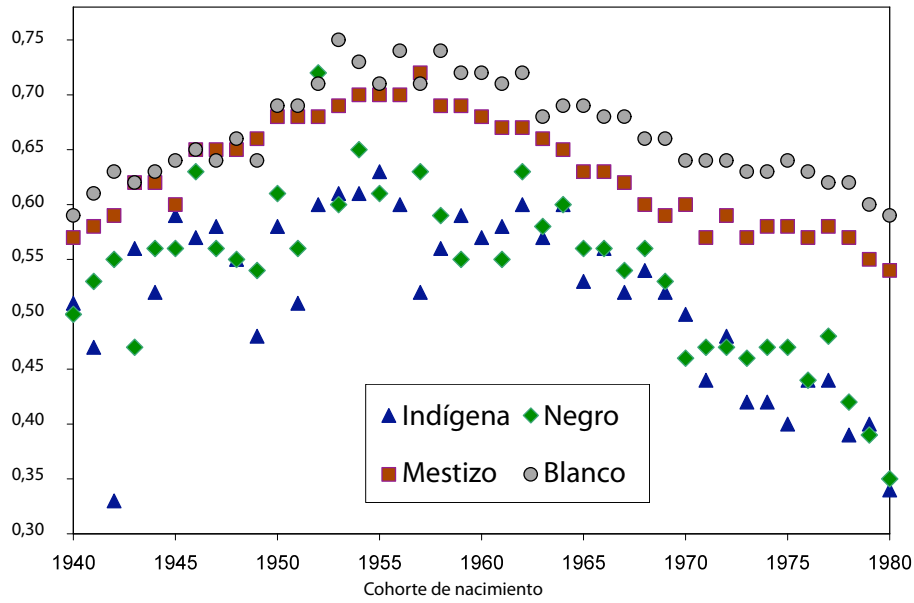
Fuentes: Censo de Población 2001, para las cohortes de 1936-1980. Muestras ponderadas con aproximadamente 1.500 personas cada año de las Enemdu, para las cohortes de 1981 en adelante. Conesup para el número de universidades.  
Elaboración: propia.

**Gráfico Nº 3a: Porcentaje de personas que iniciaron la universidad, por cohorte y autoidentificación**



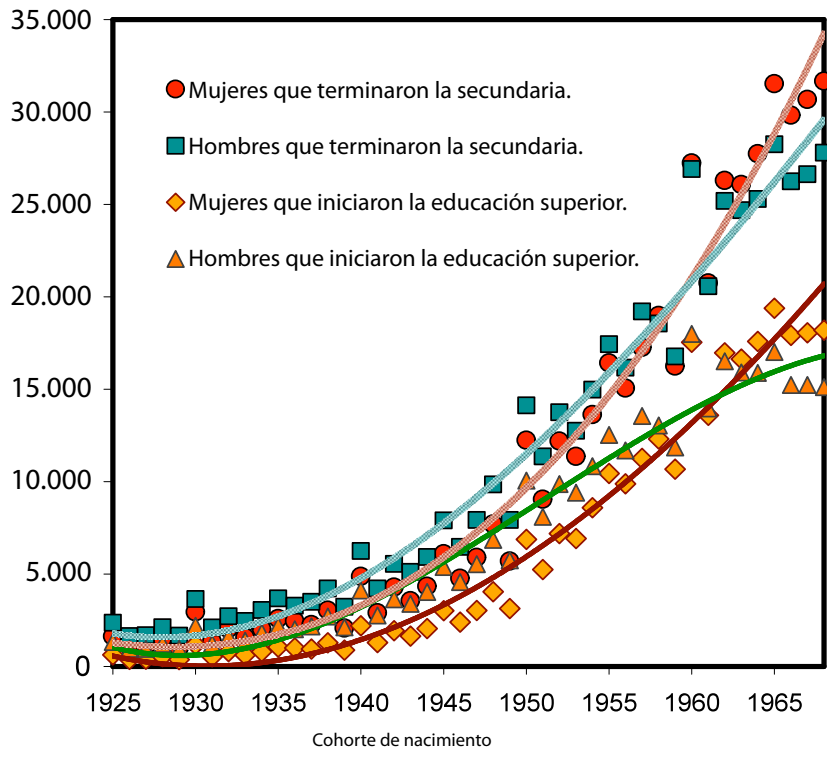
Fuente: Censo de Población 2001. Elaboración: propia.

Gráfico Nº 3b: Porcentaje de personas con educación secundaria completa que ingresaron a la universidad



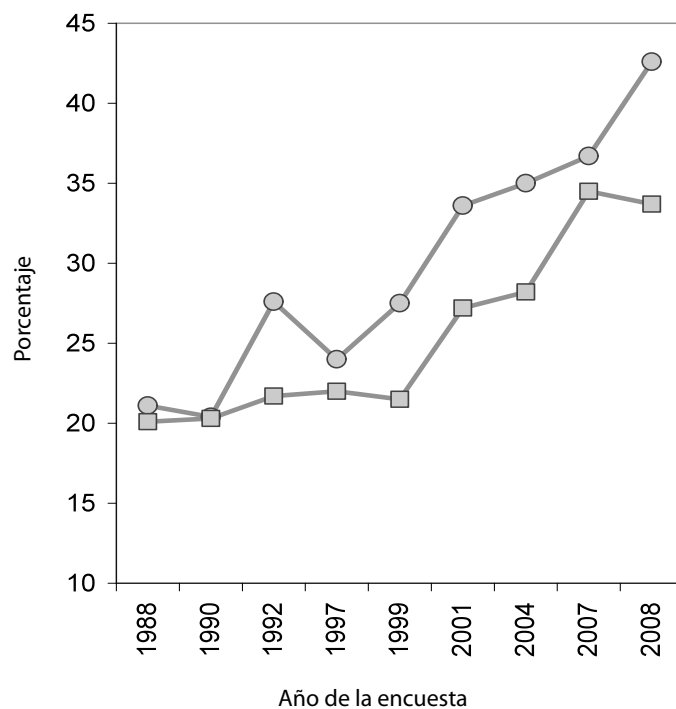
Fuente: Censo de Población 2001. Elaboración: propia.

Gráfico Nº 4: Número de hombres y mujeres con educación secundaria y superior



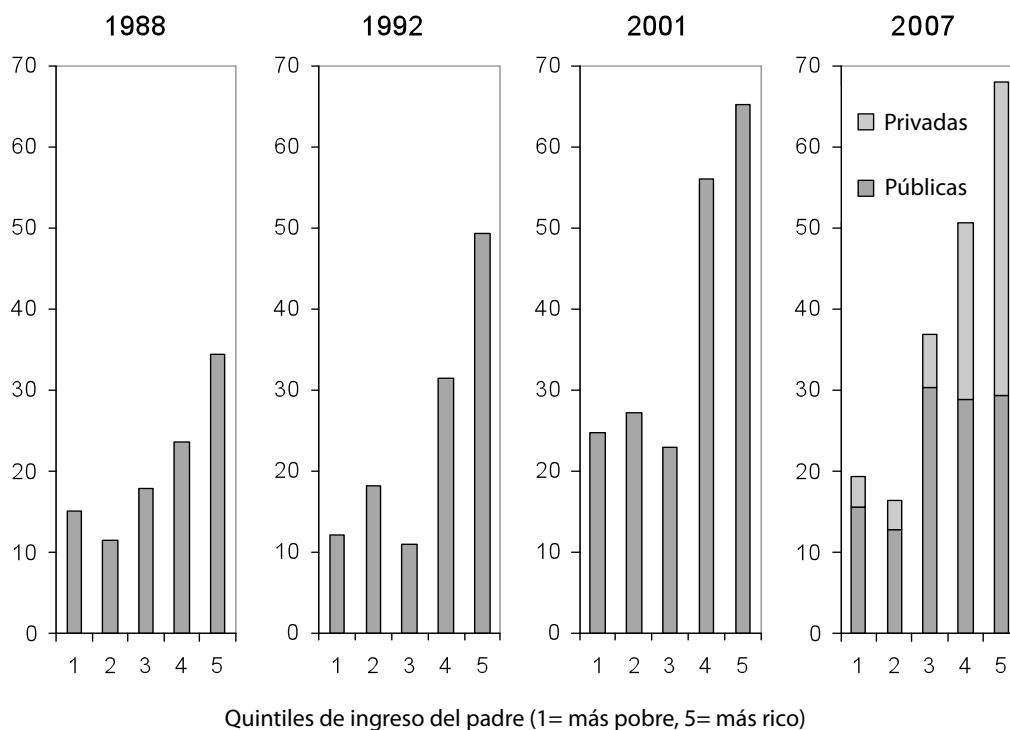
Fuente: Censo de Población 2001. Elaboración: propia.

**Gráfico Nº 5: Porcentajes de mujeres y hombres de áreas urbanas, de 20-23 años, que iniciaron la universidad, 1988-2008**



Fuente: Datos de las Encuestas Nacionales de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu). Elaboración: propia.

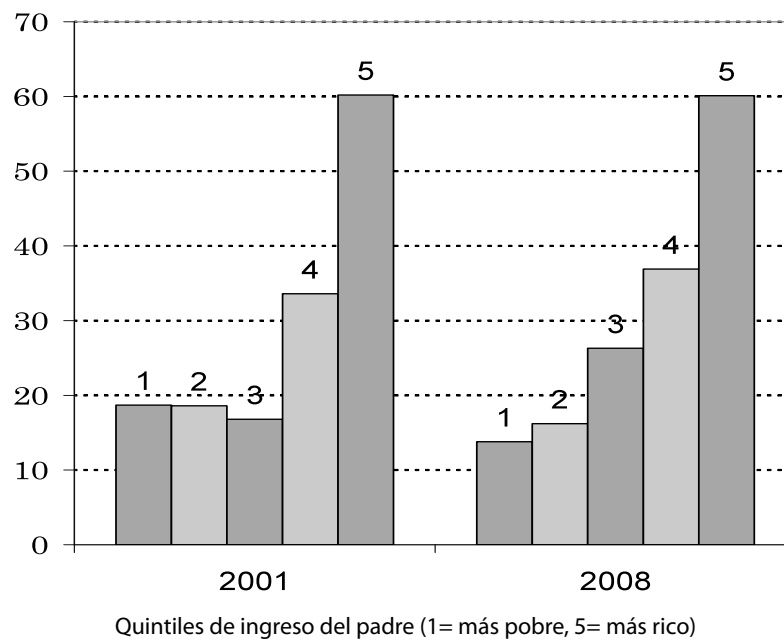
**Gráfico Nº 6: Porcentajes de mujeres y hombres de áreas urbanas, de 20-23 años, que iniciaron la universidad, 1988-2008**



Fuente: Datos de las Encuestas Nacionales de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu). Elaboración: propia.

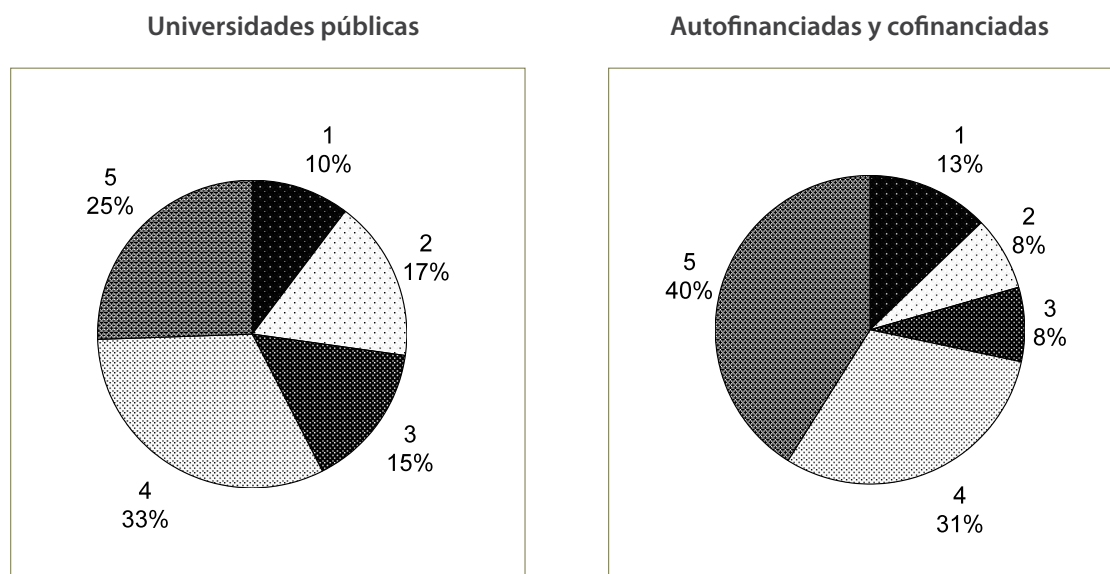


**Gráfico Nº 7: Porcentaje de jóvenes de 20 años de edad que iniciaron la universidad en 2001 y 2008, según quintiles de ingreso de su padre (a nivel nacional)**



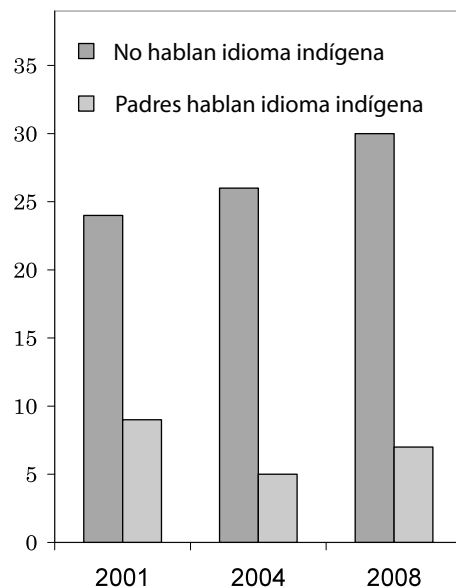
Fuente: Datos de las Encuestas Nacionales de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu). Elaboración: propia.

**Gráfico Nº 8: Composición de la población universitaria de 20 años de edad en el año 2008, según quintiles de ingreso del padre**



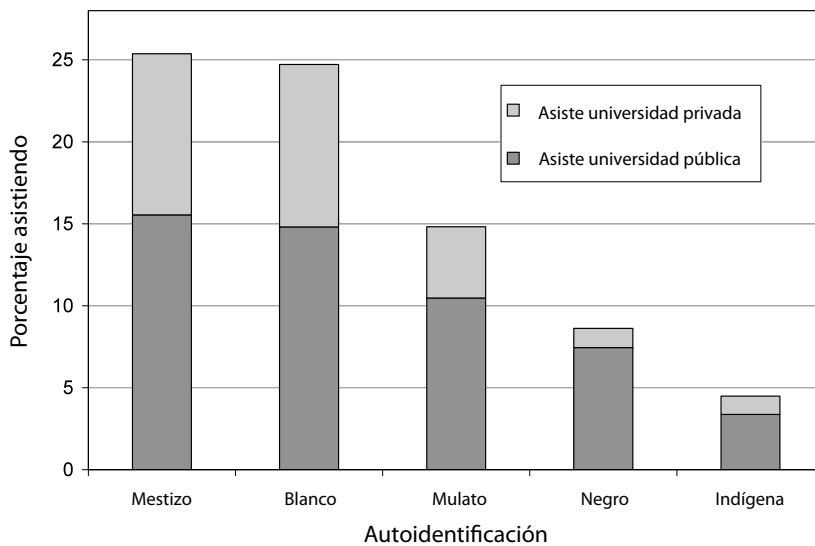
Fuente: Datos de las Encuestas Nacionales de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu). Elaboración: propia.

**Gráfico Nº 9: Porcentaje de jóvenes de 20-23 que habían iniciado la universidad, 2001-2008: Inequidades por lengua**



**Fuente:** Datos de las Encuestas Nacionales de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu). **Elaboración:** propia.  
**Nota:** La variable “padres que hablan idioma indígena” también incluye a quienes, a la vez, hablan español.

**Gráfico Nº 10: Asistencia a las universidades públicas y privadas en 2008, por autoidentificación étnica**



**Fuente:** Datos de las Encuestas Nacionales de Empleo, Desempleo y Subempleo (Enemdu).  
 Muestra ponderada de individuos 20-23 años de edad. **Elaboración:** propia.

Factores determinantes	2003		2008		2003		2008	
	$\Delta$ Prob	E.E.	$\Delta$ Prob	E.E.	$\Delta$ Prob	E.E.	$\Delta$ Prob	E.E.
Área es rural (en vez de urbana)	<b>-0,29</b>	0,02	<b>-0,19</b>	0,01	<b>-0,13</b>	0,02	<b>-0,04</b>	0,02
Se identifica mulato (no mestizo)	-0,11	0,07	-0,02	0,05	-0,08	0,08	-0,10	0,07
Negro (no mestizo)	-0,03	0,04	-0,06	0,06	<b>-0,26</b>	0,07	<b>-0,24</b>	0,08
Blanco (no mestizo)	<b>0,10</b>	0,03	0,03	0,03	0,02	0,03	-0,06	0,05
Indígena (no mestizo)	<b>-0,13</b>	0,04	<b>-0,08</b>	0,03	<b>-0,18</b>	0,05	<b>-0,11</b>	0,05
Años escolaridad de su madre	<b>0,02</b>	0,00	<b>0,04</b>	0,00	<b>0,01</b>	0,00	<b>0,03</b>	0,00
Es mujer (no hombre)	0,02	0,02	0,00	0,02	0,00	0,02	<b>0,05</b>	0,02
Probabilidad neto predicho	0,72		0,77		0,69		0,66	
Número de casos	5.704		4.909		3.620		3.285	
Pseudo-R cuadrado	0,15		0,21		0,05		0,07	

Factores determinantes	2003		2008		2003		2008	
	$\Delta$ Prob	E.E.	$\Delta$ Prob	E.E.	$\Delta$ Prob	E.E.	$\Delta$ Prob	E.E.
Área es rural (en vez de urbana)	<b>-0,13</b>	0,03	<b>-0,15</b>	0,03	<b>-0,13</b>	0,03	<b>-0,15</b>	0,03
Se identifica mulato (no mestizo)	-0,12	0,11	<b>-0,27</b>	0,09	-0,12	0,11	<b>-0,27</b>	0,09
Negro (no mestizo)	-0,17	0,09	-0,23	0,09	-0,17	0,09	-0,23	0,09
Blanco (no mestizo)	-0,04	0,05	-0,03	0,06	-0,04	0,05	-0,03	0,06
Indígena (no mestizo)	<b>-0,16</b>	0,08	<b>-0,16</b>	0,08	<b>-0,16</b>	0,08	<b>-0,16</b>	0,08
Años escolaridad de su madre	<b>0,02</b>	0,00	<b>0,03</b>	0,00	<b>0,02</b>	0,00	<b>0,03</b>	0,00
Es mujer (no hombre)	0,03	0,03	<b>0,09</b>	0,03	0,03	0,03	<b>0,09</b>	0,03
Probabilidad neto predicho	0,50		0,64		0,50		0,64	
Número de casos	2.350		2.118		2.350		2.118	
Pseudo-R cuadrado	0,06		0,11		0,06		0,11	

Factores determinantes	2003		2008		2003		2008	
	$\Delta$ Prob	E.E.	$\Delta$ Prob	E.E.	$\Delta$ Prob	E.E.	$\Delta$ Prob	E.E.
Área es rural (en vez de urbana)	<b>-0,13</b>	0,02	<b>-0,04</b>	0,02	<b>-0,13</b>	0,02	<b>-0,04</b>	0,02
Se identifica mulato (no mestizo)	-0,08	0,08	-0,10	0,07	-0,08	0,08	-0,10	0,07
Negro (no mestizo)	<b>-0,26</b>	0,07	<b>-0,24</b>	0,08	<b>-0,26</b>	0,07	<b>-0,24</b>	0,08
Blanco (no mestizo)	0,02	0,03	-0,06	0,05	0,02	0,03	-0,06	0,05
Indígena (no mestizo)	<b>-0,18</b>	0,05	<b>-0,11</b>	0,05	<b>-0,18</b>	0,05	<b>-0,11</b>	0,05
Años escolaridad de su madre	<b>0,01</b>	0,00	<b>0,03</b>	0,00	<b>0,01</b>	0,00	<b>0,03</b>	0,00
Es mujer (no hombre)	0,00	0,02	<b>0,05</b>	0,02	0,00	0,02	<b>0,05</b>	0,02
Probabilidad neto predicho	0,69		0,66		0,69		0,66	
Número de casos	3.620		3.285		3.620		3.285	
Pseudo-R cuadrado	0,05		0,07		0,05		0,07	

Fuente: Encuestas Nacionales de Empleo de 2003 y de 2008. Muestras ponderadas de individuos de 20-23 años de edad. Los coeficientes en negrita son significativos al 95% de confianza o más. **Elaboración:** propia.



# LA SALUD DE LA POBLACIÓN: MEDIO SIGLO DE CAMBIOS

**Margarita Velasco A.**

*Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia*

## Introducción

En los años cincuenta los hogares ecuatorianos vivían con la aprehensión de que uno de sus niños o niñas podía contagiarse con “parálisis infantil”, nombre común con el que la gente se refería a la poliomielitis. No solo el riesgo era de muerte, sino de secuelas que complicarían el desarrollo e integración social de quienes la padecían. Para inicios de la década de los noventa, la poliomielitis había sido erradicada del panorama epidemiológico de la salud y del imaginario de la sociedad. Ecuador recibió de la Organización Mundial de la Salud el certificado de territorio libre de esta dolencia en 1992 (Echanique, Velasco, 1996).

Así como la polio, una serie de enfermedades transmisibles fueron controladas o erradicadas en estos 60 años; entre ellas, la tosferina, la difteria, el sarampión, la viruela. ¿Qué hizo posible esta transformación? ¿Qué parte de esta tarea fue del Estado y cuál de la sociedad?

Siendo la salud un resultante del desarrollo, el telón de fondo para explicar muchas de estas modificaciones son los avances en la educación de la población, sobre todo de las mujeres, el acceso al agua potable, la electricidad, el saneamiento ambiental, la profesionalización de los recursos humanos en salud, que, junto con los cambios en los comportamientos de las personas, articularon un panorama distinto que se integró a un planteamiento mundial sobre la salud pública.

Sin embargo, el mejoramiento de las condiciones de vida tiene que estar potencializado por la capacidad de un sistema de salud que —en su relación con la población— no solo tenga agilidad, oportunidad y eficiencia en la respuesta a sus requerimientos, sino que transforme las visiones de la salud/enfermedad de la población, promoviendo su capacidad para aprovechar los avances del desarrollo, en vez de que estos enfermen a la gente con nuevas dolencias. La promoción de la salud, su cuidado y curación deben generarse en los lugares más próximos a los sitios donde la población desarrolla su vida cotidiana. El derecho a la salud abarca toda esta dimensión, y el Estado, al ser su garante, está comprometido en esta complejidad.

El presente trabajo es un recorrido específico sobre este aspecto del desarrollo que es la salud, desde tres dimensiones: la construcción del sistema de salud, las causas de enfermedad y muerte modificadas por el desarrollo, y las percepciones de la población sobre su derecho a la salud.

## El Estado y la salud: el punto de partida

La salud requiere cuatro condiciones fundamentales. La primera, que el Estado ejerza funciones efectivas de rectoría del sector público y privado para garantizar a toda la población su derecho a la salud. Este derecho no es otra cosa que el acceso universal, equitativo y de alta calidad a un sistema de salud por



niveles crecientes de complejidad, donde se asegure la participación social y la atención integral, diversa, humana. Ligada a esta condición está la segunda, que tiene que ver con la existencia de políticas públicas sociales intersectoriales que coadyuven al buen vivir. El concepto de la salud como “estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solo la ausencia de afecciones o enfermedades” (OMS, 1942, citado en OPS/OMS, 2007), implica la movilización del sector económico, social, ambiental y político para conseguirlo. Un tercer elemento es que la población tenga conciencia de su derecho a la salud y *demande el cumplimiento* de las condiciones para ejercerlo.

Finalmente, un cuarto elemento a considerar es el carácter global de la salud, que se ha vuelto a evidenciar con el desate de las últimas pandemias —gripe aviar y gripe H1-N1—, que implica atender también, en la agenda de la política local de salud, acciones internacionales.

La salud, como preocupación estatal, nació luego de la Revolución Liberal como parte del proyecto de atención a los más pobres y “menesterosos”. Sin embargo, y a la par, la salud también se originó para actividades de prevención en los puertos. Por tanto, su origen, como parte de la institucionalidad estatal, es dicotómica: unas instituciones para la prevención y otras para la atención de la enfermedad de los más pobres.

Como los puertos debían ser saneados para evitar la propagación de pestes, tanto humanas como vegetales, llama la atención que la sanidad marítima, creada por Eloy Alfaro en 1906, tenga como único fin sanear los productos de agroexportación —el cacao primero y luego el banano—, para no poner en riesgo los ejes de la acumulación capitalista de comienzos del siglo XX. Siendo así, el elemento preventivo de la salud nació para atender los requerimientos del modelo agroexportador y no los de la población. Solo a partir de 1947, el Estado ampliará su visión preventiva hacia las personas y desarrollará la noción de protección de la higiene de las ciudades, fundando la Sanidad Nacional, que asume esta función antes otorgada solo a los municipios.

Por otra parte, para la atención de la enfermedad de los pobres y menesterosos, se construyó, desde 1927, una red provincial con hospitales públicos

localizados en las principales ciudades del país, articulada bajo una institución denominada Asistencia Pública. La atención a la salud de la población del campo fue la gran ausente, a pesar de que el 75% de la población vivía en el agro.

La salud, como parte del Ministerio de Previsión Social, operó desde una subsecretaría entre 1945 y 1967. Esto define la poca importancia que el sector tuvo en la conformación del Estado de estos años. Ecuador fue el último país de América en fundar un Ministerio de Salud Pública, en 1967.

Siendo así, la salud como política estatal no nació siendo parte del derecho ciudadano, sino como caridad estatal<sup>1</sup> y como complemento a las necesidades del capital.

## 1. El desafío: construir el sistema de salud

### 1.1. 1972/1982: implementación del Estado de protección

En los pasados 50 años se pueden identificar tres momentos del desarrollo estatal ecuatoriano: la implementación del Estado de protección, que se extiende hasta mediados de los ochenta; el de las reformas neoliberales que considera reducir el rol social del Estado y priorizar las leyes del mercado, y un tercer momento, a partir de la Constituyente de Montecristi en 2008, cuando el Estado vuelve al primer plano con un rol cada vez más activo y centralizador en lo social: la salud tiene, junto con la educación, alta prioridad. Uno de los ejes de la revolución ciudadana del Gobierno del presidente Correa es la revolución en salud y educación. En cada uno de estos momentos, la construcción del sistema de salud continuó como un referente de política estatal, siendo modulado por las diversas prioridades que estos modelos impusieron en el financiamiento, organización y rol de la salud.

El Estado de bienestar debía basarse en una progresiva extensión de la cobertura estatal, respondiendo a las necesidades básicas de la población (Bustamante, 2007). A lo largo de estos 50 años, en Ecuador no se puede encontrar un modelo de Estado de bienestar como el que logran los países europeos. Estos

<sup>1</sup> La atención de caridad a los pobres y menesterosos es fundada en la Colonia por las órdenes religiosas que abren y atienden a estos sectores de la población en los hospitales y asilos.

países tienen sistemas sanitarios públicos gratuitos —como el inglés, el austríaco y el francés—, que ofrecen universalidad y calidad a toda la población.

El primer gran esfuerzo de la consolidación de la propuesta sanitaria estatal en Ecuador se dio en 1972 con el Gobierno nacionalista y revolucionario de Guillermo Rodríguez Lara. Allí se terminó la dicotomía institucional preventiva-curativa de los primeros años del siglo XX. En el recién creado Ministerio de Salud Pública (MSP) se integró la Sanidad, la Asistencia Pública, la Misión Andina y la atención municipal. La política de extensión de cobertura —eje central de la propuesta de Rodríguez Lara— fue planteada en la perspectiva de crear un sistema de salud al que debería acceder toda la población del país, sin ninguna distinción de edad, etnia, sexo o condición socioeconómica.

Para lograr la extensión de cobertura, el Gobierno emprendió la construcción de una importante infraestructura de servicios de salud. El incremento de ingresos estatales por el *boom* petrolero de los primeros años de la década del setenta fue utilizado para financiar este emprendimiento.

Efectivamente, de 72 centros comunitarios que inventarió el recién creado MSP en 1967, se edificaron 1.760 más hasta la década del ochenta. Esta tendencia continuó con los otros Gobiernos, y solo se detuvo en la década del noventa con el nuevo modelo neoliberal que restringió el gasto en salud. Para 1994, la cifra de establecimientos llegó a 2.693 (Velasco, 1997: 44-46), y en los siguientes 12 años solo se incrementarán 305 unidades, elevándose en 2006 a 2.998 unidades ambulatorias de salud.<sup>2</sup>

La salud es un servicio a personas por personas; por tanto, el rol de los recursos humanos es trascendental. ¿Cómo se operó esta amplia oferta de infraestructura física si no había profesionales para atender a la población? La estrategia más efectiva para extender la cobertura de salud ideada en el Gobierno de Rodríguez Lara, y vigente hasta la actualidad, fue la creación del año de Salud Rural Obligatorio para los profesionales médicos, enfermeras, obstétricas y odontólogos que egresaban de las universidades, como requisito para legalizar posteriormente su derecho al ejercicio profesional. Con esta medida se obtuvo un ingreso periódico anual de recursos humanos para atender en la red de servicios estatales.

<sup>2</sup> Siise, versión 4.5, 2006.

Entre 1960 y 1990, el número de médicos por 10.000 habitantes llegó a 11, y el de enfermeras a 3. Para 2006 el número de médicos por 10.000 habitantes se elevaría a 13 y el de enfermeras a 4.<sup>3</sup>

Siendo así, el desafío de la construcción del sistema de salud comenzó con tres decisiones fundamentales: financiamiento, construcción física de la red de servicios y dotación de recursos humanos para que esta pueda operar. En este período se sentaron las bases para una política estatal en salud que debería seguir en los siguientes años.

Hay que señalar que la agenda internacional de salud propuesta por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 1978, para integrar universalmente a la población a los progresos que la medicina alcanza, planteó la estrategia de Atención Primaria de Salud (APS) hasta el año 2000. La APS y sus conceptos eran coherentes con la construcción de un sistema de salud, porque constituía el primer nivel de atención del mismo y era el espacio donde la comunidad, las familias y los servicios se complementaban. En Ecuador, la APS —entre 1978-1988— se limitó a la integración de promotores de salud comunitarios en la atención formal de la salud. No será sino a fines de los ochenta e inicios de los noventa, cuando se efectúa una nueva lectura de la APS en el país, que permitió integrar a esta estrategia como parte de la construcción del sistema de salud, tomándola como eje de los sistemas locales de salud (Silos) en el programa de atención familiar y comunitaria denominado Safic-Silos, implementado por el Ministerio de Salud Pública.

### 1.2. El modelo neoliberal: 1990-2005

La construcción del sistema de salud requería una organización en red, con niveles decisorios que se complementaran en líneas horizontales y verticales para operar de manera sistémica. Solo así era posible ofertar a la población accesibilidad geográfica, cultural y económica, y brindar atención eficiente y de calidad. Esta era la forma para, aplicando los principios epidemiológicos, cuidar de la población de acuerdo a sus características específicas.

En estos 15 años, otras instituciones de salud se consolidaron. Por ejemplo, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) apareció como la segunda organización de salud con una oferta nacional de

<sup>3</sup> Siise, Op. Cit.

servicios para cubrir los requerimientos del 18% de sus afiliados (incluido el seguro social campesino). La sanidad militar y sus diversas instancias: Marina y Policía, crearon sus propias unidades de salud, así como el Municipio de Quito. Creció el sector privado sin fines de lucro, con la Junta de Beneficencia de Guayaquil a la cabeza, los dispensarios y hospitales fiscomisionales y de fundaciones. El sector privado con fines de lucro se incrementó, centrando su oferta en la atención curativa ligada a la proliferación de seguros médicos privados.

Esta variedad de instituciones no lograron ser integradas en un sistema con una autoridad sanitaria que marque la política de salud de Estado, donde el rector sea el MSP. El Ministerio de Salud requería desarrollar su liderazgo político-técnico y, a la par, demostrar alta calidad y eficiencia en sus servicios. Solo así podría poner en marcha la acreditación de la atención, la evaluación y control de la prestación pública y privada, el papel de garante de la calidad de la atención y el cumplimiento del derecho a la salud. Este rol no fue cumplido. El Ministerio se cerró sobre sí mismo, centrando su acción en su función de proveedor de servicios preventivos, curativos y de rehabilitación, sin ningún sistema de control de calidad que probara su eficiencia y eficacia, dejando de lado su papel conductor de la política de salud.

A partir de 1992, la influencia de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y OMS pasó a segundo plano debido a que fueron los bancos, entre ellos el Banco Mundial, los que definieron los paquetes de atención que los Estados podían ofertar a su población, para reducir los costos y *cofinanciar la salud*, en su camino hacia la minimización del Estado como responsable de la salud de la población (Banco Mundial, 1992).

La propuesta neoliberal consolidó un modelo de Estado que restringió su intervención en el área social, y que, en el caso del país y en el ámbito de la salud, se dio en varios aspectos. Uno fue la ausencia de inversión en infraestructura —tanto para mantenimiento como para nueva obra física— por parte del Ministerio de Salud. El gasto en infraestructura, correspondiente a los gastos en inversión del MSP, entre 1990 y 2006, no sobrepasó el 0,3%.<sup>4</sup> Otro aspecto del cambio operado fue el cobro directo en los servicios: los hospitales debieron recuperar de la población el 15% de sus presupuestos. Se exoneró del pago a los

más pobres y se propusieron paquetes restrictivos de atención, en los que no se consideraban enfermedades catastróficas y/o crónicas.

Desde 1995 se buscaron nuevos lineamientos de política en las diversas propuestas de reforma sanitaria, para adaptarse a los planteamientos del mercado y a la nueva relación entre el Estado y la sociedad. Se elaboraron 17 propuestas de reforma (Echeverría, 2007) que tenían como fin buscar el financiamiento del sector. Gran parte de estos documentos de reforma argumentaron como eje nodal la inminente separación, e incluso la eliminación de la función de proveedor de servicios del Ministerio de Salud, y la circunscripción a su papel de rector del sector salud. En la lógica del mercado, el Estado era una barrera para el desarrollo de los sistemas de salud —barrera para privatizar la atención— y no un *factor* del desarrollo, sino un *problema* para el desarrollo humano (Brito, 2010).

Las propuestas de la reforma sectorial implicaron que el Estado —en cumplimiento del mandato constitucional de 1998— hiciera una lectura especial de sí mismo como garante del derecho a la salud. El derecho a la salud —que se supone es universal— fue restringido. Un ejemplo de ello es la definición del financiamiento. En el artículo 46 se dice que:

... el financiamiento de las entidades públicas del sistema nacional de salud provendrá de aportes obligatorios, suficientes y oportunos del Presupuesto General del Estado, **de personas que ocupen sus servicios y que tengan capacidad de contribución económica** y de otras fuentes que señale la ley (resaltado nuestro).

Consecuentemente, solo la salud pública era gratuita (las vacunas y el control de epidemias); la atención curativa, no. El impacto más grave fue que la población dejó de acceder a la atención de salud. De acuerdo a la Encuesta de Condiciones de Vida, Ecuador 1995, el 35% de personas que estuvieron enfermas, al punto de no asistir a su trabajo, no acudieron a un servicio de salud por razones económicas. En 1999, la cifra subió al 72%, y en 2006, al 64%. Esta información demuestra los impactos de las políticas neoliberales sobre la resolución de los problemas de salud de la población.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Ministerio Coordinador de la Política Social, *Serie de tiempo del gasto en inversión como porcentaje del PI*. Ecuador 1995-2009.

<sup>5</sup> Siise, versión 4.5, 2008.

### 1.3. La salud ligada a una agenda internacional sanitaria: 1950/2006

Una reflexión aparte merece la influencia internacional sanitaria en este medio siglo. De asegurar el saneamiento de puertos, pasa a definir mundialmente medidas de control sobre la propagación de epidemias y el cuidado de la población global.

En 1951 la OMS publicó su primer conjunto de reglamentos jurídicamente vinculantes, con la finalidad de prevenir la propagación internacional de enfermedades. En estas cinco décadas, esto se ha modificado, ya que en los años cincuenta los viajes internacionales se hacían en barco y las noticias se transmitían mediante telegramas. El mundo ha cambiado de forma extraordinaria desde entonces. Actualmente, cada día, hasta tres millones de personas viajan en avión a otras ciudades, países o continentes. Cada día, millones de toneladas de mercancías circulan por tierra alrededor de todo el mundo, por mar y aire. Cada día, el constante movimiento de personas y productos trae consigo el riesgo de que enfermedades muy infecciosas y otros peligros se propaguen con más rapidez que en cualquier otro momento de la historia (OPS-OMS, Informe Mundial, 2007).

Este carácter de la salud hace que en este medio siglo las entidades como la OMS y la OPS hayan tenido un papel protagónico, no solo en el control de las enfermedades, sino en el desarrollo de la salud pública y en el fortalecimiento de los ministerios de salud de todos los países de América Latina.

En el caso del Ecuador, la OPS y sus asesores cubren el vacío técnico inicial por ausencia de salubristas capacitados —por lo menos hasta finales de los setenta—. Solo será en los ochenta cuando el incremento de la formación de cuarto nivel para los cuadros médicos y de enfermeras logre crear una tecnocracia que relativice el papel de estas organizaciones internacionales.

Sin embargo, no es posible dejar de lado el papel fundamental de la OMS y la OPS, no solo en la seguridad sanitaria internacional, sino en el posicionamiento de los principales temas de la política de salud.

La tabla N° 1 señala sintéticamente los paradigmas sucesivos que aparecen en el campo internacional en las últimas décadas, y cómo estos se fueron

reflejando en los planteamientos de las políticas de salud del Ecuador, a los que ya se ha hecho referencia.

A partir de 2006, la OPS/OMS comenzó a evaluar las casi dos décadas de neoliberalismo y cómo los intentos por reducir la protección social, enfatizando el aspecto comercial e industrial de la salud, condujeron a incrementar la inequidad. El costo de este pensamiento centrado en el mercado y no en lo social, lo humano y lo político fue muy grande. Hoy se vive la reconstrucción de lo que se destruyó en esa época, existe un amplio consenso por volver al Estado protector, más aún cuando la crisis financiera reconoce la acción reguladora del Estado ante los problemas del mercado (Brito, 2010).

Ese consenso, luego de la crisis económica mundial y las pandemias de los últimos dos años, llevan a la OPS a plantear nuevamente que los sistemas de salud basados en la atención primaria son el pilar fundamental para llegar a la cobertura universal y la garantía de los derechos. Todo ello en un contexto de acción de políticas intersectoriales dirigidas a atacar los problemas de inequidad, desigualdad; las condiciones de la mala salud y, por tanto, de ofensiva a los determinantes sociales de la salud.

### 2010: El sistema de salud sigue pendiente

El proceso de desarrollo del Ministerio de Salud, resultante de estos 60 años, no logró crear una institucionalidad sólida en salud. Si bien hoy existe un importante grupo de tecnócratas salubristas, y se han desarrollado tres congresos por la salud y la vida en los que se han planteado propuestas importantes en la perspectiva de la construcción del sistema de salud y la inclusión del derecho a la salud, estas aún se circunscriben a grupos de intelectuales que no permean el imaginario colectivo y no llegan a ser parte de las reivindicaciones políticas de los movimientos sociales. La propia Constitución de Montecristi conserva una doble visión de la institucionalidad sanitaria: por un lado, coloca el rol del ministerio y de la red pública; por otro, el papel de la seguridad social en la salud; y, en otro tenor, aparece el de la atención privada. Reflejos ellos de intereses grupales y de la ausencia de consensos respecto a qué tipo y para qué debe ser articulado un sistema de salud y cómo se construye un movimiento social que integre el derecho a la salud como conquista de los ciudadanos.



Tabla Nº 1: Estado e institucionalidad de la salud. Ecuador 1950-2010

1950	1960	1970	1980	1990	2000-2010
<b>Cambios en el rol del Estado ecuatoriano</b>					
Construcción del Estado protector		Estado desarrollista	Crisis de la deuda y del modelo desarrollista	Estado debilitado y reformas neoliberales	Reconformación y fortalecimiento estatal: el Estado "neodesarrollista"
<b>Políticas internacionales en salud</b>					
<b>Control de puertos</b> para frenar las epidemias.	<b>Planes regionales de salud:</b> Carta de Punta del Este: se formula por primera vez el Programa Decenal de Salud Pública de la Alianza para el Progreso.	<b>Segundo Plan Decenal: Prioridad de la extensión de cobertura.</b> <b>1978:</b> Conferencia de Alma Ata y Atención Primaria Agenda Mundial: "Salud para todos en el año 2000" Salud solo es posible con una política social integral.	<b>Estrategia de Atención Primaria (APS)</b> para lograr salud para todos en el año 2000. Desarrollo de los sistemas locales de salud Silos. La Carta de Ottawa a favor de la promoción de la salud.	<b>La salud parte del gobierno global:</b> los bancos definen la política mundial de salud: invertir en salud. Estado se retira del área social. Atención de salud focalizada, con paquetes básicos. Sistemas nacionales de salud debilitados.	<b>Inequidad y salud:</b> Impulso a la construcción del sistema nacional de salud. Atención primaria de salud renovada. La salud es un derecho de la población. La violencia y las pandemias por nuevos virus son problemas de la salud global.
<b>Líneas de la política estatal de salud</b>					
Sin Ministerio de Salud solo Subsecretaría de Salud integrada al Ministerio de Previsión Social. Sanidad pública para el control de la higiene de ciudades y los puertos. Asistencia pública: hospitales para los pobres.	<b>1967:</b> Ecuador, último país de América Latina en crear un Ministerio de Salud.	<b>1972: Extensión de cobertura</b> Primera reforma del MSP: Integración Asistencia Social, Sanidad, Misión Andina, servicios municipales. Construcción de la red de servicios del MSP/atención al sector rural. Programa de Salud Rural obligatorio: incremento auxiliares de enfermería.	<b>Simplificación de APS: promotores de salud.</b> Termina conformación de la red de servicios del MSP. Iniciada conformación de la red de servicios de la seguridad social Salud gratuita (1981). Crecimiento burocrático del MSP.	<b>1966: Política de recuperación de costos:</b> 15% del presupuesto de las unidades de salud se financian con cobro directo a la población. Aseguramiento a paquetes de atención. 17 Reformas de salud Proyectos del Banco Mundial: el Ministerio paralelo. Crecimiento sector privado/reducción Estado.	<b>2000:</b> Proyectos internacionales de aseguramiento/ Focalización de la atención en los más pobres. <b>2006-2010:</b> Salud derecho de la población: gratuidad de los servicios. Duplicación del presupuesto en salud/Incremento del tiempo de trabajo de los servicios y de los RHUS. Fortalecimiento del sector estatal en salud. Nuevo programa: Equipos de Salud (EBAS).
<b>Proveedores</b>		<b>Cambio de proveedores</b>			
Sanidad Pública, Militar y Marítima, Asistencia Social, Misión Andina, Municipios, Junta de Beneficencia de Guayaquil y sector privado	Sanidad Pública, Militar y Marítima, Asistencia Social, Misión Andina, Municipios, Junta de Beneficencia de Guayaquil y sector privado. Seguridad Social.	MSP, Seguridad Social, Sanidad Militar, Junta de Beneficencia de Guayaquil y sector privado.	MSP, Seguridad Social, Sanidad Militar, Junta de Beneficencia de Guayaquil y sector privado.	MSP, Seguridad Social, Sanidad Militar, Junta de Beneficencia de Guayaquil, Municipios de Quito y Guayaquil y sector privado.	MSP, Seguridad Social, Sanidad Militar, Junta de Beneficencia de Guayaquil, Municipios de Quito y Guayaquil y sector privado con y sin fines de lucro.

Fuentes: Velasco, *et al.*, 1993, y Velasco, 1991. Echeverría, Ramiro (2007).

"Las políticas de salud y el sueño de la reforma". En *La equidad en la mira*. OPS, Quito: Señal. **Elaboración:** ODNA, 2010.



Tabla N° 2: Progreso y desaceleración (Ecuador 1960-2007)

	1956	1964	1974	1984	1997	2007
Mortalidad de población x 1.000	14	12	10	6	4.4	4,3
Esperanza de vida al nacer/años de vida	48	54,7	59	65	70	75

Fuente: INEC, Estadísticas vitales, citado por Siise, versión 4.5, 2008. Elaboración: ODNA, 2010.

## 2. Los impactos sobre la población 1954/2006

En el apartado anterior se reseña el proceso histórico que construye la institucionalidad estatal, con una referencia a los cambios en los procesos sociales, económicos y políticos. Mientras esto ocurría, ¿qué sucedió con la salud de los y las ecuatorianas en estos 50 años? Este es el propósito de esta segunda parte.

Las relaciones mutuas entre la salud y el desarrollo son tan estrechas que es imposible abordar un elemento sin el otro. Las mejoras de la salud son el más claro reflejo del desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, la salud es un requisito mínimo para el desarrollo.

La medicina social ha comprobado la relación entre ingresos, posición social y salud. Las niñas y niños de los quintiles de mayor pobreza son los que más mueren porque en su fallecimiento prematuro se reflejan las consecuencias de una mala alimentación, falta de educación de las familias para atender a tiempo los signos de peligro, precarias condiciones sanitarias y poco acceso a los servicios de salud. En la provincia de Chimborazo, con 67% de pobreza, el 44% de sus niños y niñas son desnutridos crónicos, el 36% de sus madres son analfabetas y la tasa de mortalidad de la niñez llega a 53,5 por 1.000 nacidos vivos (ODNA, 2006).

El entorno físico, entendido como el acceso a agua, suelo y aire de calidad, es influencia clave en la salud. El empleo y las condiciones de trabajo determinan no solo las posibilidades de un mejor nivel de vida, sino la posibilidad de que las personas tengan mayor control de las circunstancias de su trabajo y puedan desarrollar exigencias laborales relacionadas con el estrés para precautelar su salud mental y física.

Las características biológicas y la dotación genética aparecen como uno más de los factores fundamentales que determinan la salud, y no son la única explicación para los niveles de salud de los grupos humanos.

En 1974 el Informe Lalonde<sup>6</sup> estableció un marco conceptual que identificó a los determinantes sociales de la situación de salud, señalando que hay evidencias crecientes de que el aporte de la medicina y la atención médica curativa es muy limitado y que invertir más recursos en ellos no producirá grandes mejoras en la salud de la población (Restrepo, 2005).

Los efectos del desarrollo del país sobre la salud en los últimos 50 años se demuestran en la tabla N° 2. Si bien el balance de estos 50 años es positivo, puesto que la población ecuatoriana vive hoy 27 años más que en la década del cincuenta, es posible reflexionar sobre la forma en que las decisiones sobre la salud impactaron en los indicadores de mortalidad y esperanza de vida al nacer.

Al comparar lo sucedido entre 1974 y 1997, las más grandes mejorías aparecen entre 1974 y 1984, década en la que se sientan las bases para el sistema de salud estatal; la tasa de mortalidad general de la población ecuatoriana desciende, con respecto al período anterior, en 3,6 puntos, lo que permite ganar seis años de vida a la población. Por el contrario, en el período neoliberal comprendido entre 1997 y 2007, la mortalidad general solo baja en 0,1%.

### La transición epidemiológica

Las consecuencias más notorias del desarrollo alcanzado por un país del tercer mundo sobre las circunstancias que impactan en la salud de la

<sup>6</sup> OPS/OMS, 1974.

población se registran en los cambios en las causas de enfermar y morir de la población. Se habla de que Ecuador está en un proceso de transición epidemiológica porque las enfermedades ligadas a la pobreza y a la falta de servicios sanitarios, tales como agua, saneamiento, condiciones precarias de la vivienda y acceso a servicios de salud han disminuido, y en su lugar aparecieron enfermedades propias de países del primer mundo más relacionadas con dolencias crónico-degenerativas.

La irrupción de estas dolencias tiene que ver, a su vez, con la transición demográfica, caracterizada por el acortamiento de la base de la pirámide poblacional debido a la disminución de las tasas de fecundidad y natalidad, y el incremento de la esperanza de vida al nacer. Estas dos transiciones traen como resultado el aumento del número de adultos mayores y, por tanto, de las ya referidas enfermedades crónico-degenerativas.

En Ecuador las enfermedades relacionadas con las condiciones precarias de vida tales como disentería, infectocontagiosas, y otras propias de países con menor desarrollo, han ido desapareciendo del grupo de las primeras causas de muerte y enfermedad, y emergen otras como la diabetes, el cáncer, las enfermedades cardiovasculares; es decir, las dos coexisten. Este panorama trae consecuencias sobre la planificación de recursos humanos, infraestructura y financiamiento de la salud, en la perspectiva del sistema y del cumplimiento del derecho a la salud.

### 2.1. El descenso de las enfermedades digestivas e infectocontagiosas: 1974/1990

La esperanza de vida al nacer se eleva con la disminución de las enfermedades infectocontagiosas, tales como viruela, varicela, sarampión, tuberculosis, junto con las digestivas. Todas ellas se relacionan con la vacunación por parte de los servicios de salud, la disminución de la pobreza y la extensión de cobertura del saneamiento ambiental.

Las enfermedades digestivas son las que más rápidamente desaparecen del cuadro de las seis enfermedades más frecuentes de ingreso hospitalario y causa de muerte. Esto ocurre en 1997. En el período comprendido entre 1964 y 2006, descienden del 14 al 3% en el cuadro de causas del ingreso hospitalario. Y en el caso de la mortalidad, bajan de 6.600

causas de muertes en 1964 a ser la causante de alrededor de 500 fallecimientos, 40 años más tarde. Con este grupo de enfermedades se comprueba la relación desarrollo y acceso a servicios básicos con la salud. En efecto, el incremento de la cobertura de agua potable y saneamiento ambiental explica este descenso. Para 1962 el 38% de la población tenía acceso al agua potable y el 31% disponía de servicios higiénicos. En 1990 el 58% de la población tenía agua potable y el 70% disponía de servicios higiénicos (Velasco, 1997: 37).

Por su parte, las enfermedades infectocontagiosas como causa de egreso hospitalario así como de muerte en la población sufren el mayor descenso en estos 50 años (ver gráficos 1 y 2). Las más notorias caídas se observan sobre todo entre los años ochenta y noventa.

Estas enfermedades, que aparecen como causas de muerte con el pico más alto en 1974, sufren una caída significativa a partir de entonces y desaparecen de la lista de las primeras causas de fallecimiento de la población a partir de 1990. El incremento observado entre 1994 y 1974 se debe, no a la realidad de los datos, sino al mejoramiento del registro estadístico a partir de la creación del MSP.

Una de las razones más poderosas para su desaparición es la contribución positiva de los programas de vacunación, que para 1996 tienen una cobertura del 83% de la población infantil.

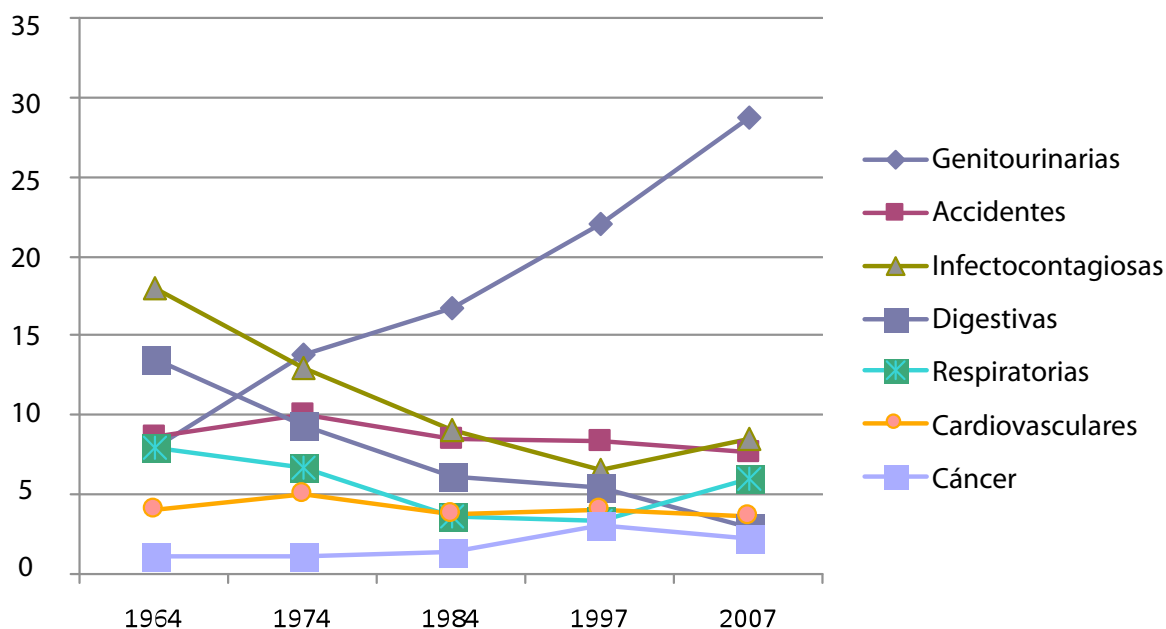
La OPS, en su informe de 2002 (OPS/OMS, 2002), destaca cómo en Ecuador el descenso de la mortalidad por causas infecciosas fue el más alto de toda América Latina. En el país, antes de estas décadas, la muerte de la población en sus primeros cinco años por esta causa era el más alto de la región (medido en años de esperanza de vida perdidos o AEVP).<sup>7</sup>

Respecto a las enfermedades gastrointestinales, entre las que se integran las úlceras, la gastroenteritis, la gastritis, la colecistitis y colelitiásis (cálculos

<sup>7</sup> En la estimación de la mortalidad atribuida se ha empleado un método dependiente de prevalencia, basado en el cálculo de la fracción atribuida poblacional (FAP). Este método estima la mortalidad atribuida (MA) como el producto de la mortalidad observada (MO) y la FAP: <http://www.ops.org>, 19 de marzo de 2010.

$$MA=MO \times FAP \text{ y } FAP = \frac{(P_0 + P_1RR_1 + P_2RR_2) - 1}{P_0 + P_1RR_1 + P_2RR_2}$$

Gráfico Nº 1: Evolución de las primeras causas de egreso hospitalario 1964-2007



Fuente: INEC, Estadísticas vitales, 1964-2006. Elaboración: ODNA, 2010.

en la vesícula y su infección) y la cirrosis, todas ellas ligadas a hábitos de alimentación, estrés y al saneamiento ambiental, se observa un marcado descenso como causa de egreso hospitalario. En 1964 provocaron el 14% de ingresos de la población a los hospitales y en 2006 registraron cuatro veces menos.

### 2.2. El riesgo de ser mujer: 1984-2006

En estos 50 años, las enfermedades genitourinarias aumentan notablemente. En el gráfico Nº 1 se observa que, para 1964, estas corresponden al 8% de las causas de egreso en los hospitales y en 2006 se han triplicado, llegando al 28%. Al hacer un análisis más profundo encontramos que el 99% de las personas afectadas son mujeres, de las cuales el 10% corresponden a niñas menores de 18 años.

En este caso se habla de complicaciones del embarazo y el parto, aborto, enfermedades urinarias, dolencias inflamatorias del aparato reproductor femenino, hemorragia posparto y enfermedades de transmisión sexual. La pregunta es ¿por qué en los últimos 50 años se da este incremento en el ingreso por estas causas?

Es muy probable que los mayores niveles educativos de las mujeres en los últimos 50 años —la escolaridad de la mujer sube de 4,7 grados en 1982 a séptimo grado en 2001, mientras se reduce el analfabetismo femenino de 20 al 10%<sup>8</sup>— provoque un creciente control de ellas sobre su reproducción y su cuerpo, desarrollando mayor seguridad para consultar con un ginecólogo y demandar atención de salud en los hospitales.

Sin embargo, también los datos alertan sobre el hecho de que la mujer es más vulnerable a infecciones del aparato reproductivo y a enfermedades de transmisión sexual, y soporta la mayor parte de la anticoncepción; las complicaciones causadas por estas infecciones la afectan gravemente, al punto de requerir hospitalización.

El riesgo de morir por ser mujer se evidencia con estas estadísticas. La OPS cita que, en 1995, el riesgo de una mujer de morir por causas maternas era de 1 en 60 en América Latina y el Caribe, mientras que en América del Norte la relación era de 1 en 3.500. En Ecuador, para 1970, las muertes maternas ascendían a 203 por cada 100.000 nacidos vivos, y en 2006

<sup>8</sup> Siise, versión 4.5, 2008.

la cifra baja a 47,7 por cada 100.000 nacidos vivos. Sin embargo, todos los estudiosos del tema alertan sobre el subregistro del indicador mortalidad materna. Esto se debe a que en el momento de anotar la causa del fallecimiento de la madre registran que este se ha producido por efecto del parto o embarazo complicados y no por las razones que realmente originaron su muerte.

Este hecho expresa la baja prioridad que se otorga a un problema que afecta solo a las mujeres, y en particular a las pobres, si se considera que dichas muertes son prevenibles. La tasa de mortalidad materna es un indicador del desarrollo social más sensible para distinguir desigualdades entre países ricos y pobres que las propias tasas de mortalidad infantil. El alto subregistro sobre las causas de muerte materna en un país refleja la poca prioridad que los Estados dan a la asignación de recursos para poder evidenciar el problema y tomar medidas que lo resuelvan.

Por otra parte, en América Latina, el aborto inseguro es la primera causa de mortalidad materna. Para la construcción del gráfico N° 1, se detectó que para el año 2007 el aborto en general correspondía al 17% del total de causas de egreso hospitalario debido a dolencias genitourinarias. De este subtotal, 90% se debía a abortos en curso que alcanzaron a llegar al hospital y que habían sido previamente provocados.

### 2.3. Hábitos saludables de vida

Comer saludable, sin grasas animales ni excesos de hidrocarburos, con una gran proporción de frutas, legumbres y proteínas sanas; a ello unir ejercicio físico regular, capacidad para controlar la tensión y el estrés, chequeos médicos periódicos para detectar disfunciones, no beber en exceso y no fumar, tener una familia acogedora y sentirse productivo y respetado. Esta es la receta para no morir. Varias de las enfermedades que aparecen en los gráficos 1 y 2 pueden ser evitadas siguiendo estas recomendaciones. Enfermar por lo que come, sufre y siente la población es lo que va a desencadenar en gran parte las enfermedades cardiovasculares y el propio cáncer.

Efectivamente, si en 1970 estas dos enfermedades provocaban el 9% de las muertes, casi 40 años más tarde, en 2007 son el 20% de las causas de fallecimiento. Estas enfermedades estaban antes asociadas

a los estratos de la población económicamente más altos, pero hoy esta relación ha cambiado. Según la OPS, la prevalencia de factores de riesgo para desencadenar estas enfermedades suelen ser más elevados hoy en los grupos socioeconómicos más bajos.

Supuestamente, los procesos de urbanización de la población implican enfrentar un modelo de vida mucho más estresante de la que tenía el 75% de la población en los años setenta, cuando aún esa proporción habitaba en el campo. La detección oportuna de los signos de riesgo serviría para controlarlas. Estas enfermedades se señalan como causa de persistencia de pobreza debido a los costos que estas conllevan. Una familia con un miembro aquejado de estas dolencias que se vuelven crónicas puede destinar más del 30% del ingreso familiar para sufragar los gastos de atención médica.<sup>9</sup>

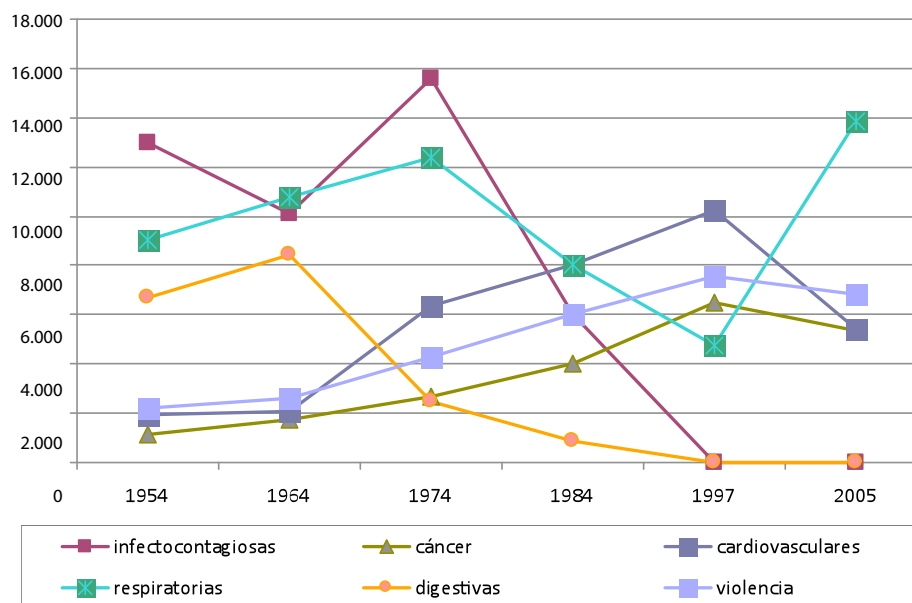
El cáncer como causa de egreso hospitalario aparece dentro de las primeras razones que grafica el cuadro N° 1. Esta enfermedad también está relacionada con el estrés, la depresión, los hábitos alimenticios, la falta de prevención oportuna y chequeo constante de la población predispuesta a ella, lo que ha ocasionado su incremento.

Al comparar los dos gráficos, se observa que la dolencia es causa de un bajo porcentaje de ingreso hospitalario, mientras que su frecuencia sube como causa de muerte, lo que demuestra la alta letalidad de la enfermedad. El porcentaje del egreso hospitalario por cáncer sube entre 1964 y 2005. En el primer año, correspondía al 1% de egresos; cuarenta años más tarde, corresponde al 2,6%, lo que significa un incremento de 1,6 puntos. En cuanto a la mortalidad, en 1954, el 2% de las causas de muerte fueron debidas al cáncer, y en 2005 se cuadruplica, llegando a ser la causante del 9% de los fallecimientos registrados.

La mayoría de muertes corresponde a las personas de niveles económicos más bajos porque los riesgos están directamente relacionados no solo con la prevención sino con el acceso oportuno a tecnologías de detección y tratamiento del cáncer, lo que a pesar de los esfuerzos de los últimos años aún es restrictivo para personas pobres, debido a las bajas posibilidades de acceso a centros especializados por su alto costo.

<sup>9</sup> mediainquiries@who.int, Consulta 22-03-2010.

**Gráfico Nº 2: Evolución de las seis principales causas de muerte de la población ecuatoriana 1954-2005**



Fuente: INEC. Estadísticas vitales, 1954-2005. Elaboración: ODNA, 2010.

#### 2.4. Morir por la violencia: cambios en el comportamiento de la sociedad

El requerimiento de atención hospitalaria por causas externas debidas a accidentes, así como a intentos de homicidio o suicidio que grafica el cuadro Nº 1, bajo la denominación de fracturas, traumatismos y accidentes, evidencia un incremento significativo en los 50 años estudiados.

En 1964 el reporte de egresos por esta causa fue de 13.380. Para el 2006 la cifra sube a 66.782. Proporcionalmente a la población que egresa, en ambos casos, corresponde al 9%. Esto no sucede al comparar las causas de muerte, donde los fallecimientos por estas causas se incrementan en este medio siglo. En el gráfico Nº 2 se observa cómo para 1954 los accidentes de todo tipo fueron la causa del 4% de las muertes en la población, y en 2006 esta cifra se triplica al 12%.

En este caso, son los hombres los más afectados con esta situación, “ligada al carácter de riesgo estereotipante masculino, que son considerados y estimulados culturalmente como varoniles —tomadores de riesgos, depositarios del poder—” (OPS/OMS, 2002). Sin embargo, no podemos soslayar el hecho de que el indicador demuestra a las claras los peligros

inminentes por los que atraviesan no solo los hombres, sino toda la población ecuatoriana por la inseguridad ciudadana creciente en la que se desenvuelve su vida, ingrediente nuevo en su cotidianidad.

Efectivamente, un problema mayor es el incremento de la violencia en el país, situación que es compartida en toda América Latina. En términos de salud pública, la violencia es una pesada carga sobre la mortalidad y la morbilidad evitable de mujeres, niños y jóvenes. Basta recordar que las tres principales causas de muerte de los adolescentes ecuatorianos son los accidentes, los suicidios y los homicidios.

La violencia ocasiona altos costos de salud, lo que impide la atención oportuna y adecuada de los pacientes que llegan al hospital. La violencia no solo afecta a la víctima sino a su familia y a su entorno; y además perjudica la vida económica, social y psicológica de una comunidad, impactando sobre los procesos políticos y económicos de una sociedad.

Las muertes por esta causa, junto al ingreso hospitalario, son alarmas que se prenden contra un problema social que tiene una tendencia a aumentar, por lo que debería ser controlado con políticas públicas específicas y contextuales.



### 2.5. Enfermedades respiratorias y ambiente: 1995-2005

Las enfermedades respiratorias son enfermedades crónicas de las vías respiratorias y otras estructuras del pulmón. Algunas de las más frecuentes son el asma, la enfermedad pulmonar obstructiva crónica (EPOC), las alergias respiratorias, las enfermedades pulmonares de origen laboral y la hipertensión pulmonar. Se producen por el tabaquismo, la contaminación del aire en espacios cerrados, la contaminación ambiental, los alérgenos y la exposición a riesgos ocupacionales como el polvo y los productos químicos.<sup>10</sup>

El gráfico N° 2 refleja un incremento de las dolencias respiratorias como causa de muerte a partir de 1995. En efecto, si en el primer año correspondían al 9% de las razones de fallecimiento, en 2005 es el 24%. El cuidado ambiental está directamente relacionado con este incremento, lo que llama la atención sobre los riesgos que la falta de una política ambiental —unida a la de salud— está ya produciendo en la población ecuatoriana.

### 2.6. Nuevas enfermedades: 2010

Finalmente, dos nuevas dolencias aparecen; una en los primeros lugares de causa de muerte de la población: la diabetes, y otra con un incremento cada vez mayor: el VIH/Sida.

A partir del año 2000, la diabetes ocupa los primeros lugares en las causas de muerte del país. El aumento previsto en la incidencia de esta enfermedad se podría controlar mediante el cuidado del régimen alimentario y la actividad física de la población, evitar el tabaco, reducir el consumo de azúcar y grasas saturadas. La relación de la diabetes como predisponente de las enfermedades cardiovasculares incrementa el cuidado que sobre ella deben tener la población y las acciones sanitarias.

Mientras se ha señalado la pérdida de protagonismo de las enfermedades infectocontagiosas, en el caso del VIH/Sida, esta aparece como la causa infecciosa que más contribuye a la pérdida de años de vida de la población, sobre todo masculina y joven (18-24 años). La pérdida de años de vida es aproximadamente tres veces más intensa en los hombres que en las mujeres. En 1997 se registraron los primeros casos de muerte por esta causa; en diez años,

las cifras se quintuplicaron. A esto hay que añadir el alto subregistro que provoca la enfermedad por problemas culturales y de exclusión a sus portadores.

## 3. De la mirada asistencialista a los derechos...

Las condiciones y requisitos para la salud son: la paz, la educación, la vivienda, la alimentación, la renta, un ecosistema estable, la justicia social y la equidad. (Carta de Ottawa, OMS, 1986)

Las percepciones de la población sobre la salud difieren de los planteamientos que se elaboran desde la institucionalidad. El acceso o no a los servicios de salud no solo depende de la oferta institucional, sino de la concepción de la salud y de la enfermedad de la población.

Los trabajadores de la salud pública ecuatoriana constataron en estas cinco décadas, que la población resuelve el 85% de sus problemas en la sabiduría de las madres, en el hogar, en el intercambio de información en el barrio, el sindicato, los amigos, en la botica y en último lugar en la consulta a los médicos del vecindario —que van desde los sobadores, los shamanes, hasta los médicos certificados como tales—. Solo el restante 5% de los problemas de salud requiere los hospitales para solucionarse. Lo más grave se va al hospital, cuando toda esa red de atención comunitaria no ha podido controlar el problema y revertirlo.<sup>11</sup>

A lo largo de este medio siglo hubo una distancia entre la lectura que la población hizo de su salud —siempre ligada a la vida, a su entendimiento con la naturaleza y, en última instancia, con la muerte—, y a su relación con el rol del Estado como garante de su derecho a la salud.

La “versión de la salud pública que guió el pensamiento y la acción en América Latina durante el siglo XX” se sustentó, entre otras cosas, “en la aceptación del poder del Estado como fuerza privilegiada para calcular el riesgo y asegurar la prevención (...) El salubrista administró instituciones y recursos públicos

estatales dirigidos a la salud... La salud pública convencional miró a la población como objeto a ser intervenido por parte de la norma y ciencia positiva” (Granda, 2007).

<sup>10</sup> <http://www.who.int/respiratory/es/index.html>. Consulta 23-03-2010.

<sup>11</sup> El diseño del sistema de salud del Ecuador, por niveles de atención, señala que la capacidad resolutoria del primer nivel es del 85% de la consulta, dejando el 15% para los hospitales generales y de alta especialidad.

A diferencia de la medicina bióloga y curativa, la medicina social —nacida con Virchow en 1848—<sup>12</sup> planteó mirar cómo las personas, al ser “sujetos individuales y colectivos producen su salud en el diario vivir...”. La medicina social en estos 50 años jugó un papel fundamental para replantear el pensamiento unilateral causa-efecto y acercarse a la complejidad de la vida.

A diferencia de la lógica bióloga y curativa que se encarna en la hegemonía médica, se debe destacar

el carácter siempre calificado que detenta todo ciudadano o ciudadana para forjar sus propias verdades, eticidades, veracidades, prácticas y estrategias de organización de su poder, a través de todo lo cual genera metáforas propias sobre su salud y enfermedad (Granda, 2007: 396-402).

En la historia de estos 50 años de salud pública, uno de los desafíos fue la transformación del carácter asistencial de la salud estatal —incorporado en el imaginario de la población— hacia la conciencia del derecho a la salud. Difícil tránsito que avanza en la ley, pero que se detiene en los hechos cotidianos. En la Constitución ecuatoriana de 2008 se define:

la salud es un derecho que garantiza el Estado cuya realización se vincula al ejercicio del derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan al buen vivir (Art. 32).

El conjunto de gráficos que se colocan a continuación provienen de una encuesta realizada para el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, a finales de 2009, para este trabajo, en la que se indaga a una muestra representativa de personas de Quito y Guayaquil, de 18 años y más, sobre sus concepciones de salud.

Los ámbitos que contiene la definición constitucional antes citada fueron averiguados y organizados en cuatro aspectos: hábitos saludables de vida, higiene, salud mental, conocimientos sobre salud, y afectos y comprensión de la salud como derecho.

### 3.1. Hábitos saludables

Los hábitos saludables de vida en los que se agrupó: comer una dieta balanceada, no fumar, no beber y hacer ejercicios regularmente, son —para el 55% de

los encuestados— actividades que tienen que ver con la salud.

El cambio en el comportamiento societal respecto al cuidado del cuerpo, el ejercicio, la dieta y las políticas mundiales sobre la restricción del tabaco parecen que han tenido efecto en la mitad de la población encuestada. “La educación a través de los medios de comunicación ha logrado mayores impactos en el cambio de los comportamientos de la población que la propia escuela” (Malo, 2010), a criterio de los expertos en promoción de la salud. Esta afirmación explica por qué el gráfico N° 3 no registra diferencias entre los diferentes niveles educativos de la población ecuatoriana que participó en la encuesta.

La restricción del tabaco en los lugares públicos es un ejemplo de política pública mundial que altera el uso del espacio público para bien de la mayoría que no fuma y que es protegida por una decisión colectiva no solo estatal, sino de toda la sociedad. Desde el Estado, la medida para bajar el consumo de tabaco es, además, el aumento del precio del mismo. Estos son los cambios en los comportamientos por parte de la población que se pretende lograr para proteger su vida.

### 3.2. Higiene

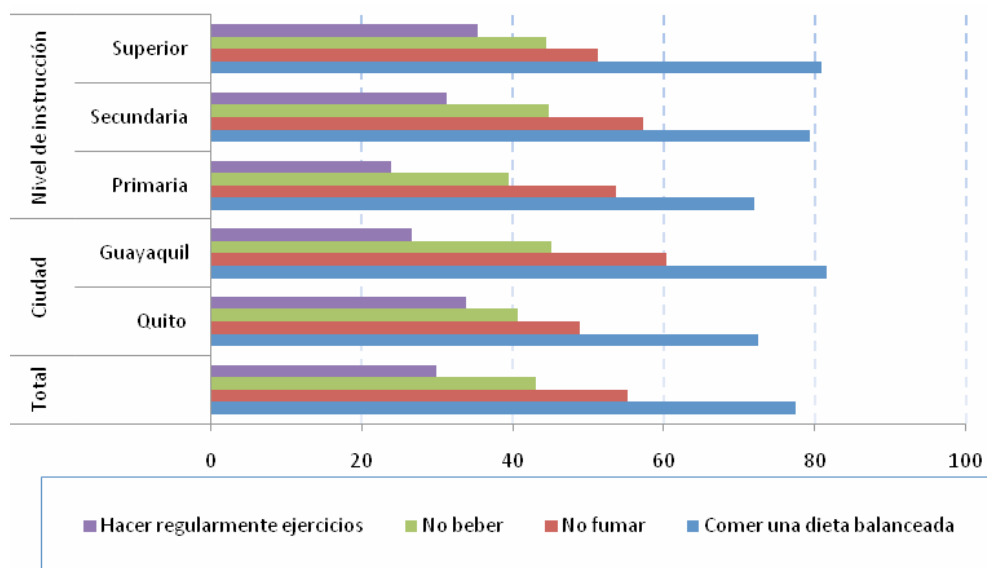
La higiene parecería ser uno de los componentes más difundidos de la salud. El hogar y el sistema educativo enseñan a sus niños y niñas estos hábitos. Sin embargo, solo la cuarta parte de los entrevistados lo asocia al concepto de salud. Las preguntas tenían que ver con estar limpio, lavarse los dientes tres veces al día y usar ropa adecuada de acuerdo al clima. El nivel educativo de la población no influye en ninguna de las respuestas. Llama la atención que el hábito de higiene de la salud bucal es el menos conocido por los que tienen el mayor nivel de estudios (solo el 20% de los encuestados de educación superior señaló la relación entre el cuidado dental y la salud).

### 3.3. Salud mental

La salud mental es un ámbito que poco se asocia con la salud. La propia organización de la atención de salud está centrada en los seres humanos como entes biológicos y no con la complejidad emocional, física, social, cultural y biológica. Solo el 15% de los entrevistados señaló la relación de la salud mental con su salud. Hecho gravísimo, ya que las principales

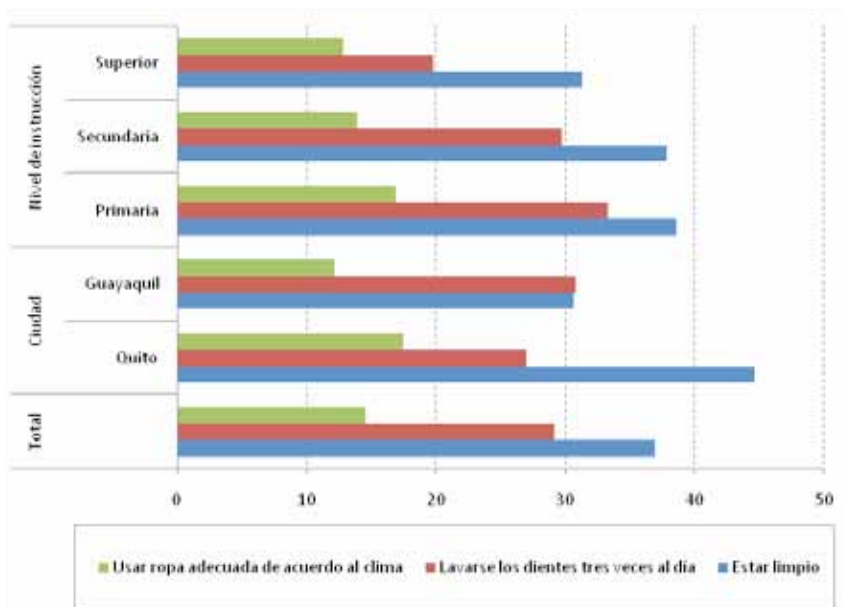
<sup>12</sup> Aunque antes en Ecuador ya había sido referida por el precursor Eugenio Espejo.

**Gráfico Nº 3a: El concepto integral de la salud. Ecuador 2009 ¿Cuáles de las siguientes actividades tienen que ver con la salud de una persona?**  
**3.1. Hábitos saludables**



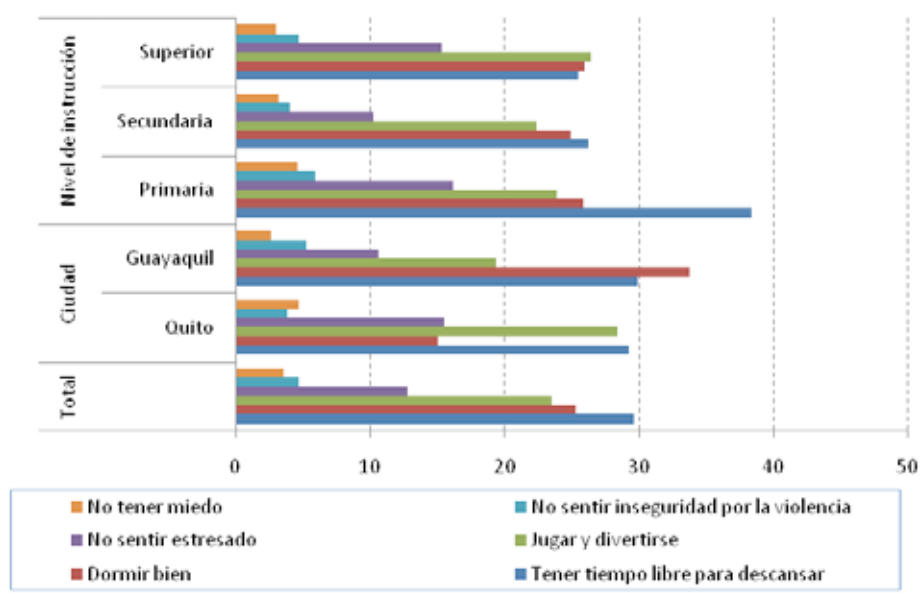
Fuente: Habitus (noviembre 2009), estudio de opinión (# 96). Elaboración: ODNA

**Gráfico Nº 3b : El concepto integral de la salud. Ecuador, 2009 ¿Cuáles de las siguientes actividades tienen que ver con la salud de una persona?**  
**3.2. Higiene**



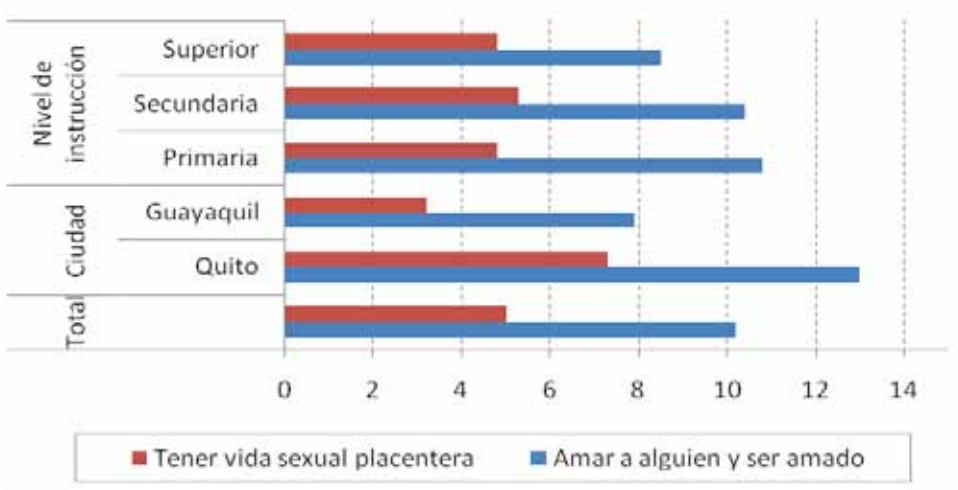
Fuente: Habitus (noviembre 2009), estudio de opinión (# 96). Elaboración: ODNA

**Gráfico Nº 3c: El concepto integral de la salud. Ecuador, 2009 ¿Cuáles de las siguientes actividades tienen que ver con la salud de una persona?**  
**3.3. Salud mental**



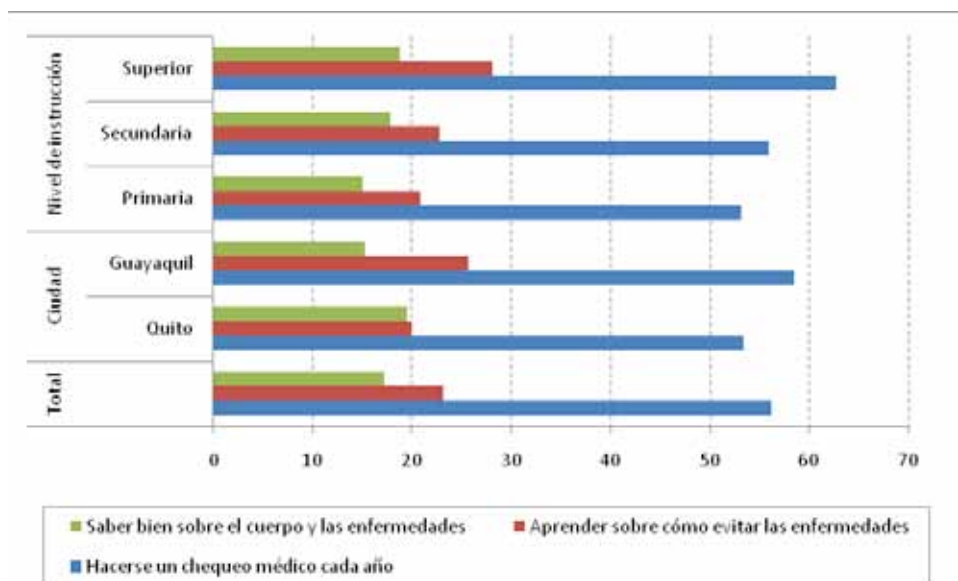
Fuente: Habitus (noviembre 2009), estudio de opinión (# 96). Elaboración: ODNA.

**Gráfico Nº 3d : El concepto integral de la salud. Ecuador, 2009 ¿Cuáles de las siguientes actividades tienen que ver con la salud de una persona?**  
**3.4. Afectos**



Fuente: Habitus (noviembre 2009), estudio de opinión (# 96). Elaboración: ODNA.

**Gráfico Nº 3e: El concepto integral de la salud. Ecuador, 2009**  
**¿Cuáles de las siguientes actividades tienen que ver con la salud de una persona?**  
**3.5. Conocimientos sobre salud**



Fuente: Habitus (noviembre 2009), estudio de opinión (# 96). Elaboración: ODNA.

dolencias por las que se enferma y muere la población tienen que ver con la “falta de defensas” para el manejo del estrés, tales como las enfermedades cardiovasculares, las producidas por la violencia, e incluso el mismo cáncer, ya referidas en la segunda parte de este artículo.

Se definió un apartado específico para los afectos, se preguntó a la población si amar y ser amado eran parte del concepto de salud, y el 93% no lo asoció. Estas respuestas tienen mucho que ver con el desarrollo de una cultura del buen trato, que desde la niñez comienza a aparecer como una de las carencias de la sociedad ecuatoriana. Cuando se pregunta a los niños y niñas que tienen problemas cómo los padres resuelven las situaciones en las que se ven envueltos, el 54% contesta “con violencia física” (ODNA, 2010).

Esta parte de la encuesta fue complementada con la indagación sobre si la vida sexual placentera era parte de la salud. Solo el 5% afirmó que sí y, en Quito, la cifra subió al 7%, sin que exista ninguna diferencia con los niveles educativos de los encuestados para las respuestas.

Una de las actividades importantes de la tarea educativa de los servicios de salud es difundir los conocimientos sobre el tema desde un enfoque preventivo, de la escuela, del hogar y de los medios de comunicación. Se averiguó sobre tres aspectos: hacerse un chequeo médico anual, aprender cómo evitar dolencias, y saber sobre el cuerpo y las enfermedades. El 32% de los encuestados asoció este conocimiento con el ejercicio de la salud. Ninguna diferencia tuvo el nivel educativo sobre las respuestas.

La indagación sobre el derecho a la salud a través del costo y el pago de la misma se complementa con la tabla N° 4. Seis de cada diez entrevistados afirmaron que es el Gobierno el que paga al médico que trabaja en el servicio público; solamente el 34% tiene conciencia de que es él mismo el que cubre el costo a través de los impuestos. El nivel educativo sí influye en esta percepción. Mientras más educados sean los entrevistados, más conciencia tienen de la relación impuestos-pago del médico del servicio público: 24% de los que tienen primaria lo afirman así, 36% de los que lograron secundaria y 43% de los niveles superiores.



Tabla Nº 3: Percepción de salud como derecho ciudadano. Ecuador, 2009

¿Quién cree que debe pagar la atención médica o de salud?	Total	Ciudad		Instrucción entrevistado		
		Quito	Guayaquil	Primaria	Secundaria	Superior
Pagado por el usuario	4	2	6	4	4	5
Gratis	37	32	41	47	35	28
Contribución mixta del usuario y del Gobierno	59	66	53	48	62	67
Porcentaje	100	100	100	100	100	100
Casos	800	400	400	212	439	149

Fuente: Habitus (noviembre 2009). Estudio de opinión (# 96). Elaboración: ODNA.

Tabla Nº 4: Conciencia del derecho ciudadano a la salud. Ecuador, 2009

¿Quién le paga al médico de los hospitales y centros públicos?	Total	Ciudad		Instrucción entrevistado		
		Quito	Guayaquil	Primaria	Secundaria	Superior
Gobierno/MSP/instituciones	57	60	54	69	52	51
Nadie porque es gratis	3	3	4	2	4	3
La población a través de impuestos	34	32	35	24	36	43
El usuario directamente, cuando debe pagar	6	5	7	5	8	4
Porcentaje	100	100	100	100	100	100
Casos	800	400	400	212	439	149

Fuente: Habitus (noviembre 2009). Estudio de opinión (# 96). Elaboración: ODNA.

## 2010: ¿Un nuevo momento para la salud pública?

El Ministerio de Salud, a partir de 2008 y 2009, duplicó el horario de atención a la salud, declaró la gratuidad de la atención —incluidas las medicinas—, cambió el proceso de acceso a turnos —a través de citas telefónicas—, ofreció atención domiciliaria a través de equipos básicos de salud en los barrios más pobres del país, ligó el bono de desarrollo humano a la atención preventiva y curativa de los hijos e hijas de las beneficiarias, y al cumplimiento de los esquemas de vacunación de los niños y niñas que no han cumplido cinco años. Esto implicó —entre otras cosas— el ingreso de 4.500 nuevos médicos y enfermeras al Ministerio de Salud Pública en estos últimos dos años, la recuperación de la infraestructura física de las unidades de salud, la construcción de

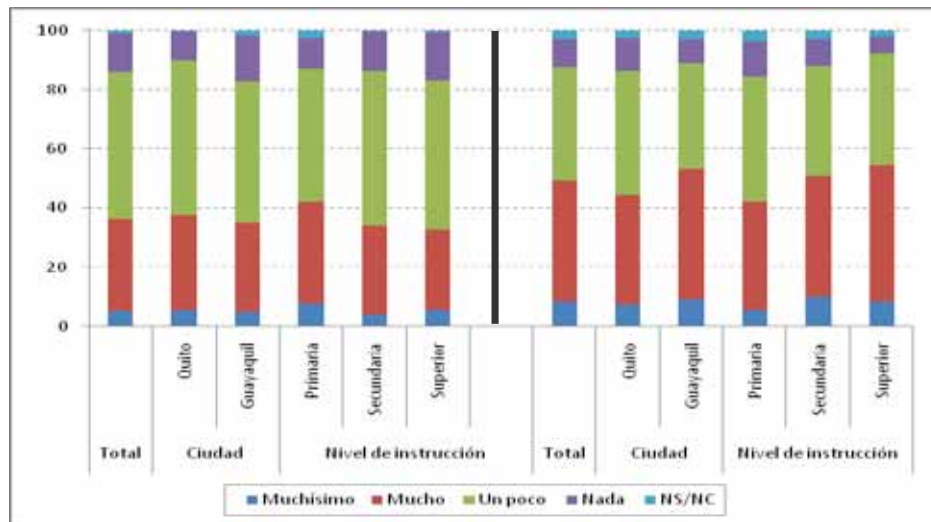
nuevas unidades y la dotación de equipos e insumos médicos. Al indagar a los encuestados sobre los niveles de confianza que tienen en el servicio privado y público, llama la atención que las opiniones están casi divididas por la mitad: cuatro de cada diez personas confían en el sistema público (muchísimo y mucho), y cinco de cada diez en el privado. No tenemos una serie histórica que nos permita explicar esta situación, en el sentido de que si hay o no un cambio en la percepción del servicio público frente al privado. ¿Hay una recuperación del sistema público de salud por las medidas tomadas por el actual Gobierno?

Una de las medidas del Gobierno de Rafael Correa es el incremento de la inversión social. El gráfico Nº 5 registra la evolución del gasto en salud como porcentaje del PIB. Para finales de 2010, se estima que el porcentaje llegará al 2%.

Gráfico Nº 4:

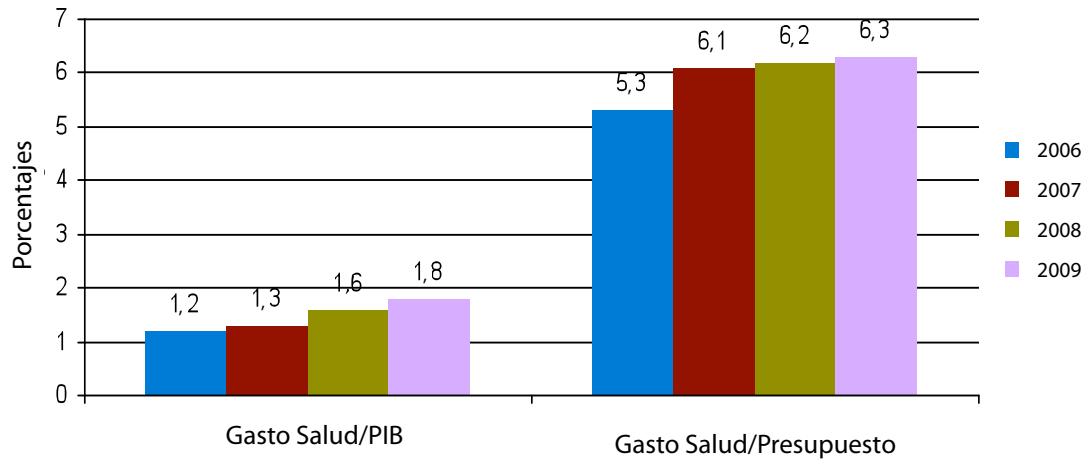
¿Qué tanto diría usted que confía en el sistema de salud pública?

¿Qué tanto diría usted que confía en las clínicas privadas del país?



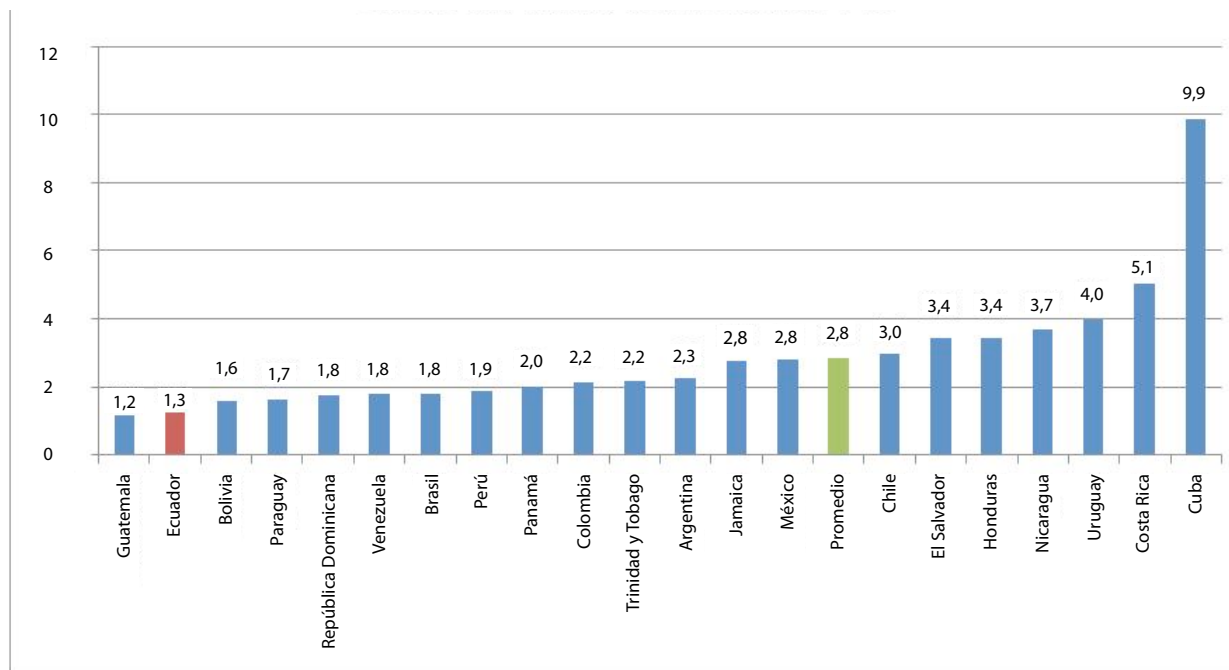
Fuente: Habitus (noviembre 2009), estudio de opinión (# 96). Elaboración: ODNA.

Gráfico Nº 5: Evolución del gasto en salud como porcentaje del PIB.  
(Ecuador, 2006-2009)



Fuente: Ministerio Coordinador de la Política Social, 2009. Elaboración: ODNA, 2010.

Gráfico N° 6: Gasto en salud en países de América Latina. 2006



Fuente: Unicef (2006), citada por Badillo Daniel, 2009.

Pedro Brito, experto de la OPS, señala que en el caso de salud, históricamente ningún país ha llegado a la cobertura universal con una inversión menor del 6% del PIB, y hoy, en algunos países —como lo podemos observar en el gráfico N° 6—, no llega al 3%. Con excepción de Cuba que sobrepasa el 6% y llega prácticamente al 10%, ninguno cumple con esta condición. Es interesante señalar que en el caso de Costa Rica, con una casi universal cobertura de la seguridad social, la inversión alcanza, para 2006, 5,1% del PIB.

En Cuba la mortalidad infantil es de 4 fallecidos por cada 1.000 niños y niñas que nacen. En Costa Rica, mueren 8 niños y niñas menores de un año por cada 1.000 nacidos vivos. Esta cifra en Ecuador es de 18 muertes por cada 1.000.

La decisión en la inversión por la salud y la educación del Gobierno del presidente Rafael Correa deberá ser complementada desde este momento y en los próximos años con una reforma institucional profunda del aparato ministerial de la salud, con miras a cumplir su doble propósito: ser proveedor de servicios y liderar un sistema de salud universal y equitativo.

No hay que perder de vista que ese sistema de salud se ha convertido en una utopía que, tras 50 años de intentos, aún no puede concretizarse. No bastará con incrementar el presupuesto de la salud, crear más infraestructura física, concentrar a todos los recursos humanos del país en sus dependencias. Si la visión del MSP no se extiende hacia todo el sector, no es posible construir una red de atención nacional en la que se integren prestadores privados y públicos, instituciones formadoras y población, para trabajar en la consecución, en la práctica, de una política de Estado que proteja, promueva y preserve la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas, y haga realidad su derecho a la salud.

También desde la sociedad, la salud ha sido la gran ausente en sus emprendimientos. ¿Cómo animar a la ciudadanía a participar desde su doble rol: sujeto y destinatario? Los avances logrados —de la salud como derecho— en el marco legal, difícilmente, se interiorizan en la práctica cotidiana del ejercicio de la ciudadanía.

La institucionalización de la salud, por tanto, hoy tiene una dificultad adicional: ¿cómo integrar a la ciudadanía, destinataria esencial de la salud, en la

construcción de ese sistema de salud? ¿Cómo abrir la convocatoria a la participación en los procesos decisivos: discusión de presupuestos para las prioridades, universalización y equidad en el acceso, modelo de atención, garantía de calidad y calidez, integración de la pluriculturalidad en el servicio de salud?

La educación sanitaria y la promoción de la salud tuvieron un incipiente desarrollo en estos 50 años. Las consecuencias son el conocimiento mínimo —por parte de la ciudadanía— de los determinantes de la salud, de los riesgos que pueden ser controlados con hábitos de vida saludable, de una visión integral que ligue la salud mental con la física, la emocional y la social.

El balance señala, por tanto, debilidades desde el Estado y desde la sociedad. Una débil percepción *de la ciudadanía en salud*, cuyo derecho está escrito en la Carta Constitucional. Esa debilidad es el resultado de la ausencia de un movimiento social que acompañe la reflexión, las demandas y la exigibilidad sobre la salud para poder entender y ejercer el derecho de los y las ciudadanas al *sumak kawsay*.

## Bibliografía

- Badillo, Daniel (2009). *Logros e incidencias de la acción sanitaria 2006-2009*. Unicef.
- Banco Mundial (1992). *Invertir en Salud*. Washington.
- Bustamante, Fernando (2007). "Transformaciones en el rol del Estado como proveedor de bienestar". En OPS Ecuador. *La equidad en la mira*. Quito: Noción.
- Brito, Pedro (2010). "La circunstancia actual de los RHUS." En OPS-OMS Región Andina. *La política de recursos humanos y el compromiso con el derecho a la salud*. Lima.
- Echanique, Patricia y Margarita Velasco (1996). *Los niños del Ecuador*. Evaluación del Plan Nacional de Acción a favor de la Infancia. Quito: Secretaría Técnica del Frente Social-Unicef.
- Echeverría, Ramiro (2007). "Las políticas de salud y el sueño de la reforma". En OPS Ecuador. *La equidad en la mira*. Quito: Noción.
- Granda, Edmundo (2007). "Salud y Globalización". En OPS Ecuador. *La equidad en la mira*. Quito: Noción.
- Habitus (noviembre 2009). *Investigación*. Estudio de Opinión para el ODNA (# 96). Quito.
- Diabetes. <http://www.ops.org>. Consulta: 19 de marzo de 2010.
- Enfermedades cerebrovasculares*. <http://www.ops.org>. Consulta: 20 de marzo de 2010.
- Promoción de la Salud*. Carta de Otawa. <http://www.ops.org>. Consulta: 20 de marzo de 2010.
- Instituto de Estadísticas y Censos, INEC (2007). *Estadísticas vitales*. Series 1954, 1964, 1974, 1984, 1990, 1997, 2006 y 2007.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Anuario de egreso hospitalario y Anuario de recursos y actividades de salud*, 1954, 1974, 1984, 1990, 1997, 2006 y 2007.
- Malo, Miguel, experto regional de OPS-OMS (febrero 2010). Entrevista personal. En *Promoción de la Salud*, febrero de 2010.
- Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, ODNA (2006). *Estado de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, 2005*. Quito: Unicef-FOSE.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Encuesta de la sociedad civil sobre el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia*. Quito.
- OPS-OMS (2002). *La salud en las Américas*. Volumen I. Washington.
- OMS-OPS (2007). *La equidad en la mira*. Quito: Noción.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Un porvenir más seguro. Protección de la salud pública mundial en el siglo XXI*. Informe Mundial 2007. Washington.
- República del Ecuador (1998). *Constitución 1998*. Quito.
- Restrepo, Helena (2005). *Promoción de la salud: desafíos y propuestas para el futuro*. Seminario Internacional Evaluación y Políticas Públicas: respondiendo a los determinantes de la salud. Santiago de Cali, Colombia.
- Siise, versión 4.5, 2006.
- Velasco, Margarita (marzo 1991). "Ecuador: una periodización política de la salud". En *Cuadernos Médico Sociales* N° 55. Rosario, Argentina: Centro de Estudios sanitarios y sociales de la Asociación Médica de Rosario.
- \_\_\_\_\_. *et al.* (1993). "Políticas de salud en el Estado ecuatoriano 1887-1983". En *Investigación Universitaria* N° 5. Quito: Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas.
- \_\_\_\_\_. (1997). "El reto de la Salud para todos". En Secretaría Técnica del Frente Social. *Pobreza y Capital Humano*. Quito: Graphus-INEC.
- WHO Media Centre, [mediainquiries@who.int](mailto:mediainquiries@who.int), consulta: 19 de marzo de 2010.
- Zas Ros, Bárbara (2010). "La prevención en salud. Algunos referentes conceptuales". Disponible en: [www.psicologiaonline.com](http://www.psicologiaonline.com). Consulta -03-2010.

# EL TRÁNSITO A LOS DERECHOS:

## UN ANÁLISIS DE LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO, LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA ECUATORIANA EN LAS ÚLTIMAS CINCO DÉCADAS

**Soledad Álvarez Velasco**

*Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia*

### Introducción

Ecuador finaliza la primera década del tercer milenio con la aprobación de una nueva Constitución, la vigésima de su historia republicana. Al igual que en la Carta Magna de 1998, en esta última, en varios de sus artículos (específicamente el 45, 46 y 47), se estipula que es obligación del Estado, de la sociedad y de la familia reconocer y garantizar el pleno cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, atendiendo al principio de su interés superior sobre los de las demás personas (artículo 45, Constitución de la República del Ecuador, 2009: 34). Esta plena garantía estatal y societal, no solo está destinada a los derechos fundamentales que la niñez y adolescencia ecuatorianas tienen como seres humanos, sino que además se dirige a los derechos propios de su edad. Esto implica que el Estado debe asegurar, entre otras cosas, el derecho a la integridad física y psíquica; a la identidad, nombre y ciudadanía; a la salud integral y nutrición; a la educación y cultura; al deporte y recreación; a la seguridad social; a tener una familia; a la participación; al respeto de su libertad y dignidad y a educarse de manera prioritaria en su idioma y en los contextos culturales propios de sus pueblos y nacionalidades (artículo 44, Constitución de la República del Ecuador, 2009: 34-35). La incorporación de este amplio abanico de derechos da cuenta, por un lado, de claros avances en favor de la infancia, por lo menos en términos legales, y, por otro, de la visibilidad e importancia que para el Estado y la sociedad tienen los niños, niñas y adolescentes en Ecuador del siglo XXI.

Sin embargo, este favorable escenario no siempre fue así. Hace cinco décadas los niños, niñas y adolescentes estaban completamente invisibilizados en la esfera pública; no eran prioridad en la agenda nacional; no se los concebía como individuos autónomos, independientes y con particularidades etarias, de género o culturales; su voz no era escuchada y menos aún podían participar en la toma de decisiones; es más, ni siquiera se los consideraba como sujetos de derecho. A mediados del siglo XX, los niños era vistos más bien como “adultos menores” o “seres incompletos” en transición a la adultez. De ahí que era una prioridad corregir sus desviaciones y anormalidades para asegurar su correcto ingreso al mundo de los mayores. Su voz y su identidad solo se hacían presentes en la esfera pública en tanto superasen esa minoría de edad, o cuando se los vinculaba con la pobreza, la insalubridad, el abandono o el robo. Como menores, infractores y pobres eran entonces objeto de políticas públicas de intervención y, sobre todo, de corrección.

No cabe duda que en 50 años la concepción de lo que es la niñez y la adolescencia ha dado un giro significativo. Del anonimato y la indiferencia, los niños, niñas y adolescentes han pasado a ser uno de los ejes fundantes de la construcción de la ciudadanía en el país. Ese tránsito, de ser simples objetos de intervención a ser sujetos de derechos, ha tenido lugar ya que tanto en la esfera pública como en la privada se ha ido (re)construyendo la concepción de quiénes son



los niños, las niñas y los y las adolescentes, del rol social que cumplen y de los derechos que tienen. En ese proceso de cambio, tanto el contexto nacional como el internacional, han tenido una influencia directa. Por ejemplo, a nivel mundial, en términos de concebir a la infancia como sujeto de derechos y de ampararla bajo un nuevo código universal, la firma de la Convención de los Derechos del Niño en 1989 tuvo una trascendental incidencia. Asimismo, en el ámbito nacional y desde la sociedad civil, la conformación del movimiento a favor de la infancia ha bregado, desde hace más de dos décadas, para que efectivamente se gesten transformaciones en el marco legal del país, en las políticas a favor de la infancia y en los modos de convivencia cotidiana con la niñez y adolescencia ecuatorianas.

Ese tránsito de cinco décadas ha repercutido en importantes mejorías en las condiciones de vida y en el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. No obstante, en un país desigual y pobre como Ecuador, aún quedan importantes desafíos por cumplir. Quizá dos de los más apremiantes y complejos sean, por un lado, cerrar la enorme brecha existente entre esos clarísimos avances legales y las condiciones reales de vida de la niñez y adolescencia ecuatorianas. Entre el marco jurídico a favor de la infancia, como el que se estipula en la reciente Constitución ecuatoriana, y su puesta en práctica, parecería que todavía sigue existiendo un enorme abismo. Por otro lado, y como resultado directo de ese primer desafío inconcluso, lamentablemente la relación con los niños, niñas y adolescentes sigue estando mediada por una relación de poder adultocéntrica que continuamente imprime formas de violencia en la convivencia diaria y que data desde hace más de cinco décadas. Modificar los modos de relacionamiento y permitir que la niñez y la adolescencia crezcan y se desarrollen libres de diversas formas de discriminación, maltrato y violencia, sigue siendo un pendiente urgente para el Estado y la sociedad civil.

El objetivo central de este artículo es revisar precisamente ese tránsito gestado a lo largo de 50 años, sus avances y sus actuales limitaciones. ¿Cómo pasaron los niños, niñas y adolescentes ecuatorianos de ser concebidos prácticamente como “seres incompletos” a sujetos con derechos? ¿Cuál ha sido la incidencia en la esfera pública y privada de ese tránsito?

A lo largo de esta exploración pretendemos arrojar algunas respuestas a estas interrogantes. Para ello, hemos dividido este análisis en cuatro partes. En una primera sección, haremos una breve revisión, de corte más bien histórico, por las últimas cinco décadas, para comprender cómo y por qué se produjo ese giro en la concepción de la niñez y adolescencia. Ese recuento histórico nos permitirá arribar a una segunda sección en la cual pretendemos identificar los principales avances, sobre todo en términos legales, que en Ecuador se dieron a partir de la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño en 1990, un punto de inflexión que marca un antes y un después en ese tránsito hacia los derechos. Contraponiendo esas mejorías legales con las condiciones de vida de la niñez y adolescencia ecuatoriana, en la tercera parte pretendemos explorar, a partir de la revisión de algunos indicadores sociales del país y del Índice de cumplimiento de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (IDN), producido por el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (ODNA), algunas de las limitaciones y retrocesos que todavía persisten y que no pueden comprenderse sino como producto de un país desigual como es Ecuador. Finalmente, concluiremos con ciertas conjeturas sobre lo que ha significado para el país ese histórico tránsito que devela importantes avances, pero también clarísimos desafíos y varios “pendientes” frente a la niñez y adolescencia ecuatorianas. Solo identificando esas limitaciones, el Estado y la sociedad civil podrán dar cabida a nuevas acciones, para que en las próximas décadas se pueda cumplir, no solo con el compromiso adquirido hace 20 años con la firma de la convención, y con ello continuar con esos cambios históricos gestados a lo largo de cinco décadas, sino también para que ese abanico de derechos incorporados en esta vigésima Constitución sean efectivamente una realidad.

### 1. De “seres incompletos” a sujetos de derecho

En 1938, durante la dictadura del general Alberto Enríquez Gallo (1937-1938) se creó y aprobó el primer Código de Menores. Aparentemente la incorporación de este marco legal a la Constitución de ese entonces nos haría suponer que en Ecuador, desde hace más de 60 años, ya existían avances en términos de una legislación a favor de la infancia.

Sin embargo, el propósito del primer código no era exactamente ampliar los derechos de la niñez y adolescencia, sino más bien crear un mecanismo legal que permita al Estado ecuatoriano revertir las “desviaciones sociales” de los “menores infractores”. Es decir, que ese marco legal fungía más bien como un aparato de control y corrección social, donde los niños, las niñas y adolescentes eran objetos de intervención al ser preconcebidos, indistintamente, como “menores” portadores de diversas anomalías que urgían ser corregidas para mantener el orden y el equilibrio social (ODNA, 2003: 27-29).

Ese sentido interventor y corrector presente en el primer código, no era en lo absoluto ajeno al espíritu de la época. De hecho, a lo largo de las primeras décadas del siglo XX, en varios países del continente americano y europeo, también se expidieron las primeras legislaciones destinadas a los menores.<sup>1</sup> Si algo tenían en común esos primeros códigos, y el ecuatoriano no era una excepción, es que estaban fundamentados en la Doctrina de Situaciones Irregulares, que no solo determinó esas primeras legislaciones dedicadas a la infancia, que en la mayoría de los países permanecieron vigentes hasta la década de los ochenta del siglo pasado, sino también la concepción y, por ende, la relación que el Estado, la sociedad civil y la familia tendrían con la niñez y la adolescencia.

La Doctrina de Situaciones Irregulares, inspirada en la creación del primer Tribunal de Menores a finales del siglo XIX, partía de la premisa de que la niñez y adolescencia, al ser una etapa previa a la adultez, requerían la intervención directa del Estado o la

familia para asegurar una formación de individuos rectos, obedientes, productivos, y que le sean útiles al porvenir y al orden social.<sup>2</sup> Así, esta primera etapa vital de todo ser humano era considerada como menor, menos válida y, sin duda, poco o nada útil para la sociedad. Por lo tanto, el presente de esa minoridad interesaba en la medida en que el Estado y la sociedad podían intervenir y reformar a esos menores que en el futuro próximo tendrían cabida en el espacio público al llegar a una etapa mayor, la adultez. Dentro de esta doctrina se estipulaban dos posibles situaciones para los menores: una situación de regularidad o normalidad, en la cual esa intervención y formación estaba a cargo del núcleo familiar, específicamente de la madre, y una circunstancia de irregularidad o anormalidad, donde los menores, al quedar fuera del conjunto familiar, en condiciones de abandono, en la calle, en peligro, pobreza o delincuencia, debían necesariamente ser intervenidos por otras instituciones públicas que modifiquen y prevengan cualquier posible irregularidad en su comportamiento futuro. Así, y bajo esta doctrina, se daba paso a un modelo estatal —y también societal— tutelar, proteccionista, reformador e incluso paternalista hacia los menores, quienes por ser considerados como seres desvalidos, e incluso “incompletos”, requerían la permanente vigilancia, control y corrección tanto en el espacio público como en el privado (Laje, 1993; Ramírez, 1993; ODNA, 2003: 22-25; Blanco Escandón, 2006: 92-100).

El requerido tutelaje y la continua intervención estatal solo fueron posibles, ya que durante esas primeras décadas del siglo XX, a la adopción de nuevas herramientas legales, como los códigos de menores implementados en diversos países, le siguió la creación de diversas instituciones sociales cuya prioridad era ejecutar las primeras políticas de intervención que, desde diversos frentes —sobre todo desde la esfera legal, la salud y la educación—, tendrían que ejercer ese efectivo control social de

<sup>1</sup> Al pasar revista por diversas legislaciones americanas y europeas se constata que, entre finales del siglo XIX y las primeras décadas del XX, se adoptaron nuevos marcos legales destinados a los menores, y además se crearon nuevas instituciones públicas, como ministerios o tribunales, para la atención de menores “desviados”, sobre todo de niños y jóvenes delincuentes, callejeros o pobres. Entre los ejemplos de países americanos constan: Argentina, país en el que en 1919 se expidió la Ley de Patronatos de Menores y en 1938 la primera legislación para la creación de Tribunales de Menores; Brasil, donde se aprobó la Ley sobre Menores Delincuentes en 1921 y cuatro años más tarde el Código de Menores; Canadá, que en 1929 elaboró la *Juvenile Delinquent's Act*; Colombia, país en donde desde 1920 existe la figura del juez de menores; Estados Unidos, que a finales del siglo XIX creó el primer Tribunal de Menores; México, donde en 1926 se fundó el Tribunal Administrativo para Menores y en 1928 se erigió la Ley sobre Prevención Social de la Delincuencia Infantil, y Uruguay, donde en 1911 se expidió la Ley de Protección a Menores que en 1934 se convirtió en el Código del Niño, que sirvió como base para la elaboración del Código de Menores ecuatoriano. Entre los países europeos están: Francia, donde en 1912 se dictaminó la Ley sobre Tribunales para niños y adolescentes; Holanda, que para 1921 ya contaba con Tribunales para Menores; Inglaterra, país que en 1847 aprobó la *Juvenile Offender's Act*, en 1905 las Cortes Juveniles y en 1908 el Código de Protección a la Infancia; y Alemania, en donde en 1900 ya se expidió la Ley Alemana de Educación Previsora dirigida a la juventud delincuente y en 1923 la Ley de Tribunales para Menores (Arellano, 2008; Blanco Escandón, 2006: 88-106).

<sup>2</sup> En 1899 se creó en Chicago el primer Tribunal de Menores, pieza fundamental para configurar el sistema tutelar de menores en todos los países del mundo, y para aplicar un modelo estatal basado en el derecho penal protector y reformador. Este tribunal fue el primero destinado a delincuentes jóvenes, cuya función, además de punitiva, era correctiva y educativa. Fue tal la novedad de contar con una instancia pública como ese tribunal, que sirvió de modelo para la constitución de diversos tribunales de menores en otros estados de la Unión Americana, en Europa y en América Latina. Actualmente estas instancias jurídicas y correctivas existen en todo el mundo, aunque su organización y su orientación difieren de unos países a otros. En estas diferencias se advierte una clara divergencia entre una concepción interventora, correctiva, y otra fundada en los derechos humanos, particularmente en aquellos propios de la niñez y adolescencia (Sánchez Vásquez y Guijarro Granados, 2002; Sainz Cantero, 1991).

los *menores*. Así, emergieron nuevos ministerios públicos, como el de educación, salud, asistencia y previsión social; los tribunales, juzgados, internados y reclusorios para menores se multiplicaron, al igual que los hospitales y las escuelas; y, además, varias instancias benefactoras que acogían a menores en situación irregular fueron copando la escena pública (Laje, 1993; Alzate Piedrahita, 2002; ODNA, 2003: 22-25; Castillo Troncoso, 2003: 2-5).<sup>3</sup>

El espíritu de la época configuró una relación adultocéntrica, donde los menores eran concebidos como objetos de tutelaje e intervención, sin particularidad alguna y sin presente, sin voz y, por supuesto, sin ser sujetos de derechos. Las aparentes irregularidades de las que eran presa estos menores, así como su condición de seres desvalidos y hasta “desviados”, desde esta doctrina, no eran provocadas tanto por contextos marcados por un desarrollo socioeconómico desigual, inequitativo e injusto, cuanto por supuestas características propias y hasta “naturales” de ser un menor de edad, o un ser aún “incompleto”.

En el caso ecuatoriano, esta concepción estuvo presente desde el primer Código de Menores y se la mantuvo por más de cinco décadas. A pesar de que este marco legal fue modificado en cuatro ocasiones, 1969, 1976, 1984 y 1992, solo hasta la última reforma, en 2003, la Doctrina de Situaciones Irregulares sería suplantada definitivamente. Hasta entonces, términos como “infancia descarriada”, “delincuencia juvenil” o “menores anormales”, no solo que eran recurrentes en el vocabulario jurídico ecuatoriano, sino que además se plasmaban en las relaciones cotidianas que se tejían en torno a la niñez. Así, tanto la primera legislación como las sucedáneas, pretendían regular la protección de esos “menores descarriados”. Sin embargo, el énfasis estaba puesto en un tipo de protección encaminada a la intervención y modificación del comportamiento de esos niños y jóvenes en situación de irregularidad. Desde 1938, al hablar de menores, la legisla-

<sup>3</sup> Lo que ocurría en la esfera legal daba cuenta de dos hechos propios de esa época: 1. los jueces cumplían un rol paternal de corrección y protección hacia los menores en situación de irregularidad, y 2. al actuar con absoluta discrecionalidad frente a los menores, se evidenciaba que no existían garantías procesales, que los jueces podían disponer de los menores adoptando las medidas que estimasen convenientes, e interviniendo siempre y cuando haya peligro moral o material. Así, podía privar a los menores de libertad por tiempo indeterminado, y las medidas reeducativas podían ser, así mismo, indeterminadas. Las decisiones adoptadas, en ningún caso tomaban en cuenta la voz y la percepción de los menores. Estos hechos dan cuenta de que la concepción de derechos y de que los menores eran sujetos de derechos distaba mucho de lo que ocurría (Laje, 1993; Calderón Beltrán, 2008).

ción ecuatoriana se refería entonces a un “objeto de corrección”, y el “tratamiento” previsto era, bajo un modelo de tutelaje público, aislar a los menores para revertir “enfermedades sociales”. En esta tarea, el sistema judicial, la asistencia pública, la medicina y la educación incidieron directamente. El marco legal jugó un rol determinante al crear figuras, que representando al Estado y desde la esfera pública, podrían asumir la tutela de la niñez. Desde entonces, abogados, médicos y educadores serían los encargados de reformar, desde diversos ámbitos, a los menores. En la esfera privada, por su parte, la relación adultos-niños estaría también mediada por la autoridad y la necesidad de disciplinar e imponer modos de comportamiento “correctos”, de tal forma que se encaminara a los niños hacia la adultez (ODNA, 2003: 27-31).

### 1.1. La asistencia pública<sup>4</sup>

La expresión más concreta de esa concepción fue la creación, en 1927, de la Asistencia Pública. Esta institución social sería la encargada de atender y reformar a todos aquellos que se encontraban en situación de riesgo y vulnerabilidad, como mendigos, ancianos, madres embarazadas y, por supuesto, menores en situación irregular. Entre los servicios que administraba la asistencia constaban hospitales, orfanatos, casas cunas, hospicios y correccionales de menores. Durante la década del cincuenta, la prioridad de esta institución social fue la educación y la salud de esa población en riesgo. A finales de la década del sesenta, y durante toda la década del setenta, gracias al *boom* petrolero, su papel fue mucho más activo, sobre todo en términos de proveer servicios sociales y promover el desarrollo del país, conservando un tinte intervencionista y correctivo en su accionar. En esa época, la Asistencia Pública pasó a ser el Ministerio de Previsión Social y Trabajo que, en 1979, se transformó en el Ministerio de Bienestar Social. Entre las funciones que el nuevo ministerio asumió, de cara a la protección infantil, constaban: administrar la internación de menores, regular el tema de adopciones, controlar las responsabilidades paternas, entre otras. A partir de la década de 1990, la función de esta entidad pública —intervenir y reformar— inicia un proceso de modificación muy acorde con procesos sociales y

<sup>4</sup> El breve repaso histórico que realizaremos a partir de esta sección se basa en el estudio: “La niñez y la esfera pública en el siglo XX”, elaborado por el ODNA y que forma parte del *Estado de los derechos de la niñez y adolescencia*. Ver: ODNA, 2003.

políticos, nacionales e internacionales, que apuntaban a cambiar el modelo de las políticas públicas: de ser interventoras y reformadoras a basarse en un enfoque de derechos, donde los menores pasarían a ser concebidos como niños, niñas y adolescentes con derechos. Actualmente, esta instancia pública, recientemente nombrada como Ministerio de Inclusión Económica y Social del Ecuador (MIES), si bien continúa formulando y aplicando, desde un enfoque de derechos, medidas de protección para la niñez y adolescencia, mujeres, ancianos, personas discapacitadas, indígenas y campesinos, también tiene a su cargo, entre otras tareas, administrar programas y políticas sociales basadas en transferencias condicionadas y en la participación de la población beneficiaria, como el programa del Bono de Desarrollo Humano (ODNA, 2003: 27-29; Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2010).

### 1.2. La salud

En el ámbito de la salud, más que en ningún otro, los hallazgos de las primeras investigaciones científicas sobre la población determinaron la forma de intervención hacia la niñez. En 1923 se llevó a cabo uno de los primeros estudios cuantitativos sobre la situación de los *menores*. Analizando la información recopilada en los certificados emitidos por el Registro Civil, se constató que a principios del siglo XX, por cada 100 nacidos vivos, 40 morían (Clark, 1995 en ODNA, 2003: 17). Según esa primera investigación, alarmantemente las causas que provocaban ese alto número de muertes tempranas (prácticamente la mitad de todos los nacidos vivos) eran prevenibles. La pobreza que aquejaba al país era una de las principales causas para que las condiciones de vida de la mayoría de la población sean sumamente limitadas e insanas. Entre las causas que producían la mortalidad de los recién nacidos estaban: desnutrición, malos hábitos alimenticios, falta de higiene en la vida cotidiana, hacinamiento, poco o nulo control médico, padecimiento de enfermedades digestivas y respiratorias, entre otras. Este primer retrato, por cierto nada alentador, de la salud y de las condiciones de vida de la niñez en particular y de las y los ecuatorianos en general, se convirtió en la principal justificación para que, desde el ámbito de la salud, modificar los insanos hábitos de vida de la población se convierta en un objetivo prioritario de atención pública. Solo transformando esas

condiciones de pobreza y de insalubridad se podrían evitar muertes tempranas. Desde entonces, la mortalidad infantil se convirtió en un indicador clave para medir los avances y/o limitaciones en las condiciones del país. Si se pretendía contar en el futuro con individuos productivos que ingresaran al mundo adulto y que llevaran al país por las sendas del “progreso”, era fundamental, entonces, asegurar su cuidado e intervenir a favor de su buena salud (ODNA, 2003: 17-19).<sup>5</sup>

Para ello, el Estado diseñó una serie de políticas de intervención en la salud de la población, y sobre todo en la de los menores. En esta tarea, las mujeres se convirtieron en las mejores aliadas para el Estado. El cuidado de la familia, con el afán de asegurar su supervivencia y el crecimiento sano de los niños, se convirtió en uno de los campos de injerencia estatal donde las mujeres, particularmente las madres, cumplieran un rol clave. Así, desde las primeras décadas del siglo XX, la dupla madre-hijo ha sido considerada el fundamento de la intervención social, particularmente de las políticas de salud hacia la población más vulnerable como son los niños. No es de extrañarse que asegurar la buena salud y educación de las madres, para que cumplan con el rol de

<sup>5</sup> El ODNA (2003) hace una importante referencia a cómo durante las primeras décadas del siglo XX se planteó la necesidad de “civilizar” a la población. Para ello, se adoptaron ideas y comportamientos “modernos”, basándose en aquello que acontecía en países europeos considerados el modelo a seguir. Así, la higiene, desde la biológica y social (dicho de otro modo el “blanqueamiento” de la población) figuraba como uno de los elementos claves de ese supuesto bienestar que tendría que alcanzarse. Para ello, era responsabilidad pública luchar contra enfermedades y promover entre la población, sobre todo entre la marginada y en situación de irregularidad (además de la niñez, pobres y ancianos, se incluía en la lista a indígenas), comportamientos como aseo corporal, educación sexual, respeto a las personas y pautas de convivencia (ODNA, 2003: 17-18). Esta perspectiva solo se comprende como parte de un proyecto epocal mayor: el positivismo, como base del proyecto moderno. Este modelo se funda en una analogía biológica, donde la sociedad es concebida como un órgano compuesto por partes integradas que cumplen funciones específicas en el mantenimiento de un equilibrio de ese cuerpo social. Si la sociedad era un organismo, entonces la forma de investigarlo era a partir de “la física social”, que, a partir del análisis de sus partes, podría dar crédito de leyes generales del funcionamiento social. Como parte de esta concepción, la influencia del legado de Darwin también tuvo un gran eco. Así, la selección natural de las especies también se trasladaría a la comprensión de la realidad social, legitimando la existencia de razas superiores e inferiores, y sobre todo confirmando la existencia de estadios de desarrollo superior. A partir del darwinismo social se justificaría, entonces, la intervención en aquellas razas inferiores, débiles y prácticamente anómalas que no habían logrado alcanzar un estadio de progreso mayor. Evidentemente, dentro de la concepción positivista existe un modelo ideal al que apunta esa superioridad racial y ese estadio de progreso mayor: el modelo de sociedad europea occidental, donde el hombre de raza blanca sería quien detente el grado mayor de progreso y las sociedades europeas, particularmente Francia, Inglaterra, Alemania o los países nórdicos serían los modelos a alcanzar. El positivismo, como forma de conocimiento y de intervención social, concebido dentro del proyecto moderno, fue importado a nuestros países y traducido en la adopción de medidas de intervención social en ámbitos legales, educativos, médicos y sociales (Beltrán Villalba, 2003: 75; Sánchez de Horcajo, 1996: 33; Zea, 1985: 29-35).



interventoras en la esfera privada, también se haya convertido en una prioridad de la acción estatal. De este modo, y solo a través de la injerencia de las madres, la apuesta estatal ha sido transformar aquellos hábitos que al interior del hogar puedan frenar el crecimiento sano de los menores. Por ejemplo, “vicios” como el alcoholismo, la promiscuidad, la falta de higiene, han debido ser eliminados y, a su vez, se ha impulsado una “crianza científica” de los menores, incluyendo el cuidado prenatal y fomentando la lactancia materna (ODNA, 2003: 17-20). Vale la pena señalar que el “vicio” del maltrato y la violencia cotidiana al interior de los hogares ha sido, sin duda, el mayor desafío que desde hace casi siete décadas todavía está pendiente. Como parte de esa concepción adultocéntrica, de imposición e intervención, madres, padres y también otros familiares han perpetuado un modo de relacionamiento hacia los *menores* fundado en la jerarquía de poder, en el autoritarismo, y tiñendo a la convivencia diaria con diversas formas de violencia que han terminado convirtiéndose en los “normales” modos de relacionamiento con la niñez. Esta temática será profundizada en los siguientes apartados.

Así, y desde las primeras décadas del siglo XX, intervenir en la salud de los *menores* de la mano de las mujeres ha sido una estrategia clave del Estado. Es más, cuando se creó el Ministerio de Salud en 1967, el binomio madre-niño se convirtió en uno de los pilares de las políticas de salud y del Sistema Nacional de Salud. Esta estrategia de intervención otorgaba a las mujeres un rol social particular y sumamente cargado: sobre ellas recaía directamente la responsabilidad de educar y asegurar la supervivencia saludable de la familia, mantener una vivienda higiénica, cuidar a los niños y niñas, velar por su buena alimentación, cumplir con controles de salud, e incluso asegurar que los niños vayan a la escuela. Así y de manera exclusiva, la saludable reproducción social, en casi todos los aspectos, quedaba en las manos de las mujeres. De hecho, para extender y asegurar esa protección de la infancia por fuera del hogar, las mujeres nuevamente fueron vistas como el segmento de la población que debía entrenarse para desempeñar profesiones relacionadas con el cuidado y protección: siendo enfermeras y/o parvularias (ODNA, 2003: 20-22).

A partir de la década del ochenta, este modelo sufre varios cambios. Particularmente se ha ido modifi-

cando la concepción de lo que implica intervenir en la salud de la niñez y también del rol tradicional que han debido jugar las mujeres. Por un lado, los niños y las niñas ya no solo vistos como objetos de intervención biológica, sino como seres con múltiples necesidades intelectuales, emocionales, sociales, además de biológicas, y, sobre todo, como individuos con derecho a la salud. Es decir que el Estado y la sociedad ya no solo intervienen para asegurarse de que en el futuro el país contará con adultos sanos y productivos, sino que deben, en el presente, garantizar el derecho que todo niño y niña tiene a una buena salud física y emocional.

Por otro lado, el hecho de reconocer el papel de la mujer en la vida social, económica, política y cultural del país, más allá de su rol de madres e interventoras en la esfera privada, o como simples reproductoras de un orden social dado, ha provocado importantes cambios en el modo de concebir la acción pública y las interrelaciones en la vida cotidiana. Desde mediados de la década del ochenta, se fueron configurando nuevas estrategias de participación comunitaria en la salud que, sumadas a la escolarización de las niñas, especialmente en el campo, abrió espacio a otra forma de participación de las mujeres en las estrategias de desarrollo. En esa época, la mujer y la lucha por sus derechos fue una de las causas fundamentales de la movilización social, a nivel nacional e internacional, hecho que incidió directamente en el debate por los derechos de la niñez, y en particular de las niñas. Al igual que en el modelo de las políticas asistencialistas frente a la niñez, solo fue hasta finales de la década del ochenta que se dan las primeras modificaciones en el modelo de atención hacia la salud pública, delineando estrategias para adoptar un modelo de prevención con la activa participación de la niñez, de las madres y también de la comunidad.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Con el impulso del Ministerio de Salud, a finales de la década del ochenta, por primera vez se reconoció el valor de la salud preventiva como parte de la cultura de la comunidad. Esta nueva estrategia de acción pública se basó en un modelo educativo que incorpora activamente a la población como parte de una estrategia integral de construcción comunitaria y ciudadana, al contrario de un modelo de intervención y corrección. Entre los objetivos de esta estrategia desde la salud, se definió el establecimiento de servicios comunitarios de salud cercanos a la población, con una orientación integral dirigida al individuo, a la familia, a la comunidad y al medio ambiente, y no solo al binomio madre-hijo. La atención puso énfasis en la participación comunitaria y en la educación sanitaria (ODNA, 2003: 21-22).



### 1.3. La educación

El ámbito educativo, por su parte, fue considerado hasta las primeras décadas del siglo XX, como una extensión del hogar. Es decir que la concepción y el tipo de intervención que se tenía sobre la niñez al interior de la familia fue trasladada a la escuela. Así, si las relaciones entre padres e hijos estaban determinadas por una noción jerárquica y autoritaria, de invisibilización de los menores, e incluso de maltrato y violencia permanentes, esos mismos patrones migraron al aula permeando las relaciones maestro-alumno. Ya desde el siglo XIX, la familia ecuatoriana operaba como una suerte de “escuela doméstica”, donde los padres tenían la misión de formar y corregir a los menores, mientras que las madres, además de cumplir con un rol de reproductoras sociales —al que ya hicimos referencia en el apartado anterior—, tenían a su cargo la instrucción religiosa y moral. Por tanto, si la escuela era concebida como la extensión de la familia, no es de extrañarse que la relación con el maestro también fuera jerárquica, basada en mecanismos de obediencia, vigilancia y control; en sistemas de premios y castigos; y en una permanente combinación de instrucción instrumental, memorística y formas de maltrato y violencia cotidiana. A finales del siglo XIX y en los primeros años del siglo XX, en el ámbito educativo interesaban más las capacidades que los adultos (sean padres, madres o maestros) tenían para intervenir y corregir a los menores, que las propias necesidades de conocimiento que los niños podían tener (ODNA, 2003: 22-23).

No fue sino bajo la influencia del laicismo liberal —en las primeras décadas del siglo XX— que esta concepción de la educación inició un proceso de transformación. Uno de los cambios más importantes fue que la educación, por primera vez, pasó a depender directamente del Estado, concibiéndola como una institución independiente de la familia, la Iglesia o la caridad. Como parte de ese proceso de cambio, se fueron adoptando, además, nuevos modelos educativos que proponían un giro no solo en la propuesta pedagógica y en las relaciones al interior del aula, sino también en la concepción de los menores. Entre los modelos educativos que surgieron en esa época está el de la “escuela activa” o “escuela moderna”.<sup>7</sup> Esta propuesta, por ejemplo, además de

enfocarse en el bienestar físico y corporal de los menores, introdujo nuevos criterios sobre la importancia del bienestar psicológico y del aprendizaje intelectual y, sobre todo, incorporó una nueva concepción de los menores como seres con derechos inherentes a su condición humana, cuya integridad debía ser respetada por los adultos, sean estos familiares y/o maestros. En la “escuela activa”, los menores pasan de ser vistos socialmente como objetos en los que se interviene, se reforma, y los que receptan pasivamente aquello que se les enseña (leer, escribir, contar, rezar, buenas costumbres, etc.), a ser sujetos de un proceso educativo donde son reconocidos como seres activos que responden e interactúan frente a estímulos educativos, reconociendo su individualidad, sus cambiantes percepciones del mundo, sus intereses, necesidades y capacidades y, sobre todo, sus derechos. Perspectiva claramente contraria a aquella de intervenir para reformar (ODNA, 2003: 22-23).

A pesar de que estos fundamentos propuestos por la “escuela moderna” significaban un importante avance en la concepción de la niñez y el camino hacia los derechos, la perspectiva interventora y correctiva hacia la minoridad —propia de la Doctrina de Situaciones Irregulares, al haber calado profundamente en las prácticas educativas y familiares— permaneció prácticamente intocada.<sup>8</sup> Tardarían varias décadas más para que la educación laica y el

europeos como Jean Piaget, Georg Kerschensteiner, Celestin Freinet, entre otros. Dentro de este movimiento se distingue una subcorriente o corriente ya posterior, y de carácter más liberal, a la que denominan escuela moderna. Este movimiento critica a la escuela tradicional que ha permanecido vigente durante buena parte del siglo XX, e incluso en la primera década del siglo XXI. Entre sus críticas están: el papel del profesor y el supuesto rol “pasivo” que tendría que tener el alumnado como mero “receptor” de información; la falta de interactividad y las jerarquías al interior del aula; el formalismo; la instrumentalización del conocimiento, y en especial la importancia de la memorización; la competencia entre el alumnado y, sobre todo, el autoritarismo del maestro, e incluso el maltrato autorizado. Este modelo proponía un alumnado activo, cuestionador y crítico, que trabaje en el aula bajo sus propios intereses, siendo respetado como persona y como niño, en igualdad de condiciones y sin ser maltratado (Rörhs, 1999).

<sup>8</sup> A lo largo del primer apartado “Niñez y esfera pública en el siglo XX”, del libro *Estado de los derechos de la niñez y adolescencia* (2003) elaborado por el ODNA, se ilustra esta concepción de la minoridad con una serie de ejemplos de la vida cotidiana y de lo que sucedía al interior de diversas instituciones sociales, cuyo objetivo era reformar a los menores descarriados. Al respecto, se menciona que durante las primeras décadas del siglo XX las escuelas fungían como espacios correctivos. Por ejemplo, en 1920, en la Escuela Simón Bolívar de Quito se creó una sección destinada a “niños anormales” donde acudían “niños con atraso en el crecimiento físico o psíquico, lerdos, epilépticos, zurdos, maltratados y rateros”. El fin de ese aislamiento era corregirlos usando “avances que la ciencia ofrecía en ese entonces, actividad que no podía confiarse a los padres, ya que, según el director de la escuela: “sería absurdo entregar esta responsabilidad a los padres, que posiblemente se encuentren en el mismo estado de degeneración”. Ilustrando el espíritu de la época y traduciendo lo que la Doctrina de la Situación Irregular marcaba (García Silva 1920, en Kingman 1999: 12 en ODNA, 2003: 28).

<sup>7</sup> La escuela activa, nueva educación o escuela nueva es un movimiento pedagógico surgido a finales del siglo XIX por la influencia de diversos pedagogos

modelo de la “escuela activa” se popularicen y sean acogidos entre la gran mayoría de la población, especialmente entre aquella que habitaba el campo ecuatoriano. Por mucho tiempo la educación seguiría siendo considerada como un instrumento de control social y como un mecanismo para reformar a menores y garantizar trabajadores sanos y eficientes que en un futuro puedan modernizar el país.

A mediados del siglo XX, la Constitución de 1945, por primera vez, incluyó una sección entera destinada a la educación y a la cultura. Entre los avances más importantes destacaban que este ámbito sería reconocido como una función y deber del Estado, y que la educación primaria sería obligatoria y gratuita. Además, estipulaba la Sección III de la nueva Carta Magna, el Estado tendría el deber de eliminar el analfabetismo, y en aquellas “escuelas establecidas en las zonas de predominante población india, se usa [ría], además del castellano, el quechua, o la lengua aborígen respectiva” (Constitución de la República del Ecuador 1945, Sección 3). A no dudarlo, estos nuevos mandatos constitucionales significaban importantes avances en el tránsito a los derechos: educación primaria obligatoria y gratuita, combate al analfabetismo y distinción de diferencias culturales, y por ende de necesidades educativas particulares entre los menores. Sin embargo, estos importantes logros tuvieron muy poca duración y, por tanto, mínima incidencia. Tres años más tarde, en 1947, la Constitución fue reformada nuevamente y, entre otras cosas, se eliminó la responsabilidad estatal sobre la educación, declarándola nuevamente “deber y derecho primario de los padres”. Esto significó un retroceso hacia una concepción más bien conservadora: la de la escuela doméstica. Así, la competencia del Estado fue reducida a vigilar y facilitar este nuevo mandato constitucional (ODNA, 2003: 22-25).

A lo largo de la década del sesenta, el derecho a la educación recibió nuevamente un importante impulso. Por decreto oficial se reformó el ámbito educativo, y entre los cambios más importantes constó la universalización de la escuela primaria y la ampliación de la cobertura, priorizando la construcción de escuelas a nivel nacional. Este importante esfuerzo permitió que el sistema educativo público, por primera vez, se extendiera al campo e incorporara a la niñez rural al sistema educativo. De este modo, se rompió con una de las barreras más complejas para el

ejercicio del derecho a la educación: la exclusión. Si bien esta década estuvo marcada por clarísimos avances, todavía perduraba una distinción entre los niños y las niñas que solo sería vencida en las décadas venideras. A pesar de la ampliación en la cobertura y universalización de la educación primaria, el acceso a la educación por parte de las niñas era sumamente limitado y, por ende, su escolarización era muy baja. Si las niñas casi no accedían a la escuela, su continuidad en el sistema educativo, en nivel secundario y universitario, estaba en entredicho, al igual que su futura participación en la esfera pública. Esta distinción en el acceso estaba directamente relacionada con la concepción que históricamente se tenía de las mujeres como reproductoras sociales, cuyo espacio era el hogar y su rol primario ser madres. El tránsito hacia una concepción de las niñas, las adolescentes y mujeres adultas, como sujetos de preocupación pública, con igualdad de oportunidades y de derechos —entre esos el de la educación— sería lento, y solo a partir de mediados de la década del ochenta se plasmaría en modificaciones y avances consistentes tanto en el marco legal ecuatoriano como en las relaciones sociales (ODNA, 2003: 24-27).

El camino hacia los derechos educativos de los niños, niñas y adolescentes fue largo, y a pesar de que desde mediados de la década del cuarenta ya se registraron algunos importantes avances en este ámbito, fue a partir de finales de la década del ochenta, y sobre todo a lo largo de la década del noventa, que las transformaciones más profundas tendrían lugar. Uno de los logros más importantes fue el reconocimiento constitucional de la educación intercultural bilingüe. Por primera vez, el Estado, desde su marco legal, reconocía la existencia de diferencias culturales y daba cabida en la esfera pública a la niñez indígena. Siguiendo con estos avances, en el proceso constituyente de 1998, y como parte de las reformas educativas de la nueva legislación, se extendió la obligatoriedad y gratuidad de la escolarización a nivel preescolar, escolar y hasta el bachillerato. Esta nueva norma constitucional implicaba que el Estado y la sociedad visibilizaran, reconocían y se comprometían con dos nuevos grupos etarios: los niños y niñas menores de 6 años y los y las adolescentes entre 12 a 15 años. En síntesis, estas reformas adoptadas en la Constitución de 1998 plantearon la urgencia de renovar el modo en que el Estado

diseñaba y aplicaba políticas educativas, y, a su vez, la concepción y la forma de relacionamiento con los niños, niñas y adolescentes. A partir de entonces, las políticas educativas reconocen a la infancia como sujeto de derechos y “buscan crear condiciones para que la niñez y adolescencia se conviertan en ciudadanos con inteligencia y destrezas de comunicación con los demás, con preparación y motivación para continuar aprendiendo, con capacidad para ejercer sus derechos, entender y respetar la diversidad cultural, étnica, geográfica y de género, y con una personalidad autónoma, segura de sí misma y solidaria con un entorno social y natural” (ODNA, 2003: 25-28).

Como vemos, el tránsito hacia los derechos ha tomado más de cinco décadas. Si algo tienen en común esos ámbitos explorados —asistencia pública, salud y educación—, es que en los tres las mayores modificaciones al respecto de la concepción de los niños, niñas y adolescentes acontecieron a partir de la década del noventa, particularmente cuando el país ratificó la Convención de los Derechos del Niño (en adelante CDN). Este hecho, que en realidad debe ser comprendido como un hito en ese camino hacia los derechos, junto con la injerencia e insistencia de la sociedad civil organizada, impulsó un cambio trascendental: sustituir la doctrina intervencionista y reformadora que concebía a los niños como objetos de tutelaje público y privado —como “seres incompletos”—, y avanzar hacia la doctrina de la protección integral que se funda en el reconocimiento de esos niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derechos.

Analícemos entonces este punto de inflexión en el tránsito hacia los derechos de la niñez y adolescencia.

## 2. Un nuevo marco legal para la niñez y adolescencia: 1990

Las décadas de los ochenta y noventa estuvieron signadas por un incisivo cuestionamiento al modelo de desarrollo económico y político capitalista a nivel mundial. Fueron años de crisis. La pobreza urbana y rural se incrementó; las migraciones campocidadad, así como las internacionales, se dispararon; la desigualdad se ahondó, y el deterioro en las condiciones de vida de la población más vulnerable, sobre todo de los niños, niñas y adolescentes a nivel mundial, se profundizó. A su vez, y como parte de este

contexto nada alentador, la ciudadanía se fue organizando y movilizándose para instar a los Estados sobre la necesidad de replantear el modelo de desarrollo económico y político, transformar las condiciones de vida de la población y, sobre todo, ampliar las garantías de los derechos, no solo civiles y políticos, sino también económicos, sociales y culturales. Entre las demandas más apremiantes estaba la necesidad de modificar la concepción de la infancia y gestar acciones desde el Estado y la sociedad civil que incidieran en esas limitadas condiciones en las que crecía y se desarrollaba la niñez alrededor del mundo. No solo había que asegurar una mejor alimentación y vivienda; ampliar el acceso y elevar la calidad de la salud y la educación; sino también urgía visibilizar a la niñez en la esfera pública y privada, darle voz y bregar para que el maltrato y la violencia permanentes hacia la infancia, muchas veces producidos por un contexto de enorme pobreza, fueran superados. Así, durante esas dos últimas décadas del siglo XX, el combate a la pobreza y la ampliación de los derechos se convirtieron en un imperativo para el Estado y la sociedad civil (Laje, 1993; ODNA, 2003: 33-35; Katsberg, 2003 en Unicef, 2003: 5-6).

Ecuador no era en lo absoluto ajeno a este contexto. La pobreza del país se había incrementado, el deterioro en las condiciones de vida eran evidentes y, sobre todo, desde mediados de la década del noventa, una permanente inestabilidad política se hizo presente, que incluso se extendería hasta mediados de la primera década del siglo XXI. Asimismo, en el país, al igual que en el contexto internacional, emergió un movimiento por los derechos de la niñez. Esta instancia de la sociedad civil —en la que convergían diversas organizaciones nacionales, públicas y privadas, e internacionales— de manera sucinta pretendía, entre otras cosas, transformar esa decimonónica noción de que los niños son “seres incompletos”, en los que se interviene y reforma, para concebirllos como sujetos de derechos, con necesidades propias, con una voz y participación plena en el presente. Esa transformación en la concepción de la infancia implicaba necesariamente que el diseño y la aplicación de políticas sociales se ampararan en un enfoque de derechos, para así incidir y transformar un contexto empobrecido, violento y nada esperanzador (ODNA, 2003: 34).

Ese renovado planteamiento propuesto por el movimiento de la infancia era parte de un nuevo para-

digma frente a la niñez —el cual signaría la última década del siglo XX y las primeras del siglo XXI—: la Doctrina de la Protección Integral. Superar ese modelo interventor y reformador de la Doctrina de Situaciones Irregulares, que determinó en el siglo XX la concepción y el modo de relacionamiento en la esfera pública y privada hacia la niñez, era el mayor desafío que tanto los Estados como la sociedad civil tenían por delante. Bajo la Doctrina de la Protección Integral, también conocida como “modelo garantizador”, el eje y centro son los niños, las niñas y los adolescentes, y la acción pública debe estar encaminada a garantizar el cumplimiento de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como otros derechos propios de su edad, por ejemplo, el derecho a jugar. Dejan de ser concebidos como objeto pasivo, de intervención y tutelaje familiar, societal o estatal, para ser sujetos participativos con derechos y voz, a los que se debe respetar. Este nuevo modelo, al ser integral, implica que múltiples instancias, públicas y privadas, legales, políticas, económicas y sociales, así como diversos actores, deben conjugar esfuerzos para poner en práctica los postulados de esta doctrina y transformar efectivamente las condiciones de vida de la infancia (Laje, 1993; Simón Campaña, 2004: 11-13).

La CDN fue en donde efectivamente se plasmó este nuevo paradigma. En 1989 una renovada campaña internacional a favor de los derechos de la niñez culminó con la aprobación de la CDN por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas. Los trabajos de preparación duraron más de diez años y contaron con algunos instrumentos previos que sentaron las bases para la propuesta final que derivó en el tratado de derechos humanos más ampliamente aprobado en la historia.<sup>9</sup> La CDN es el primer código universal de los derechos de los niños y las niñas legalmente obligatorio. Entre sus objetivos está superar la Doctrina de Situaciones Irregulares y adoptar plenamente la de la Protección Integral. A lo largo de sus 54 artículos, la CDN crea un marco inédito de protección integral a favor de las personas menores de 18 años, que obliga a los Estados firmantes a respetar, proteger y garantizar el ejercicio de los de-

<sup>9</sup> Existen otros instrumentos previos a la CDN que, aunque no tengan carácter vinculante para los Estados por tratarse de recomendaciones, se utilizan como guía para interpretar la convención. Entre ellos están: 1985: Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, también conocidas como Reglas Mínimas de Beijing; 1990: Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad y Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de Delincuencia Juvenil, también conocidas como Directrices de Riadh (Laje, 1993).

rechos civiles y políticos, económicos, sociales, culturales, así como los derechos específicos de este numeroso grupo etario. Después de su entrada en vigor, prácticamente todos los Estados del mundo, exceptuando a Somalia y a Estados Unidos, han reconocido a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, y han tomado acciones, por lo menos en términos legales, para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos de la infancia. Así, todos los Estados firmantes han debido (re)enmarcar sus legislaciones basados en los cuatro principios generales que orientan a la convención: 1. No discriminación (artículo 2), 2. Interés superior del niño (artículo 3), 3. Derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo (artículo 6), y 4. Derecho a opinar libremente (artículo 12) (Unicef, 2003: 6-8).

En 1990, Ecuador fue el primer país de América Latina en ratificar la CDN, lo que implicaba que de manera inmediata se tendría que modificar el marco legal de la infancia, en particular el Código de Menores —legislación en la que primaba la Doctrina de Situaciones Irregulares y cuya última reforma databa de 1976—. Este ineludible primer paso sería fundamental para que el Estado y la sociedad ecuatorianos fueran capaces de garantizar la aplicación del primer código universal de los derechos de la niñez, y traducirlo en políticas sociales que vayan acorde con la nueva Doctrina de Protección Integral. Así, a partir de esa ratificación, en el país se inició un proceso que, con el objetivo de “compatibilizar” y dar “efectividad” a la CDN, puso a debatir a representantes de la esfera Legislativa y Judicial y del movimiento a favor de la infancia, durante toda la década del noventa (Simón Campaña, 2004: 3). En 1992 pasó la primera enmienda al Código de Menores. A esta le siguieron dos más, una en 1995 y otra en 1997. No fue sino hasta la coyuntura política de la Asamblea Constituyente de 1998 (derivada del derrocamiento del expresidente Abdalá Bucaram) y por la presión ejercida desde el movimiento de la infancia, cuando las mayores transformaciones legales a favor de la niñez y adolescencia tuvieron lugar. De este modo, en el país se aprobó el Código de la Niñez y Adolescencia que entró en vigencia en febrero de 2003, y que permanece en vigor en la nueva Constitución de 2008 (ODNA, 2003: 33-35, Simón Campaña, 2004: 1-6).

La gran mayoría de las modificaciones legales que contiene el nuevo código fueron presentadas por el movimiento de la infancia a la Asamblea de 1998.



Entre las principales enmiendas constitucionales presentadas constan: 1. Reconocer que todos los ecuatorianos/as son ciudadanos/as desde su nacimiento; 2. Reafirmar que los niños, niñas y adolescentes son titulares de todos los derechos humanos, además de los específicos de su edad; 3. Reconocer ciertos principios y derechos específicos de la infancia y adolescencia; 4. Determinar las condiciones de la institucionalidad pública encargada de la protección y garantía de los derechos; y 5. Establecer las formas de participación de la sociedad civil en la definición, control y evaluación de las políticas públicas, de los programas y los proyectos. La Asamblea Constituyente de 1998 recogió estas propuestas en su totalidad (Simón Campaña, 2004: 4-5).

Vale la pena mencionar que previo a la aprobación del nuevo código, se llevó a cabo una consulta nacional con el propósito de que la ciudadanía aporte en la elaboración del nuevo código. En la consulta participaron 29 “Comités de Gestión Local por los Derechos de los niños, niñas y adolescentes”, más de 200 instituciones (entre públicas y privadas) y más de 18.000 ecuatorianos y ecuatorianas (incluyendo niños, niñas y adolescentes, autoridades locales y nacionales, profesionales, entre otros). A la par, se organizaron más de 300 talleres de discusión y validación de la ley (Simón Campaña, 2004: 6-7). A no dudar, estos cambios legislativos configuraron definitivamente el camino para el ejercicio de los derechos de la niñez y adolescencia, no solo porque fueron incorporados en la nueva Constitución, cumpliendo con lo estipulado en la CDN, sino porque su aprobación fue el resultado de una amplia discusión pública.

En el nuevo código, fundamentado en la Doctrina de Protección Integral, la concepción de “menor” (desvalido, infractor o anormal) fue sustituida por la de niño, niña y adolescente que es sujeto de derechos. Además, a lo largo de este nuevo marco legal se propuso el desarrollo normativo de una nueva institucionalidad encargada de promover y garantizar el cumplimiento integral de los derechos de la niñez y adolescencia, a partir de un principio de corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad y la familia.<sup>10</sup> Siguiendo los principios estipulados en la CDN,

<sup>10</sup> Tal cual lo estipula el código: “(...) la protección integral que el Estado, la sociedad y la familia deben garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes que viven en el Ecuador, con el fin de lograr su desarrollo integral y el disfrute pleno de sus derechos, en un marco de libertad, dignidad y equidad. Para este efecto, regula el goce y ejercicio de los derechos, deberes y responsabilidades de los niños, niñas y adolescentes, y los medios para hacerlos efectivos, garan-

los del nuevo Código de la Niñez y Adolescencia son: igualdad y no discriminación; interculturalidad; corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia; función básica de la familia y responsabilidad compartida de los progenitores; deber del Estado frente a la familia; interés superior del niño; prioridad absoluta; ejercicio progresivo, y aplicación e interpretación más favorable de la ley al niño, niña y adolescente (artículos 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 del Código de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, en Simón Campaña, 2004: 18-19). Asimismo, se reitera que los niños, las niñas y los y las adolescentes son titulares de todos los derechos, además de aquellos específicos de su edad, y se los clasifica según la importancia que tengan en la vida de este grupo etario, en este orden: derecho a la supervivencia, protección, participación y desarrollo. Se reconoce que los derechos son “interdependientes e indivisibles” y que, al igual que garantías, son: “[...] potestades cuya observancia y protección son exigibles a las personas y organismos responsables de asegurar su eficacia” (artículos 16 y 18 del Código de la Niñez y Adolescencia, en Simón Campaña, 2004: 19). El código contiene, además, los deberes de los niños, niñas y adolescentes (artículo 64), las reglas especiales sobre la capacidad jurídica de los adolescentes (artículo 65), las reglas sobre la responsabilidad civil de este grupo etario (artículo 66), así como disposiciones especiales con relación a la protección contra el maltrato, abuso, explotación sexual, tráfico y pérdida de menores de 18 años, y las reglas sobre trabajo infantil, definiéndolas y estableciendo las medidas de protección y las sanciones cuando se produce una amenaza o violación a estos derechos (Simón Campaña, 2004: 20-21).<sup>11</sup>

No cabe duda de que en Ecuador la adopción de la CDN fue un parteaguas en la concepción en torno a la niñez y adolescencia, en la adopción de un nuevo marco legal con enfoque de derechos, y también en la formulación de políticas a favor de la infancia.

tizarlos y protegerlos, conforme al principio del interés superior de la niñez y adolescencia, y a la doctrina de protección integral” (artículo 1 del Código de la Niñez y Adolescencia, en Simón Campaña, 2004:13).

<sup>11</sup> Simón Campaña (2004: 20-21) señala que por una decisión del Congreso Nacional se eliminaron las sanciones penales (a excepción de las multas) frente al tráfico de niños o a la explotación sexual, ya que en Ecuador no son considerados como delitos penales. En el caso del trabajo infantil, señala el mismo autor, se fijaron los 15 años como edad mínima para el trabajo, a excepción de aquellos trabajos de índole educativa o que estén vinculados con prácticas ancestrales, que no sean violatorios a los derechos de la niñez o adolescencia. La sociedad, la familia y el Estado serán los responsables de elaborar y ejecutar políticas, planes y programas para erradicar el trabajo de los menores de 15 años. Para mayor análisis ver: Simón Campaña, 2004.



En este proceso, tal como lo hemos visto, la sociedad civil jugó un rol trascendental. De hecho, a partir de la ratificación de la CDN, se dio paso a una permanente movilización y organización en torno a la causa de la niñez. Entre otras cosas, se conformaron a nivel nacional Comités de Defensa de los Derechos de los Niños; en 1991, se estableció el Foro Ecuatoriano Permanente por y con los Niños, Niñas y Adolescentes, y se han ido creando, desde entonces, más de 900 organizaciones públicas y privadas que trabajan a nivel nacional a favor de la niñez.<sup>12</sup>

En este contexto, en 2002 se creó el Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (ODNA), una organización que surge con el propósito de realizar una permanente veeduría ciudadana a la situación en la que crece y vive la población ecuatoriana menor a 18 años, a través de la medición del cumplimiento de sus derechos. Así, el ODNA, a partir de la continua producción de información cualitativa, y sobre todo cuantitativa, en particular del Índice de cumplimiento de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (IDN) —al que haremos referencia en la siguiente sección—, ha generado valiosos documentos sobre el marco de análisis de la participación y vigilancia ciudadana: sobre las acciones públicas; el acceso universal a servicios sociales básicos de salud, educación y protección; niñez y migración; la situación de la adolescencia en la frontera norte del país, y las tendencias de los indicadores que tienen que ver con la vida de niñas, niños, adolescentes y familias del Ecuador (ODNA *et al.*, 2009: 9).<sup>13</sup>

<sup>12</sup> El Foro Ecuatoriano Permanente por y con los Niños, Niñas y Adolescentes es una red que articula a diversas organizaciones no gubernamentales del país. Entre sus acciones, ha impulsado reformas políticas y legales a favor de la infancia, y ha dado seguimiento permanente al cumplimiento de la CDN en el país (ODNA, 2003: 35).

<sup>13</sup> Ludwig Guendel (2009), en el artículo “Construyendo la democracia: veeduría ciudadana, nuevas formas de la participación”, señala que el mayor aporte que el ODNA ha realizado está en la forma de hacer veeduría, ya que es veeduría a los derechos y no a los niños, la cual impacta sobremedida en el contexto nacional a favor de una transformación real en la concepción de la niñez y adolescencia, así como en el modo de relacionamiento. En sus propias palabras: “hasta este momento muchas organizaciones académicas e institucionales venían mostrando la situación de la niñez: cuántos eran, donde estaban, qué hacían, pero el ODNA quiso ir más allá: no identificar a la niñez como su objeto de vigilancia, sino a los derechos que a ellos les asisten. Este fue un paso trascendental. La niñez y la adolescencia fueron vistas como sujeto y no solo como un insumo más de una información que, por mejor sistematizada que estuviera, se refería a una realidad objetivada: un grupo poblacional, un grupo meta o una categoría de análisis” (Guendel, 2009: 13-14). Así, el ODNA comprende la necesidad de visibilizar a la infancia como sujeto de derechos e imprime una perspectiva política en su producción de información: llevar a ese sujeto a la agenda pública y social de muchos grupos o sectores sociales (Guendel, 2003: 14). He ahí la importancia y enorme aporte del ODNA en el contexto nacional.

Por otra parte, al ratificar Ecuador la CDN, no solo se comprometió a modificar su legislación a favor de la infancia, lo cual lo cumplió de manera exitosa, sino también a crear mecanismos que efectivamente transformen las condiciones de vida de la niñez y adolescencia. Para ello, un primer paso fue el establecimiento del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA), instancia pública que tiene como objetivo principal definir, vigilar y exigir el cumplimiento de las políticas públicas de protección integral para el ejercicio pleno de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Ecuador. Esta entidad está a cargo de impulsar la construcción del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (Sndpina), como expresión de la corresponsabilidad del Estado, la sociedad y la familia. Dentro de este sistema, se han creado 220 concejos cantonales, además de juntas cantonales de protección de derechos a nivel nacional. El mayor objetivo de todo el sistema es dar seguimiento a la situación de la niñez y adolescencia en el país, y de la aplicación efectiva de políticas públicas dirigidas a este grupo etario. Para ello, el CNNA debe coordinar y vigilar la aplicación del Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia en el marco del Acuerdo nacional (entre el Estado, la sociedad y la familia) a favor de la infancia. El plan tiene como objetivo establecer metas y estrategias nacionales, así como programas y políticas sociales que bajo un enfoque integral de derechos intervengan en la salud, educación, nutrición y saneamiento. Hasta el momento, el cumplimiento de sus metas a favor de la niñez y adolescencia ha sido desigual. Esta temática precisamente la profundizaremos en la sección que continúa (Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, 2010).

Otra obligación que asumió el país al ratificar la CDN fue rendir cuentas sobre el cumplimiento de los derechos. Desde entonces, se han realizado y difundido ampliamente cuatro evaluaciones sobre la situación de la infancia ecuatoriana, que fueron presentados al Comité Internacional sobre Derechos del Niño y Adolescentes a las Naciones Unidas. Además, se creó el Sistema de Indicadores Sociales sobre Niños, Niñas y Adolescentes (Siniñez), que junto con la permanente información producida por el ODNA, permite contar con cifras estadísticas elaboradas específicamente para retratar las condiciones de vida de los niños y niñas menores de 18 años (ODNA,

2003: 36). La información es un instrumento político para promover el cambio social, y a pesar de la inestabilidad institucional de la década de los noventa, en el país no se ha descuidado esta responsabilidad, y como veremos a lo largo de la siguiente sección, contar con información es la única vía que tenemos para comprender los desafíos que tenemos por delante en un país desigual como Ecuador.

A lo largo de la década de los noventa se ha gestado un avance extraordinario en términos legales a favor de la niñez y adolescencia. El cambio en la perspectiva hacia la infancia, de “objetos de tutelaje” a sujetos de derechos sintetiza esa transformación. Atrás queda la imagen de la niñez problemática que el Estado debe tutelar, y se da paso a la celebración de un histórico pacto tripartito entre el Estado, la sociedad y la familia, para que de manera conjunta se tomen acciones que, garantizando el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia, permitan mejorar sus condiciones de vida tanto en la esfera pública como privada. Ahora bien, el mayor desafío por delante es que ese pacto sea una realidad y trascienda el avance alcanzado en el ámbito legal. ¿Cómo se ha traducido ese nuevo marco legal en la vida cotidiana de los niños, de las niñas y de los y las adolescentes ecuatorianas? ¿Qué ha sucedido a lo largo de las últimas décadas en términos del cumplimiento efectivo de los derechos de la infancia? ¿Cuáles son los mayores pendientes que tiene Ecuador frente a la infancia?

Respondamos estas interrogantes usando precisamente la información que desde el ODNA se produce y que retrata las condiciones de vida de la población ecuatoriana más joven.

### 3. Limitaciones en un país desigual

Ecuador es un país de gente joven. Según proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), para 2010, en el país habitarían alrededor de 14'125.846 personas. De ese total, prácticamente 5 millones (4'981.338 aproximadamente, 2'546.431 de hombres y 2'404.907 de mujeres) son menores de 18 años. El 10,1% de la población corresponde a menores de 5 años, el 12,5% a niños y niñas entre 6 y 11 años, y el 13,6% a adolescentes entre 12 y 17 años (INEC, 2009). En 7 de cada 10 hogares ecuatorianos viven niños, niñas y adolescentes. Más niños y niñas habitan en la Costa que en la Sierra y en las zonas

rurales de esa misma región, al igual que en las de la Amazonía, vive el mayor número de niñas, niños y adolescentes indígenas (ODNA, 2009b). Siendo así, no cabe duda que el desafío que el Estado y la sociedad ecuatoriana tienen por delante es bastante complejo: plasmar en la vida cotidiana de ese 35,39% de su población los importantes avances que en materia de derechos de la niñez y adolescencia se han dado en las últimas dos décadas, para garantizar una mejoría en las condiciones de vida de su población más joven.

Alcanzar ese enorme reto se vuelve todavía más difícil en un país pobre y desigual como Ecuador.<sup>14</sup> La pobreza, si bien afecta en mayor medida a las ciudades que al campo, y genera condiciones de alta marginalidad y violencia, es además una de las principales causas para que cada vez más ecuatorianos y ecuatorianas migren del país. La gran desigualdad, por su parte, no solo se expresa en la inconmensurable diferencia que existe entre las oportunidades y condiciones de vida de los más ricos y más pobres, sino también en las persistentes desigualdades entre hombres y mujeres; entre la niñez y la adultez; entre indígenas, negros y mestizos; entre el campo y la ciudad, y entre las regiones del país. La pobreza y la desigualdad siguen siendo, desde hace más de cinco décadas, los mayores “pendientes” del país. Ambas son las causas primordiales para limitar las condiciones y oportunidades de vida de los niños, las niñas y los y las adolescentes y, por ende, para impedir el pleno cumplimiento de sus derechos.

A pesar de esas enormes limitantes, el avance que en términos legales se ha dado a favor de la infancia ha sido acompañado por una permanente producción de información estadística de la situación de la infancia ecuatoriana. Poder retratar y saber con certeza cuántos niños, niñas y adolescentes viven en el país, en dónde y en qué condiciones lo hacen, y, a su vez, poder comprender su situación particular haciendo distinciones por edad, género, grupo étnico

<sup>14</sup> Según reporta el INEC, a partir de datos de 2005, la pobreza por consumo en el país alcanzó al 38,28% de la población. De ese total, el 61,60% vive en las ciudades y el 24,90% en zonas rurales. Si bien ese porcentaje es alto (prácticamente el 40% de la población es pobre), al revisar datos al respecto de la pobreza en la década pasada, se evidencian algunas mejorías. La pobreza por consumo nacional en 1997 alcanzaba al 44,75%, y al año siguiente al 52,18%. Por otra parte, el INEC mide la desigualdad a partir del coeficiente de Gini. Así, para 2007, la desigualdad en términos del ingreso nacional era de 0,51. Los cálculos del coeficiente de Gini se realizan a partir de la Encuesta Anual de Empleo, Desempleo y Subempleo. Este coeficiente es una medida estadística de la desigualdad en la distribución per cápita de los hogares, que varía entre 0 y 1; muestra mayor desigualdad mientras se aproxima más a 1 y corresponde a 0 en el caso hipotético de una distribución totalmente equitativa (INEC, 2010).

nico, lugar de origen, etc., es, sin duda, un enorme logro que es producto de ese camino a los derechos.

El acceso a la información nos da la pauta para definir con mucha más certeza las acciones públicas que deben tomarse para efectivamente posibilitar el crecimiento y el desarrollo pleno, garantizando el cumplimiento de derechos y resolviendo pendientes históricos.

### 3.1. Entre 1974-2001

Entre 1970 y 2001, las condiciones de vida de la población ecuatoriana, así como el cumplimiento de ciertos derechos, entre estos la educación, han tenido claras mejorías. Las tablas 1 y 2 dan cuenta de estos hechos. En tres décadas, el acceso a la educación a nivel nacional se ha ampliado; más niños y niñas por provincia se matriculan en la escuela y, sobre todo, cada vez menos mujeres son analfabetas. Al hacer una comparación regional, confirmamos esa misma alentadora tendencia. En la tabla 1, particularmente en el cuadro sobre “matrícula primaria”, se muestran algunos datos interesantes. Si bien al comparar el porcentaje de niños y niñas matriculados en 1974 por provincia, con los de 2001, se constata un claro aumento, al hacer esa misma comparación entre 1974 y 1982 no tenemos el mismo panorama. En la Costa y en la Amazonía, entre esos años, el porcentaje de matriculados descendió en todas las provincias. En la Sierra, salvo por Bolívar, Tungurahua, Chimborazo y Cotopaxi, ocurrió lo mismo; en cambio, en la región insular sí se incrementó la matrícula. Esa tendencia a la baja se revierte claramente en la década de los noventa, donde en todas las provincias del país se incrementa el porcentaje de matriculados. Por su parte, la sección de “mujeres alfabetas” nos muestra que durante esas tres décadas, a nivel nacional, la tendencia ha sido la misma: cada vez más mujeres aprendieron a leer y a escribir. Solo en la provincia de Tungurahua, entre 1974 y 1982, hubo un descenso del 9,2%, que en los siguientes años fue remontado. Estos datos reflejan avances que efectivamente fueron provocados por los importantes cambios estatales y societales, previamente analizados, que se gestaron sobre todo en las décadas de 1970 y 1990. Otra prueba de esas mejorías se recoge en la tabla 2, donde se da cuenta de las condiciones de vida en las que vivían los ecuatorianos en ese mismo lapso de tiempo. Los datos se-

ñalan que, a nivel nacional, el porcentaje de hogares hacinados disminuyó sustancialmente y, a su vez, muestran que el acceso a agua por parte de la población se incrementó. Estas cifras alertan respecto del cumplimiento de los derechos de la infancia, ya que sin duda las condiciones de vida determinan cómo crecen los niños, niñas y adolescentes. El hecho de no acceder al agua pone en riesgo la salud, y vivir en espacios hacinados abre la posibilidad para crecer en un ambiente en el que posiblemente se generen relaciones marcadas por la violencia. Sin embargo, los datos históricos son sumamente alentadores: entre 1974 y 2001, en todas las provincias del país se incrementaron los porcentajes de gente cuya vivienda cuenta con servicio de agua. De igual forma, en todas las provincias, en ese mismo lapso de tiempo, el porcentaje de hogares hacinados descendió.

### 3.2. Entre 2001 y 2006: Índice de cumplimiento de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (IDN)<sup>15</sup>

El IDN es una medida sintética sobre el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia en las distintas circunscripciones territoriales del país. En 2002, el ODNA junto con Unicef crearon esta medida que desde entonces ha permitido realizar el monitoreo del cumplimiento de estos derechos de manera objetiva e integral. Este índice está conformado por varios indicadores que dan cuenta de la garantía de derechos de acuerdo al ciclo de vida: IDN-1 Primeros años (0 a 5 años), IND-2 Edad escolar (6 a 11 años) e IDN-3 Adolescentes (12 a 17 años). Cada uno de ellos abarca tres derechos fundamentales, representados por un indicador social. La combinación de los tres indicadores se transforma en una calificación con una escala que va de 0 (deficiente) a 10 (sobresaliente).

Esta es una de las medidas más novedosas y también más precisas que existen en el país para dar cuenta del cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia. Anualmente, el ODNA produce información con datos nacionales, regionales, provinciales, por grupo étnico y también por grupo etario, de tal manera que el país pueda saber qué ocurre en términos del cumplimiento de los derechos. Además, la producción de esta información crea mecanismos de

<sup>15</sup> No existen datos actualizados sobre niñez y adolescencia. Apenas el ODNA ha terminado la primera encuesta de la sociedad civil y su información está procesándose. Esto permitirá contar con información a 2010 y actualizar los IDN.

Tabla Nº 1: Acceso a la educación por región y provincia Serie: 1974 – 2001

Región	Provincia	Matrícula primaria				Mujeres alfabetas			
		1974	1982	1990	2001	1974	1982	1990	2001
Costa	Esmeraldas	64,2	55,0	81,0	83,0	68,4	77,4	84,4	88,6
	Manabí	59,2	57,1	82,8	86,5	68,2	76,4	83,7	88,3
	Guayas	77,4	69,2	90,9	90,2	84,0	89,1	92,0	92,8
	Los Ríos	68,0	63,3	85,0	85,8	69,7	78,0	84,0	89,8
	El Oro	82,3	73,1	91,6	92,9	86,4	90,2	93,1	94,3
Sierra	Carchi	79,5	77,1	90,9	91,6	79,2	82,6	87,1	91,9
	Imbabura	66,6	71,3	89,7	90,8	58,1	65,6	77,3	84,9
	Cañar	74,0	71,2	89,0	91,1	60,4	64,8	74,1	83,4
	Azuay	71,9	73,1	90,9	92,7	68,4	75,6	81,9	89,7
	Bolívar	65,8	67,8	84,2	89,1	60,2	66,2	73,4	81,2
	Tungurahua	75,9	77,8	92,6	93,7	83,6	74,4	82,0	88,2
	Chimborazo	64,1	68,6	88,3	90,4	49,0	55,4	66,6	79,1
	Cotopaxi	65,1	67,9	88,7	88,9	50,1	56,1	69,2	79,9
	Loja	74,4	70,9	89,7	92,4	82,5	83,4	87,6	92,0
Amazonía	Pichincha	76,4	75,3	92,3	93,0	81,6	87,4	90,7	93,5
	Morona Santiago	68,9	69,4	88,3	88,2	68,5	76,3	84,3	88,9
	Napo	62,9	66,1	87,8	91,9	58,8	72,8	79,8	87,6
	Orellana	62,9	66,1	85,6	87,4	58,8	72,8	82,0	89,2
	Pastaza	64,4	70,2	87,0	90,7	62,2	71,0	80,0	87,9
	Sucumbíos	62,9	66,1	84,5	86,6	58,8	72,8	86,0	90,2
Galápagos	Zamora Chinchipe	70,0	70,1	86,9	90,7	77,1	81,5	87,4	91,1
	Galápagos	87,0	81,9	94,4	95,0	91,6	87,1	96,0	96,7

Fuente: ONDA, 2005: 203, con base en INEC, Censo de Población y Vivienda 2001. Datos en porcentaje. **Elaboración:** propia.

vigilancia frente a las acciones que, a nivel local y nacional, son tomadas por parte de los Gobiernos para revertir situaciones que impiden garantizar la aplicación del código, y avanzar tanto en el cumplimiento de los derechos de los menores de 18 años como en las condiciones de vida en las que crecen y se desarrollan.

En la tabla 3 se hace un recuento del IND global de 2002 a 2006, a nivel nacional, regional y provincial. Estos datos nos muestran que de forma alentadora, a nivel nacional, han existido avances en términos del cumplimiento de los derechos de la infancia. En 2002 la nota que el país obtuvo fue de 4, y en 2006 de 5,2. A pesar de esta importante mejoría, el país todavía debe incrementar en 4,8 puntos su rendimiento para

garantizar plenamente el cumplimiento de aquello que estipula el Código de la Niñez y Adolescencia así como la CDN. Por otra parte, y siguiendo con estos logros, tanto a nivel regional como a nivel provincial se muestran avances. En todos los casos, la tendencia ha sido la misma: mejorar la calificación de los IDN y, por ende, asegurar mejores condiciones de vida y cumplimiento de los derechos de la población menor a 18 años. Todo esto ha ido acompañado de una mejoría substancial: disminución de la pobreza medida en términos del consumo. En 1995 el 39% de la población ecuatoriana era pobre; en 1999 (año de la peor crisis económica) la pobreza alcanzó al 52% de la población; y, de manera alentadora, en 2007 esa cifra descendió al 38% (ODNA, 2009b).

Tabla Nº 2: Condiciones de vida por provincia . Serie: 1974-2001

Región	Provincia	Agua				Hacinamiento			
		1974	1982	1990	2001	1974	1982	1990	2001
Costa	Esmeraldas	10,4	21,4	21,5	52,0	85,1	46,6	39,0	31,0
	Manabí	9,3	22,4	29,9	47,0	85,0	51,9	39,7	30,0
	Guayas	29,3	37,9	37,8	69,0	85,0	45,1	35,9	30,0
	Los Ríos	8,6	20,5	21,7	44,0	85,7	54,6	44,7	35,0
	El Oro	17,3	33,4	40,6	75,0	81,0	46,5	34,2	27,0
Sierra	Carchi	9,8	35,5	44,6	83,0	84,8	51,8	42,3	29,0
	Imbabura	13,9	33,4	47,2	82,0	77,3	47,4	36,8	27,0
	Cañar	6,4	16,9	26,6	51,0	69,7	45,6	36,3	26,0
	Azuay	12,4	31,8	44,3	76,0	66,0	39,2	29,7	21,0
	Bolívar	6,5	19,9	28,1	48,0	73,3	43,7	34,8	28,0
	Tungurahua	14,6	28,2	40,1	73,0	71,2	39,9	29,5	21,0
	Chimborazo	12,0	23,6	35,1	66,0	71,0	43,3	34,9	26,0
	Cotopaxi	6,7	13,5	24,3	60,0	77,3	51,3	39,7	31,0
	Loja	9,1	22,8	33,0	62,0	85,3	53,3	42,2	30,0
	Pichincha	31,7	49,0	55,0	84,0	75,0	33,0	23,7	17,0
Amazonía	Morona Santiago	1,6	12,4	23,6	53,0	77,9	48,1	39,2	36,0
	Napo	2,2	6,1	19,8	53,0	92,7	49,6	42,0	37,0
	Orellana	2,2	6,1	2,7	29,0	92,7	49,6	41,6	36,0
	Pastaza	11,2	23,9	35,8	58,0	79,4	41,8	34,4	29,0
	Sucumbíos	2,2	6,1	5,5	26,0	92,7	49,6	38,8	31,0
	Zamora Chinchipe	1,7	12,9	21,4	55,0	84,6	58,3	45,0	38,0
Galápagos	Galápagos	18,8	38,4	44,5	81,0	61,3	28,9	22,0	19,0

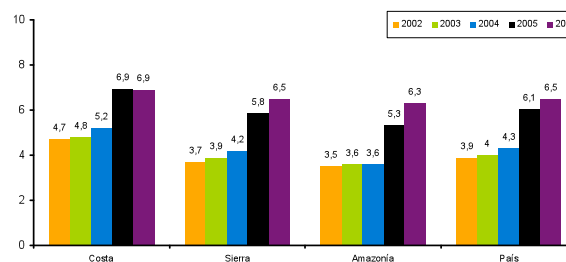
Fuente: ODNA, 2005:203, con base en INEC, Censo de Población y Vivienda 2001. Datos en porcentaje. **Elaboración:** propia.

Al desglosar la información de los IDN globales podemos tener una noción mucho más precisa de la situación de la infancia por grupo etario, y a su vez identificar claramente cuáles son los derechos que se cumplen y cuáles no.

El IDN-1 refleja tres garantías fundamentales para asegurar el desarrollo de los niños y niñas en sus primeros años: derecho a vivir, derecho a crecer saludablemente y derecho a desarrollar la inteligencia. En el gráfico Nº 1 se muestra cómo, entre 2001 y 2006, el país ha tendido a mejorar este indicador. Así, en ese lapso de tiempo disminuyó la mortalidad de la niñez de 7.977 niños y niñas que morían en 2002, a 4.000 en 2006. También decreció la desnutrición crónica (talla para la edad) de 34 al 18%, y se redujo el analfabetismo de mujeres en edad fértil de 5,2 a 4,5% (ODNA, 2009b).

Vale la pena señalar que a pesar de estos importantes avances para los menores de cinco años, la situación en el campo no refleja la misma situación.

Gráfico Nº 1: IDN 1: Primeros años (0-5 años) Serie 2001-2006



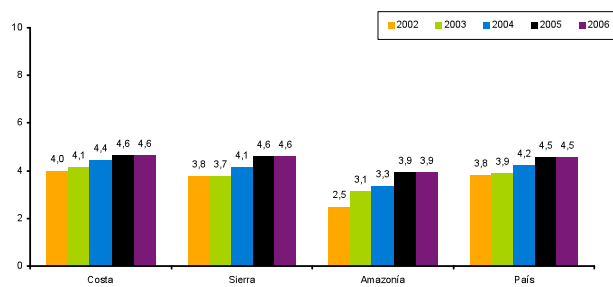
Fuente: ODNA, 2009b.



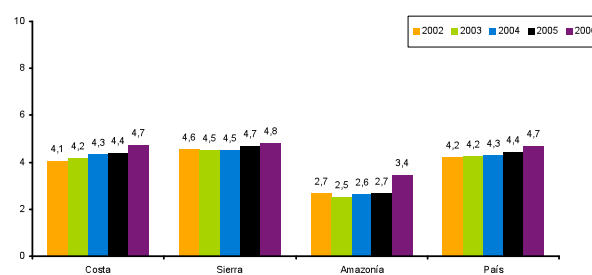
Tabla Nº 3: IND global a nivel nacional, regional y provincial Serie: 2002-2006

Territorio	2002	2003	2004	2005	2006
Azuay	4,2	4,4	4,5	5,3	5,4
Bolívar	2,7	2,9	3,0	3,9	3,9
Cañar	2,9	3,2	3,2	4,0	4,3
Carchi	3,4	4,1	4,2	5,1	5,2
Cotopaxi	2,2	2,6	2,9	3,9	3,7
Chimborazo	1,7	2,1	2,2	2,9	3,7
El Oro	5,3	5,4	5,6	5,9	6,1
Esmeraldas	4,1	4,4	4,4	5,0	5,1
Galápagos	6,7	6,4	7,0	6,7	5,8
Guayas	4,6	4,8	5,0	5,8	5,9
Imbabura	3,2	3,3	3,4	4,2	4,6
Loja	3,6	3,6	3,8	4,6	4,9
Los Ríos	3,5	3,6	3,8	4,6	4,8
Manabí	3,2	3,4	3,6	4,3	4,3
Morona Santiago	2,5	2,7	2,7	3,9	3,4
Napo	3,5	3,7	3,5	4,0	4,4
Orellana	1,5	2,0	2,1	3,9	3,9
Pastaza	3,9	4,4	4,4	4,8	5,0
Pichincha	5,1	5,1	5,1	5,8	5,9
Sucumbíos	2,3	2,6	2,7	3,6	3,5
Tungurahua	3,3	3,6	3,7	4,7	5,1
Zamora Chinchipe	3,2	3,4	3,5	4,1	5,4
Costa	4,3	4,5	4,7	5,3	5,3
Sierra	4,0	4,2	4,3	5,0	5,2
Amazonía	2,9	3,2	3,2	4,1	4,4
País	4,0	4,1	4,3	5,0	5,2

Fuente: ODNA, 2009. Elaboración: propia.

Gráfico Nº 2: IDN 2: Edad escolar (6-11 años)  
Serie 2001-2006

Fuente: ODNA, 2009b

Gráfico Nº 3: IDN 3: Adolescentes (12-17 años)  
Serie 2001-2006

Fuente: ODNA, 2009b

investigaciones hechas por el ODNA, el acceso a servicios de salud en el campo es muy limitado y los menores de cinco años posiblemente mueran por causas prevenibles debido a la poca o mala atención médica, al limitado acceso al agua, o a las insalubres condiciones de vivienda en las que crecen. Entre las principales causas de muerte están la falta de atención de calidad a sus madres en el perinatal y la violencia. Las provincias más afectadas son: Esmeraldas, Guayas, Imbabura, Cotopaxi, Chimborazo, Bolívar y Cañar (ODNA, 2009b).

El IDN-2 refleja el cumplimiento de tres garantías básicas de los niños y niñas de 6 a 11 años: al desarrollo intelectual, a vivir sanamente libre de miedo y amenazas, y a jugar y compartir con los padres. El gráfico N° 2 da cuenta de que el IDN-2 del país, a diferencia del IDN-1, no refleja mejorías. Es decir que hay una alerta frente a los niños, niñas y adolescentes entre 6 y 11 años en edad escolar. Una de las evidencias más complejas es que el maltrato infantil está presente. Más de la mitad de los niños y niñas en esa edad reciben algún tipo de castigo físico. El 35% no comparte tiempo libre con sus padres, y el 22% abandona la escuela al terminar la primaria. La mayoría de los que desertan de la escuela ingresan tempranamente al mundo laboral, y las niñas, sobre todo, se dedican a quehaceres domésticos. Esto implica una clarísima violación al Código de la Niñez. En términos generales, se puede decir que la edad escolar está en alto riesgo: maltrato infantil en la escuela y en el hogar, trabajo infantil y deserción escolar. Las provincias con los principales riesgos son: Cañar, Esmeraldas, Los Ríos, además de las de la región amazónica (ODNA, 2009b).

El IDN 3 refleja tres garantías necesarias para que los y las adolescentes se preparen para la vida adulta: derecho a vivir libres de peligros y amenazas, derecho a una educación secundaria completa, y derecho a terminar saludablemente su crecimiento físico y emocional. Al igual que el IDN-2, los datos no son nada alentadores, y el gráfico N° 3 puede constatar este hecho: el 49% de los y las adolescentes mueren por causas violentas: suicidio, homicidio y accidentes. El 6% de las adolescentes son madres, y el 35% no accede a la educación secundaria. Sin duda, el riesgo para este grupo etario es alto. Las principales provincias en esta situación son Esmeraldas, Bolívar y las de la región amazónica (ODNA, 2009b).

### 3.3. Crecer en la violencia

Si algún desafío está pendiente desde hace más de cinco décadas en el país, este se refiere a la modificación de las formas de relacionamiento violentas hacia la infancia. Recordemos que uno de los ejes de la Doctrina de Situaciones Irregulares era precisamente intervenir para de manera autoritaria reformar a los menores. Al parecer, esa noción todavía perdura y da cuenta de un pendiente enorme y urgente a ser resuelto. De lo contrario, esas formas de violencia terminan normalizándose, invisibilizándose en la vida cotidiana y reproduciéndose.

Quito y Guayaquil son las dos ciudades que concentran el 50% de niños, niñas y adolescentes del país. Muchos de esos niños y niñas trabajan en las calles de esas urbes. De hecho, 7 de cada 10 niños o niñas de la calle tienen entre 12 y 17 años. El rostro de los niños o niñas que viven y/o trabajan en las calles refleja la exclusión étnica: 4 de cada 10 son negros y 1 de cada 10 son indígenas. Guayaquil tiene el porcentaje más alto de niñez indígena en sus calles. La proporción de niñas indígenas es el doble que de los niños. La mitad de los adolescentes de 15 a 17 años es inmigrante en esas dos ciudades (ODNA, 2009b).

La tabla N° 4, específicamente la sección Crianza con castigo físico, alerta sobre la situación de violencia en la que vive la mayoría de los niños, niñas y adolescentes ecuatorianos, y da cuenta de que esta, desde 2002, en términos generales, afectaba a más del 50% de ese grupo etario, y en el transcurso de los siguientes cuatro años se ha mantenido o incluso se ha incrementado. Existen provincias como Bolívar, donde más del 65% de la infancia dice recibir algún tipo de castigos físicos. Por otra parte, en la sección de Carencia de recreación con los padres, derecho propio de la infancia, se muestra que entre el 35 y 45% de la infancia en el país no comparte el tiempo libre con sus padres o madres. Datos que nos exigen modificar esas formas de convivencia con la niñez y adolescencia.

Esta revisión de cifras sobre la situación de la niñez y adolescencia en el país nos muestra que, en términos generales, el mayor avance en el cumplimiento de los derechos de la infancia acontece entre la población ecuatoriana más pequeña, aquella que tiene entre 0 y 5 años. Al analizar los datos del IDN-1, nacional, regional y provincial, se confirma este

Tabla Nº 4: Maltrato y violencia hacia la niñez y adolescencia a nivel nacional, regional, provincial y por grupo étnico.  
Serie 2002-2006

Territorio	Crianza con castigo físico					Carencia de recreación con los padres				
	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006
Azuay	51,0	51,0	52,6	52,6	52,6	38,9	38,9	31,7	31,7	31,7
Bolívar	71,6	71,6	73,8	73,8	73,8	40,1	40,1	32,6	32,6	32,6
Cañar	54,3	54,3	56,0	56,0	56,0	35,9	35,9	29,2	29,2	29,2
Carchi	49,6	49,6	51,2	51,2	51,2	37,9	37,9	30,9	30,9	30,9
Cotopaxi	62,3	62,3	64,3	64,3	64,3	47,1	47,1	38,4	38,4	38,4
Chimborazo	66,3	66,3	68,4	68,4	68,4	45,9	45,9	37,4	37,4	37,4
El Oro	50,0	50,0	51,5	51,5	51,5	46,8	46,8	38,2	38,2	38,2
Esmeraldas	57,1	57,1	58,8	58,8	58,8	47,4	47,4	38,6	38,6	38,6
Galápagos	46,9	46,9	48,4	48,4	48,4	45,6	45,6	37,2	37,2	37,2
Guayas	46,4	46,4	47,9	47,9	47,9	45,1	45,1	36,7	36,7	36,7
Imbabura	52,7	52,7	54,3	54,3	54,3	41,6	41,6	33,9	33,9	33,9
Loja	51,0	51,0	52,6	52,6	52,6	30,3	30,3	24,7	24,7	24,7
Los Ríos	49,5	49,5	51,1	51,1	51,1	46,6	46,6	38,0	38,0	38,0
Manabí	41,6	41,6	42,9	42,9	42,9	45,4	45,4	37,0	37,0	37,0
Morona Santiago	56,2	56,2	57,9	57,9	57,9	42,6	42,6	34,7	34,7	34,7
Napo	56,2	56,2	57,9	57,9	57,9	42,6	42,6	34,7	34,7	34,7
Orellana	56,2	56,2	57,9	57,9	57,9	42,6	42,6	34,7	34,7	34,7
Pastaza	56,2	56,2	57,9	57,9	57,9	42,6	42,6	34,7	34,7	34,7
Pichincha	48,7	48,7	50,2	50,2	50,2	34,7	34,7	28,3	28,3	28,3
Sucumbíos	56,2	56,2	57,9	57,9	57,9	42,6	42,6	34,7	34,7	34,7
Tungurahua	59,6	59,6	61,4	61,4	61,4	46,1	46,1	37,5	37,5	37,5
Zamora Chinchipe	56,2	56,2	57,9	57,9	57,9	42,6	42,6	34,7	34,7	34,7
Costa	48,3	48,3	48,4	48,4	48,4	43,9	43,9	37,2	37,2	37,2
Sierra	52,6	52,6	55,3	55,3	55,3	40,0	40,0	31,2	31,2	31,2
Amazonía	54,4	54,4	57,9	57,9	57,9	44,3	44,3	34,7	34,7	34,7
País	50,6	50,6	52,2	52,2	52,2	42,2	42,2	34,4	34,4	34,4

Fuente: ODNA, 2009. Elaboración: propia.

hecho. Sin embargo, esta importante mejoría no sucede ni con la niñez en edad escolar ni tampoco con la adolescencia. Ambos grupos etarios no tienen garantizados el cumplimiento de sus derechos, y casualmente en ambas edades, el maltrato infantil, las condiciones de violencia, la deserción del sistema escolar y el trabajo infantil están presentes. Parecería que a medida que la población crece, el cumplimiento de sus derechos se limita, sobre todo, en términos de garantizar que los niños, las niñas y adolescentes crezcan en ambientes libres de violencia.

#### 4. Lo que vendrá

El recorrido analítico que hemos realizado a lo largo de estas secciones nos permite afirmar que efectivamente en cinco décadas se han gestado importantes transformaciones estatales y societales frente a la niñez y adolescencia. No cabe duda de que transitar de un modelo interventor y corrector a otro que ante todo privilegia los derechos de la infancia ha sido uno de los mayores avances en ese tránsito hacia los derechos. Este logro no podría explicarse sin la injerencia directa, tal y como lo hemos visto, del

movimiento a favor de la infancia, que ha bregado por más de dos décadas para que desde el Estado, la sociedad y la familia se modifique la concepción de la infancia y, a través de acciones públicas, se puedan mejorar sus condiciones de vida. Tener acceso a cifras que retraten la real situación de la niñez y adolescencia es también parte de estas significativas transformaciones. En estos últimos 50 años, el país ha creado diversos métodos para indagar en las condiciones de vida de las y los ecuatorianos, y en particular de su población más joven. Poder retratarnos nos permite saber cómo estamos y, sobre todo, identificar los temas irresueltos, para definir por dónde debemos continuar accionando a favor de la infancia y del cumplimiento de sus derechos.

Sin embargo, todavía hay un gran pendiente por resolver que se produce dentro de un país pobre y desigual como Ecuador: las diversas formas de violencia que tiñen las relaciones que se establecen con los niños, niñas y adolescentes. Por más de siete décadas, desde que se instauró la Doctrina de Situaciones Irregulares, concepciones autoritarias, jerárquicas y dominantes en el trato hacia los menores fueron autorizadas. Al parecer, esas prácticas se han ido normalizando a lo largo de las cinco últimas décadas, determinando la relación adultos-niños. Si bien un importante giro en la concepción de la infancia y en las imágenes que de ella se tenía y que recorrían la esfera pública y privada a lo largo de la primera mitad del siglo XX ha tenido lugar, ese giro parecería solo estar presente en la legislación hacia la infancia, y no en las interrelaciones sociales cotidianas. La información estadística que hemos revisado da cuenta de ello, y nos alerta sobre el hecho de que relaciones autoritarias, trabajo infantil y enormes riesgos en las condiciones en las que crecen los niños y las niñas, sobre todo entre 6 y 11 años, y los y las adolescentes permean la cotidianidad del Ecuador del siglo XXI.

Hace 14 años, en el contexto de la aprobación de la CDN y de la reforma del nuevo Código de la Niñez y Adolescencia, 460.000 niños, niñas y adolescentes, entre 8 y 15 años, provenientes de diferentes ciudades, participaron en una consulta sobre lo que en su opinión debían ser las prioridades del país hacia la niñez y adolescencia. El mensaje fue contundente: “Que todos los adultos aprendan a educarnos sin usar la violencia y nos protejan de toda forma de castigo, maltrato y abuso sexual” (Sánchez, 2003 en

ODNA, 2003: 34). A no dudarlo, la voz de la infancia arrojó un desafío enorme: eliminar toda forma de violencia hacia ellos y ellas. Por tanto, no solo basta con ratificar instrumentos legales internacionales o crear nuevas legislaciones. No es suficiente transformar la imagen que de la niñez y adolescencia se tenía, o cambiar planes de acción pública, crear nuevos pactos sociales o nuevas normativas institucionales. Ni siquiera es suficiente darles más visibilidad en la esfera pública. Hace falta aplicar todas esas modificaciones y cerrar esa enorme brecha entre un discurso público a favor de la niñez y la vida cotidiana de los niños, niñas y adolescentes, que muchas veces parece que va en retroceso. Urge transformar efectivamente las relaciones al interior del hogar y de la escuela, cumpliendo con los derechos del Código de la Niñez y Adolescencia y con lo estipulado en la Convención de 1990.

Para ello, es necesario dar un sentido colectivo a los esfuerzos dispersos realizados en torno a la condición de la infancia. En cinco décadas, en el país, la mortalidad materno-infantil ha disminuido notablemente; la cobertura de la educación primaria ha crecido significativamente y los niveles de matrícula cada vez son mayores. Pero, con demasiada frecuencia e intensidad la violencia, la pobreza, la desigualdad, el desamparo, el abuso, el maltrato y la explotación determinan la vida diaria de la infancia. Las transformaciones de las estructuras familiares, la fragilidad de las nuevas formas de empleo, las migraciones, los recortes de los programas sociales o las formas de comercio clandestino como el tráfico, la trata o el comercio sexual, que son parte inherente de la globalización desigual, también tienen enormes y directas repercusiones en la vida de cada vez más niños, niñas y adolescentes. ¿Cómo plasmos esos avances legales a favor de la infancia en la vida cotidiana? ¿Cómo dejamos de silenciar, invisibilizar y de violentar a los niños, a las niñas y a los y las adolescentes del país? ¿Cómo revertimos esos históricos pendientes? Preguntas que merecen respuestas y sobre todo acciones urgentes.

## Bibliografía

- Alzate Piedrahita, María Victoria (2002). “El ‘descubrimiento’ de la infancia: historia de un sentimiento”. En *Revista de Ciencias Humanas*. N° 30. Pereira: Universidad Tecnológica de Pereira. Disponible en versión digital en: <http://www.utp.edu.co/~chumanas/revistas/revistas/rev30/alzate.htm>, 28 de enero 2010.

- Arellano, Ramiro. (2008). "La modernización de la justicia especializada de la niñez y la adolescencia". En *Revista Judicial*. Versión electrónica: [http://www.derechoecuador.com/index.php?Itemid=130&id=3218&option=com\\_content&task=view](http://www.derechoecuador.com/index.php?Itemid=130&id=3218&option=com_content&task=view), 30 de enero 2010.
- Beltrán Villalva, Miguel (2001). "Funcionalismo, estructuralismo y teorías de sistemas". En Salvador Giner, *Teoría Sociológica Clásica*. Barcelona: Ediciones Ariel.
- Blanco Escandón, Cecilia (2006). "Estudio histórico comparado de la legislación de menores infractores". En Nuria González Martín (coordinadora). *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau. Tomo II: Sistemas jurídicos contemporáneos. Derecho comparado. Temas diversos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 83-116. Disponible en versión digital en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1968>, 30 de enero 2010.
- Clark, Kim (1995). "Género, raza y nación: la protección a la infancia en Ecuador, 1910-1945". En Martha Moscoso (compiladora). *Palabras del silencio. Las mujeres latinoamericanas y su historia*. Quito: Abya-Yala y Unicef.
- Consejo de la Nacional de la Niñez y Adolescencia (2010). *Misión y visión del CNNA*. En <http://www.cnna.gob.ec/pages/interna.php?txtCodInfo=90>, 9 de febrero 2010.
- Constitución de la República del Ecuador* (2009). Montecristi: Asamblea Constituyente. [http://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf), 29 de enero 2010.
- Constitución de la República del Ecuador 1945*. Sección III. <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01477392211525562032268/index.htm>, 3 de febrero 2010.
- Del Castillo Troncoso, Alberto (2003). "Imágenes y representaciones de la niñez en México en el cambio del siglo XIX al XX. Algunas consideraciones en torno a la construcción de una historia cultural". En *Revista Cuicuilco*. Año/Vol. 10. N° 029. México: Escuela Nacional de Antropología e Historia, pp: 4-29.
- García Silva, Emilio (1920). "Monografía sobre la educación de los niños degenerados". *Revista Criminológica* N° 5. Quito, pp: 61-70.
- Guendel, Ludwig (2009). "Construyendo la democracia: veeduría ciudadana, nuevas formas de la participación". En *Construyendo la democracia: veeduría ciudadana, nuevas formas de la participación*. Quito: ODNA, OSEA y Unicef, pp. 11/20.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010). *Ecuador en cifras. Estadísticas sociales y Estadísticas demográficas*. En: <http://www.ecuadorencifras.com/cifras-inec/main.html>, 6 de febrero 2010.
- Katsberg, Nils (2003). "Presentación". En *La Convención sobre los Derechos del Niño quince años después. América Latina*. Panamá: Unicef, pp.: 3-6.
- Kingman Garcés, Eduardo (1999). "Del hogar cristiano a la escuela moderna: la educación como modeladora del habitus". En *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines* N° 28(3). Disponible en versión digital en: Biblioteca Digital Andina, <http://www.comunidadandina.org/BDA/docs/IF-EDU-0002.pdf>, pp.: 1-19. 31 de enero 2010.
- Laje, María Inés (1993). "Los menores de ayer - Los niños de mañana". En *Revista Anuario* N° 1. Córdoba: Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Disponible en versión digital en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cijs/SEC1010.HTML>, 30 de enero 2010.
- Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (2003). *Estado de los derechos de la niñez y adolescencia en el Ecuador 2003*. Quito: Unicef, Observatorio Social del Ecuador y Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia.
- \_\_\_\_\_ (2005). *Estado de los Derechos de la Niñez y Adolescencia en el Ecuador 2005*. Quito: Unicef, Observatorio Social del Ecuador y Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia.
- \_\_\_\_\_ (2009a). *Los derechos de la niñez y adolescencia en el cantón Galápagos. Boletín Observatorio* N° 19. Noviembre. Quito: Unicef, Observatorio Social del Ecuador y Municipio de Santa Cruz.
- \_\_\_\_\_ (2009b). "Brechas en la niñez y adolescencia ecuatoriana". Presentación PowerPoint. Quito: septiembre 2009.
- Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, Observatorio Social del Ecuador y Unicef (2009). *Construyendo la democracia: veeduría ciudadana, nuevas formas de la participación*. Quito: ODNA, OSEA y Unicef.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social (2010). Documento informativo del Ministerio de Inclusión Económica y Social del Ecuador. En: [http://www.presidencia.gob.ec/articulom.php?ar\\_codigo=127&ca\\_codigo=53&ca\\_padre=0](http://www.presidencia.gob.ec/articulom.php?ar_codigo=127&ca_codigo=53&ca_padre=0), 2 de febrero 2010.
- Ramírez, Francisco (1993). "Reconstrucción de la infancia: extensión de la condición de persona y ciudadano". En *Revista Iberoamericana de Educación* N° 1. Estado y Educación. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Versión digital: <http://www.oei.es/oeivirt/rie01a07.htm>, 30 de enero 2010.
- Röhrs, Herman (1993). "Georg Kerschensteiner (1852-1932)". En *Perspectivas: revista trimestral de educación comparada* N° 3-4. Vol. XXIII. París: Unesco. Versión digital: <http://www.ibe.unesco.org/publications/ThinkersPdf/kersch.pdf>, 30 de enero 2010.
- Sánchez Vásquez, Vicente y Guijarro Granados, Teresa (2002). "Apuntes para una historia de las instituciones de menores en España". En *Revista de la Asociación Española de Neuropsiquiatría* N° 84 (octubre-diciembre). Madrid.
- Sánchez de Horcajo, JJ (1996). *La Sociología*. Madrid: Ediciones Prodhufi.
- Sainz Cantero, José Antonio (1991). "Tribunal de Menores". En *Gran Enciclopedia Rialp: Humanidades y Ciencias*. GER. Madrid. Versión digital: [http://www.canalsocial.net/GER/ficha\\_GER.asp?id=5144&cat=Derecho](http://www.canalsocial.net/GER/ficha_GER.asp?id=5144&cat=Derecho), 29 de enero 2010.
- Simón Campaña, Farith (2004). "Análisis del Código de la Niñez y Adolescencia del Ecuador". En *Revista Jurídica*. Versión digital: [http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=58&Itemid=27](http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com_content&task=view&id=58&Itemid=27), 30 de enero 2010.
- Unicef (2003). *La Convención sobre los Derechos del Niño quince años después. América Latina*. Panamá: Unicef.
- Zea, Leopoldo (1985). *El positivismo y la circunstancia mexicana*. México: SEP y Fondo de Cultura Económica.



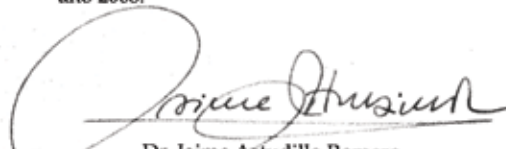
**ACTA CONSTITUTIVA DE  
"EL ESTADO DEL PAIS:**

Las instituciones que firmamos la presente Acta Constitutiva, comprometidas con el rol de las instituciones académicas y de la sociedad civil en los procesos de construcción de políticas públicas, convenimos en llevar adelante una iniciativa conjunta denominada "El Estado del País".

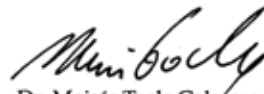
1. Consideramos que el país necesita contar con un informe que analice su desempeño en el marco de las nuevas dimensiones y perspectivas sobre el desarrollo, las que son objeto de debate, reflejando diferentes vertientes de pensamiento. Queremos ser parte, con esta iniciativa, de ese debate ciudadano.
2. Consideramos de enorme valor asociar a las universidades, a las instituciones de la sociedad civil y la cooperación internacional en un inédito esfuerzo común de coordinación e intercambio, para hacer escuchar una voz unida y apuntalar, de esta forma, el rol histórico de las instituciones académicas y la presencia de la sociedad civil en el desarrollo nacional.
3. Por ello, el Contrato Social por la Educación, la escuelas superior Politécnica del Litoral, La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, La Pontificia Universidad Católica del Ecuador, La Universidad de Cuenca, , nos comprometemos a trabajar conjuntamente para la producción periódica de un informe plural y analítico sobre el esfuerzo nacional y sus resultados en la calidad de vida de la población, con especial consideración a las dimensiones cualitativas del bienestar humano y de armonía con la naturaleza, así como a la percepción y las perspectivas de la gente sobre las políticas públicas y sus efectos.
4. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia se une en calidad de invitado por los demás organismos a participar en este esfuerzo nacional.
5. El Estado del País tendrá dos propósitos principales: a.) estimar los avances hacia el logro de una calidad de vida acorde con las aspiraciones y características culturales de las y los ciudadanos ecuatorianos y, b) ofrecer a la sociedad ecuatoriana información y herramientas para promover una ciudadanía activa.
6. Acordamos, en tal virtud, poner a disposición de "El Estado del País" nuestras capacidades académicas y de gestión para elaborar un informe periódico sobre el desempeño del país.
7. Con el fin de alcanzar los objetivos previstos, nos constituimos en el Consejo Directivo Nacional (CDN) de "El Estado del País" y en esta calidad nos comprometemos a ejercer las funciones de rectoría sobre la orientación del proceso, del informe, a trazar las principales políticas u estrategias internas de funcionamiento y a resolver los aspectos administrativos y presupuestarios correspondientes.

8. La Presidencia del Consejo Directivo Nacional será ejercida rotativamente por la máxima autoridad de la institución nacional designada.
9. Convenimos en constituir una Secretaría Ejecutiva y un Equipo Técnico ejecutor que tendrán por misión la operativización del proyecto.
10. Acordamos liderar múltiples iniciativas orientadas a financiar y gestionar recursos públicos, privados, nacionales e internacionales suficientes para el proyecto "El Estado del País".
11. Otras entidades y organismos nacionales y Universidades podrán adherirse al Proyecto. EL Consejo Directivo Nacional decidirá su adhesión.

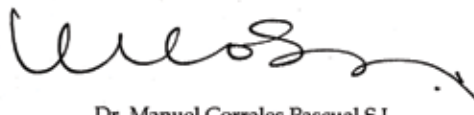
En fe de lo cual, firmamos en la ciudad de Quito, a los 8 días del mes de diciembre del año 2008.



Dr. Jaime Astudillo Romero  
Rector  
Universidad de Cuenca



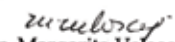
Dr. Moisés Tacle Galarraga  
Rector  
Escuela Politécnica del Litoral




Dr. Manuel Corrales Pascual S.J.  
Rector  
Pontificia Universidad Católica del Ecuador



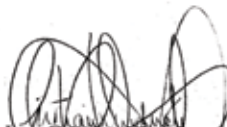
Dr. Adrián Bonilla  
Director de la FLACSO Ecuador



MSc. Margarita Velasco  
Secretaria Ejecutiva  
Observatorio de los Derechos de la  
Niñez y Adolescencia



Milton Luna Tamayo  
Coordinador Nacional  
Contrato Social por la Educación



Ing. Cristian Minguat  
Testigo de Honor  
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Este libro se terminó de imprimir en Quito, Ecuador, en el mes de mayo de 2011.





Observatorio  
de los Derechos  
de la Niñez y  
Adolescencia

con el apoyo de



ISBN 978-9942-03-589-9



9 789942 035899