



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



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.