



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
Cultura	
• 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
Economía	
• 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
Política	
• 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
Social	
• 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

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.¹ Sin ignorar el debate que ha existido alrededor de la categoría y del proceso de constitución de los Estados nacionales,² consideramos que Ecuador se ha venido

¹ 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.

² 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,³ ya que están legitimadas socialmente porque provienen de la manifestación de la voluntad soberana expresada en el órgano Legislativo. Así, el ordenamiento jurídico

³ 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.⁴

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,

⁴ 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.⁵

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

⁵ 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.⁶

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,⁷ 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.

⁶ Este es uno de los rasgos del modelo de desarrollo hacia fuera, propio de la dependencia económica.

⁷ 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.⁸ En las normas relativas a la economía se observa que estos Gobiernos toman medidas para favorecer a la burguesía costeña,⁹ generando la oposición de los terratenientes serranos.¹⁰ 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.¹¹

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

⁸ 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.

⁹ Dedicada a las actividades agroexportadoras, comerciales y financieras.

¹⁰ Sus actividades económicas eran destinadas a satisfacer la demanda interna, en especial de alimentos.

¹¹ 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”¹² (Cueva, 1996: 96).

Esta situación política expresaba los vaivenes que periódicamente soportaban las exportaciones ecuatorianas,¹³ principales fuentes generadoras de ingresos, de divisas y eje central del proceso de acumulación.¹⁴ 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,¹⁵ dado

¹² Nos referimos a “la guerra de los cuatro días”.

¹³ Muy sensibles a condiciones internacionales como la crisis de 1929 y las dos guerras mundiales.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.¹⁶ 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,¹⁷ 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

¹⁶ El huasipungo era una forma no asalariada de controlar la fuerza de trabajo en la hacienda serrana.

¹⁷ 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,¹⁸ y en 1933 el Partido Comunista del Ecuador, que ejercieron poderosa influencia en los sectores populares y en su organización.¹⁹ La izquierda ecuatoriana asume los planteamientos que se plasman en las revoluciones proletarias,²⁰ 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.²¹

¹⁸ 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.

¹⁹ Estos partidos contribuyen a la constitución de la CTE, la FEI, la FEUE, la UNE.

²⁰ 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.

²¹ 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,²² 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

²² 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.²³ 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.²⁴ 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 industria²⁵ y, por tanto, la demanda de mano de

²³ 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.

²⁴ 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).

²⁵ 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, Quedo. 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.²⁶

²⁶ 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).²⁷

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,²⁸ 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.

²⁷ 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.

²⁸ 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.²⁹ 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.³⁰ 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).

²⁹ 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.

³⁰ 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;³¹ 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

³¹ 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 1976,³² 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,³³ 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

³² 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.

³³ 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,³⁴ por lo que la

³⁴ 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.³⁵ 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.

³⁵ 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.