

# LÉXICO POLÍTICO ECUATORIANO



20 años en Ecuador

**FLACSO - Biblioteca**

**INSTITUTO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
ILDIS — FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT**

Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS — Fundación Friedrich Ebert.

Las opiniones vertidas en este libro son de absoluta responsabilidad de los autores y no comprometen el criterio institucional de ILDIS.

ISBN — 9978—94—082-0    **Léxico Político Ecuatoriano**

© **ILDIS**

Primera edición: Mayo 1994

Edición y diagramación: *adoum ediciones*

Portada: Isabel Pérez

Impresión: Offset Gráfica Araujo

Impreso en el Ecuador

ILDIS, Calama 354, Casilla 17-03-367, Teléfono 562103, Fax 504337,  
Quito — Ecuador.

## AUTORES

Alberto Acosta Espinosa  
Mario Alemán Salvador  
Ileana Almeida Vélez  
Betty Amores Flores  
Enrique Ayala Mora  
Gil Barragán Romero  
Efraín Baus Herrera  
Rodrigo Borja Cevallos  
María Cristina Cárdenas Reyes  
Fernando Carrión Mena  
Gonzalo Córdova Galarza  
José Chávez Chávez  
Galo Chiriboga Zambrano  
Carlos de la Torre Espinosa  
Jorge Egas Peña  
Miriam Ernst Tejada  
Juan Falconí Morales  
Jorge Gallardo Zavala  
Luis Gallegos Chiriboga  
Oswaldo Hurtado Larrea  
Marcelo Jaramillo Villa  
Juan Larrea Holguín  
Ramiro Larrea Santos  
Gino Lofredo Ungaro  
Wilfrido Lucero Bolaños  
Alfredo Mancero Samán  
Ángel Matovelle Zamora  
Amparo Menéndez-Carrión  
José Moncada Sánchez

**FLACSO - Biblioteca**

Paco Moncayo Gallegos  
Elsie Monge Yoder  
Medardo Mora Solórzano  
Mariana Naranjo Bonilla  
Lautaro Ojeda Segovia  
Simón Pachano  
Lucas Pacheco Prado  
Juan J. Paz y Miño Cepeda  
Hernán Rivadeneira Játiva  
Carlos Rodríguez Peñaherrera  
León Roldós Aguilera  
Alejandro Román Armendáriz  
Lucy Ruiz Mantilla  
Alvaro Sáenz Andrade  
Juan Salazar Sancisi  
Hernán Salgado Pesantes  
Germánico Salgado Peñaherrera  
José Sánchez-Parga  
Eduardo Santos Alvite  
Erika Silva Charvet  
Luis Trujillo Bustamante  
Julio César Trujillo Vásquez  
Rafael Urriola Urbina  
Jacinto Velázquez Herrera  
Luis Verdesoto Custode  
César Verduga Vélez  
Leonardo Vicuña Izquierdo  
Galtán Villavicencio Loor

# CONTENIDO

Presentación	13
Administración Pública <i>Alvaro Sáenz Andrade</i>	17
Alfarismo <i>Medardo Mora Solórzano</i>	27
Asociación Empresarial <i>Luis Trujillo Bustamante</i>	31
Bienestar Social <i>Lautaro Ojeda Segovia</i>	37
Capitalismo <i>Leonardo Vicuña Izquierdo</i>	43
Ciudadanía <i>Amparo Menéndez-Carrión</i>	55
Clase Política <i>Simón Pachano</i>	63
Colonialismo <i>José Sánchez-Parga</i>	69
Comunidad Internacional <i>Luis Gallegos Chiriboga</i>	75
Comunismo <i>José Moncada Sánchez</i>	79
Conflicto Norte/Sur <i>Mario Alemán Salvador</i>	87
Conservadorismo <i>Juan J. Paz y Miño Cepeda</i>	93
Constitución <i>Rodrigo Borja Cevallos</i>	101
Cultura Política <i>Oswaldo Hurtado Larrea</i>	107
Democracia <i>Jacinto Velázquez Herrera</i>	113
Derechos Humanos <i>Elsie Monge Yoder</i>	123
Desarrollo y Medio Ambiente <i>Jorge Gallardo Zavala</i>	129
Descentralización <i>Carlos Rodríguez Peñaherrera</i>	133
Deuda Externa <i>Alberto Acosta Espinosa</i>	139
Dictadura <i>Julio César Trujillo Vásquez</i>	153

## CONTENIDO

Ecología Política	
<i>Lucy Ruiz Mantilla</i>	161
Economía Política	
<i>Juan Falconí Morales</i>	167
Educación	
<i>Lucas Pacheco Prado</i>	175
Ejecutivo	
<i>Gil Barragán Romero</i>	179
Estado	
<i>Alejandro Román Armendáriz</i>	185
Federalismo	
<i>Gaitán Villavicencio Loor</i>	191
Formación de Leyes	
<i>Galo Chiriboga Zambrano</i>	197
Fuerzas Armadas y Sociedad	
<i>Paco Moncayo Gallegos</i>	201
Función Judicial	
<i>Gonzalo Córdova Galarza</i>	207
Identidad Nacional	
<i>Enrique Ayala Mora</i>	211
Iglesia	
<i>Juan Larrea Holguín</i>	215
Internacionales Políticas	
<i>Hernán Rivadeneira Játiva</i>	221
Jerga Política	
<i>Efraín Baus Herrera</i>	229
Juventudes	
<i>Marcelo Jaramillo Villa</i>	237
Legislativo	
<i>Wilfrido Lucero Bolaños</i>	241
Liberalismo	
<i>María Cristina Cárdenas Reyes</i>	247
Mercado y Competencia	
<i>Rafael Urriola Urbina</i>	253
Movimiento Femenino	
<i>Mirtam Ernst Tejada</i>	257
Movimiento Obrero	
<i>José Chávez Chávez</i>	265
Municipio	
<i>Fernando Carrión Mena</i>	273
Nación	
<i>Erika Silva Charvet</i>	281
Nuevo Orden Económico Internacional	
<i>León Roldós Aguilera</i>	291
Opinión Pública	
<i>Gino Lofredo Ungaro</i>	301
Organismos Financieros Internacionales	
<i>Eduardo Santos Albite</i>	307
Organización de las Naciones Unidas	
<i>Juan Salazar Sancist</i>	313
Pacto Andino	
<i>Germánico Salgado Peñaherrera</i>	317

Populismo	
<i>Carlos de la Torre Espinosa</i>	331
Privatización	
<i>Mariana Naranjo Bonilla</i>	341
Pueblos Indios	
<i>Ileana Almeida Vélez</i>	347
Separación e Independencia de los Poderes del Estado	
<i>Hernán Salgado Pesantes</i>	351
Sindicalismo	
<i>Jorge Egas Peña</i>	357
Socialismo Democrático	
<i>César Verduga Vélez</i>	363
Sociedad Civil	
<i>Luis Verdesoto Custode</i>	373
Tecnología	
<i>Angel Matovelle Zamora</i>	379
Tercer Mundo	
<i>Alfredo Mancero Samán</i>	389
Totalitarismo	
<i>Ramiro Larrea Santos</i>	395
Violencia	
<i>Betty Amores Flores</i>	403
Nolas sobre los autores	407

## CONCEPTOS

# DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE

Jorge Gallardo Zavala

Para medir el progreso de las economías se ha tomado, por lo general, como indicador el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y la participación en él por habitante. Mas, dados los problemas que genera el desarrollo en el medio ambiente, ese indicador tiene limitaciones importantes puesto que no toma en cuenta la explotación de los recursos naturales que contabiliza como ingresos en vez de registrarlos como una pérdida en el *stock* de capital. Por ello es importante incorporar, en la medición de los beneficios y costos que trae aparejados el desarrollo, el impacto de las políticas económicas en la calidad de la vida que suele estar relacionada con las condiciones ambientales creadas por el "progreso" y por las condiciones de pobreza en que se debaten vastos sectores de la población.

Conviene citar algunos datos elaborados por organizaciones preocupadas por integrar las políticas ambientales a las estrategias de desarrollo, a fin de apreciar la dimensión del problema. La población mundial es actualmente de 5.400 millones de habitantes. Según proyecciones del Banco Mundial entre los años 1990 y 2030 la población del planeta aumentará en 3.700 millones de personas y se estabilizará, a mediados del siglo XXII en 12.500 millones. Según el mismo organismo el 90% de ese crecimiento sucederá en los países del Tercer Mundo.

Cada año se talan 11 millones de hectáreas de los llamados bosques tropicales. De persistir semejante tasa de depredación todos los bosques de Asia habrán desaparecido para el próximo siglo. Debido a la erosión de los suelos se pierden anualmente 20 millones de hectáreas de tierras aptas para la agricultura. La contaminación de los estuarios y las restricciones de las disponibilidades de agua para uso humano causan la muerte de 25.000 personas por día. Si tal situación continúa la quinta parte de las especies animales y vegetales podrían desaparecer en los dos decenios próximos. Como han indicado la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo y otros organismos internacionales, el objetivo del mundo entero debe ser lograr un desarrollo sostenible por el cual los países aprendan a administrar sus

propios recursos naturales sin extinguirlos.

**Desarrollo sostenible.**- Esta expresión apareció por primera vez en el informe *Nuestro Futuro Común*, publicado por la Comisión Brundtland, que lo define de la siguiente manera: "asegurar [un desarrollo] que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias". Atacar las causas de la pobreza, mejorar la calidad de vida y proteger el medio ambiente tienen que ser objetivos coincidentes para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras. Por tanto, los objetivos del desarrollo y de una protección adecuada del medio ambiente deben complementarse en una sola estrategia para incrementar el bienestar de la población.

Las políticas de desarrollo y de medio ambiente tienen que ser evaluadas con un criterio de rentabilidad económica y social, deteniéndose en un análisis macroeconómico profundo que tome en cuenta el impacto que en el entorno tendrá la aplicación de las medidas de política económica. Sólo así se fortalecerá la protección ambiental y se conducirá a las sociedades por niveles crecientes y sostenibles de bienestar. Dentro de semejante estrategia la lucha contra la pobreza constituye la cuestión más importante, no solamente desde el punto de vista moral sino, además, desde la perspectiva de un desarrollo sostenible y equitativo.

**Políticas ambientales.**- Para atacar las causas fundamentales del deterioro ambiental y alcanzar los objetivos fijados, los gobiernos deben diseñar políticas de dos tipos que se refuercen recíprocamente: unas de carácter general y otras de carácter específico. Entre las primeras se encuentran las que procuran aprovechar los vínculos positivos que existen entre el medio ambiente y el progreso económico, corrigiendo las deficiencias del marco legal, mejorando el acceso a los recursos y la tecnología y promoviendo la aplicación de políticas redistributivas que tiendan a mejorar el ingreso y la calidad de vida. Las políticas de carácter específico se relacionan con los reglamentos y las estructuras de los incentivos que obliguen a considerar, dentro de las decisiones y en el diseño de los



programas de desarrollo, los problemas ambientales.

Para tener éxito en la aplicación de las políticas ambientales es forzoso contar con instituciones públicas fuertes y con un Estado que dirija la planificación, ya que quienes creen que el mercado puede resolverlo todo están contribuyendo a la degradación del medio ambiente.

De ahí que se pueda sugerir a los encargados de formular políticas: a. Incorporar los problemas del medio ambiente en el diseño de los programas de desarrollo; b. Incorporar las políticas sociales en los programas económicos; considerar como la inversión más importante de los gobiernos la solución de problemas tales como agua potable, saneamiento ambiental, contaminación del aire y de los estuarios y la erosión causada por la tala de árboles y el mal uso de fertilizantes y plaguicidas químicos; tomar en consideración la salud y la educación como herramientas para aliviar la pobreza, a fin de integrar las políticas de desarrollo económico con las políticas sociales y ambientales; c. Incorporar la participación popular en el diseño y aplicación de los programas de preservación del medio ambiente ya que ha demostrado ser un instrumento distributivo de importancia.

**Integración del desarrollo y el medio ambiente.**- La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo y Medio Ambiente, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1992, constituyó un hito histórico al recibir el respaldo de 120 jefes de Estado y 178 delegaciones, que acordaron instruir a los encargados de la elaboración y aplicación de las políticas económicas en el sentido de que se entienda que los problemas del desarrollo y del medio ambiente se refuerzan recíprocamente en lugar de ser excluyentes.

La llamada Agenda 21 para la acción ambiental da prioridad a la ejecución de políticas que reconozcan la complementariedad entre la reducción de la pobreza, la eficiencia económica y la correcta administración del entorno. Lo más importante de la agenda es la afirmación de que el crecimiento económico no regulado y abandonado a la libre competencia puede tener efectos irreversibles en el medio ambiente. Por tanto, es un imperativo contar con instituciones públicas fuertes y con la participación de la sociedad civil en las tareas del desenvolvimiento económico, que constituyan un engranaje positivo entre el desarrollo y el medio ambiente a fin de romper el círculo vicioso entre crecimiento y deterioro del entorno natural.

La Agenda 21 contempla acciones ambientales que deben traducirse en programas en el

futuro y abarca las principales cuestiones tratadas en la Conferencia, tales como cambios climáticos, contaminación marina, deforestación, desertificación, recursos humanos y agricultura sostenible.

La Convención sobre cambios climáticos fue suscrita por 155 países y tiene como finalidad estabilizar las concentraciones de bióxido de carbono, metano y otros gases que causan el calentamiento de la Tierra. El Acuerdo sobre biodiversidad fue firmado por 157 países y su objetivo principal es proteger y preservar los recursos vivos y los ecosistemas del planeta para compartir, entre todos, los beneficios del uso de los recursos energéticos.

**Planes de acción ambiental.**- Según el concepto del Banco Mundial se trata de elaborar planes, con una amplia participación popular organizada por diversos niveles del gobierno, autoridades seccionales, instituciones de investigación, organizaciones no gubernamentales y otras de carácter privado. El Banco considera que si bien cada plan tiene características propias de acuerdo a la realidad de cada país, todos ellos coinciden en ciertas finalidades: a. Elaborar políticas de medio ambiente y legislación que permita su aplicación; b. Fortalecer el marco institucional necesario para tratar los temas relacionados con el entorno; c. Crear una capacidad nacional para la administración del ambiente; d. Establecer sistemas de seguimiento e información; e. Desarrollar los recursos humanos.

Hay que atacar problemas claves en la administración de los recursos naturales, teniendo en cuenta áreas tales como suelos, agua, bosques, pesca y energía. Se espera, asimismo, que los planes de acción del medio ambiente sean parte de un proceso continuo e integral de las políticas de desarrollo.

**Crecimiento poblacional y pobreza.**- El rápido aumento de la población puede exacerbar los efectos de la pobreza y el deterioro del medio, factores que se refuerzan recíprocamente. La población mundial crece a un ritmo anual aproximado del 1,7%, lo que significa que cada año se incorporan a la población mundial 93 millones de personas más.

En América del Sur la tasa de fertilidad, es decir el número promedio de hijos que una mujer tiene durante su vida reproductiva, ha disminuido de 4,6 a comienzos de 1970 a 3,2 en la actualidad. Sin embargo, las zonas urbanas están creciendo rápidamente y en las Naciones Unidas se estima que, para el año 2000, el 77% de la población de América Latina será urbana. Si se recuerda que 1.000 millones de personas que vi-

ven en los países en desarrollo carecen del servicio de agua potable y que 1.700 millones no tienen acceso a servicios de saneamiento ambiental, podremos inferir la magnitud que tiene la repercusión del crecimiento poblacional en la calidad de vida de inmensos sectores de la humanidad. Para cientos de millones de habitantes, entre los más pobres del mundo, el humo en el interior de las viviendas, debido a la utilización de combustibles de biomasa, tales como leña, paja y tortas de estiércol, plantea problemas de contaminación y de salud más graves que cualquier tipo de contaminación exterior.

La deforestación y la construcción de hábitats, generalmente asociadas a la expansión de las fronteras agrícolas, afectan a la biodiversidad y a la productividad de los suelos. Los ecosistemas costeros están sujetos a una presión sin precedentes en nombre del desarrollo: su rendimiento ha disminuido a causa de la contaminación industrial, la carencia de instalaciones de saneamiento ambiental en las zonas urbanas, la extracción de petróleo costas afuera y la sobreexplotación pesquera.

Los problemas ambientales causados por el desarrollo insostenible ejercen presiones intolerables sobre los recursos naturales. Los pobres de los países en desarrollo necesitan de madera para diversos propósitos. No cuentan con los recursos necesarios para invertir en tecnologías alternativas que reduzcan la presión sobre los bosques. Hay que tomar en consideración, además, que siete de diez personas en tales países dependen de la madera para la cocina y la calefacción. A los Cuatro Jinetes del Apocalipsis —el de la conquista, el de la guerra, el del hambre y el de la peste— la era moderna ha añadido uno más: el de la contaminación ambiental.

Ha quedado de manifiesto que la pobreza es agente, a la vez que consecuencia, del deterioro del medio. La gente pobre vive en zonas ecológicamente frágiles, carece de recursos —puesto que carece de derechos sobre la tierra— y de crédito para mejorar las condiciones ambientales. Los problemas más acuciantes son la falta de agua y de saneamiento ambiental, los suelos de mala calidad y la contaminación interior. Para enfrentar ese haz de cuestiones difíciles debe adoptarse una estrategia que relacione las políticas destinadas a aliviar la pobreza con aquellas que se orientan a mejorar la calidad del medio ambiente y con actividades económicas estimuladas por políticas ambientales, tales como reforestación y mejoramiento de la infraestructura sanitaria que, a menudo, emplean gran cantidad de mano de obra.

**Urbanización y "Agenda Café".**- El problema más apremiante a que hacen frente las ciudades del Tercer Mundo es lo que se ha dado en llamar "Agenda Café" (del inglés *brown agenda*). Este término abarca cuestiones tales como falta de agua potable, alcantarillado, administración de desechos sólidos y químicos, emanaciones de las fábricas y vehículos, utilización de tecnologías obsoletas en los procesos de producción, suministro de servicios y ocupación de áreas consideradas como sensibles desde el punto de vista ambiental. El costo de la situación creada por esas deficiencias recae sobre la gente pobre que paga con enfermedades crónicas, baja productividad y bajos ingresos, lo que se traduce en una baja calidad de vida. Los problemas ambientales en los sectores urbanos, particularmente los que se refieren a desperdicios y contaminación, están estrechamente vinculados con los problemas de la pobreza.

**Aspectos sociales y culturales.**- Muchos aspectos de las cuestiones ambientales no tienen relación directa con los recursos naturales sino con su administración, que entraña dimensiones institucionales y sociales. La participación de los grupos organizados de la sociedad civil en la aplicación de estrategias consistentes para la administración del medio ambiente es la piedra angular en que deberían sustentarse los programas y políticas sobre el entorno.

Para impulsar una estrategia que conjugue los beneficios económicos y sociales con los costos que repercuten en el medio ambiente se necesita la participación de los ciudadanos locales. Ningún organismo que no tenga un buen conocimiento del lugar podrá desarrollar programas ambientales para una comunidad sin la participación de sus miembros y de los organismos seccionales. Así quedará, además, resguardada la "propiedad cultural", que se refiere a los sitios, estructuras o vestigios arqueológicos que pueden desaparecer por efectos de una obra de desarrollo.

**Financiación de los programas.**- Se estima que para financiar los gastos mínimos que requiere una estrategia consistente, que integre las políticas de desarrollo con las políticas ambientales, en el presupuesto del Estado habrá que destinar del 2 al 3% del PIB para la segunda mitad del actual decenio. Para el Ecuador tales gastos adicionales representarían alrededor de 350 millones de dólares al año.

Semejante inversión, que tendrá efectos positivos en el nivel del ingreso y del empleo, se destinaría al control de la contaminación en los sectores de energía, industrias y transporte; programas de saneamiento ambiental y agua

potable; conservación de suelos, extensión cultural e investigaciones agrícolas y protección de los bosques; planificación familiar y educación.

En el caso de los países en vías de desarrollo la financiación de los programas locales provendrá del ahorro interno, de la reasignación de recursos y de un cambio en la estrategia del desarrollo. Pero es preciso poner de relieve que los costos que entrañe la incorporación de nuevas tecnologías en los procesos de producción, así como la inversión en equipos que controlen la contaminación ambiental causada por la industrialización, corresponden al sector privado.

El financiamiento que exige la solución de problemas mundiales tales como la depredación de los bosques tropicales, la defensa de la diversidad biológica y la reducción de la emisión de gases producida por el llamado "efecto invernadero", que tiene relación con el calentamiento de la Tierra, corresponde a los países desarrollados que son, a la vez, los que mayor contaminación causan y los que mayor interés tienen en la protección del medio ambiente a nivel mundial. Para ello deberán destinar mayores asignaciones a los organismos encargados de la problemática del desarrollo y del medio ambiente, mediante de la reducción de sus gastos militares.

Los organismos internacionales de crédito, al haber incorporado en sus políticas de financiamiento el análisis del impacto que las obras de desarrollo pueden tener en el medio ambiente, están impulsando la elaboración de planes de acción que integren la problemática de uno y otro. Tal es la única manera de alcanzar, en el mediano plazo, un desarrollo sostenible.

## BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial: *Informe Anual 1992*.
- Banco Mundial: *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1992. Desarrollo y Medio Ambiente*.
- Preston, Lewis T. (President The World Bank Group): *Reducing Poverty and Protecting the Environment. A Call to Action, An Address to the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, June 4, 1992*.
- The World Bank and the Environment: *Fiscal 1992*.
- The World Bank: *Annual Report, 1991*.
- The World Bank: *Research Observer*, vol. 6, n° 2, July 1991.
- The World Bank: *Striking a Balance. The Environmental Challenge of Development*, 1989.
- World Bank Discussion Papers 159: *International Trade and the Environment*, Patrick Low (ed.), 1992.
- World Bank Technical Paper Number 139: *Environmental Assessment Source Book, vol. I, Policies, procedures and Cross-Sectoral Issues*, Environment Department, 1991.
- World Bank Technical Paper Number 140: *Environmental Assessment Source Book, vol. II, Sectoral Guidelines*, Environment department, 1991.
- World Bank Technical Paper Number 154: *Environmental Assessment Source Book, vol. III, Guidelines for Environmental Assessment of Energy and Industry Projects*, Environment Department, 1991.