

Felipe Burbano de Lara, coordinador

# Transiciones y rupturas

## El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX



**FLACSO**  
ECUADOR



Ministerio  
de Cultura

---

Transiciones y rupturas: el Ecuador en la segunda mitad del siglo XX / coordinado por Felipe Burbano de Lara.- Quito: FLACSO, Sede Ecuador : Ministerio de Cultura, 2010. (Colección Bicentenario)

562 p.; ilus., fotografías, mapas, tbls.

ISBN: 978-9978-67-263-1

POLÍTICA ; ECUADOR ; HISTORIA ; DEMOCRACIA ; CIUDADANÍA ; ESTADO ; PARTIDOS POLÍTICOS ; CULTURA ; SOCIOLOGÍA POLÍTICA ; INDÍGENAS  
320.9866 - CDD

---

© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 323 7960

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

**Ministerio de Cultura**

Av. Colón E5-34 y Juan León Mera

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 3814-550

[www.ministeriodecultura.gov.ec](http://www.ministeriodecultura.gov.ec)

ISBN: 978-9978-67-263-1

Cuidado de la edición: David Chocair y Santiago Rubio

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: RisperGraf C.A.

Quito, Ecuador, 2010

1ª. edición: octubre 2010

# Índice

Presentación .....	7
A modo de introducción .....	9
<i>Felipe Burbano de Lara</i>	
CIUDADANÍA, ESTADO, DEMOCRACIA Y NACIÓN	
Estado, ciudadanía y democracia .....	43
<i>Simón Pachano</i>	
Complejización del campo político en la construcción democrática en el Ecuador .....	75
<i>Julio Echeverría</i>	
La estatalidad de la democracia y la democratización del Estado en el Ecuador .....	115
<i>Luis Verdesoto y Gloria Ardaya</i>	
Construyendo la nación en el siglo XXI: la “Patria” en el discurso del presidente Correa .....	159
<i>Beatriz Zepeda</i>	

## II. TRANSICIONES

De Cuenca Atenas a Cuenca Patrimonio:  
estrategias de distinción en la construcción del Estado-Nación . . . . . 197  
*Mónica Mancero Acosta*

Guayaquil en los años 50.  
Irrupción populista, auge económico y poder oligárquico . . . . . 247  
*Felipe Burbano de Lara*

El golpe militar de 1963 y el fin de un período  
excepcional de estabilidad política . . . . . 291  
*Patricio Moncayo M.*

Crítica y modernidad.  
De la emergencia Tzántzica al Frente Cultural.  
Quito en la década de los sesenta . . . . . 341  
*Rafael Polo Bonilla*

Configuración de las clases medias en Ecuador:  
soportes y rupturas . . . . . 377  
*Betty Espinosa*

### LUCHAS INDÍGENAS, NACIÓN Y ESFERA PÚBLICA

Conflictos rurales, violencia y opinión pública  
en los años cincuenta . . . . . 411  
*Hernán Ibarra*

Concepciones del Estado y demandas de las  
organizaciones campesinas e indígenas (1940 – 1960) . . . . . 465  
*Luis Alberto Tuaza C.*

Religión, nación, institucionalización e  
integración en el mundo shuar.  
Una revisión retrospectiva de los mecanismos  
de inserción del sur oriente al territorio ecuatoriano . . . . . 515  
*Cecilia Ortiz Batallas*

# Presentación

El libro que tiene el lector en sus manos recoge los trabajos presentados en uno de los talleres organizados por FLACSO-Ecuador con motivo del Bicentenario de la Independencia. Este grupo, coordinado por Felipe Burbano de Lara, se planteó como objetivo reflexionar el siglo XX teniendo como ejes el Estado y la nación. La temática sugerida en un inicio completaba las discusiones de los otros talleres concentrados cada uno en distintas épocas históricas.

La propuesta original del taller se enriqueció con los temas sugeridos por cada uno de los investigadores invitados a participar en el grupo. De ese modo, el trabajo se inclinó por una lectura del siglo XX centrada en la segunda mitad, y desde ejes más amplios que los de Estado y nación. Algunas líneas de discusión propuestas fueron las de ciudadanía, elites regionales, emergencia de nuevos actores y momentos de transición o ruptura del proceso histórico.

El taller funcionó durante diez meses, desde octubre de 2008 hasta julio de 2009. Las primeras reuniones estuvieron dedicadas a la búsqueda de un marco general de reflexión desde donde pudieran dialogar los distintos trabajos, una vez que la temática se abrió a nuevos problemas. A partir de abril, el taller sesionó quincenalmente para discutir los primeros resultados de las investigaciones. Conforme avanzaba el trabajo del grupo, fueron visibles una serie de conexiones entre las distintas investigaciones, lo que fue enriqueciendo los diálogos y debates.

Dos características del taller caben subrayarse en esta presentación. La primera, reunió a un grupo de investigadores e investigadoras con trayectorias, orientaciones teóricas, campos disciplinarios e intereses temáticos distintos. Politólogos, sociólogos políticos, sociólogos culturales e historiadores compartieron un mismo espacio de diálogo. La segunda, la aproximación hacia la historia de cada trabajo fue distinta. Unos lo hicieron desde un interés propiamente histórico, mientras otros se acercaron a ella para tener una mejor comprensión de problemas contemporáneos.

Solo cabe un agradecimiento a los investigadores/as por su participación e interés en el taller. El producto del esfuerzo desplegado en los diez meses de encuentros está ahora en manos de los lectores.

Adrián Bonilla Soria  
Director  
FLACSO-Ecuador

# A modo de introducción

Felipe Burbano de Lara<sup>1</sup>

Resulta difícil agrupar el conjunto de artículos que se presentan en este libro bajo un mismo eje temático. Habría que decir, más bien, que se trata de un libro que ofrece un acercamiento a la segunda mitad del siglo XX ecuatoriano desde diversas entradas analíticas. El período en el cual se concentran las investigaciones surgió, hasta cierto punto, de modo casual. La idea propuesta inicialmente al grupo de investigadores que trabajó el libro, tenía un alcance más ambicioso pero a la vez más acotado: se les propuso reflexionar sobre el proceso de formación del Estado nacional a lo largo del siglo XX, teniendo como ejes de análisis los desafíos abiertos por la Revolución Liberal a la modernidad política ecuatoriana<sup>2</sup>. Sin embargo, los temas sugeridos y asumidos por cada uno de los investigadores modificaron parcialmente el plan inicial. En primer lugar, las propuestas centraban su atención en la segunda mitad del siglo, con lo cual se acotó el período histórico que abarcaría el trabajo del grupo. Y, en segundo lugar, las propuestas cubrían una diversidad temática más amplia que la for-

---

1 Profesor investigador de FLACSO-Ecuador

2 Los ideólogos del liberalismo radical se definían a sí mismos como los “apóstoles de los ideales modernos”. Desde esa postura, esbozaron los temas políticos claves para el nuevo siglo. Entre los más importantes, se pueden plantear los siguientes: a) imaginar la nación como sustento de la nueva comunidad política y como discurso legitimador de la institucionalidad estatal; b) alcanzar la integración regional del país en un modelo unitario de Estado, íntimamente ligado a la nación; c) materializar la ciudadanía como expresión de la soberanía popular en tanto nuevo fundamento de la autoridad política; y d) emancipar a los indígenas de un pasado colonial oprobioso aún articulado al poder hacendatario serrano y a la Iglesia.

mación del Estado nacional. De ese modo, si bien el proyecto amplió sus miradas y ganó en interdisciplinariedad, lo hizo a riesgo, por supuesto, de una cierta dispersión.

La idea contenida en el título del libro –transiciones y rupturas– ofrece una perspectiva distinta para presentar los trabajos discutidos en el taller. Cada artículo aborda su problemática desde una de las dos alternativas de interpretación del cambio histórico. Algunos artículos describen procesos largos de transición de un período a otro como resultado de una serie de acumulados históricos. Otros trabajos, por el contrario, prestan atención a determinados acontecimientos que marcaron momentos de ruptura, quiebres inesperados, discontinuidades súbitas, en el proceso histórico. El juego entre las nociones de transición y ruptura tiene como propósito, por lo tanto, proponer un debate sobre el cambio histórico en el Ecuador durante la segunda mitad del siglo XX en cada uno de los temas discutidos en los trabajos publicados en el libro. Al no haber centrado nuestra atención en un solo eje temático, la visión del grupo respecto de la segunda mitad del siglo fue inevitablemente más plural y compleja. En medio de la diversidad temática asumida, no fue posible establecer una sola dinámica de cambio, sino múltiples lógicas y líneas de tensión histórica. Se puede afirmar, entonces, que la idea de transiciones y rupturas resume la perspectiva del cambio histórico que ofrece el libro para la segunda mitad del siglo XX.

Aunque no se concibieron explícitamente como ejes de análisis, para efectos de su publicación, los trabajos fueron agrupados en tres líneas temáticas. Una primera reúne artículos que discuten la problemática del Estado, la ciudadanía, la nación y la democracia, poniendo un énfasis especial en las últimas tres décadas del siglo pasado. Algunos artículos, incluso, proyectan su reflexión hasta los primeros años del nuevo milenio para problematizar aspectos de la denominada “revolución ciudadana”<sup>3</sup>. Una segunda línea centra la atención en lo que podríamos llamar transiciones y rupturas: acontecimientos o períodos en los cuales se registran

---

3 Los trabajos que corresponden a este eje fueron los presentados por Simón Pachano, *Estado, ciudadanía y democracia*; Julio Echeverría, *Ampliación y complejización del campo político en la consolidación de la democracia en el Ecuador*; Gloria Ardaya y Luis Verdesoto, *La estatalidad de la democracia y la democratización del Estado en el Ecuador*, y Beatriz Zepeda, *Construyendo la nación en el siglo XXI: la “Patria” en el discurso de Rafael Correa*.



giros importantes en el devenir histórico del siglo, ya sea desde la política, las luchas sociales, o el surgimiento de nuevos actores regionales, intelectuales o culturales<sup>4</sup>. Y una tercera línea junta los artículos que discuten distintos momentos y facetas de la problemática indígena: desde sus representaciones sobre el Estado en los años cuarenta y cincuenta, hasta el tratamiento dado por la opinión pública a los conflictos rurales en la década del cincuenta, y el papel desempeñado por los salesianos en la incorporación del pueblo shuar a la comunidad nacional<sup>5</sup>.

### Ciudadanía, Estado, democracia y nación

La ciudadanía fue un eje transversal a la mayoría de trabajos presentados en el taller. Fue problematizada desde dos perspectivas: como el gran déficit en la construcción del Estado ecuatoriano desde su formación republicana en el siglo XIX; y como campo de conflictos y disputas entre clases subalternas, clases dominantes y elites políticas en torno al reconocimiento de derechos e inclusión en la comunidad nacional.

Si la ciudadanía puede ser problematizada como un déficit histórico en la construcción del Estado, se debe, como sostiene Simón Pachano en su artículo, a la importancia concedida a la nación y al pueblo para legitimar la soberanía de los nuevos Estados republicanos luego de los procesos independentistas. La principal tarea de las nacientes estructuras políticas fue encontrar un fundamento que justificara su existencia como Estados soberanos e independientes. Si bien la idea de ciudadanía aparece inmersa en el marco de las concepciones liberales y republicanas adopta-

---

4 En este eje se discutieron los trabajos de Mónica Mancero, *De Cuenca Atenas a Cuenca Patrimonio: estrategias de distinción en la construcción del Estado-nación*; Felipe Burbano de Lara, *Guayaquil en los años 50. Irrupción populista, auge económico y poder oligárquico*; Patricio Moncayo, *El golpe militar de 1963 y el fin de un periodo excepcional de estabilidad política*; Rafael Polo, *Crítica y modernidad. De la emergencia Tzántzica al Frente Cultural. Quito en la década de los sesenta*; y Betty Espinosa, *Configuración de las clases medias en el Ecuador: soportes y rupturas*.

5 En este eje se discutieron los trabajos de Hernán Ibarra, *Conflictos rurales, violencia y opinión pública en los años cincuenta*; Luis Tuaza, *Concepciones del Estado y demandas de las organizaciones campesinas e indígenas (1940-1960)*; y Cecilia Ortiz, *Religión, nación e institucionalización en el mundo shuar. Una revisión retrospectiva de los mecanismos de inserción del sur oriente al territorio ecuatoriano*.

das por las Constituciones de los Estados andinos, su configuración quedó condicionada por la puesta en escena de otras dos nociones políticas más poderosas, pero también más difíciles de conciliar en aquel momento histórico, como sustento de la organización de la vida estatal: las de pueblo soberano, propia del ideal republicano; y la de plebe, heredada de las distinciones estamentales y étnicas, propias de la enredada estructura social colonial.

Como lo ha destacado una amplia literatura histórica, entre las dos categorías hay relaciones de tensión y exclusión. El pueblo soberano siempre se refirió a un pequeño núcleo de la población generalmente integrado por la elite blanca, hacendados, comerciantes, abogados y el clero (Peralta, 1997).

Fue este núcleo social reducido el que ejerció la soberanía en nombre del pueblo y al que se le reconoció derechos políticos en la formación de las nuevas repúblicas. En el siglo XIX, las posibilidades de inclusión social y política, a través de la idea de pueblo soberano, se vieron limitadas por la presencia de otros segmentos sociales a los que se agrupó bajo el calificativo de plebe, asociado, a su vez, a expresiones como muchedumbre, populacho, horda (Peralta, 1997). “Plebe fue un término usado con frecuencia en la época para denominar a esa masa disgregada que era el pueblo en las ciudades. El término tenía una evidente connotación despectiva, que, a veces, no era suficiente, por lo que se le acompañaba de algún adjetivo, como vil, ínfima...” (Flores Galindo, 1984: 155).

La plebe solía ser el sector urbano caracterizado por su frágil condición económica, su falta de educación, y la ambigüedad clasificatoria de los signos étnicos con los que se la asociaba, mestizos y cholos. La plebe estaba fuera de la cultura aristocrática de las clases dominantes y su conducta se asociaba a un afán de permanente transgresión del orden social y político (Peralta, 1997). La presencia de esta plebe urbana creó una tensión constante, difícil de resolver, entre el principio republicano del pueblo soberano, en teoría muy incluyente, y su expresión política a través de un gobierno representativo de corte liberal sustentado en la idea de ciudadanía<sup>6</sup>. Las tensiones se manifestaban mediante preguntas constantes sobre

---

6 El logro de la independencia generó mitos patrióticos que entretejieron nociones de liberalismo a los mitos fundacionales de las nuevas repúblicas. La idea de gobierno republicano, tan fuertemente asumido por los nuevos Estados, hizo posible, por no decir inevitables, las prácticas

quiénes conforman el pueblo soberano, quiénes son ciudadanos y cuáles eran sus derechos políticos. Si a la plebe urbana se añade la existencia de comunidades indígenas sujetas a un régimen de subordinación étnica, “a las que se consideraba como una masa sin existencia política que debía ponerse bajo tutela” (Barragán, 2006: 13), entonces se entiende por qué el republicanismo independentista no fue liberal en un sentido amplio ni universalizante. Como sostiene Demelás, las definiciones de ciudadanía con las cuales operaron los gobiernos republicanos del siglo XIX asumieron explícitamente la exclusión del pueblo en el ejercicio del gobierno (2003: 335). La soberanía popular fundamentaba el sistema representativo en el pueblo, pero, a la vez, lo apartaba de la escena política (Demelás, 2003)<sup>7</sup>.

La tensión derivó de la ambigüedad de los términos utilizados para organizar la vida política republicana frente a la densidad cultural y social de las estructuras de poder. En las constituciones del siglo XIX, no se sabía cuál era el pueblo, cómo se relacionaba con la plebe india y mestiza, si los incluía o no (Demelás, 2003: 314).

En este contexto histórico, atribuible a los países andinos el reconocimiento de los derechos ciudadanos –civiles, políticos y sociales– no siguió la misma trayectoria histórica recorrida en Inglaterra, de acuerdo con el relato clásico de la ciudadanía liberal realizado por Marshall. Tampoco existió una sinergia clara entre los distintos derechos. Como ha observado Alan Knight, “su relación puede parecerse a un juego de suma cero” (2005: 127), en el cual los avances en unos pueden coincidir con retrocesos o negaciones de otros. El planteamiento de Marshall es bastante conocido: la construcción de la ciudadanía comienza con un reconocimiento universal de derechos civiles, sigue con los derechos políticos y culmina con los derechos sociales. La afirmación de cada uno de esos derechos

---

democráticas liberales. Porque, si el pueblo era soberano, ¿cómo podía expresarse esa soberanía sino por medio de un gobierno representativo? (Knight, 2005: 124-125).

7 En el caso ecuatoriano, ni siquiera la Revolución Liberal, a fines del siglo XIX, con su proclama radical de igualdad y libertad, pudo resolver la ambigüedad del concepto de pueblo. Se aplica mucho a la idea de que el discurso liberal exalta al pueblo y lo denigra a la vez; lo exalta en su dimensión histórica universal, pero lo condena en sus formas de vida concretas. “Los ilustrados están contra la tiranía, contra el clericalismo, contra el confesionalismo, en nombre de la voluntad popular, pero están en contra del pueblo en nombre de la razón” (Martín Barbero, 1987: 15).

estuvo asociada a una determinada fase de formación del Estado moderno: los derechos civiles al Estado de derecho en el siglo XVIII, los políticos al Estado democrático en el siglo XIX, y los sociales al Estado de bienestar en el siglo XX. La expresión completa de la ciudadanía, en la perspectiva de Marshall, requiere de un Estado de bienestar liberal democrático (Kymlicka, 2002: 288).

La segunda característica importante del concepto marshaleano de ciudadanía es que el reconocimiento de los derechos recae sobre los individuos, desde donde se universalizan. “En opinión de Marshall, la ciudadanía consiste esencialmente en asegurar que cada cual sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales. La manera de asegurar este tipo de pertenencia consiste en otorgar a los individuos un número creciente de derechos de ciudadanía” (Kymlicka y Norman, 7: 1997).

En los países andinos, donde centra su reflexión Pachano siguiendo la perspectiva de Marshall, los derechos civiles no se consagraron como universales, ya que se concibieron dentro de las relaciones de dominación política y desigualdad social y étnicas propias de la sociedad colonial. De acuerdo con Marshall, los derechos civiles afirman la libertad de los individuos y su acceso a la justicia sobre la base de su igualdad ante la ley<sup>8</sup>. En su inicio republicano, los Estados andinos adoptaron un concepto de libertad del cual quedó excluida la mayoría de la población y, por ende, también de los derechos civiles. La condición de libertad fue entendida como la capacidad de las personas, consideradas individualmente, para desplegar una práctica autónoma en el campo político. La condición de autonomía presuponía, al menos, cuatro cosas: no estar sometido a relaciones de subordinación servil, ser hombre, tener más de 21 años o estar casado, y saber leer y escribir<sup>9</sup>. Encontrarse sometido a relaciones de subordinación personal –en una situación de servilismo– suponía una ne-

---

8 “El elemento civil se compone de los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y establecer contratos válidos y derecho a la justicia” (Marshall, 2007: 23).

9 Las primeras Constituciones republicanas en los países andinos dejaron sentadas las características de la ciudadanía. La Constitución boliviana de 1826, por ejemplo, puso como condición “tener empleo o industria sin sujeción a otro en clase de sirviente doméstico”. Las condiciones exigidas para la ciudadanía no se modificaron sustancialmente hasta las de mediados del siglo XX (Barragán, 2006: 17).

gación explícita de la condición de libertad y, por consiguiente, también de las posibilidades de ejercer tanto los derechos civiles como los políticos. Las primeras Constituciones reconocían pues, de modo explícito, la existencia de personas no libres a las que no se les reconocía como miembros constitutivos de la comunidad política. “El excluir a la servidumbre de sus derechos políticos tiene que ver también con la concepción medieval que existía sobre ella, que implicaba la existencia de una sociedad cuyas relaciones verticales y personales de dominación suponía, para todos, la imposibilidad de tener autonomía de decisión en situaciones políticas” (Barragán, 2006: 16). En este contexto, la inclusión o exclusión de la categoría de ciudadanía variaría históricamente según las coyunturas y las relaciones de poder desde donde se interpretaba la condición de servilismo (2006, 16).

Marshall sostiene que, en el caso de Inglaterra, el reconocimiento de los derechos civiles presupuso el tránsito del trabajo servil al trabajo libre como un derecho común (Barragán, 2006). Solo desde la condición de libertad y de justicia reconocida a todos los individuos como un derecho común, la ciudadanía civil se extendió hacia los derechos políticos en el siglo XIX y hacia los sociales en el XX. La importancia histórica de los derechos sociales, como cristalización de una ciudadanía integral, consiste en haber llevado las nociones más abstractas de libertad e igualdad civil y política al campo más terrenal de la sociedad. Marshall sostiene que solo entonces se introdujo un concepto de igualdad desde el cual se pudo contrarrestar las desigualdades de clase, como él las llama, derivadas de las sociedades de antiguo régimen<sup>10</sup>.

El tema clave en los países andinos, de acuerdo con el argumento de Pachano, es que la exclusión de amplios sectores sociales (mujeres, indígenas, trabajadores dependientes, plebe urbana) de los derechos civiles se proyectó de modo simultáneo sobre los derechos políticos. Al no ser reconocidos los integrantes de esos grupos como personas autónomas y libres, sus derechos de participación política, a través de las instituciones del gobierno representativo, quedaron igualmente conculcados. La doble exclu-

---

10 En las sociedades de antiguo régimen, los derechos se reconocen en función del rango. En términos de Marshall: “No existe un conjunto uniforme de derechos y obligaciones para todos –nobles y plebeyos, libres y siervos–, en virtud de su pertenencia a la sociedad” (Marshall, 2007: 24).

sión consagró al Estado y al espacio representativo de la política como una prerrogativa de las elites, y a la sublevación como la forma de ocupación del espacio político por parte del pueblo o la plebe (Demelás, 2003: 336). La ciudadanía consagró, por lo tanto, una comunidad política restringida, con claras líneas de exclusión, control y tutelaje<sup>11</sup>.

Ahora bien, el planteamiento de Pachano es que, en los países andinos, la integralidad de los derechos ciudadanos, así como su universalidad, se asume plenamente solo a fines de la década de los setenta del siglo XX, en el marco de las transiciones a la democracia, proceso que marcaría “el quiebre con una larga historia de más de 150 años”. De esa enorme tarea depositada en las nuevas democracias, deriva buena parte de las tensiones y complejidades de los procesos de cambio político, abiertos por las transiciones en países como Perú, Ecuador y Bolivia. El reconocimiento simultáneo de derechos civiles, políticos y sociales ha generado unas dinámicas de conflictividad difíciles de ser contenidas y coordinadas políticamente por las instituciones representativas de las nuevas democracias, marcadas históricamente por líneas de exclusión política, social y étnica.

Además, la idea de un déficit de ciudadanía podría resultar confusa si deja de lado las distintas modalidades históricas de reconocimiento de derechos e inclusión en las comunidades políticas de los países andinos. Cada época histórica, desde el inicio de la república, pareciera configurar una determinada noción de ciudadanía de acuerdo con las relaciones de poder prevalecientes y la determinación de categorías como autonomía y libertad. Aquí el problema radica en si se limita la concepción de ciudadanía a su versión liberal, para, desde allí, enjuiciar históricamente la formación del Estado republicano; o si se piensan la formación del Estado y la comunidad política en el marco de distintas concepciones de ciudadanía, no todas ellas inspiradas en el ideal liberal descrito por Marshall. La inclusión de las clases bajas, como plantean algunos trabajos publicados en este libro, adoptó diferentes modalidades, de acuerdo con las dinámi-

---

11 Según Demelás, la multiplicación de Constituciones en los Estados independientes andinos solo muestra la dificultad de identificar cuál mismo era el fundamento político de los nuevos Estados, “sin llegar a dar un sentido preciso a las palabras que empleaban; o empleaban términos claves de la modernidad –Estado, Pueblo, Nación– para designar realidades antiguas” (Marshall, 2003: 335).

cas de conflicto e interacción entre clases subalternas, clases dominantes y elites políticas. Como un ejemplo, menciono la prevalencia, entre los años 1925 y 1948, de un modelo de ciudadanía corporativa en el Ecuador, cuya base organizativa y de reconocimiento de derechos sociales fueron las comunas y los sindicatos obreros y agrarios, fomentados por el mismo Estado<sup>12</sup>. El modelo corporativo de ciudadanía reconocía derechos sociales pero no civiles ni políticos a los integrantes de las comunidades indígenas, en un claro ejemplo del juego de suma cero planteado por Alan Knight. Al no reconocerse a todos los individuos derechos de acuerdo con una misma condición natural –en el sentido liberal del término– sino de acuerdo con su condición de clase, estamental o étnica, las formas de ciudadanía se vuelven maleables y transitorias, siempre sujetas a los juegos de poder derivados tanto de la capacidad de organización y movilización de las clases subalternas como de la capacidad hegemónica de las clases dominantes. En los años 40 y 50, como sugiere el trabajo de Luis Alberto Tuaza, el reconocimiento de derechos a campesinos e indígenas dependió de sus capacidades organizativas, de los contextos específicos de relaciones de clase creados por sus luchas, y de los lenguajes políticos desde donde las elites visibilizaron su presencia social, cultural y política en la escena estatal.

Esta otra forma de consideración histórica del proceso de formación de ciudadanía no invalida la perspectiva de Pachano, pero la sitúa en una trama más compleja de relaciones sociales, políticas y culturales, en las que hay que situar su construcción histórica. Con las transiciones a la democracia estaríamos frente a un intento por implantar un modelo descorporativizado de ciudadanía, sustentado en el individuo liberal, que convive y compete con las experiencias históricas de reconocimiento de derechos e inclusión en la comunidad política a las clases subalternas. Dicho de otro modo, ese proyecto de ciudadanía se inscribe en una historia discontinua, errática, tensa, de construcción ciudadana desde el inicio de la república.

---

12 Valeria Coronel ha desarrollado esta idea en un trabajo titulado *De la "ciudadanía corporativa al "standard de vida": impacto de la guerra fría en las políticas de integración social del Estado ecuatoriano (1925-1952)*. Su texto, aún en elaboración, fue discutido en el taller.

## Ciudadanía política y partidos: los nudos de la transición

El diseño institucional de la democracia ecuatoriana implantado por el proceso de transición en 1979<sup>13</sup> universalizó los derechos ciudadanos de participación política mediante la extensión del sufragio a los analfabetos<sup>14</sup>. Desde una perspectiva histórica, la innovación institucional supuso ampliar las posibilidades de una representación más democrática de la diversidad social en el nuevo sistema político. No obstante, el mismo diseño institucional tuvo una segunda característica que, con el tiempo, se mostraría particularmente problemática: convirtió a los partidos políticos en el eslabón legítimo entre sociedad y Estado (Mejía, 2002). Los partidos fueron reconocidos por el nuevo sistema como actores políticos privilegiados en la medida en que se les otorgó el “monopolio de la representación” (Verdesoto, 1991). Para cumplir su función de mediadores entre sociedad y Estado, los partidos debían conectarse con las demandas sociales, organizarlas, filtrarlas y entonces trasladarlas al régimen político (Echeverría, 1997). De modo implícito, el sistema desautorizaba otras formas de participación y representación que no fueran los partidos. La representación partidaria se privilegió como pieza clave de una estrategia de modernización política. Históricamente, los partidos en el Ecuador han tenido un rol más bien secundario en la organización de la vida política y estatal (Menéndez Carrión, 2003; Isaacs, 2003). Ello se explica principalmente por tres factores: la fuerza electoral del populismo velasquista, que siempre reivindicó un discurso anti partido; la alternancia constante entre dictaduras y gobiernos civiles (que supuso largas supresiones de la actividad y competencia partidaria); y la propia debilidad de los partidos tradicionales, incluidos los de izquierda, como organizaciones de masas. Partidos modernos, con programas ideológicos bien definidos, estructuras organizativas, y proyección nacional, debían reemplazar tanto

---

13 Hay una importante literatura sobre el tema. Algunos trabajos son: Verdesoto (1991), Conaghan (2003), Echeverría (1997), Burbano de Lara y Rowland (1998), Mejía (2002), Freidenberg y Alcántara (2001), Pachano (2008), Sánchez (2008).

14 En 1982 la tasa de analfabetismo en el Ecuador era del 16,5%. El porcentaje más alto se registraba en el campo con una tasa de 27,7%. Para 1980, el 53% de la población ecuatoriana aún vivía en zonas rurales.



a los partidos tradicionales como a las formas caudillistas y populistas de representación para consagrar un proceso de cambio político de gran relevancia histórica<sup>15</sup>. La transición hacia la democracia llevaba al campo de la política la modernización de las estructuras económicas y sociales —oligárquicas en la costa y terratenientes en la sierra— llevada a cabo por las dictaduras de los años 60 y 70. El llamado retorno a la democracia pretendía, desde esta perspectiva, cerrar un ciclo importante de modernización en el país.

La ampliación de los derechos ciudadanos llevó al Ecuador a un proceso de apertura del campo político luego de casi dos décadas de ausencia de elecciones y vida democrática. Las elecciones del mal llamado retorno fueron las primeras que se realizaron en diez años (las últimas tuvieron lugar en 1968) y las segundas en casi veinte años (las anteriores a las de 1968 se efectuaron en 1960), de tal manera que el país no tuvo, durante dos décadas, experiencias continuas de juegos electorales que permitieran articular la relación partidos, sociedad y representación. Adicionalmente, entre la elección de 1968 y la de 1979, el número de votantes registrado casi se duplicó, al pasar de 1,1 millones a 2,0 millones<sup>16</sup>. Gracias a la generación de “espacios para la acción liberalizada”, la transición hizo posible que nuevos “intereses e ideales” entraran en el juego de la política (O’Donnell y Schmitter, 1991). La expresión más clara de la ampliación del campo político fue el número de partidos registrados con la transi-

---

15 La Ley de Partidos, diseñada como parte de la nueva arquitectura institucional, definió claramente el perfil de los partidos que se esperaba. Para obtener el registro electoral, los nuevos partidos debían contar con una declaración de principios ideológicos, un programa de gobierno, un número de afiliados equivalente al 1,5% del padrón electoral, registros en, al menos, diez provincias del país (de un total de 20 en ese momento) y mantener una votación del 5% para conservar el registro (disposición que nunca se llegó a cumplir, sin embargo). A la vez, debían ser portadoras de proyectos nacionales y no manifestaciones de clientelas regionales. Ningún ciudadano podía participar como candidato a una elección sin el auspicio partidario. Eso suponía que los partidos serían las organizaciones que controlarían y operarían toda la institucionalidad del nuevo régimen democrático (Verdesoto, 1991).

16 El número de votantes registrado en relación con la población total pasó, en el mismo período, del 21,2% al 28,7%. Sin embargo, el salto impresionante se produjo en la segunda elección post-retorno, realizada en 1984. Para esa votación, el número de electores registrado subió a 3,7 millones, equivalentes al 44,1% de la población total. El porcentaje de votantes registrado frente a la población total siguió en aumento en los siguientes años hasta estabilizarse en alrededor del 67,4% (Nohlen y Pachano, 2005).

ción<sup>17</sup>. Como es fácil presuponer, el juego democrático volvió más compleja las relaciones entre sociedad y Estado, las dinámicas de representación social en la política, y la conciliación de intereses en el marco del nuevo sistema político diseñado.

El trabajo de Julio Echeverría recorre el proceso democrático de las últimas décadas del siglo desde la problemática de la representación. Su argumento general es que los partidos perdieron progresivamente, si alguna vez tuvieron, la capacidad para asumir la creciente complejidad del campo social y político como condición para consolidarse y legitimar el diseño democrático. ¿A qué se debió la creciente dificultad? Hay dos posibles explicaciones no excluyentes entre sí: la primera destaca el abandono de la estrategia nacional de desarrollo —el modelo de los años 60, 70 y comienzos de los 80— sobre la cual se diseñó el sistema democrático en la transición. El debilitamiento del Estado, la progresiva limitación de sus funciones reguladoras y su retiro como actor relevante del desarrollo para ceder espacio al mercado y a la iniciativa privada hacia el mercado internacional, se considera un factor explicativo clave tanto de la desorganización del espacio nacional de la política como de la crisis de estatalidad y gobernabilidad que golpeó al Ecuador entre 1997 y 2004<sup>18</sup>. El tema crucial es el achicamiento del espacio de las demandas sociales frente a un Estado obligado a restringir su actividad regulatoria y social en el marco de los programas de ajuste y las estrategias neoliberales de modernización.

La segunda explicación apunta a la propia naturaleza del sistema de partidos y, en particular, a sus altos niveles de fragmentación y polarización, que dificultaron un funcionamiento estable del presidencialismo ecuatoriano<sup>19</sup>. El sistema político fue deslegitimándose en las rivalidades

---

17 Para el proceso electoral celebrado en 1978 obtuvieron su registro como partido quince agrupaciones, aunque las solicitantes fueron muchas más (Ayala, citado por Sánchez, 2008: 43).

18 Sobre la crisis de estatalidad en América Latina se puede consultar el importante estudio realizado por el PNUD sobre la democracia en la región (2004), así como los artículos de Guillermo O'Donnell y Fernando Calderón producidos para el mismo proyecto; también Linz y Stepan (1996).

19 Para una discusión sobre sistemas de partidos y presidencialismo se puede consultar Scott Mainwaring y Timothy Scully, *Building democratic institutions: party system in Latin America* (1995), y Scott Mainwaring y Shugart Mathew, *Presidencialismo y democracia en América Latina* (2002). Para una discusión sobre el caso ecuatoriano, Felipe Burbano de Lara y Michel Rowland, *Pugna de Poderes, presidencialismo y partidos en el Ecuador (1979-1997)* (1998),

de las elites políticas partidarias, en la dificultad para lograr acuerdos de gobernabilidad entre ellas, y en la constante pugna de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, que inmovilizó constantemente el funcionamiento del sistema político, restándole eficiencia en sus rendimientos.

Los años 90 están marcados, como argumenta Julio Echeverría en su artículo, por una “crisis de representación” del sistema democrático, por el progresivo desprestigio de sus instituciones y de los partidos, y por los sucesivos esfuerzos de reforma emprendidos por la clase política para devolver legitimidad al sistema y a su rol en la democracia. Sin embargo, la reforma tuvo una orientación problemática, a contrapelo de lo que se requería para profundizar la democracia. Más que ampliar los espacios representativos de la política, de tal manera que se pueda responder a las nuevas complejidades sociales, la reforma tendió a restringirlos mediante diseños institucionales que favorecieron la llamada gobernabilidad del sistema. Inspiradas en una lectura de la crisis política que priorizaba los diseños institucionales por encima de las dinámicas más complejas entre Estado, sociedad civil y mercado, y entre modelo de modernización y globalización, las reformas ampliaron los poderes presidenciales –lo que en algunos países llevó a formas hiperpresidencialistas de gobierno– en detrimento del espacio propiamente representativo de la democracia. En términos de Julio Echeverría, se pretendió enfrentar la crisis de complejidad social de la política democrática mediante restricciones del sistema de representación, lo cual resultaba, ciertamente, un contrasentido<sup>20</sup>.

La prolongada crisis de representación del sistema, no resuelta por las sucesivas reformas ni tampoco por la Asamblea Constituyente de 1998, produjo un fenómeno que Julio Echeverría llama “la antipolítica o postpolítica”. La entiende como el surgimiento de un conjunto de actores sociales, con capacidad movilizadora, que levantaron como horizonte la idea de una sociedad capaz de autogobernarse por fuera del sistema de partidos. La postpolítica expresaría una suerte de extrañamiento de la

---

Francisco Sánchez, *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002* (2008), y Andrés Mejía, *Gobernabilidad Democrática: Sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador (1978-1998)* (2002).

20 Sobre las orientaciones de la reforma política en el Ecuador se puede consultar Pachano (2008), Andrade (2003), Sánchez (2008), CORDES (1999).

sociedad con relación a las instituciones democráticas y a los partidos, elocuentemente expresada en la consigna “¡Que se vayan todos!”, levantada por los *forajidos* en abril del 2004 durante las movilizaciones finales en contra del presidente Lucio Gutiérrez (2002-2004). La postpolítica sería una manifestación particular de una crisis profunda del sistema de representación y de su notoria desinstitucionalización por una prolongada inestabilidad gubernamental<sup>21</sup>. Echeverría sostiene que a la postpolítica ha seguido un momento refundacional; esto es, la reconfiguración del campo político a partir de la figura carismática de un *outsider* (Rafael Correa) quien levanta la promesa de una revolución. El momento refundacional instaura una nueva modalidad de juego político en el cual toda forma de organización social y partidaria queda debilitada, cuestionada o instrumentalizada. Mientras el espacio de la representación se llena con un liderazgo extremadamente personalizado, en el ámbito institucional la refundación sigue la lógica de la concentración del poder.

Pero en la postpolítica, para seguir con el lenguaje de Echeverría, la personalización del liderazgo político se articula con un proyecto de retorno del Estado, inspirado en el llamado Socialismo del Siglo XXI, cuyo objetivo es acabar con la “larga noche neoliberal”. La postpolítica forma parte, en el caso ecuatoriano, del inicio de un nuevo ciclo político caracterizado por un quiebre del neoliberalismo como discurso hegemónico de la política. En el nuevo clima ideológico prevaleciente en la política –el llamado giro hacia la izquierda de América Latina<sup>22</sup>– el Estado juega un rol protagónico en la definición de una nueva estrategia nacional de desarrollo (Bresser-Pereira, 2007). El discurso sobre el Estado, que le atribuye nuevas funciones y roles en el desarrollo y en la globalización, sirve para romper con el llamado Consenso de Washington y delinear una agenda

---

21 Las sucesivas destituciones presidenciales deslegitimaron el vínculo político entre gobernados y gobernantes que construyen los procesos electorales. Si el voto finalmente no define quiénes gobernarán la sociedad, puesto que los presidentes se ven imposibilitados de completar los períodos para los cuales fueron electos, entonces, ¿qué sentido tiene votar para escoger presidente? La deslegitimación del vínculo representativo ha deteriorado la confianza de los ecuatorianos en las instituciones democráticas, incluidas las mismas elecciones.

22 Un buen debate sobre el giro hacia la izquierda de América Latina se puede encontrar en el libro coordinado por Carlos Moreira, Diego Raus y Juan Carlos Gómez Leyton, *La nueva política en América Latina, rupturas y continuidades* (2008).

económica y social postneoliberal<sup>23</sup>. Al orientarse de manera prioritaria hacia la búsqueda de un cambio en el modelo de acumulación, el retorno del Estado se vuelve problemático desde una perspectiva democrática, puesto que no siempre, y mucho menos en los llamados procesos refundacionales, recoge los debates importantísimos abiertos por las transiciones democráticas en torno a las duras experiencias autoritarias de América Latina en los años anteriores. El Estado, podría decir, retorna a la escena política sin una memoria ni una conciencia clara de sus rasgos más autoritarios<sup>24</sup>. Se trata de uno de los mayores riesgos políticos que ponen en juego los procesos refundacionales en países como Venezuela, Ecuador y Bolivia. Al girar alrededor del Estado y de un liderazgo personalista que pretende representarlo en su unidad, las refundaciones tienden a caer en lógicas totalizadoras de organización política. Se pueden señalar, al menos, tres problemáticas planteadas por las transiciones alrededor del Estado, que no están claramente presentes en las prácticas políticas de los gobiernos refundacionales: su relación con la democracia, su relación con el espacio público como lugar de una deliberación reflexiva y plural, y su articulación con el mercado y la sociedad civil. La lógica totalizadora con la cual se orienta la política refundacional reduce el espacio de instancias consideradas fundamentales para consolidar un proyecto democrático.

Desde un balance amplio de las dos últimas décadas del siglo, cuyos ecos se extienden hasta la primera década del nuevo milenio, se puede afirmar que el Ecuador ha seguido un camino errático en la definición de un modelo estatal. El trabajo de Gloria Ardaya y Luis Verdesoto explora este conflicto en el marco de una reflexión más amplia sobre la problemática del Estado en América Latina. Rastrean el proceso ecuatoriano desde los momentos de reforma emprendidos una vez roto el vínculo Estado, desarrollo y democracia, sobre el cual operó el proyecto de la transición. Si bien el discurso del retorno estatal planteado por la revolución ciuda-

---

23 El retorno del Estado se inspira en algunas de las visiones del llamado nuevo desarrollismo, concebido como una propuesta alejada tanto del nacional desarrollismo como de la ortodoxia convencional (Bresser-Pereira, 2007).

24 Entre los autores que más problematizaron este tema se encuentran Norbert Lechner, Manuel Antonio Garretón, Juan Carlos Portantiero, Guillermo O'Donnell, Oscar Landi, Fernando Henrique Cardoso.

dana restablece el vínculo entre desarrollo y Estado, lo hace desde su objetivo prioritario de superar el modelo neoliberal antes que de profundizar la democracia. La recuperación y fortalecimiento del Estado, necesarios frente al desorden social y político producido en el Ecuador por las fallidas reformas estructurales del neoliberalismo y las sucesivas crisis de gobernabilidad presidencial, ha eludido temas claves de conceptualización desde la perspectiva democrática. ¿Qué estatalidad –atribuciones y funciones del Estado– requiere la democracia? ¿Qué Estado –en términos de O’Donnell– aloja una democracia? ¿Cómo se relaciona el nuevo Estado con la sociedad civil y el mercado? Luis Verdesoto y Gloria Ardaya emprenden una reflexión sobre estos temas en su artículo, para luego esbozar propuestas y lineamientos de lo que podríamos llamar una relación virtuosa entre estatalidad y democratización.

Resulta igualmente significativo el hecho de que el retorno del Estado venga acompañado de una retórica de la patria, sus héroes y heroínas, sus libertadores, símbolos y emblemas, como estrategia de recomposición de la comunidad política. A comienzos del nuevo milenio, un discurso sobre la patria, acompañado de una incesante campaña comunicativa –“la patria ya es de todos”– emerge para generar un fuerte sentimiento de solidaridad e identidad hacia un proyecto de refundación nacional. El Estado de la “revolución ciudadana” y del Socialismo del Siglo XXI pretende legitimarse en el discurso de la patria como espacio de inclusión social, como lugar de todos. La presencia de una elite que encarne la nación y el Estado no ha sido una constante en el siglo XX ecuatoriano, pero, cada vez que emerge, suele atribuir los problemas del Ecuador a la ausencia de un proyecto nacional. En el siglo XX ecuatoriano, todos los momentos de fortalecimiento del poder estatal han intentado legitimarse en un discurso sobre la nación<sup>25</sup>.

El resurgimiento o reinención de la nación puede ser visto como una respuesta a un vacío discursivo e identitario provocado por el período neoliberal. Algunos autores sostienen que “el tiempo neoliberal desmonta las estructuras de soporte material y simbólico del Estado-nación” (Tapia, 2007: 95). La imposición del neoliberalismo hizo que la nación perdiera

---

25 Aún está por estudiarse la construcción nacional en el Ecuador durante el siglo XX. Tentativamente, se puede hablar de cuatro momentos importantes: la Revolución Liberal, la Revolución Juliana, las dictaduras de los años 60 y 70, y ahora la llamada Revolución Ciudadana.

cohesión y autonomía, de ese modo, los Estados quedaron sin una estrategia nacional de desarrollo (Brasser-Pereira, 2007: 112). En su diagnóstico sobre la crisis estatal en América Latina, O'Donnell también señaló como un elemento clave su debilitamiento como generador de procesos de identificación colectiva en torno a la nación. Se pueden plantear varias preguntas alrededor de este nuevo momento de nacionalismo en la historia política ecuatoriana moderna: ¿desde qué prácticas discursivas la nación y la patria saltan a la escena política? ¿Cómo son movilizadas esas figuras discursivas, identitarias?, ¿en contra de quiénes y con qué fines de gobernabilidad y estrategias de poder?, ¿a quiénes incluye y a quiénes enjuicia críticamente?

Desde una visión histórica de más largo plazo, también resulta intrigante constatar que si el siglo XX ecuatoriano se abrió teniendo a la nación como tema central de la construcción estatal, después de los cambios provocados por la Revolución Liberal, el siglo XXI se haya abierto con una “Revolución Ciudadana” que propone “volver a tener patria” como parte de su estrategia para sacar al Ecuador de un largo momento de inestabilidad política. A la vuelta de un siglo, el tema de la nación y la patria vuelve a convertirse en el eje de un discurso de transformación revolucionaria. No resulta casual, por lo tanto, que la revolución ciudadana intente hundir sus raíces históricas en el alfarismo. Las principales figuras del nuevo momento político se consideran la versión contemporánea de quienes, hace un siglo, se autodefinieron como los “apóstoles de la modernidad”.

Frente a esta problemática hay que preguntarse –como lo hace Beatriz Zepeda en su artículo– ¿qué tipo de discurso nacionalista tenemos a comienzos del siglo XXI? ¿Cómo construir la nación y la patria en contextos de globalización, reivindicación indígena de la plurinacionalidad, y debilitamiento de los imaginarios comunitarios generados por la nación en la modernidad? A diferencia de lo ocurrido en la transición al siglo XX, cuando era un campo de producción simbólica dominado por las elites blancas, hoy la nación vuelve después de la profunda deconstrucción realizada en la década de los noventa por el movimiento indígena y todas las corrientes teóricas e intelectuales que reivindicaron tanto la multiculturalidad como la plurinacionalidad. La nación reaparece, por tanto, cuando deja de ser una prerrogativa de las elites blancas, pero también después de haber sido cuestionada como dispositivo cultural para organizar las iden-

tidades dentro de los territorios de los estados modernos. ¿Cómo hablar de nación y de patria en el marco de una Constitución que proclama al Estado como plurinacional? ¿Cómo se relaciona el discurso de la patria con la democracia y la pluralidad de identidades sociales, regionales, culturales? ¿Cómo definir a esta elite política que se apropia de la patria y de la nación como espacios simbólicos suyos? El trabajo de Beatriz Zepeda empieza a esbozar respuestas a estos apasionantes problemas.

### **Transiciones en la segunda mitad del siglo XX**

Un segundo grupo de trabajos presentados en el taller se los ha reunido en el libro bajo el subtítulo de “transiciones”. Agrupa análisis sobre determinados períodos o acontecimientos históricos en los cuales se registran dinámicas importantes de cambio en la segunda mitad del siglo XX. Muchos de esos cambios son provocados por la emergencia de nuevos actores sociales, políticos, intelectuales o regionales.

Los artículos de Felipe Burbano de Lara y de Mónica Mancero abordan dos momentos de transición desde la perspectiva de las elites de Guayaquil y Cuenca, respectivamente, en dos períodos distintos. Ambos artículos abordan las estrategias desplegadas por los grupos de poder y/o por las elites políticas locales y regionales para posicionarse e incidir en los procesos de construcción estatal y nacional. Desde una perspectiva comparada, los dos casos muestran interesantes contrastes: mientras las elites guayaquileñas se encuentran inmersas en una lucha por la definición del carácter del Estado, las elites cuencanas se repliegan sobre sus tradiciones y su pasado para generar un sentido de distinción desde el cual ser reconocidas en el marco de la nación. Mientras los grupos dominantes y la elite política guayaquileña tienen como estrategia rivalizar con el centro político mediante la movilización de una historia regional, la elite cuencana tiene que darse, a sí misma, una identidad que la distinga en el seno del Estado.

Los años cincuenta pueden ser considerados como un momento de transición social y política en Guayaquil con la irrupción de Concentración de Fuerzas Populares (CFP) como partido predominante. La fortaleza alcanzada por este partido cuestionó el dominio oligárquico sobre la



política local y posicionó a un nuevo actor local y regional en el marco de las luchas por el control del Estado y la definición de la nación. La clave del nuevo partido fue su estilo de organización, movilización e interpelación discursiva de los sectores populares guayaquileños y costeños. El CFP introdujo una retórica que redefinió la lucha política como un antagonismo entre el “bajo pueblo” y las “trincas oligárquicas”, cuya influencia ha sido duradera en la cultura política guayaquileña y costeña. El éxito logrado por el partido se reflejó en las múltiples victorias alcanzadas en las elecciones locales, pero, sobre todo, en la transformación del municipio de la ciudad en un aparato clientelar, abierto a las demandas de los sectores suburbanos. La presencia política de CFP también ahondó la fractura regional en el Ecuador. Lo hizo, sin embargo, desde una perspectiva inédita: lo guayaquileño y lo costeño fue interpelado desde una retórica de lo popular, a partir de la cual se enjuició críticamente al Estado como expresión de un poder centralizador, dominado por el gamonalismo serrano, principalmente. La movilización permanente de Guayaquil en los años 50 en contra del poder central, teniendo como sujeto a las clases bajas locales, modificó la configuración regional del Estado ecuatoriano, hasta entonces marcada por una confrontación entre elites.

Sin embargo, los años cincuenta representan para la oligarquía guayaquileña un período de afirmación de su presencia en el Estado, gracias al fortalecimiento del modelo agroexportador con el bum bananero. La novedad de aquella década consistió en la inscripción del modelo agroexportador dentro de una novedosa estrategia desarrollista. Burbano de Lara sostiene que el desarrollismo inaugurado por el gobierno de Galo Plaza (1948-1952) fue el resultado de un amplio acuerdo entre los grupos de poder de la costa y la sierra en torno a los marcos de actuación del Estado en el campo económico, tema irresuelto desde la crisis del cacao a fines de los años 20. La estabilidad política de la década no se puede entender por fuera de ese acuerdo entre las elites regionales en torno a las líneas estratégicas de la política cambiaria y monetaria, y del papel del Estado en el desarrollo. Fue ese pacto entre las elites regionales el que permitió contrarrestar las movilizaciones provocadas por CFP en contra, tanto del poder local de la oligarquía como del poder centralizado del gamonalismo quiteño.

El trabajo de Burbano de Lara cierra con una reflexión sobre la naturaleza del poder oligárquico. Lo hace desde la vocación mostrada por las familias tradicionales guayaquileñas hacia la beneficencia y la protección de los menesterosos. A través de esta práctica, fuertemente institucionalizada desde comienzos del siglo XX, la oligarquía guayaquileña aparece como un grupo marcado por la solidaridad y la generosidad social. Esa imagen se cultiva y reproduce como parte de una larga tradición, desarrollada por los grupos de poder local para suplir los vacíos y ausencias estatales. La beneficencia le ha permitido a la elite de Guayaquil conservar el prestigio social dentro de la ciudad, mantener vínculos de cohesión muy fuertes como grupo, y sostener viva la idea de autonomía –alrededor de la Junta de Beneficencia– frente al Estado central.

El trabajo de Mónica Mancero muestra una estrategia distinta de las elites cuencanas para ocupar un espacio en la nación. Analiza la estrategia seguida por los grupos tradicionales de poder para desarrollar una identidad desde la cual posicionarse en una formación estatal dominada por la competencia entre Quito y Guayaquil, cada cual portadora de una forma distinta de capital (“capital político” versus “capital económico”). Las elites cuencanas se refugiaron en el espacio de su propia localidad para producir, desde allí, una representación de sí mismas alrededor de dos ejes: su nobleza de sangre y su capital cultural. El camino escogido fue autorepresentarse como elites cultas e ilustradas en el ámbito de la nación.

Mónica Mancero explora este proceso a lo largo del siglo XX, primero bajo el imaginario de Cuenca “Atenas del Ecuador”, luego bajo el de Patrimonio Nacional y, de modo más reciente, como ciudad Patrimonio Cultural de la Humanidad. Desde el primer imaginario como Atenas del Ecuador, las elites cuencanas recrearon y exaltaron su carácter aristocrático, y a la ciudad como cuna de la cultura. La segunda mitad del siglo XX representa para la ciudad un momento de modernización burguesa, pero sin perder por completo la idea de potencia cultural. Se intenta dejar de lado la aristocracia de sangre –para ser funcionales con los tiempos modernos– pero no la inclinación de la ciudad por las artes y la cultura. Sin embargo, en las décadas de los sesenta y setenta, el proceso modernizador provocó la destrucción de una parte del patrimonio arquitectónico de la ciudad. Los cambios se atribuyeron a la emergencia de sectores económi-

camente poderosos pero sin conexiones con el pasado aristocrático. Fue precisamente la destrucción del patrimonio arquitectónico la que provocó, en las últimas décadas del siglo, la reacción de una nueva generación de las elites tradicionales para reivindicarlo y defenderlo mediante su reconocimiento como Patrimonio Cultural de la Humanidad. Lo que sorprende de la elite tradicional cuencana es su capacidad para reconstituirse como grupo hegemónico, gracias a la posesión de un capital cultural. A través de la crítica a un ideal modernizador que violenta y destruye el pasado, la nueva elite movilizó a la ciudad para conseguir su declaratoria como Patrimonio Cultural de la Humanidad. De ese modo, los cuencanos han vuelto a tener un sentido de identidad compartido, y las elites, un motivo para distinguirse frente a sus contrapartes de Quito y Guayaquil. El patrimonio se despliega como un signo de excepcionalidad cuencana en el marco de la nación ecuatoriana.

Los años cincuenta y sesenta fueron también abordados en el taller desde otras dimensiones políticas y culturales. Por un lado, se discutió el fin del inédito período de estabilidad y continuidad de gobiernos civiles entre 1948 y 1963 (Patricio Moncayo); y por otro, desde el surgimiento de una perspectiva crítica de la modernidad con la emergencia de nuevos grupos culturales vinculados con el marxismo y la izquierda (Rafael Polo).

Resultaba particularmente llamativo que el fin del denominado “paréntesis democrático” se hubiera producido en el cuarto gobierno de Velasco Ibarra (1960-1961). El velasquismo fue un movimiento político personalista sin un proyecto estatal que pudiera ofrecer un horizonte a la política ecuatoriana, más allá de la propia figura seductora del caudillo. En un país heterogéneo, con pugnas regionales muy fuertes entre grupos de poder, con rivalidades profundas entre sus elites políticas, la figura del caudillo solo articulaba el campo político de manera transitoria, con especial fuerza en los momentos electorales. Una vez concluida la ritualidad electoral, terreno donde resultaba imbatible, Velasco Ibarra solo multiplicaba las conflictividades sociales y políticas en lugar de articularlas desde alguna visión estatal<sup>26</sup>.

---

26 El libro de Robert Norris (2004) sobre Velasco es un buen ejemplo de las intrigas personales, de grupo e intereses, que carcomían al velasquismo cuando se encontraba en el poder.

Cuando se analizan los años cincuenta, se puede concluir que la sucesión de gobiernos civiles y constitucionales fue posible gracias a la construcción de un nuevo marco ideológico general, producto de una inédita fusión entre liberalismo y desarrollismo (Salgado, 2008; De la Torre, 2008). Fue tan poderosa la visión introducida por Plaza, a fines de los años cuarenta, que arrastró a todo la década de los cincuenta, incluido el tercer velasquismo (1952-1956), y llevó a los conservadores serranos a su propia modernización ideológica con Camilo Ponce y el movimiento social cristiano. La innovación de Plaza, en términos de la cultura política ecuatoriana, fue haber articulado el ideal de la democracia liberal a los imperativos del desarrollo, teniendo al Estado como agente modernizador de las relaciones sociales y económicas, sobre todo en el campo. El desarrollismo placista introdujo una inédita racionalidad tecnocrática en la administración pública gracias a una serie de misiones internacionales que llegaron al país para asesorar al gobierno. En medio de la nueva racionalidad estatal, acogida tanto por las elites liberales como conservadoras, el cuarto velasquismo resultó una suerte de retorno a la irracionalidad carismática y a la demagogia populista, en un momento de movilizaciones sociales. El trabajo de Patricio Moncayo muestra la dificultad del cuarto velasquismo para responder a las demandas por una mayor modernización del país, sobre todo a través de cambios en sus estructuras agrarias. Las presiones sociales desde los campesinos, que mostraban el anacronismo del complejo latifundio-minifundio, pero también de los estudiantes y sectores medios, fueron desconocidas por el velasquismo por provenir –según su lectura conservadora– de grupos políticos de izquierda, movilizadas al impulso de la Revolución Cubana, interesados en imponer una agenda comunista en el país. Como sugiere el trabajo de Patricio Moncayo, los militares emergieron en aquella coyuntura de movilización social y desorden político como la fuerza que salvaría a la nación del vacío generado por las contradicciones de los diversos actores en el marco del velasquismo; pero también como el actor que podía hacer frente a las amenazas del comunismo y a los devaneos revolucionarios de la izquierda ecuatoriana.

Moncayo concluye que la crisis de los sesenta muestra dos hechos importantes: por un lado, que los actores políticos actuaron movidos exclu-

sivamente por sus cálculos estratégicos de cortísimo plazo, lo cual produjo un enjambre de rivalidades y conflictividades que terminaron creando un vacío político alrededor de la precaria capacidad aglutinadora y gubernamental de Velasco Ibarra. Por otro lado, en esa coyuntura política, el discurso desarrollista, asumido desde su propia perspectiva por los militares, se mostró más potente que la opción en favor de la continuidad democrática. Este último punto es crucial porque muestra las ambigüedades entre desarrollismo y democracia en la política ecuatoriana de la segunda mitad del siglo XX; se consideró que el desarrollo era una condición para la democracia pero posible de ser alcanzado por vías no democráticas. El mismo argumento se impuso en la década de los setenta por parte del gobierno nacionalista revolucionario encabezado por el general Guillermo Rodríguez Lara. En su trabajo sobre el fin del período de estabilidad democrática, Patricio Moncayo se adentra en el conocimiento de los actores políticos para explicar las razones de sus rivalidades, sus concepciones contrapuestas de la democracia, el desarrollo y el cambio, en un momento de fuertes movilizaciones sociales.

El trabajo de Rafael Polo examina la década de los sesenta desde la contradictoria vivencia cultural y política de una modernización, hasta entonces, incapaz de cristalizar la modernidad prometida en la transición del siglo por la revolución del radicalismo liberal. Los cambios estructurales iniciados por la dictadura militar en aquella década —reforma agraria, industrialización, nuevo rol del Estado en la vida social y cultural— fueron vividos por grupos intelectuales y culturales quiteños como insuficientes para alcanzar los ideales emancipatorios de libertad y autonomía anunciados por la modernidad a comienzos de siglo. A la modernización se la percibió extremadamente débil como para disolver el mundo hacendatario, el tradicionalismo de la vida social y cultural, la clasificación racial de las identidades étnicas, y la configuración todavía estamental de la sociedad. La modernización de los sesentas, como plantea Rafael Polo en su artículo, si bien abrió nuevos espacios a las clases medias, también se convirtió en el marco donde emergieron grupos intelectuales y culturales que vivieron con dramatismo existencial y político los límites de la modernidad ecuatoriana. Las clases medias quiteñas vivieron intensamente la tensión entre la vieja ciudad señorial —que no terminaba de morir—, las

primeras luces de una ciudad moderna, y las dificultades para producir un nuevo ser nacional.

En este contexto de vivencias existenciales contradictorias, emergen corrientes intelectuales y grupos culturales que despliegan una crítica a los límites de la modernidad. Al cuestionamiento de las herencias coloniales que se mantienen en la formación social ecuatoriana, se suma la crítica al capitalismo y al imperialismo estadounidense, influenciados como estaban aquellos grupos por la Revolución Cubana.

Mirado ese momento desde la historia intelectual del Ecuador, se produce una ruptura y una discontinuidad con el régimen discursivo prevalente, hasta entonces, en el campo cultural; se modifican lo que Polo llama las reglas de producción de enunciados y de verdad. Se trata de una impugnación a la cultura oficial, tal como la había encarnado desde los años cincuenta, sobre todo la Casa de la Cultura Ecuatoriana, con su figura emblemática Benjamín Carrión. El parricidio, como metáfora de una transformación radical de la vida cultural, se asumió como un acto irreverente pero necesario si se quería producir una auténtica cultura moderna y nacional.

El trabajo de Betty Espinosa se enfoca en un tema poco explorado por la sociología política ecuatoriana: el papel del Estado en la constitución de las clases medias. Lo hace desde un enfoque teórico que considera a las políticas de prestación social del Estado como cruciales para generar los soportes desde los cuales pueden emerger las clases medias. Dichos soportes se traducen en una forma de “propiedad social” utilizada por determinados grupos para encontrar un espacio propio, autónomo, en la sociedad, desde el cual pueden diferenciarse tanto de los grupos de poder como de los sectores obreros y populares. El acceso a esta “propiedad social” se encuentra relacionado con la educación, el tipo de trabajo y las prestaciones sociales ofrecidas por el Estado. El trabajo de Betty Espinosa da una respuesta distinta, novedosa, a las preguntas que siempre han rondado en torno a las intervenciones del Estado en la sociedad: a quiénes favorecen y de qué manera.

Espinosa se aproxima al tema desde las tres dimensiones que configurarían la propiedad social como soporte para el surgimiento de grupos medios: la educación, el trabajo asalariado moderno y las prestaciones sociales. Los resultados de la indagación sugieren avances desiguales y contra-

dictorios en cada uno de esos campos desde que se pusieron en marcha hace cincuenta años, con algunos retrocesos en las últimas décadas del siglo. Si bien en la educación se han registrado logros significativos, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo, su capacidad para generar oportunidades de movilidad se ha visto limitada al haberse elevado lo que la CEPAL llama el “umbral educativo”, es decir, el nivel de formación requerido para salir de la pobreza. Los otros dos temas analizados por Betty Espinosa —el trabajo asalariado y las prestaciones sociales— muestran una correlación fuerte en la medida en que quienes acceden a la seguridad social son aquellos grupos empleados en el sector moderno de la economía. Sin embargo, su análisis confirma la progresiva pérdida de capacidad del sector moderno para generar empleo asalariado estable en el país. En los últimos años, el número de personas que puede acceder a la seguridad social, y a las prestaciones como base de una propiedad social que les permita una movilidad ascendente, se ha visto seriamente limitada por ese mismo debilitamiento del sector moderno. De acuerdo con los datos presentados por Espinosa, en 2008 apenas el 23,6% de la PEA se encontraba afiliado al seguro social.

La tendencia decreciente de la población con acceso a prestaciones se vio agravada por la precarización de las formas de trabajo derivadas de algunas de las reformas aplicadas al mercado laboral bajo las políticas neoliberales. Actualmente, el porcentaje más alto de afiliados a la seguridad social proviene de los quintiles 4 y 5, con ingresos superiores a los 220 dólares mensuales. Si la hipótesis de Betty Espinosa es correcta, entonces resulta evidente que, en la última década del siglo, la capacidad del Estado para generar los soportes desde los cuales pueden constituirse sectores medios se ha visto debilitada.

### **Luchas indígenas, nación y esfera pública**

El trabajo de Hernán Ibarra constituye una incursión en la esfera pública de la sociedad quiteña de los años cincuenta. Lo hace a partir de un análisis de la forma cómo la prensa escrita presentaba e informaba a la opinión pública sobre los conflictos rurales en la sierra; tema nuevo que busca problematizar la construcción de la esfera pública en una sociedad

fuertemente jerárquica y estamental, con 43% de analfabetismo y una población rural del 71%, de acuerdo con los datos del censo de 1950.

El estudio de la esfera pública a partir de la producción periodística constituye una vía para descifrar el juego de poder desplegado en la construcción de las representaciones sobre el mundo rural en el ámbito de las ciudades y de los grupos con acceso a la información. A través de los conflictos rurales que analiza, Ibarra se aproxima a la conflictividad en torno al modelo de autoridad hacendaria, tanto en el espacio donde se producía como en el espacio donde se la representaba. Como él mismo lo señala, lo hace en un momento en el cual había decaído la conflictividad entre las haciendas y las comunidades, después de la primera oleada de legalización de comunas en los años cuarenta.

El trabajo muestra los límites impuestos por un tipo de práctica periodística a la conformación de una esfera pública moderna. La investigación revela cómo los periódicos de Quito recurrían primordialmente a la información originada en las instituciones represivas y administrativas del Estado (policía, aparato judicial, ministerios) para construir sus relatos noticiosos sobre los conflictos en el mundo rural serrano. Por lo tanto, como dice el propio Ibarra, tanto en la construcción de las noticias como en las opiniones predomina una perspectiva que surge desde la visión estatal. No hay, en este contexto, nada parecido a la emergencia de una esfera pública autónoma ni del Estado ni de los grupos de poder. La narración periodística de los conflictos rurales se nutre también de las declaraciones de los comuneros en las dependencias policiales, a donde son llevados a rendir sus testimonios una vez detenidos. Como muestra el trabajo de Ibarra, la producción informativa transcurre en condiciones de amplia desigualdad para quienes se enfrentan al poder hacendatario desde un sentimiento de agravio. Quizá la conclusión más importante sea que, bajo el dominio hacendatario, difícilmente el discurso periodístico pudo constituirse en la base de un espacio público, ya que reproducía la versión estatal –de sus instituciones y funcionarios– sobre la conflictividad rural.

El trabajo de Luis Tuaza investiga las representaciones y los imaginarios construidos por las organizaciones indígenas en torno al Estado entre 1940 y 1960. Su estudio pone atención en la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI). La investigación se distancia de los enfoques que han privi-



legiado el análisis de las relaciones entre los indígenas y la política desde la óptica del Estado o los grupos dominantes, para mirarlas desde las demandas y discursos de las organizaciones sociales. Cuando se mira el Estado desde la perspectiva de las organizaciones campesinas e indígenas, emerge una problemática nueva y compleja de las relaciones con la sociedad. En los años cuarenta, como sostiene Tuaza, el Estado no siempre fue percibido como una entidad represiva y al servicio de los intereses gamonales y hacendatarios. Los indígenas lo consideraron como un actor dispuesto a extender su normativa y legislación hacia el mundo rural; en consecuencia, como un potencial aliado de sus demandas. La presencia del Estado introdujo un contrapunto al régimen de poder hacendatario, gracias a una mayor interacción entre las organizaciones campesinas e indígenas con las instituciones estatales. Durante la década de los cuarenta, esa interacción se sustentó en el reconocimiento estatal a la existencia de comunidades, sindicatos y cooperativas amparadas en marcos legales. El reconocimiento jurídico de las comunidades y de las organizaciones se convirtió en un objetivo básico de los campesinos e indígenas ya que les permitía desplegar una interacción con el Estado por fuera del régimen hacendatario. La ley fue utilizada como un espacio para levantar demandas en contra de los hacendados, las autoridades locales y los grupos blanco mestizos. Las organizaciones podían acogerse a la ley para exigir sus derechos como ecuatorianos e integrantes del Estado.

En los años 50, el modelo desarrollista modificó el carácter de la formación estatal y, con ello, el lugar reconocido a las organizaciones campesinas e indígenas. Tuaza sostiene que las organizaciones dejaron de considerar al Estado como un potencial aliado de sus luchas, para asumirlo como un medio de acceso a la “vida civilizada”. Bajo el predominio del Estado desarrollista, las luchas por alcanzar derechos comunitarios fueron remplazadas por demandas de protección paternal. Las organizaciones, como sostiene Tuaza, actuaron como agentes negociadores de ayudas estatales más que como instancias de afirmación de sus derechos comunales. Los años sesenta ven, por esa misma razón, una pérdida de capacidad de acción de la FEI, que le condujo finalmente a su decadencia. Lo que se aprecia en el trabajo de Tuaza es claramente la constante adecuación de las demandas campesinas e indígenas a los espacios y posibilidades generadas desde el discurso estatal.

Finalmente, el trabajo de Cecilia Ortiz vuelve sobre un tema conflictivo a lo largo del siglo: la inserción de los indígenas amazónicos en el marco de la nación. Su investigación se concentra en un caso particular: la relación entre los salesianos y las comunidades shuar en la segunda mitad del siglo XX. La hipótesis con la que trabaja Cecilia Ortiz es que el Estado delegó en otras instituciones –la Iglesia Católica, los militares– parte de la responsabilidad de incorporar a una diversidad de poblaciones al ideal de una sola comunidad nacional. De ese modo, el proceso de imaginar la nación –para decirlo en los términos conocidos de Benedict Anderson– aparece como una tarea en la que intervienen diversos actores, con visiones distintas e incluso contrapuestas. En unos casos, esas otras instituciones participan abiertamente en calidad de actores paraestatales, que asumen el discurso del Estado; pero en otros, desarrollan una perspectiva propia de lo que debía ser la nación ecuatoriana. Como sugiere Cecilia Ortiz, la propia debilidad del Estado convierte al proceso de formación nacional en un proceso siempre inacabado, contradictorio incluso, con idas, vueltas y revisiones constantes. De su trabajo resulta sugestiva la idea de que los salesianos movilizaron una idea de nación desde la cual los shuar encontraron un espacio para organizarse e interactuar con el Estado. Pero esa misma vía de incorporación al Estado nacional presupo, como sostiene Ortiz, un trabajo civilizatorio previo por el cual los shuar fueron llevados a reconocerse como parte del Estado.

## Notas finales

Como se planteó al inicio de esta introducción, el libro que el lector tiene en sus manos no ofrece una visión de la segunda mitad del siglo XX en el Ecuador desde una sola perspectiva temática y desde un solo campo disciplinario. Cuando el taller inició su trabajo, se discutió las consecuencias que podía tener la revisión de un período de la historia nacional sin un eje que vertebrara cada uno de los trabajos dentro de una misma temática. La diversidad de problemas abordados, desde distintas perspectivas teóricas, puso en juego la capacidad de diálogo entre historiadores, politólogos y sociólogos. A pesar de la aparente distancia entre muchos de los temas tra-

tados, y de los enfoques utilizados, los debates generaron espacios ricos de intercambio y complementariedad que, al inicio, parecían difíciles de alcanzar. El lector juzgará si esta afirmación se corresponde o no con el conjunto de textos reunidos en el libro. Evaluará si se abrieron espacios para un diálogo interdisciplinario; y si cada uno de los trabajos plantea nuevas posibilidades de investigación y reflexión sobre los problemas que abordan, en particular el del cambio histórico. Si esos dos propósitos se cumplieron, entonces el libro justificará su propia puesta en circulación.

## Bibliografía

- Andrade, Pablo (2003). “El imaginario democrático en el Ecuador”, en Felipe Burbano de Lara (Comp.) *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Barragán, Roxana (2006). *Asambleas Constituyentes. Ciudadanía y elecciones, convenciones y debates (1825-1971)*. Bolivia: Muela del Diablo.
- Burbano de Lara, Felipe, y Michel Rowland (1998). *Pugna de poderes, presidencialismo y partidos políticos en el Ecuador (1979-1997)*. Quito: CORDES, AECI.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2007). “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo”, en *Nueva Sociedad # 210*. Buenos Aires, julio-agosto.
- Calderón, Fernando (2004). “Notas sobre la crisis de legitimidad del Estado y la democracia”, en *La Democracia en América Latina*. Argentina: PNUD.
- Conaghan, Catherine (2003). “Discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano”, en Felipe Burbano de Lara (Comp.) *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Quito: FLACSO-Ecuador.
- CORDES (1999). *La Ruta de la Gobernabilidad*. Quito: CORDES, AECI.
- De la Torre, Carlos (2008). “Populismo y liberalismo: ¿dos formas de vivir la democracia?”, en Carlos de la Torre y Mireya Salgado (Eds.) *Galo Plaza y su época*. Quito: FLACSO-Ecuador, Fundación Galo Plaza Lasso.
- Demelás, Marie Danielle (2003). *La Invención de la Política*. Lima: IFEA, IEP.

- Echeverría, Julio (1997). *La Democracia Bloqueada*. Quito: Eskeletra.
- Flores Galindo, Alberto (1984). *Aristocracia y plebe, Lima 1760-1830*. Lima: Mosca Azul Editores.
- Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara (2001). *Los dueños del poder. Partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Issacs, Anita (2003). “Los problemas de consolidación democrática en el Ecuador”, en Felipe Burbano de Lara (Comp.) *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Kymlicka, Will (2002). “Citizenship Theory”, en Will Kymlicka *Contemporary Political Philosophy. An Introduction*. Great Britain: Oxford University Press.
- Kymlicka, Will, y Wayne Norman (1997). “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, en *La Política # 3*. Buenos Aires, octubre.
- Knight, Alan (2005). *Revolución, Democracia y Populismo en América Latina*. Santiago de Chile: Instituto de Historia, Centro de Estudios Bicentenario.
- Linz Juan, y Alfred Stepan (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: John Jopkins University Press.
- Marshall, T.H. (2007). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.
- Mainwaring, Scott, y Thymothy Scully (eds.) (1995). *Building Democratic Institutions: party system in Latin America*. Stanford: Stanford University.
- Mainwaring, Scott, y Mathew Shugart (eds.) (2002). *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Martín Barbero, Jesús (1987). *De los medios a las mediaciones*. México: Editorial Gustavo Gili.
- Mejía, Andrés (2002). *Gobernabilidad Democrática. Sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador (1978-1998)*. Quito: KAS.
- Menéndez Carrión, Amparo. (2003). “La democracia en el Ecuador: desafíos, dilemas y perspectivas”, en Felipe Burbano de Lara (Comp.) *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Moreira, Carlos; Diego Raus y Juan Carlos Gómez Leyton (Coords.) (2008). *La nueva política en América Latina, rupturas y continuidades*.

- Montevideo: FLACSO-Uruguay, Universidad Nacional de Lanus, Universidad de Arte y Ciencias Sociales, Ediciones Trilce.
- Nohlen, Dieter y Simón Pachano (2005). “Ecuador”, en Dieter Nohlen (editor), *Elections in Latin America. A Data Handbook*. Vol. 2 South America. Reino Unido: Oxford University Press.
- Norris, Robert (2004). *El Gran Ausente*. Quito: Libri-Mundi.
- O’Donnell, Guillermo (2004). “Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión”, en *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*. Buenos Aires: PNUD.
- O’Donnell, Guillermo, y Philippe Schmitter (1991). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós.
- Peralta, Víctor (1997). “Amordazar a la plebe. El lenguaje político del caudillismo en Bolivia, 1880-1900”, en Rossana Barragán, Dora Cajas y Seemin Qayun (Comp.) *El Siglo XIX. Bolivia y América Latina*. Bolivia: Muela del Diablo.
- Pachano, Simón (2008). *La trama de Penélope. Procesos políticos e instituciones en el Ecuador*. Quito: FLACSO-Ecuador, Idea, Agora Democrática, NIMD.
- Salgado, Mireya (2008). “Galo Plaza Lasso: la posibilidad de leer el paradigma desarrollista desde una apropiación reflexiva”, en Carlos de la Torre y Mireya Salgado (Eds.), *Galo Plaza y su época*. Quito: FLACSO-Ecuador, Fundación Galo Plaza Lasso.
- Sánchez, Francisco (2008). *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002*. Quito: FLACSO-Ecuador, Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.
- Tapia, Luis (2007). “Gobierno multicultural y democracia directa nacional”, en Álvaro García Linera; Luis Tapia Mealla y Raúl Prada Alcoreza, *La transformación pluralista del Estado*. Bolivia: Muela del Diablo.
- Verdesoto, Luis (1991). “El sistema de partidos políticos y la sociedad civil en Ecuador”, en Luis Verdesoto (Comp.) *Gobierno y política en el Ecuador Contemporáneo*. Quito: Ildis.

**Ciudadanía, Estado,  
democracia y nación**

# Estado, ciudadanía y democracia\*

Simón Pachano<sup>1</sup>

## Resumen

La formación de los Estados nacionales y la constitución de la ciudadanía son procesos que están estrechamente vinculados pero son escasos los estudios sobre América Latina que los tratan en conjunto. Gran parte de la literatura historiográfica y de las ciencias sociales ha privilegiado el estudio de la constitución de los Estados, en tanto que la constitución de ciudadanía ha ocupado un lugar secundario y generalmente referido a casos de grupos específicos<sup>2</sup>. El presente texto está orientado a destacar las interacciones y los condicionamientos mutuos que existen entre ambos pro-

---

\* Una versión anterior de este texto fue publicado en Del Arenal y Sanahuja (2010).

1 Coordinador del Programa de Estudios Políticos de FLACSO-Ecuador.

2 Como se verá más adelante, la preocupación por la ciudadanía viene de la mano de la irrupción de demandas de grupos tradicionalmente marginados como indígenas, afrodescendientes y mujeres, entre otros. El estudio de la construcción del Estado nacional tuvo importancia en el pensamiento social y político latinoamericano hasta la década de los setenta del siglo XX. Preocupaciones generalizadas entre historiadores, sociólogos y juristas (todos ellos incursionando en el campo de lo político) fueron, por un lado, las especificidades de la formación de los Estados nacionales latinoamericanos y, por otro lado, el carácter inacabado de ese proceso en la mayor parte de esos países (Lechner, 1988; Oszlak, 1978; Portantiero, 1984a; Cardoso, 1984; Cotler, 1978; Calderón y Szmukler, 2000). Posteriormente, como etapa final de este interés por el tema, se abrió un campo de estudio diferente con la implantación de las dictaduras en los países del Cono Sur (O'Donnell, 1979; Portantiero 1984b). La instauración de regímenes democráticos llevó la atención hacia otros temas (governabilidad, partidos políticos, relaciones entre poderes, órganos legislativos, gobiernos locales, etc.), lo que puede interpretarse como una expresión de la superación de la *cuestión estatal*.

cesos. El eje central del análisis es que los problemas de constitución de los Estados nacionales –calificados generalmente como incompletos– se explican, en buena medida, por la constitución deficitaria de la ciudadanía. En este sentido, aboga por una visión integradora, que usualmente ha estado ausente en el análisis de la experiencia histórica latinoamericana. Finalmente, aunque se hace referencia al conjunto del continente, la reflexión que se encuentra a continuación está, en gran medida, influida por la realidad de los países andinos.

### El sorprendente nacimiento del Estado

La cuantiosa literatura sobre precursores e independentistas permite conocer el tipo de debate que existía en las colonias españolas en los años previos a la independencia. A través de ella se puede comprobar que, en algunos medios, ya circulaban las ideas de la Ilustración y que se veían con interés las experiencias revolucionarias de Francia y Estados Unidos (Rojas, 2010; Rodríguez, 2006; Demélas, 2003). Sin embargo, ese rico conocimiento bibliográfico de una minoría no fue suficiente para prever lo que podría venir en un tiempo mucho más corto que el que pudieron haber anticipado sus más lúcidos representantes. La manera en que se produjo la ruptura del *pacto colonial* (Halperin, 1970) no permitió contar con un diseño medianamente acabado de lo que podrían y deberían ser los nuevos Estados. Al contrario de lo que ocurrió con la independencia norteamericana, la de los países latinoamericanos no contó con experiencias previas de establecimiento de normas *cuasi* constitucionales o con hombres “que [anteriormente] habían saboreado la felicidad pública” (Arendt, 2004: 188). No hubo en América Latina una experiencia de la dimensión del Pacto del Mayflower de 1620, que estableció no solamente un acuerdo de gobierno sino que expresó un reconocimiento de igualdad entre quienes lo suscribieron<sup>3</sup>.

---

3 El Pacto del Mayflower sirvió de base para las Órdenes Fundamentales y el Pacto de Asentamiento, de Connecticut de 1639, que, a su vez, fueron reconocidos en la Carta Real de 1662 establecida por la Corona Inglesa. Esta Carta fue el núcleo de la Constitución de 1776. “Dado que los pactos coloniales habían sido redactados originalmente sin referencia alguna a rey



A pesar de las insurrecciones y de las luchas previas, más bien de carácter aislado, en la fase inicial del proceso independentista latinoamericano fue clara la ausencia de un proceso histórico de acumulación de demandas y reivindicaciones tanto de construcción de un Estado independiente como de libertades y derechos ciudadanos. El paso desde el régimen absolutista colonial a uno que debía establecer la soberanía estatal y asentarse en la soberanía popular fue producido por un elemento fortuito y ajeno a la voluntad de los actores allí presentes. El desencadenante de ese paso fue la invasión de los ejércitos de Napoleón a España, esto es, un hecho externo y no un producto de las condiciones endógenas del ámbito colonial. Por ello, la primera reacción surgida desde las colonias fue la búsqueda del retorno a la situación previa en nombre de unos valores que inevitablemente se perderían bajo la dominación francesa<sup>4</sup>.

Pero, más allá de la búsqueda de dichos valores, la ausencia del rey planteó un problema que no estaba previsto en las colonias, por lo menos no para su resolución inmediata. Era el problema de la soberanía, que, hasta ese momento, radicaba de manera indiscutida en el monarca. Su ausencia significaba no solamente el vacío frente a la desaparición del go-

---

o príncipe, la Revolución no tuvo más que resucitar el poder de pactar y de elaborar constituciones según se había manifestado durante la primera época de la colonización. La única pero decisiva diferencia existente entre los establecimientos de América del Norte y las restantes empresas coloniales consistió en que los emigrantes británicos habían insistido, desde el primer momento, en que se constituían en «cuerpos políticos civiles» (Arendt, 2004: 228).

4 La invasión napoleónica, como lo señala un historiador, fue “rechazada por la inmensa mayoría de los españoles e hispanoamericanos en nombre de valores que, en lo esencial, son los de una sociedad tradicional” (Guerra, 1994: 43). Pero esa observación debe ser necesariamente matizada cuando se considera que una de las consecuencias de ese rechazo fue la convocatoria a las Cortes en Cádiz y la expedición de una constitución de carácter innegablemente liberal. Es evidente que la ruptura del orden monárquico-absolutista provocó reacciones muy diferentes en España y en las colonias americanas. En la primera alentó las tendencias liberales (y hasta cierto punto republicanas), mientras que en las últimas fueron perdiendo terreno esas orientaciones y terminaron imponiéndose las de carácter más conservador. El liberalismo que constituía la base de la formación de las elites independentistas no se expresó en la conformación de las nuevas repúblicas, lo que no deja de llamar la atención ya que la Constitución de Cádiz tuvo aplicación en las colonias en aspectos tan importantes como la elección de autoridades locales y de representantes ante las cortes (Rodríguez, 2006: 79-88 y 140-163). Considerando ese retroceso y el retorno al absolutismo en España (a partir de 1814), se puede suponer que el tiempo de vigencia de la Constitución de Cádiz no fue lo suficientemente extenso para conformar un conjunto de personas que –parafraseando a Hanna Arendt– hubieran saboreado la felicidad pública y, por tanto, estuvieran dispuestos a convertirla en el objetivo central de su lucha.

bernante, sino fundamentalmente la pérdida de la fuente y de la materialización de la soberanía. Desaparecido el rey, solamente era posible acudir a la fuente última de la soberanía, aquella que precisamente, hasta ese momento, la encarnaba él, esto es, a la nación o al pueblo, como quiera que se entendieran estos términos<sup>5</sup>. En apenas dos años, entre 1808 y 1810, “a causa de la desaparición del rey y para manifestar el rechazo al usurpador, la resistencia española y la lealtad americana solo podían recurrir a la soberanía de la nación, del reino, del pueblo, para legitimar su accionar” (Guerra, 1994: 44). Las juntas de gobierno, constituidas en los países latinoamericanos como reacción ante la invasión napoleónica, “justificaron, pues, su existencia fundándose en el derecho natural (que autoriza a defenderse a toda comunidad atacada), y en los derechos antiguos del reino, nacidos de la relación *pactista* que fijaba los vínculos entre el rey y la nación” (Demélas, 2003: 132, cursiva en el original).

De un momento para otro, los países latinoamericanos se encontraron ante la dura tarea de construir Estados, de demarcarles espacial y territorialmente, de establecer las estructuras y las instituciones que deberían gobernarlos y, sobre todo, de proporcionarles las bases de su legitimidad. Se hacía necesario construir la *estatalidad*, reemplazando con la voluntad y la imaginación el proceso del que debió surgir. Cabe considerar que la construcción del Estado nacional es un proceso que exige resolver el problema de la soberanía tanto *hacia afuera* como *hacia adentro*. Hacia afuera, en el sentido de que debe insertarse en el mundo como un ente político que cuente con las condiciones apropiadas para obtener el reconocimiento de la comunidad internacional. Hacia adentro, en tanto es necesario institucionalizar la autoridad estatal en términos políticos, jurídicos, económicos e incluso simbólicos. En la primera dimensión se debe materializar la soberanía del Estado frente a sus pares en el contexto internacional, bajo lo que algunos autores denominan la externalización del poder (Oszlak, 1978: 12). En la segunda dimensión se requiere definir la

---

5 Otra posibilidad habría sido encontrar un reemplazo para el rey, lo que únicamente era factible por medio de la sucesión (inviabile en ese momento a causa de la crisis abierta entre Carlos IV y Fernando VII en España) o por la designación de un rey en las colonias. Esta última opción significaba hacerse cargo de la situación al margen de la metrópoli, lo que ponía, de todas maneras, al tema de la soberanía en el centro del debate.

fuerza última de la legitimidad del Estado como instancia política que detenta el monopolio de la fuerza (Weber, 1972: 83; Tilly, 1992: 149-150; Skinner, 2003: 57)<sup>6</sup>.

Las luchas por la independencia, que ocuparon casi una década y media, así como la crisis de la metrópoli española, fueron creando las condiciones favorables para la construcción de la dimensión externa (Halperin, 1970; Santana y Pérez, 1979). Ciertamente, como se verá más adelante, buena parte de los problemas de ese ámbito subsistió hasta bien entrado el siglo XX, pero no cabe duda de que fue el menos problemático de los dos temas centrales que debían enfrentar los nuevos países. El desafío fundamental se encontraba en la dimensión interna, donde se debía establecer la autoridad estatal —o, dicho de otra manera, constituir el Estado como único portador legítimo de la autoridad política—, por un lado, y definir el sujeto de la soberanía, por otro lado. La fórmula para lograr esos dos objetivos era una sola y se encontraba en el gobierno representativo. Por medio de éste se podía identificar al pueblo o a la nación como el sujeto de la soberanía<sup>7</sup>. En el mismo acto y con el mismo instrumento era posible atribuirle al Estado el carácter de resultado de una construcción social —su condición de producto de un *pacto de sujeción*, como sostenía el contractualismo— que era la condición imprescindible para su legitima-

6 Es interesante destacar el paralelismo con los hechos que se desarrollaban en buena parte de los países europeos en ese momento dentro del proceso de sustitución de las monarquías absolutistas (Guerra, 1994: 40), y no estaba exento de sus influencias así como de las que venían desde la reciente experiencia norteamericana (Dietrich, 1945).

7 Al parecer, históricamente en los países latinoamericanos se tomaron como sinónimos para este efecto al pueblo y a la nación. Por ello, en las constituciones se atribuye indistintamente la soberanía al uno o a la otra como si fueran términos intercambiables. Como una muestra de esto, se puede ver que las constituciones bolivianas de 1831, 1834, 1839, 1851, 1861, 1868 y 1878 reconocen a la nación como la depositaria de la soberanía, en tanto que las de 1826, 1843, 1938, 1945, 1947 y 1967 reconocen al pueblo como el sujeto. En Ecuador la asignan a la nación las constituciones de 1843, 1851, 1869, 1878, 1884, 1897, 1906 y 1946, mientras que se la atribuyen al pueblo las de 1845, 1852, 1861, 1929, 1945, 1967, 1978 y 1998 (la de 1830, la primera de su historia como Estado independiente, no contiene una definición al respecto). En Perú se asigna la soberanía a la nación en las constituciones de 1823, 1828, 1856, 1860, 1867 y 1920, en tanto que se la atribuye al pueblo en las constituciones de 1826, 1933, 1979 y 1993 (mientras las de 1834 y 1839 no contienen una disposición al respecto). Por consiguiente, en estos tres países no hay una secuencia histórica que pueda explicar el paso de una a otra concepción, lo que puede ser un indicador de la indiferencia frente a conceptos que los consideraban intercambiables.

ción<sup>8</sup>. Sin embargo, el requisito fundamental para que esa fórmula arroje los resultados esperados es la materialización de sus postulados básicos, esto es, su establecimiento en la realidad concreta. Se requería, por tanto, algo más que las disposiciones que se incluyeron indefectiblemente en sus respectivas Constituciones.

Si se toman como atributos mínimos del Estado a la externalización de su poder, la capacidad de ejercer su control en todo el territorio nacional, la consolidación de su autoridad, la materialización en un entramado institucional dotado de efectividad para el cumplimiento de sus funciones y la capacidad de convertirse en el elemento en que se materializa el sentimiento de pertenencia a la nación (Oszlak, 1978: 13), se puede concluir que en la mayoría de países de América Latina apenas se dieron pasos mínimos en cada uno de esos campos a lo largo de más de un siglo y medio<sup>9</sup>. Como se ha dicho antes, los Estados pudieron tempranamente externalizar su poder, sin que ello signifique que no existieran retrocesos o, incluso, grandes vacíos en ese campo<sup>10</sup>. El control de todo el territorio

- 8 Según la corriente que se deriva de Locke al pacto de sujeción le antecede un pacto social, el acuerdo de los individuos para vivir conjuntamente (Locke, 1983: 74-87). El pacto de sujeción expresa el sometimiento de esos individuos, ya unidos en sociedad, a un poder común, reconocido como legítimo. “El primer pacto transforma una ‘multitud’ en un ‘populos’, el segundo un ‘populos’ en una ‘civitas’” (Bobbio, 1997: 94)
- 9 Tilly (1992: 149-150) destaca las siguientes como actividades mínimas del Estado: a) construir el Estado (en el sentido de “atacar y vigilar a rivales y contrarios dentro del territorio reclamado por el Estado”; b) hacer la guerra (“atacar a los rivales fuera del territorio ya exigido por el Estado”); c) protección (“atacar y vigilar a los enemigos principales del gobernante, tanto fuera como dentro del territorio reclamado por el Estado”); d) extracción (“extraer de la población subordinada los medios para construir el Estado, hacer la guerra y proteger”); e) arbitraje (“dirimir con autoridad las disputas entre los miembros de la población subordinada”); f) distribución (“intervención en el reparto de bienes entre los miembros de la población subordinada”); g) producción (“control de la creación y transformación de bienes y servicios entre los miembros de la población subordinada”).
- 10 Uno de esos vacíos se encuentra en la definición de los límites nacionales que, a pesar de ser un paso sustancial para la externalización del poder, fue un proceso inacabado en varios países casi hasta fines del siglo XX. Perú y Bolivia definieron sus límites en 1842, después de una breve guerra. En la Guerra del Pacífico (1879-1884), en contra de Chile, Perú perdió parte de su territorio costero y Bolivia todo su litoral. Como consecuencia de la Guerra del Chaco (1932-1935) contra Paraguay, Bolivia perdió parte de su territorio oriental. Anteriormente, bajo la presidencia de Melgarejo (1864-1871), este país había cedido territorios a Brasil y Chile. Ecuador fijó sus límites con Colombia en 1904 y con Perú en 1998 (con este último país, después de enfrentamientos bélicos en 1941, 1981 y 1995).

nacional y la construcción de un entramado institucional dejan aún en el momento actual un saldo deficitario si se toma como indicadores a la implantación de instituciones estatales que puedan encargarse efectivamente de la administración, la presencia del poder judicial en todas las circunscripciones administrativas, la existencia de infraestructura vial y de comunicaciones y la disponibilidad de servicios de educación, salud y de seguridad ciudadana. La consolidación del Estado como elemento simbólico al que confluyen los sentimientos de pertenencia colectiva encontró también, incluso hasta el momento actual, serias deficiencias<sup>11</sup>. En síntesis, la construcción del Estado nacional ha sido un proceso azaroso, lleno de dificultades y aún inacabado.

## El desafío de la ciudadanía

Si la construcción del Estado, en los términos planteados en las páginas anteriores, fue compleja y aún permanece inconclusa, la de la ciudadanía fue aún más difícil y menos satisfactoria en términos de sus resultados. Los países latinoamericanos nacieron a la vida republicana bajo regímenes que no reconocían la condición ciudadana de la mayor parte de la población. Al contrario, constitucional y legalmente se establecieron exclusiones en lo civil, en lo político y en lo social<sup>12</sup>. La exclusión jurídica de los indígenas —que para ese momento constituían la mayoría de la población en cada uno de los países— de las mujeres, de los iletrados y de los negros,

---

11 El Estado nacional es cuestionado en la actualidad desde las reivindicaciones regionales, autonomistas y étnicas en varios países del continente.

12 Las Constituciones con que iniciaron su vida como Estados independientes establecían requisitos muy rígidos (y en todas ellas muy similares) para acceder a los derechos de ciudadanía. La constitución boliviana del año 1826 (artículo 14) determinaba que se requería ser boliviano de nacimiento, ser casado o mayor de 20 años, saber leer y escribir y tener algún empleo, industria o profesar alguna ciencia o arte, sin sujeción a otro en clase de sirviente doméstico. La ecuatoriana de 1830 (artículo 12) reconocía como ciudadanos a los casados o mayores de 22 años, o a quienes tuvieran una propiedad raíz, valor libre de 300 pesos, o que ejercieran alguna profesión o industria útil sin sujeción a otro como sirviente doméstico o jornalero y que supieran leer y escribir. La de Perú de 1826 tenía como requisitos ser peruano, estar casado o ser mayor de 25 años, saber leer y escribir, tener algún empleo o industria o profesar alguna ciencia o arte sin sujeción a otro en clase de sirviente doméstico. Como se verá más adelante, varias de estas condiciones, claramente limitantes, se mantuvieron hasta mediados del siglo XX.

así como de quienes no poseyeran patrimonio propio y que trabajaran en relación de dependencia, fue la base de las repúblicas oligárquicas que tuvieron vigencia, por lo menos, hasta mediados del siglo XX. La persistencia de un ordenamiento excluyente a lo largo de la mayor parte de la historia de estos países dio firmeza a opiniones que sostenían (si bien es cierto refiriéndose al caso peruano, pero que podrían ser extendidas a la mayoría del continente) que “no ha existido un corte histórico desde el siglo XVI que haya significado un *momento nuevo y diferente* en su formación social” (Cotler, 1978:15, cursiva en el original)<sup>13</sup>. En síntesis, existieron vacíos en el reconocimiento de la ciudadanía universal, en todos sus niveles –civil, político y social–, que aún no han sido solucionados en su totalidad.

La conformación de regímenes excluyentes obedeció a muchas causas, la mayor parte de ellas vigentes desde la sociedad colonial, que no cabe abordar aquí<sup>14</sup>. Interesa comprender los efectos jurídicos y políticos del reconocimiento limitado de la ciudadanía. A pesar de que constitucionalmente se estableció la igualdad ante la ley, en el mismo cuerpo constitucional se la dejó prácticamente sin efecto cuando se establecieron los requisitos para el ejercicio de la ciudadanía. Como se vio antes, ella estaba condicionada a la situación económica, el estado civil, la situación laboral y el grado de instrucción. Lo sorprendente es que esas condiciones se aplicaban no solamente a la ciudadanía política, como podría suponerse en el marco de un régimen de sufragio limitado, sino que se hacían extensivas también a la ciudadanía civil (y obviamente a la social, que ni siquiera se planteaba como posibilidad)<sup>15</sup>. Por consiguiente, no sólo se res-

---

13 Una visión ensayística sobre el mismo caso peruano destaca la condición de *multitud* –y no de ciudadanía– de la sociedad en la participación política (Basadre, 1980: 113 y siguientes). La ausencia del concepto de ciudadanía a lo largo de todo ese texto es una expresión de la inexistencia de esa condición en términos políticos y jurídicos, y no se la puede atribuir únicamente a la perspectiva analítica del autor. Véase también Klarén (2008: 255-297).

14 De la abundante literatura al respecto cabe destacar el enfoque de Todorov (1987: 158-159), que indaga sobre los orígenes de la concepción excluyente y la manera en que ésta condicionó el marco legal que se fue construyendo a lo largo del período colonial.

15 Un minucioso análisis para el caso ecuatoriano se encuentra en Prieto (2004), que ofrece una visión de conjunto de las condiciones reales de la ciudadanía desde fines del siglo XIX hasta mediados del siglo XX. Puede ser discutible, sin dejar de ser sugerente, la atribución del origen de la exclusión a una contradicción entre los deseos de igualdad jurídica de las élites y su pro-

tringían los derechos políticos, sino que se hacía lo mismo con las libertades y las garantías civiles que, en términos estrictos, solamente eran reconocidas para una minoría.

Si se toma como referencia conceptual al trabajo clásico de Marshall, se entra en la división clásica de las tres formas de ciudadanía, civil, política y social, que aluden a los diversos niveles en que se materializa el reconocimiento del individuo como sujeto de derechos. En esta perspectiva, la ciudadanía civil “se compone de los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia (...) Las instituciones directamente relacionadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia” (Marshall, 2007: 22-23). La ciudadanía política es “el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros. Las instituciones correspondientes son el parlamento y las juntas del gobierno local” (2003: 23).

La ciudadanía “social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad. Las instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales” (Marshall, 2007: 23).

Como es ampliamente conocido, Marshall sugirió un desarrollo cronológico acumulativo de estos derechos, que se habrían ido definiendo (en Europa o, con mayor precisión, en el Reino Unido) a lo largo de los siglos XVIII, XIX y XX. Independientemente de que el reconocimiento de los derechos correspondientes no hubiera ocurrido dentro de esa secuencia, en la que cada tipo de ciudadanía se habría desarrollado en el orden mencionado, lo que importa aquí es la especificidad de cada uno

---

fundo miedo social. “La suspicacia entre ese sector de la sociedad y las imágenes de una raza peculiar e inferior confluyen en (...) el ‘liberalismo del temor’. Más aún, (...) el liberalismo del siglo veinte, temprano en el Ecuador, construyó un complejo de gobernabilidad que pospuso los derechos ciudadanos para los indígenas” (Prieto: 31). Este aplazamiento de los derechos parece haberse mantenido hasta mediados del siglo, cuando era fácil comprobar que las leyes vigentes obligaban a que la población “blanca” votara, mientras impedían que lo hicieran los “indios, cholos, montubios y negros” (Blanksten, 1951: 74).

de ellos y sus respectivos requisitos institucionales<sup>16</sup>. En este sentido, la ciudadanía civil se expresa en el Estado de derecho, esto es, en el complejo entramado institucional que asegura la igualdad ante la ley, vale decir en el reconocimiento del individuo como un sujeto de derechos básicos<sup>17</sup>. Por su parte, la ciudadanía política se expresa en la democracia, entendida básicamente como el reconocimiento del individuo como sujeto de los derechos políticos de elegir y ser elegido. Finalmente, la ciudadanía social se expresa en el Estado social de derecho o, con mayor precisión, en el Estado de bienestar, que garantiza el reconocimiento del individuo como sujeto de los derechos sociales.

A la luz de estos elementos cabe retornar a la realidad latinoamericana en este aspecto. Una primera constatación es que, a diferencia de lo sugerido por Marshall, aquí no se pueden identificar períodos en que se hubiera materializado cada uno de los tipos de ciudadanía. Más bien, en diversos momentos fue necesario enfrentar la instauración de todos ellos a un mismo tiempo. El mismo inicio de su vida republicana fue una muestra de ello, cuando cada país debió establecer los alcances de los derechos y de las libertades en cada uno de los campos. Las revoluciones liberales de finales del siglo XIX y comienzos del XX fueron otras oportunidades en este sentido (Mahoney, 2001; Prieto, 2004). Así mismo, la instauración de regímenes democráticos en la mayor parte de países, a partir del final de la década de los setenta, debió enfrentar el problema en su totalidad. Por ello, el camino hacia el pleno reconocimiento de los derechos de ciudadanía en sus tres manifestaciones ha sido lento, irregular y lleno de retrocesos.

---

16 Marshall advierte sobre los riesgos y las imprecisiones de esta cronología cuando sostiene que al “asignar a cada uno de los períodos formativos de los tres elementos de la ciudadanía a un siglo distinto (...) se solapaban de modo considerable los dos últimos”. Antes ya había dicho que hay “que tratar estos períodos con una razonable elasticidad, y hay cierto solapamiento evidente” (Marshall, 2007: 26 y 31).

17 Como se verá más adelante, en América Latina se le ha dado poca importancia al tratamiento conceptual y político del estado de derecho. Generalmente –de manera especial en las últimas décadas, a partir de la ola democratizadora– se lo ha subordinado a la democracia, sin diferenciar a ésta como régimen político y a aquel como el orden jurídico necesario para su desarrollo. Aparte de algunos trabajos recientes, como los de O’Donnell (1999; 2002) y de Nun (2002), se puede sostener que no se encuentran los equivalentes de los *Federalist Papers* (Hamilton, Jay y Madison, 1937) que tuvieron un papel de primera importancia en Estados Unidos.



Una segunda constatación en este sentido es que, en términos de la formalidad jurídica, estos derechos solamente se materializaron con la apertura de los actuales procesos democráticos, es decir, a fines de la década de los setenta y comienzos de la década de los ochenta del siglo XX. La eliminación de las exclusiones marcaron el quiebre con una larga historia de más de ciento cincuenta años. Si bien es cierto que paulatinamente se habían reducido e incluso eliminado los requisitos que hacían referencia a la condición económica, al estado civil y a la situación laboral, hasta ese momento, en muchos países, se había mantenido el del grado de alfabetización.

La tercera constatación alude al predominio de la ciudadanía política sobre las otras dos formas y, de manera especial, sobre la civil. Dentro del ordenamiento constitucional y legal de cada uno de los países se reconocían los derechos civiles y políticos para el conjunto de la población. Para esto se acudía a la fórmula de igualdad ante la ley y al reconocimiento del derecho a elegir y ser elegido, que invariablemente ocupaban un lugar de importancia en las disposiciones constitucionales. Sin embargo, como se vio antes, los requisitos que se establecían para “entrar en el goce” de esos derechos –como rezaban las constituciones– los limitaban significativamente. Las condiciones definidas para el ejercicio de los derechos políticos, esto es, para elegir y ser elegidos, se hacían extensivas a la esfera de los derechos civiles, comenzando por el acceso a la justicia y por la libertad de trabajo y contratación. La historia de la mayoría de países latinoamericanos a lo largo del siglo XX es rica en análisis y testimonios de esta situación (Mariátegui, 1975; Quintero y Silva, 1990; Basadre, 1980; Klarén, 2008; Demélas, 2003; Lavaud, 1998; Linke, 1954). Adicionalmente, a esta exclusión jurídica explícita se añadía la que se realizaba en la vida cotidiana, expresada bajo múltiples formas de discriminación que se constituyeron en prácticas rutinarias aceptadas por el conjunto de la población<sup>18</sup>. Las limitaciones establecidas para el ejercicio de la ciudada-

---

18 La literatura –la novela, el cuento, la poesía– e incluso buena parte de las canciones populares constituyen buenos referentes de la importancia de la marginación y de su percepción. Corrientes como el indigenismo, el costumbrismo y la novelística urbana indagaron en este campo con posibilidades que, muchas veces, le están negadas a la visión académica especializada. Al respecto véase Cueva (1969), Vich (2003), Ibarra (1992), Almaraz (1981). Por otra parte, la utilización, de manera generalizada, en algunos países del término *indio* como insulto o como peyorativo es una expresión de los contenidos más profundos de la discriminación y de la exclusión.

nía política se generalizaron a todo el ámbito de la condición ciudadana, lo que constituyó un obstáculo muy grande para la instauración no solamente de regímenes democráticos sino también de Estados de derecho.

Finalmente, se puede constatar también que, de las tres formas de ciudadanía, la social fue la más rezagada y la que recibió menor atención a lo largo de toda la historia republicana. Solamente en un pequeño grupo de países (Uruguay, Chile, Costa Rica y en menor medida Argentina) estuvo presente la preocupación por instaurar algo que pudiera parecerse a los Estados de bienestar que se conformaron en Europa en la segunda posguerra. Los derechos sociales no aparecieron como tales por lo menos hasta la conformación de regímenes democráticos, e incluso en algunos países ni siquiera se presentaron en esos momentos. Se puede afirmar que en la mayoría de los casos no se ha implantado una clara concepción de derechos sociales y que, más bien, ha prevalecido la visión de un paternalismo estatal o de la solución de mercado para la satisfacción de las necesidades de educación, salud, previsión y seguridad social, entre otras<sup>19</sup>.

En síntesis, la instauración de las tres formas de ciudadanía es un proceso inacabado y deficitario en la mayoría de países latinoamericanos. La constitución de estados de derecho, de democracia y de estados de bienestar, para garantizar los derechos civiles, políticos y sociales, respectivamente, es una materia pendiente en la mayor parte de la región. Aunque se han producido avances de mucha importancia en cada uno de esos niveles, y en particular en la construcción de regímenes democráticos, resulta evidente que es un camino inacabado y que deja un fuerte saldo en contra. Esa realidad es la que, en gran medida, se encuentra en la base de los problemas que enfrentan muchos de esos países en la actualidad y que aparecen como serios cuestionamientos a sus respectivos ordenamientos políticos. Las constantes y crecientes manifestaciones de insatisfacción con la política, que se reflejan en sondeos de opinión (Latinobarómetro, Lapop, Polilat), devienen de esa *ciudadanía de baja intensidad*, como fue acertadamente calificada (Torres Rivas, 1991). Esa insatisfacción se mani-

---

19 La implantación de una economía de mercado –entendida en muchos casos como la ausencia total de controles y regulaciones– durante las décadas de los ochenta y noventa, significó un retroceso de lo poco que se había avanzado en varios países en términos de los derechos sociales.

fiesta también, de manera mucho más dramática por las consecuencias que acarrea, en la elección de *outsiders* y de candidatos antisistema a los cargos de mayor importancia política, que es un fenómeno que ha ido cobrando fuerza a lo largo de los últimos años. Si bien es verdad que en todo esto intervienen factores coyunturales o del momento, no es menos cierto que entre los aspectos de fondo se debe considerar a ese carácter deficitario de la ciudadanía.

### Estado, ciudadanía y democracia

La ola democratizadora de los setenta y los ochenta obligó a abordar frontalmente la relación entre Estado y ciudadanía. La construcción de regímenes democráticos exigía respuestas no solamente en el plano del régimen político, sino también en el nivel de los derechos ciudadanos. Las condiciones internas de cada país obligaban a enfrentar este aspecto de manera integral. Las nuevas democracias no podrían ser formas disminuidas, como habían sido las que se establecieron en intentos anteriores y que, precisamente por su incapacidad para satisfacer las necesidades de la población, no pudieron asentarse sobre cimientos fuertes. Con muy pocas excepciones, las democracias anteriores a esta etapa solamente cumplieron con los requisitos *políticos* básicos de este tipo de régimen, mientras dejaron de lado los aspectos relativos a los derechos *civiles y sociales*<sup>20</sup>.

Esta situación lleva a indagar en la relación entre la democracia, por un lado, y el Estado de derecho y el Estado de bienestar, por otro lado. Esta reflexión tiene enorme importancia en el estudio de la mayoría de los países latinoamericanos, ya que las dificultades para establecer la primera

---

20 Las excepciones se reducen en la práctica a los tres países mencionados antes, esto es, Uruguay, Chile y Costa Rica, que tempranamente consolidaron las bases tanto para el Estado de derecho como para (con muchas limitaciones, por cierto) el Estado de bienestar. No hay estudios que lo demuestren, pero se puede sostener que la permanencia relativamente larga de regímenes democráticos en estos países se debió, en gran medida, a la instauración de Estados de derecho y a la implantación de un conjunto de políticas sociales que los acercaron a la definición de Estados de bienestar (BID, 2006). Las experiencias democráticas de los demás países se redujeron generalmente a la implantación (bastante restringida) de las libertades políticas sin prestar mayor atención a los otros derechos ciudadanos.

se derivan en gran medida –junto a otros factores, por cierto– de la debilidad de los últimos. La ausencia de un marco sólidamente definido de libertades, derechos y garantías es un factor que pesa decisivamente a la hora de constituir un régimen democrático<sup>21</sup>. Sin la igualdad jurídica que se expresa en el estado de derecho es absolutamente imposible instaurar un régimen político que se asiente sobre la participación popular en la construcción del poder. La condición básica e insustituible para que esa participación sea efectiva y no solamente una ficción es precisamente la igualdad de condiciones en el plano de los derechos y las libertades civiles<sup>22</sup>. Así mismo, la ausencia de un conjunto de políticas sociales que asegure la igualdad de oportunidades para toda la población (algo que no puede ofrecer por sí solo el mercado), conspira seriamente en contra de la democracia entendida como un orden que se asienta en el principio de la igualdad ciudadana.

Ninguna de esas dos condiciones estuvo presente en los diversos intentos que se hicieron para establecer regímenes democráticos en etapas anteriores. La igualdad ante la ley, el respeto a los derechos básicos del ser humano, así como el acceso garantizado a los servicios sociales no formaron parte de la agenda de democratización o figuraron, en el mejor de los casos, como declaraciones de orden general sin llegar a su materialización efectiva. Se trató, por tanto, de democracias incompletas y muy vulnerables en tanto no aseguraban las libertades y los derechos ciudadanos. En la mayor parte de los países estos regímenes lograron establecer cierto es-

---

21 Es relativamente escasa la producción académica sobre la relación entre democracia y Estado de derecho en el caso concreto de América Latina. Aunque ese condicionamiento mutuo está implícito en las definiciones mínimas o procedimentales de democracia (Schumpeter, 1996; Dahl, 1989; 1991), solamente en pocas ocasiones aparece de manera explícita (Linz, 1998; Linz y Stepan, 1996). La condición actual de los regímenes democráticos como democracias liberales ha hecho perder, hasta cierto punto, las especificidades de ambos términos, así como su particular trayectoria histórica (Bobbio, 1992: 45-48; 1997: 123-138).

22 Este rasgo fue destacado tempranamente por Tocqueville en el primer análisis empírico de una democracia. Es ilustrativo al respecto su planteamiento acerca de la incidencia de la ley de sucesión sobre la igualdad, considerada esta última como la condición básica de la democracia en el plano político: “Es cierto que estas leyes pertenecen al orden civil, pero deberían estar situadas a la cabeza de todas las instituciones políticas, ya que influyen de un modo increíble en el estado social de los pueblos, del que las leyes políticas no son sino la expresión” (1985: T. 1, 48). Lo mismo se puede decir de las disposiciones legales que garantizan los derechos básicos, el acceso a la justicia, o la propiedad, entre otros. Véase también Arendt (2004: 225-229).

pacio para el juego político, pero, debido a las restricciones mencionadas, terminaba por transformarse en un derecho reservado a las élites económicas y sociales (e incluso, en algunos casos, étnicas).

Para una mejor comprensión de las limitaciones que se establecieron en aquellos intentos anteriores cabe retomar el tema ya mencionado de la construcción de los Estados nacionales. Un elemento central en este sentido es que, a pesar de que Estado nacional, Estado de derecho y Estado de bienestar no son términos intercambiables, es innegable que existe estrecha relación *entre sus respectivos procesos* de constitución. Se puede afirmar que la existencia de un Estado nacional es un factor de enorme importancia para la instauración de un Estado de derecho y de un Estado de bienestar, y que, a la vez, estos últimos retroalimentan a aquel en tanto los derechos y las garantías generan demandas de mayor presencia estatal efectiva. Por consiguiente, el elemento clave viene a ser la correspondencia entre esos procesos a lo largo de un determinado período, aunque posteriormente puedan seguir caminos divergentes<sup>23</sup>. Precisamente, la ausencia de paralelismo y de contemporaneidad entre esos procesos en el desarrollo histórico de los países latinoamericanos es uno de los elementos que explican las carencias y vacíos tanto en lo que se refiere al Estado nacional como al Estado de derecho y al Estado de bienestar.

Sin un Estado nacional plenamente constituido y con un Estado de derecho que no lograba superar la dimensión de algunas disposiciones constitucionales de carácter general y, a la vez, con políticas sociales que no llegaban a constituir un conjunto armónico y estable, era prácticamen-

---

23 Es importante subrayar la importancia de la simultaneidad de los procesos de formación ya que después de constituidos pueden seguir caminos diferentes. En efecto, un régimen autoritario puede instaurarse en un país que logró previamente constituir aceptablemente un Estado de derecho sin que ello afecte al Estado nacional, como ocurrió en Chile y Uruguay. En sentido contrario, con el transcurso del tiempo puede entrar en crisis el Estado nacional sin que eso signifique la destrucción del Estado de derecho, como ocurrió en la antigua Checoslovaquia (que en cuanto instauró su Estado de derecho dio fin al Estado nacional previamente existente). Por otra parte, es preciso destacar que “El término Estado nacional, lamentablemente, no por fuerza significa *nación*-Estado, un Estado cuyos pobladores comparten una fuerte identidad lingüística, religiosa y simbólica” (Tilly, 1992: 21, cursiva en el original). Esto es muy importante en el análisis de las sociedades plurales o heterogéneas, que desplaza la reflexión al plano de los Estados plurinacionales y pone en cuestión a la nación-Estado sin que ello afecte al Estado nacional y al Estado de derecho.

te imposible que la ciudadanía pudiera tener vigencia en sus tres dimensiones básicas. Por tanto, existían serias restricciones para la construcción de regímenes democráticos. De manera especial, cabe reiterar, en primer lugar, que las restricciones a la ciudadanía civil establecieron una situación de exclusión de la mayor parte de la población en términos de protección de sus derechos básicos y de sus libertades, especialmente en lo que se refiere a la libertad de trabajo, al acceso a la justicia y al trato igualitario en los asuntos públicos. En segundo lugar, en el plano de la ciudadanía social apenas se dieron algunos pasos de importancia desde la tercera década del siglo XX, cuando se sentaron las bases de los servicios de educación, salud y seguridad social. Sin embargo, fue necesario esperar hasta fines del siglo para poder asegurar que se estaban logrando las metas de la universalización de estos servicios y la implantación de otros (como los de seguridad ciudadana), aunque siempre en niveles incipientes e insatisfactorios. En tercer lugar, y de manera hasta cierto punto diferente de –e incluso contraria a– las otras dos formas, la ciudadanía política convocó de mayor manera al debate público. La propia necesidad de legitimar al Estado por medio de su transformación en la expresión de la voluntad del pueblo o de la nación, obligaba a buscar los recursos y los procedimientos por los cuales pudiera hacerse efectiva esa condición. El tema de la representación se colocaba, de esta manera, en el centro de la preocupación de las elites políticas, aún por encima de sus propias convicciones que, más bien, se movían –y seguirían moviéndose durante largo tiempo– dentro de “una lógica patricia” (Guerra, 1994: 50)<sup>24</sup>.

---

24 Esta contradicción se hizo evidente en un momento tan temprano como es el Congreso de Angostura de 1819, cuando Simón Bolívar, el icono de la independencia americana, después de sostener que “solo la democracia (...) es susceptible de una absoluta libertad”, advertía que “Poniendo restricciones justas y prudentes en las asambleas primarias y electorales, ponemos el primer dique a la licencia popular, evitando la concurrencia tumultuaria y ciega que en todos tiempos ha imprimido el desierto en las elecciones y ha ligado por consiguiente, el desierto a los Magistrados y a la marcha del Gobierno; pues este acto primordial es el acto generativo de la libertad o de la esclavitud de un pueblo” ([www.ensayistas.org/antologia/XIXA/bolivar/bolivar2.htm](http://www.ensayistas.org/antologia/XIXA/bolivar/bolivar2.htm)). Fue una posición que mantuvo una vez lograda la independencia, cuando en 1824 propuso la presidencia vitalicia para el Perú y para Bolivia (Demélas, 2003: 320; Rodríguez, 2006: 173-186). Esta concepción restrictiva se había expresado ya en la constitución grancolombiana de 1821, que en su artículo 10 señalaba que “El pueblo no ejercerá por sí mismo otras atribuciones de la soberanía que la de las elecciones primarias”, unas elecciones que, por cierto,

La representación, esto es, la necesidad de dotarle al Estado de la legitimidad popular debía realizarse en un medio adverso, caracterizado por las restricciones de las libertades civiles, por un lado, y por los temores a la acción directa de los sectores populares, por otro lado. De esta manera, esa legitimidad tenía pocas posibilidades de concretarse ya que, al no caminar decididamente en la constitución de la ciudadanía, tanto civil como política, se hacía imposible contar con el sujeto que debía encarnar la soberanía a la que se aludía en los textos constitucionales. De esa manera, se cerró sistemáticamente el paso a la constitución plena de la ciudadanía y con ella a las posibilidades de establecer regímenes democráticos sólidos y estables. La igualdad ante la ley y el derecho a participar en la conformación del poder político fueron largamente postergados, e incluso no se puede decir que en la actualidad se los haya establecido plenamente<sup>25</sup>. De esta manera, se dibujaba un círculo, ya que los vacíos en el proceso de construcción del Estado nacional impedían avanzar en la constitución de la ciudadanía, a la vez que el carácter incipiente de ésta se transformaba en un obstáculo para aquel proceso.

En estas condiciones, resultó muy difícil –e incluso imposible por un largo tiempo– establecer regímenes democráticos. Las deficiencias en la configuración plena de la ciudadanía –expresadas sobre todo en las limitaciones de las libertades y los derechos básicos y en las restricciones al sufragio– se encontraban en la base de los regímenes que se conformaron

---

se realizaban bajo las restricciones señaladas antes. Manin (1998: 166) asegura que “el debate americano [se refiere a Norteamérica, SP] de 1787 fue, entonces la última ocasión en la que se consideró la posible presencia de rasgos aristocráticos en sistemas apoyados en elecciones libres de la elección”. De acuerdo a las palabras de Bolívar y por lo señalado antes, no fue la última vez y más bien los sudamericanos –seguidores en buena medida de la revolución norteamericana– retomaron esa concepción. Todo esto obliga a poner nuevamente atención en el debate sobre la soberanía y el escaso espacio para las tendencias liberales, mencionado al inicio de este texto.

- 25 Se podría suponer que los procesos de reforma constitucional impulsados en varios países se orientarían fundamentalmente a solucionar este problema. Sin embargo, como se verá más adelante, la mayor parte de esos esfuerzos se han centrado más bien en el campo de lo político, en tanto que en el campo de los derechos civiles ha predominado una visión extremadamente general, abundante en el reconocimiento de derechos pero carente de toda posibilidad de aplicación práctica. Los casos más evidentes de esta tendencia son los que se encuentran en las Constituciones de Bolivia y Ecuador recientemente elaboradas. En la de Ecuador se llega a detallar cada uno de los sujetos portadores de derechos específicos, lo que no hace sino debilitar el carácter universal que ellos deben tener y abre la puerta a múltiples interpretaciones.

a lo largo del siglo XX y que, aun cuando se asumiera un estándar *retrospectivo*, difícilmente podrían ser caracterizados como incluyentes y capaces de reconocer la condición ciudadana de todos los habitantes de cada país, mucho menos como democráticos<sup>26</sup>. El reconocimiento parcial o limitado de la condición ciudadana fue el obstáculo central para que se pudieran sentar las bases de futuros regímenes democráticos. Desde esta perspectiva, es posible afirmar que el fracaso de los reiterados intentos por establecer regímenes democráticos encuentra buena parte de su explicación en la ausencia de un proceso histórico de construcción de ciudadanía, con todo lo que ello implica.

La diferencia con las democracias establecidas desde finales de los setenta y comienzos de los ochenta se encuentra precisamente en la atención que se puso, por lo menos, en uno de estos elementos. En efecto, en la mayor parte de países los procesos de construcción de regímenes democráticos estuvo acompañado de –incluso en buena parte de ellos supeditado a– la instauración de Estados de derecho. La importancia otorgada a los derechos humanos en los países del Cono Sur y de Centroamérica es la expresión más clara de esa tendencia. El objetivo fundamental del retorno a la democracia (o de su instauración en muchos casos) fue el establecimiento de las libertades, los derechos y las garantías fundamentales, aún por encima de los derechos políticos<sup>27</sup>. Esto últimos eran vistos, más bien, como una vía hacia los primeros, como la condición que permitiría alcanzar los objetivos de fondo. Era, por consiguiente, una perspectiva radicalmente diferente a la que había predominado en las ocasiones anteriores<sup>28</sup>.

---

26 La necesidad de situarse en los estándares propios de cada período (la utilización de un *estándar retrospectivo*) para el análisis de la democracia ha sido propuesto por Mainwaring, Brinks y Pérez-Lián (2001: 40) como una forma de evitar el *anacronismo* que se deriva de la aplicación de criterios contemporáneos a épocas anteriores.

27 Cabe recordar que los actores fundamentales en los procesos de democratización en los países del Cono Sur fueron las organizaciones de defensa de los derechos humanos, conformadas fundamentalmente para indagar por los detenidos-desaparecidos. En Centroamérica también desempeñaron un papel fundamental en el proceso de pacificación, especialmente en Guatemala y El Salvador.

28 La construcción de Estados de bienestar fue el elemento ausente o, al menos, de segundo orden en este proceso. Quizás una de las pocas excepciones se encuentra en la propuesta de campaña del presidente argentino Raúl Alfonsín, que sostenía que “con la democracia se come, con la democracia se educa, con la democracia se estudia”. Adicionalmente, la posibilidad de transitar por ese camino se cerró para buena parte de los países por la adopción acrítica de políticas de



Esta diferencia hace de las democracias contemporáneas de América Latina algo más complejo que lo que encuentran en ellas las apreciaciones críticas. La calificación de *formales*, que ha sido ampliamente utilizada para descalificarlas, no tiene en cuenta la realidad que se encuentra detrás de los procesos de constitución ni los antecedentes históricos que llevaron hasta la situación actual. Tampoco atienden a aspectos básicos de la definición de democracia que demuestran que la acusación de formalismo no tiene asidero alguno. Aún más, esos aspectos constitutivos del concepto de democracia llevan, más bien, a la conclusión contraria, esto es, que en la mayor parte de América Latina existe una carencia de formalismos democráticos<sup>29</sup>. Esa crítica se asienta sobre el desconocimiento de los elementos básicos del concepto de democracia, lo que obliga a desarrollar una breve reflexión al respecto.

En primer lugar, es necesario tomar como punto de partida o como premisa básica a las libertades individuales como elemento central del concepto de democracia. De esta manera, se le reconoce en su exacta dimensión, sin caer en las visiones que se reducen estrictamente a los procedimientos ni en las que incluyen aspectos sustantivos (como la igualdad económica, la superación de la pobreza, entre otros). Esto porque en la medida en que esas libertades están garantizadas por el Estado de derecho—esto es, por un conjunto armónico de normas, disposiciones y procedimientos— se alude no solamente a la plena vigencia de las garantías individuales, sino también al imperio de la ley. De este modo, al hacer referencia al Estado de derecho se alude a la protección de los individuos como sujetos de derechos y libertades, pero también al gobierno de la ley por encima del gobierno de los hombres (Bobbio, 1997). A su vez, el so-

---

apertura de la economía, dentro de la ola neoliberal impulsada por el denominado *consenso de Washington*. La sustitución de las políticas sociales de alcance universal por los programas focalizados constituyó un retroceso en términos de formación de ciudadanía social. Esto se agudizó con la generalización de prácticas *clientelares* que, por su propia naturaleza, tienden a negar la condición de igualdad ciudadana.

29 Ocho presidentes latinoamericanos fueron destituidos entre 1992 y 2005 sin seguir los procedimientos establecidos en los cuerpos legales correspondientes, lo que puede constituir una expresión de la ausencia o, por lo menos, de la debilidad de los formalismos propios de la democracia. Otros cuatro presidentes fueron destituidos siguiendo los procedimientos establecidos (Pérez-Liñán, 2006)

metimiento del conjunto de la sociedad a la ley es el elemento básico de legitimación del orden político.

De esta manera, el núcleo del concepto de democracia no se encuentra exclusiva ni prioritariamente en los elementos propios del régimen político<sup>30</sup>. Ese elemento central se encuentra en los derechos y libertades de las personas, a la vez que en un orden político que garantice la igualdad política. Así, la competencia política, la dimensión de los derechos de sufragio, los procedimientos políticos, la capacidad de los gobernantes para ejercer sus funciones y la facultad de la ciudadanía para tomar cuentas a los mandatarios, entre otros elementos que han sido señalados como constitutivos del concepto de democracia (y que son propios del régimen político), están, necesaria e inevitablemente, precedidos por la instauración del Estado de derecho, esto es, por un régimen basado en el imperio de la ley<sup>31</sup>. Por esta vía se puede comprender de mejor manera los problemas que encontraron los países latinoamericanos en la construcción de regímenes democráticos.

Una breve revisión de los conceptos mínimos de democracia permite comprobar esa afirmación. Así, la definición acuñada por Schumpeter en la década de los cuarenta, que ha sido considerada como el arquetipo del concepto mínimo, no deja de apelar, aunque sea implícitamente, a la existencia del Estado de derecho. En efecto, a la definición de democracia como un “sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha

---

30 La crítica a las perspectivas procedimentales ha destacado esa limitación del concepto a los componentes del régimen político, pero buscando exclusivamente añadir los aspectos sustantivos a la definición. Son excepcionales las críticas que llaman la atención sobre la necesidad de incluir al Estado de Derecho en la definición (O'Donnell, 2007; 2002; Bobbio, 1985).

31 La alusión a la precedencia del Estado de derecho debe ser entendida fundamentalmente en términos del orden jerárquico conceptual, en el sentido de que la democracia es imposible sin aquel orden jurídico. Pero también debe entenderse esa expresión en su sentido temporal ya que el establecimiento de las libertades y de los derechos es una condición indispensable para la instauración de un régimen democrático. Esto, que hasta cierto punto se ha perdido de vista porque cada vez atribuimos menor importancia al proceso histórico que condujo hasta las democracias existentes en el mundo, es sin duda un elemento que no puede ser soslayado en el análisis de países como los aquí tratados. Aportes como los de Moore (1973), Rueschemeyer, Huber y Stephens (1992), Held (2001) y Sartori (1988, especialmente el tomo II), que buscan situar a la democracia en una perspectiva histórica, requieren ser continuados a la luz de lo que se ha avanzado en el desarrollo conceptual sobre la democracia.

de competencia por el voto del pueblo”, antepone como condición que ésta sea posible por “la libre competencia por el voto libre”, que, a su vez, remite a la estrecha relación que debe existir “entre la democracia y la libertad individual”. Por consiguiente, el núcleo del concepto –la competencia por el voto– no se agota en sí mismo o, dicho de otra manera, resulta insuficiente para denotar a la democracia, ya que remite obligadamente a un conjunto de condiciones sin las cuales aquella competencia sería insustancial. Esas condiciones –la libre competencia por el voto libre y, como requisito previo, la libertad individual– forman parte del concepto en tanto son propiedades o características indispensables para su identificación. Son propiedades insustituibles en la definición, no son propiedades adicionales, ya que sin ellas el concepto pierde toda su significación. Las libertades y los derechos básicos constituyen un *sine qua non* de este concepto mínimo de democracia (1996: 343, 345 y 346).

Algo similar se encuentra en el concepto de poliarquía de Dahl (1989; 1991), que puede ser considerado como una definición de la democracia en el plano estrictamente político y que se asienta sobre varios requisitos que apuntan básicamente a las libertades y los derechos de los ciudadanos no solamente en el plano político sino también en el civil. En efecto, las condiciones que debe cumplir un régimen para que los ciudadanos puedan “formular las preferencias”, “manifestar las preferencias” y “recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias” (1989: 14), son las libertades y los derechos básicos de: a) asociación, b) expresión, c) voto, d) elegibilidad para el servicio público, e) competencia por el apoyo político, f) acceso a diversas fuentes de información, g) elecciones libres e imparciales, h) políticas derivadas de la voluntad popular (1989: 15). Se puede observar que, a pesar de que giran en torno a las preferencias de las personas –esto es, a un elemento estrictamente político– el eje central de este planteamiento está constituido por las libertades civiles y políticas que constituyen los requisitos que “deben estar presentes para que sea posible clasificar a un régimen como poliárquico” (1991: 266)<sup>32</sup>. Por ello, una de las dos dimensiones teóricas de la

---

32 En términos históricos, el mismo Dahl señala que la primera gran transformación democrática, consistió precisamente en la instauración de “sistemas en los cuales una cantidad sustancial de

democratización –junto a la participación– es la liberalización (Dahl, 1989: 14), que alude a la existencia de un marco de libertades y derechos como condición de la poliarquía.

Si se mira la realidad de los países latinoamericanos a la luz de estos conceptos, se pueden comprender, de mejor manera, las características de sus democracias y, sobre todo, es posible identificar los problemas que ellas deben enfrentar. En primer lugar, son innegables los avances logrados en la mayor parte de ellos en las últimas tres décadas. La eliminación casi total de regímenes autoritarios y el fracaso de los aislados intentos por instaurarlos son expresiones del cambio operado en este sentido. La regularidad de las elecciones e incluso la relativa limpieza de éstas constituyen manifestaciones de la vigencia de una de las instituciones básicas de la democracia política<sup>33</sup>. En segundo lugar, los sistemas políticos han sido capaces de incluir a los sectores sociales que tradicionalmente fueron marginados, lo que tiene mayor relevancia en los países con alta proporción de población indígena. Los partidos y las organizaciones que representan a esos sectores o los que han recogido sus demandas han alcanzado niveles que, hasta hace pocos años, resultaban impensables<sup>34</sup>. En tercer lugar, en la mayor parte de países se hace evidente la renovación de las élites políticas, tanto en el nivel nacional como en los ámbitos subnacionales. En síntesis, a pesar de los problemas y de ciertos retrocesos, la democratización política ha tenido avances considerables en el continente.

---

varones adultos libres tenían derecho a participar directamente, en calidad de ciudadanos, en el gobierno. Esta experiencia, y las ideas a ella asociadas, dieron origen a la visión de un nuevo sistema político en que un pueblo soberano no solo estaba habilitado a autogobernarse sino que poseía todos los recursos e instituciones necesarios para ello” (1991: 21-34). El elemento central de esa nueva organización política de la sociedad fue, por tanto, el reconocimiento de lo que más adelante se conocería como los derechos de ciudadanía, aunque inicialmente estuvieran restringidos a los de carácter político. Esa evolución desde la concepción limitada marca la trayectoria de la democracia hasta su versión contemporánea.

33 Las elecciones viciadas han sido la excepción y no la regla en la historia contemporánea de América Latina. Es verdad que en ello ha desempeñado un papel fundamental la observación internacional, pero no es menos cierto que se debe también a las propias condiciones internas de los países.

34 Los casos emblemáticos en este aspectos son Bolivia y Ecuador, donde los partidos de origen indígena han alcanzado cuotas de representación que incluso superan proporcionalmente al peso estimado de la población que se identifica como tal. La agenda política en ambos países incluye los temas étnico-culturales como uno de los aspectos básicos del debate (un *issue*, para decirlo en el lenguaje de la ciencia política contemporánea).

Sin embargo, no se puede sostener lo mismo en lo que se refiere a la vigencia de las libertades civiles y de los derechos sociales. Aunque la mayor parte de Constituciones y en general de cuerpos legales que rigen a estos países son ricos en declaraciones al respecto, la realidad de cada uno de ellos deja un enorme saldo en contra. La igualdad ante la ley es un objetivo aún no alcanzado en la mayoría de casos, incluso en los que recientemente han vivido profundos procesos de reforma constitucional. Si bien es cierto que las formas de exclusión han sido eliminadas de los cuerpos constitucionales y legales, también es verdad que su cumplimiento está muy lejos de ser una realidad. Aunque se han eliminado las formas legales de exclusión, persisten las de carácter social que se expresan en los diversos ámbitos de la vida cotidiana.

Así mismo, la igualdad de oportunidades sigue siendo una aspiración para las amplias mayorías del continente. A pesar de la inclusión de un sinnúmero de derechos en sus Constituciones, la mayor parte de países no ha creado las condiciones necesarias para su efectiva aplicación. El acceso a la salud y a la educación es aún restringido y, sobre todo, son servicios de baja calidad, que no cumplen su función fundamental (BID, 2006). Los sistemas de seguridad social cubren a sectores minoritarios de la población y ofrecen también servicios de baja calidad, especialmente en lo que se refiere a las pensiones de retiro. En muchos países, durante las décadas de los ochenta y los noventa, se desmontaron las estructuras y las instituciones previamente existentes, sin que se haya podido revertir esa tendencia regresiva.

Por otra parte, bajo diversas formas los países latinoamericanos enfrentan un conjunto de problemas que ponen en riesgo la estabilidad democrática y que amenazan las bases del Estado de derecho. El efecto más visible es la ruptura o por lo menos el debilitamiento de los acuerdos básicos que sostienen el ordenamiento político y jurídico. Las condiciones favorables que se presentaron al inicio de las transiciones a la democracia o en la renovación de los regímenes previamente existentes —como ocurrió en México, Colombia y Venezuela— han sido sustituidas por un entorno complejo y amenazante que ha obligado a cada uno de ellos a buscar soluciones de diverso tipo<sup>35</sup>. La reforma constitucional, que ha sido el camino

---

35 Entre los problemas se pueden destacar los siguientes: la persistencia e incluso el incremento de los niveles de pobreza e inequidad en la distribución del ingreso; la pérdida de capacidad institucional de los Estados para dar respuesta a las demandas de la población; la erosión de la legi-

escogido por algunos, se ha orientado fundamentalmente al cambio de las condiciones de representación, dentro de una perspectiva que pone el énfasis en la ampliación y profundización de la ciudadanía política. Estos procesos se han derivado, en gran medida, de una concepción que sostiene que los problemas se derivan de la exclusión política y del carácter cerrado de los respectivos sistemas políticos.

Además de la búsqueda de inclusión, tanto esos mismos procesos constitucionales como algunas otras reformas realizadas anteriormente se han dirigido a la solución de los problemas de gobernabilidad. En este sentido, un esfuerzo importante ha sido la definición de nuevos diseños institucionales para el procesamiento de las relaciones políticas, de manera especial en los campos de los sistemas electorales, de los sistemas de partidos políticos y de las relaciones entre los poderes del Estado (en especial entre el legislativo y el ejecutivo). Sin embargo, se ha privilegiado la conformación de ejecutivos fuertes, en menoscabo de los órganos legislativos, lo que ha ido en sentido contrario a la instauración de mejores condiciones de representación, que era el objetivo que se pretendía alcanzar. El fortalecimiento de los poderes presidenciales ha sustituido en buena medida, como objetivo central, a la búsqueda de mejores condiciones para el juego político plural que caracterizó al período inicial de esta fase democrática. Sin embargo, esa tendencia a la concentración de poder se presenta en la mayor parte de los casos y de manera contradictoria junto a propuestas de ampliación de la participación y de mayores niveles de inclusión. Por lo general, se acude a un discurso que reivindica la democracia directa y participativa, a la que se la coloca en un plano antagónico y superior a la democracia representativa<sup>36</sup>.

---

timidad de los partidos y de los dirigentes políticos; el crecimiento de las tendencias antipolíticas y populistas; el creciente apoyo ciudadano a opciones autoritarias, tanto por medio de la vía electoral como por otro tipo de manifestaciones; la importancia adquirida por la inseguridad ciudadana (o su percepción) no sólo como elemento central de la vida cotidiana, sino también como factor político; la incidencia de la corrupción; la presencia del narcotráfico en el ámbito económico pero también en el político; la evidencia de inseguridad jurídica con su secuela de pérdida de los derechos (Pachano, 2007).

36 Nuevamente, la muestra de esta tendencia se encuentra en las nuevas Constituciones de Bolivia y Ecuador, a las que se debe añadir la de Venezuela. En todas ellas se encuentran instituciones y procedimientos que, bajo la denominación de democracia directa y participativa, establecen formas corporativas que anulan el principio básico de igualdad política de los ciudadanos.

Sin embargo, es muy discutible la efectividad de las soluciones aplicadas, ya que buena parte de ellas han contribuido, más bien, a profundizar los problemas previamente existentes. El fortalecimiento de los órganos ejecutivos (en un proceso de profundización del presidencialismo propio del continente) impulsado como solución a los problemas de gobernabilidad, ha desembocado en la agudización de esos mismos problemas que se buscaba superar. Así mismo, es lo que ha ocurrido con el énfasis puesto en los aspectos políticos de la ciudadanía como solución para los problemas de exclusión, sin prestar mayor atención a las otras formas de ciudadanía, esto es, la civil y la social. En conjunto, esas soluciones se muestran poco apropiadas para procesar los conflictos y a la vez dan lugar a formas disminuidas de ciudadanía.

El impulso a este tipo de soluciones se ha guiado generalmente por la búsqueda de una *legitimidad de resultados*, en la que se impone como criterio la efectividad de las acciones desarrolladas por los órganos ejecutivos. Esto lleva a un encierro en el juego de corto plazo, lo que se materializa en programas específicos que se colocan por encima de las políticas de largo alcance y de cobertura universal. Esta lógica se impone a la *legitimidad de origen* y la *legitimidad de procedimientos* que deben caracterizar a la democracia. El *efectismo* sustituye a la construcción de democracia y la personalización se impone al fortalecimiento de las instituciones. Las instancias de representación pierden su razón de existir y pasan a ser reemplazadas por formas no institucionales de relación directa de los líderes con los sectores sociales, dentro de una mal comprendida forma de democracia directa que tiene más de plebiscitaria que de democracia propiamente dicha. En ese contexto, cualquier persona que pretenda algún cargo de elección, de manera especial la presidencia de la República, tendrá que utilizar los mismos procedimientos en una constante alimentación de la personalización y del caudillismo. Constituir organizaciones y proponer debates ideológicos viene a ser una pérdida de tiempo. La política se instala definitivamente como la competencia entre líderes, vaciada de sus contenidos.

Frente a esto es posible afirmar que ha predominado el pragmatismo de los resultados por encima de la valoración de los procedimientos democráticos. En buena parte de los casos se lo ha planteado como la bús-

queda de formas alternativas de democracia, que supuestamente llevarían a mayores y mejores niveles de inclusión y de participación. La reducción de la formas de intermediación a su mínima expresión constituyen, en la práctica, la negación de las instituciones y de los procedimientos propios del régimen democrático. En lugar de fortalecer las instancias de representación y de participación, se las ha erosionado y se las ha reducido a la relación directa con el líder<sup>37</sup>.

En síntesis, muchos de los procesos desarrollados en los últimos años han tendido a agudizar los aspectos más problemáticos que ya enfrentaban previamente esas democracias. El sistema de controles y balances ha ido cediendo paso a formas en las que se hace difícil la relación horizontal entre los poderes y el control de los políticos por parte de la población. Se ha creado mayor desbalance entre las funciones del Estado y, con ello, se ha abierto amplio espacio para la constitución de gobiernos autoritarios que generalmente se asientan en liderazgos carismáticos y no en instituciones sólidas y duraderas. La personalización de la política constituye un retroceso de grandes dimensiones con respecto a lo que se avanzó en las fases de transición a la democracia en los países que salieron de regímenes dictatoriales. También es un retroceso para los países que vivieron procesos de democratización o de profundización de sus democracias. En la base de unos y otros se encuentra la erosión institucional y, en consecuencia, la incertidumbre frente al futuro. A esto se debe añadir el debilitamiento de las instituciones, el fortalecimiento de liderazgos personales y la hipertrofia de la participación. En conjunto, estos aspectos tienden a desbordar las instituciones y a fortalecer la relación extrainstitucional con el líder correspondiente. Las instituciones, de por sí débiles desde su conformación, pasan a ser vistas como obstáculos para lograr esos grados de participación que se establecen no como medios para alcanzar un fin sino como el objetivo en sí mismo.

---

37 Los casos de los presidentes Fujimori y Chávez, en Perú y Venezuela, respectivamente, son ilustrativos de la tendencia a la personalización. Se puede asegurar que hay una relación inversamente proporcional entre el fortalecimiento de los líderes y el debilitamiento de las instituciones.



## Conclusiones

Como se ha visto, la reflexión sobre la relación entre Estado y ciudadanía en América Latina lleva a destacar el carácter inacabado de los procesos de constitución de uno y otra. El Estado nacional de la mayor parte de países muestra serias carencias en aspectos tan elementales como la capacidad para ejercer control sobre su territorio y para garantizar la vigencia del orden jurídico. Adicionalmente, la concepción de fondo del Estado nacional se encuentra en cuestión actualmente, cuando se lo impugna desde la perspectiva de las demandas de la heterogeneidad. La búsqueda de *reconocimiento* –para tomar el concepto planteado por Taylor (2001) y desarrollado por Kymlicka (1996)– de las especificidades de los diversos grupos sociales es una corriente que ha cobrado fuerza en América Latina. La construcción de Estados plurinacionales, con todos los arreglos institucionales y jurídicos que ello acarrea, es algo más que un anhelo, como lo demuestran los recientes cambios constitucionales operados en Bolivia y Ecuador. Ambos países han incorporado no solamente esa definición, sino que han hecho modificaciones sustanciales a sus sistemas jurídicos y políticos, dentro de procesos que dejan sin respuesta a la pregunta acerca de la viabilidad real de construcción de ese tipo de Estado sobre las débiles bases de un Estado nacional inacabado o incompleto.

Por su parte, la constitución de la ciudadanía presenta enormes vacíos, especialmente en lo civil y en lo social. Es palpable el desequilibrio que existe entre los avances logrados en el campo de la ciudadanía política y lo poco que se ha avanzado en las otras dos. El desafío de la construcción de estas dos últimas ha sido prácticamente evadido por la importancia atribuida a la política. Adicionalmente, se ha buscado alguna solución por la misma vía del *reconocimiento*, que en este nivel asume la forma de *ciudadanías diferenciadas* (Kymlicka, 1996: 25; Young, 1998: 462). Es decir, en un medio en el que no se ha logrado históricamente establecer las bases de la ciudadanía plena, basada en la igualdad universal y en el individualismo, se ha pretendido dar el salto hacia las formas que se asientan sobre las diferencias y sobre los derechos colectivos. Nuevamente queda aquí una pregunta sin respuesta. En efecto, es demasiado temprano para saber si es posible consolidar esas nuevas formas cuando la historia de estos paí-

ses muestra un cuadro de carencias en la constitución de la ciudadanía universal, esto es, en el establecimiento de la premisa básica sobre la que se deben asentar aquellas.

Ambas cuestiones, la del Estado y la de la ciudadanía, constituyen en este momento los problemas centrales que deben enfrentar las democracias latinoamericanas. Si en su momento los desafíos se encontraban en las tareas que se debían desarrollar en las transiciones y si más adelante se desplazaron hacia las exigencias de la gobernabilidad, ahora se encuentran fundamentalmente en estos otros campos. Quizás se debe decir con mayor precisión que los problemas y los desafíos siempre estuvieron allí, como lo ilustran los debates y las preocupaciones que caracterizaron al mundo político desde su fundación como Estados independientes. La diferencia radica en que ahora aparecen en toda su dimensión a causa, precisamente, de la superación de los problemas iniciales de las democracias. La constitución del Estado (con sus inseparables adjetivos de derecho y de bienestar) y de ciudadanía (especialmente en los olvidados campos de lo civil y lo social) son las tareas centrales que deben cumplir estos regímenes si quieren seguir manteniendo la condición de democráticos. A diferencia de años, décadas y siglos anteriores, ahora hay conciencia de su dimensión y de su dificultad, y aparentemente hay mejores condiciones para hacerlo. Es probable que la conmemoración del bicentenario de los primeros pasos en el campo de la independencia sea un buen momento para recapitular sobre la historia que, necesaria e inevitablemente, debe ser el referente para alimentar esos procesos que se encuentran en marcha.

## Bibliografía

- Almaraz, Sergio (1981). *Requiem por una república*. La Paz: Los amigos del libro.
- Arendt, Hanna (2004). *Sobre la revolución*. Madrid: Alianza.
- Basadre, Jorge (1980). *La multitud, la ciudad y el campo en la historia del Perú*. Lima: Mosca Azul.
- BID (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Washington: Planeta-Harvard University.

- Bobbio, Norberto (1985). *Estudios de historia de la filosofía: de Hobbes a Gramsci*. Madrid: Editorial Debate.
- (1997). *Sociedad y Estado en la filosofía política moderna*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Calderón, Fernando y Alicia Szmukler (2000). *La política en las calles*. La Paz: CERES.
- Cardoso, Fernando Henrique (1984). “La sociedad y el Estado”. En *Pensamiento Iberoamericano*. 5. Páginas 25-36.
- Cotler, Julio (1978). *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Cueva, Agustín (1969). *Entre la ira y la esperanza*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Dahl, Robert (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- (1991). *La democracia y sus críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- Del Arenal, Celestino y Jose Antonio Sanahuja (Comp.) (2010). *América Latina y los bicentenarios: una agenda de futuro*. Madrid: Siglo XXI-Fundación Carolina.
- De Tocqueville, Alexis (1985) (2a). *La democracia en América*. Madrid: Alianza Editorial.
- Demélas, Marie-Danielle (2003). *La invención política*. Lima: IEP-IFEA.
- Dietrich, Wolfram (1945). *Simón Bolívar y las guerras de la Independencia Latinoamericana*. Santiago de Chile: Ercilla.
- Guerra, Francois-Xavier (1994). “La metamorfosis de la representación en el siglo XIX”. En Coffignal, George (Ed.) *Democracias posibles. El desafío Latinoamericano*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Halperin Donghi, Tulio (1970). *Historia contemporánea de América Latina*. Madrid: Alianza.
- Hamilton, Alexander, John Jay, y James Madison (1937). *The Federalist*. Washington D.C.: National Home Library Foundation [primera edición: 1878]
- Held, David (2001). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.
- Ibarra, Hernán (1992). *Indios y cholos en los orígenes de la clase trabajadora ecuatoriana*. Quito: El Conejo.

- Klarén, Peter (2008). *Nación y sociedad en la historia del Perú*. Lima: IEP.
- Kymlicka, Will (1996). *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.
- Kymlicka, Will y Norman Wayne (1996). “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”. En *La política*. 3. Páginas 5-39.
- Lavaud, Jean-Pierre (1998). *El embrollo boliviano*. La Paz: IFEA-CESU-HISBOL.
- Lechner, Norbert (1988). *La crisis del Estado en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Linke, Lilo (1954). *Ecuador*. Londres: Oxford University Press.
- Linz, Juan (1998). “Los problemas de las democracias y la diversidad de las democracias”. En Vallespín, Fernando y Rafael Del Águila (Ed). *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza. Páginas 225-266.
- Linz, Juan y Alfred Stepan (1996). “Hacia la consolidación democrática”. En *La política*. 2. Páginas 29-49.
- Locke, John (1983). *Ensayo sobre el gobierno civil*. Barcelona: Orbis.
- Mahoney, James (2001). “Path Dependence Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective”. En *Studies in Comparative International Development*. 36, 1. Páginas 111-141.
- Mainwaring, Scott, Daniel Brinks y Aníbal Pérez Liñán (2001). “Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999”. En *Studies in Comparative International Development*. 36, 1. Páginas 37-65.
- Manin, Bernard (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza editorial.
- Mariátegui, José Carlos (1975). *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. La Habana: Casa de las Américas [primera edición: 1928].
- Moore, Barrington (1973). *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia*. Barcelona: Península.
- Nun, José (2002). *Democracia ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- O’Donnell, Guillermo (1979). *Notas para el estudio de procesos de democratización política a partir del estado burocrático autoritario*. CEDES, Buenos Aires: Estudios CEDES # 5.

- (1999). *Democratic Theory and Comparative Politics*. Department of Government University of Notre Dame. Working Paper Vol. 99, # 7.
- (2002). “Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina”. En O’Donnell, Guillermo, Juan Méndez y Paulo Pinheiro (Comp.). *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires: Paidós. Páginas 305-366.
- (2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo.
- Oszlak, Oscar (1978). *Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio*. Buenos Aires: CEDES.
- Pachano, Simón (2007). *La trama de Penélope*. Quito: Flacso-Ágora Democrática-Idea-Inmd.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2006). *Crisis Without Breakdown: Presidential Impeachment and New Political Instability in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburg.
- Portantiero, Juan Carlos (1984a). “La democratización del Estado”. En *Pensamiento Iberoamericano*. 5. Páginas 99-126.
- (1984b). “Sociedad civil, Estado y sistema político”. En Vega, Juan Enrique (Comp.). *Teoría y política en América Latina*. México: CIDE.
- Prieto, Mercedes (2004). *Liberalismo y temor: imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador postcolonial*. Quito: Flacso.
- Quintero, Rafael y Erica Silva (1990). *Ecuador, una nación en ciernes*. Quito: Flacso.
- Rodríguez, Jaime (2006). *La revolución política durante la época de la independencia. El Reino de Quito 1808-1822*. Quito: CEN-Universidad Andina.
- Rojas, Rafael (2010). “Traductores de la libertad. Filadelfia y la difusión del republicanismo en Hispanoamérica”. En Zepeda, Beatriz (Comp.). *Ecuador: relaciones internacionales a la luz del bicentenario*. Quito: Flacso. Páginas 45-76.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber y John Stephens (1992). *Capitalist Development & Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

- Sartori, Giovanni (1988). *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schumpeter, Joseph A. (1996). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Folio.
- Skinner, Quentin (2003). *El nacimiento del Estado*. Buenos Aires: Gorla.
- Taylor, Charles (2001). *El multiculturalismo y "la política del reconocimiento"*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tilly, Charles (1992). *Coersión, capital y los Estados europeos, 1990-1990*. Madrid: Alianza.
- Todorov, Tzvetan (1987). *La conquista de América. La cuestión del otro*. México: Siglo XXI.
- Torres Rivas, Edelberto (1991). *Los mecanismos de la ilusión: las elecciones centroamericanas*. Quito: Flacso. Documento de trabajo # 1.
- Vich, Víctor (2003). *"Borrachos de amor": las luchas por la ciudadanía en el cancionero popular peruano*. The Japan Center for Area Studies. Occasional Paper # 15.
- Weber, Max (1972). *El político y el científico*. Madrid: Alianza.
- Young, Iris Marion (1998). "Imparcialidad y lo cívico público. Algunas implicaciones de las críticas feministas a la teoría moral y política". En Del Águila, Rafael y Fernando Vallespín (Comp.). *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza. Páginas 445-46.

# Complejización del campo político en la construcción democrática en el Ecuador

Julio Echeverría<sup>1</sup>

## Antecedentes

La complejización de la política ecuatoriana en los 30 años de vigencia del sistema político inaugurado con el retorno a la democracia pone sobre el tapete de discusión la relación existente entre democracia y nación.

En la conformación del moderno sistema político ecuatoriano, cuya definición constitucional se dio mediante referéndum aprobatorio en 1978 así como en la última transformación institucional sancionada por la Constitución de Montecristi, aprobada también en referéndum en el 2008, el concepto de soberanía aparece en estrecha vinculación con el modelo de democracia; ésta es concebida como forma de gobierno y como construcción de identidad; ambos conceptos se vinculan en cuanto aluden a la capacidad de autogobierno de la sociedad y del Estado<sup>2</sup>.

---

1 Profesor-investigador de la Universidad Central del Ecuador y Profesor asociado de FLACSO-Ecuador

2 Planteado en estos términos el problema, el concepto de soberanía aparece como una construcción teórica que permite identificar los procesos de control y reproducción del poder político, en cuanto capacidad de autodefinición y de autogobierno de la sociedad. Desde este enfoque, el Estado aparece como complemento institucional de procesos de maduración de las capacidades decisionales y de auto-identificación de la sociedad; soberanía que se expresa tanto al interior de las fronteras del Estado, como en las relaciones externas con otros Estados. (Schmitt, 2004). Cf. Schmitt C. "El problema de la soberanía como problema de la forma jurídica y de la decisión", en *Carl Schmitt Teólogo de la política*, México FCE, 2004.

Desde esta perspectiva de análisis, la crisis que vivió el Ecuador durante los años 80 y 90 del siglo pasado puede ser interpretada como reducción general de la capacidad de control del poder político y, por tanto como una deflación de poder que afectó a instituciones y a actores políticos. La deflación de poder probada por el sistema político en estas décadas podría ser leída como reducción, debilitamiento o transformación de la soberanía del Estado nacional.

Una variable aparece como condicionante del comportamiento tanto de la democracia como de la soberanía, y es la de la globalización creciente de las relaciones sociales, económicas y políticas, la cual provoca la emergencia de nuevas lógicas de integración y funcionamiento de los sistemas políticos y de los Estados. Estas nuevas lógicas suponen procesos de desconfiguración o desinstitucionalización de las estructuras de los sistemas políticos, frente a las cuales emergen líneas de reforma o de reinstitucionalización.

La pregunta que surge es la siguiente: ¿cómo ha enfrentado el Ecuador el ingreso a este nuevo plano de integración global? El Estado y el sistema político ¿han sido capaces de reformularse y replantearse manteniendo lo que es propio de todo Estado y de toda sociedad moderna, que es su soberanía, y su capacidad de autodefinición, ahora en un contexto mucho más complejo que el de antes?

La tesis que se mantiene en este trabajo afirma que la crisis política en el Ecuador obedece a una débil y confusa interiorización de la sociedad, de sus actores fundamentales y de sus instituciones, acerca de la complejidad de este reto; una insuficiente capacidad de la sociedad y del sistema político de identificar los mecanismos de gobierno que puedan conducir y controlar estos nuevos procesos de integración, que aparecen con la globalización como fenómeno sociohistórico.

¿En qué medida el proceso constituyente de 2008 y su resultado, la nueva carta constitucional, define una nueva relación entre democracia y soberanía? ¿En qué medida los nuevos diseños institucionales responden a las nuevas condiciones de ampliación del campo de complejidad que caracteriza a la política en este nuevo contexto de integración global?



## La relación entre democracia y nación en los años 80 y 90

La democracia moderna en el Ecuador, aquella que se reinaugura en el 1978 y que se expresa en la Constitución aprobada vía referéndum en ese año, emerge sancionando lo que podríamos denominar como des-adequación o des-equivalencia funcional entre economía y política. El modelo económico presente en la Constitución se sustenta en una fuerte capacidad de centralización y control estatal de la economía con una clara orientación redistributiva. Apenas tres años después de aprobada esa Constitución, se evidencia esta contradicción o disfuncionalidad: el Estado se ve obligado, por efecto de la crisis fiscal, a implementar políticas de ajuste que comprometen la orientación redistributiva. Las políticas de ajuste estructural emergen como la punta de lanza del proceso de globalización; están dirigidas a promover una adecuada inserción de las economías nacionales en los nuevos parámetros de productividad y competitividad que se desprenden de las transformaciones e innovaciones tecnológicas en marcha<sup>3</sup>.

La Constitución de 1978 diseña un sistema de partidos que funcione como soporte de legitimación de una política expansiva de redistribución, sustentada en la capacidad interventora del Estado. La razón política de fondo apuntaba a vincular un sistema plural de representaciones con un Estado-aparato con capacidades técnicas de redistribución. La lógica del modelo económico político consistía en establecer un circuito virtuoso de retroalimentación entre la participación social canalizada por los partidos, y un Estado con capacidad de regular el mercado en un contexto de democracia en expansión.

La crisis de integración global compromete esta lógica de intermediación y de articulación entre sociedad, Estado y mercado. Las políticas de ajuste estructural instauradas apenas tres años después de la aprobación de

---

3 Los procesos de ajuste estructural tienden a generalizarse como política pública a nivel global, a partir de las políticas neoconservadoras implementadas por gobiernos como los de M. Thatcher en Inglaterra, R. Reagan en los Estados Unidos y A. Pinochet en Chile. La consolidación de estas opciones por vía electoral y por vía autoritaria en el caso de Chile, aparecen como derivación de la crisis del Estado nacional y de su forma más desarrollada como Estado de Bienestar o Estado social. Los efectos de la aplicación del ajuste estructural, luego de la década del 80, serán de enorme gravitación en el escenario político mundial.

la Constitución en referéndum (1981), quitaron el piso de sustentación a esta lógica. Durante las décadas de los 80 y 90 hasta mediados de la década de 2000, los gobiernos y los partidos reformistas que intentaban impulsar el modelo se vieron obligados a implementar políticas que contradecían su vocación programática y afectaban la legitimidad del modelo, una contradicción entre economía y política que devendrá en el desgaste sistemático tanto de la gestión de gobierno como del sistema de partidos sobre el cual ésta se sustentaba.

La gravedad de la crisis conduce desde entonces a plantear la necesidad de la reforma política, pero un déficit de visión estratégica afecta a los actores mayoritarios del sistema político. Para los gobiernos de centro izquierda todo se reducía a armar la resistencia a la reforma neoliberal, que, a su vez, aparece como evasión de cualquier lógica redistributiva que no pase por la acción del mercado, de un mercado que es monopólico y oligárquico en su estructura fundamental. En el un caso, la Constitución del 78 sirve para fundamentar la resistencia al ajuste; en el otro, la estrategia de reforma, al encontrar resistencias en el mismo diseño constitucional, desvía hacia modalidades paralelas o a-institucionales de reforma. Sin embargo, la permanencia de ese paradigma, se mantendrá hasta la asamblea constitucional de 1998, en un contexto de desgaste, neutralización y bloqueo político sistemático.

## La lógica del ajuste estructural

Lo que se conoce como ajuste estructural aparece como elemento gravitante para la explicación de la crisis de integración global y funciona como un indicador que ilustra la contradicción no resuelta entre dos formas de la política moderna que no logran relacionarse adecuadamente: el paradigma expansivo y el restrictivo<sup>4</sup>.

---

4 El ajuste estructural puede caracterizarse desde una doble definición. La primera, de corte inmediateista, se lo entiende en función de la exclusiva estabilización de la economía mediante la reducción del déficit público; para esta aproximación, la crisis aparecía como derivada de un excesivo gasto público debido a las políticas expansivas del Estado en su función de satisfacción de demandas, así como en el incremento de la burocracia pública, crecida al calor de la política

Según el modelo ideal al cual apuntaban los promotores del ajuste estructural en su objetivo de dinamizar la inserción en las lógicas globales de la economía, el proceso de ajuste estructural recorrería dos fases: una, de desmontaje del Estado benefactor o redistribuidor y otra, de reconversión productiva en función de mejoras competitivas. La variable definitiva sería, en un primer momento, la estabilización; en un segundo momento el crecimiento y la inserción en una lógica de acumulación ya no reducida a las fronteras de los Estados nacionales, sino a la de la economía globalizada. El modelo ideal supondría un encadenamiento entre ambas fases, en el horizonte de una transformación de la estructura productiva del capitalismo mundial.

La crítica al ajuste estructural se presentó también en una doble dirección. La primera puso en duda el encadenamiento entre ambas fases, donde no existiría una relación de continuidad; la estabilización no derivaba automáticamente en un cambio en el modelo productivo. Es más, las experiencias estudiadas indicaban que, por lo general, las economías tienden a estacionarse en la primera fase del ajuste, los agentes que la promueven no necesariamente están interesados en el impulso de la segunda fase. El resultado será, entonces, el desmontaje del Estado benefactor, o de rasgos que lo acerquen a él, pero no su sustitución por otra propuesta de institucionalidad. La segunda, se interroga acerca del modelo de acumulación al cual se dirigiría la estrategia de ajuste, incluso en el caso de que existiera concatenación entre ambas fases. No está claro hacia dónde se dirige el ajuste de las estructuras, que garantiza que las condiciones de inequidad no deriven nuevamente en polarización social y exclusión<sup>5</sup>.

---

expansiva. La segunda versión del ajuste, menos difundida que la primera, podría ser vista como de corte más estructural: en esta versión, las políticas de ajuste hacen parte de un cambio de modelo económico; su incidencia no se reduce al ámbito de la circulación del capital sino que interviene en la estructura de la producción; la estabilización de la economía es solamente una variable de una transformación más amplia, tendiente a volver más productivas y competitivas a economías que han ingresado en una nueva lógica de competencia a escala global (Fabbrini, 1998). Cf. Fabbrini S, *Política e mutamenti sociali: alternative a confronto sullo stato sociale*, Il Mulino, Bologna, 1998.

5 En la politología ecuatoriana la crítica a los procesos de ajuste ha sido extensa, en particular al denunciar la ruptura que éste introduce en el paradigma redistribuidor del modelo de Estado de Bienestar al cual se confiaba la tarea de la integración nacional; “el neoliberalismo separó la sutura imaginaria entre el Estado y la soberanía del pueblo. El Estado dejó de ser el represen-

En síntesis, si el ajuste se reduce a la primera orientación, de lo que se trataría no es sino del reforzamiento de las mismas estructuras inequitativas, propias del capitalismo; si no se produce el encadenamiento entre la primera y la segunda fase, ya no se contaría ni siquiera con las correcciones a ese modelo que podrían introducirse con la lógica de la segunda fase, esto es, con un rol más activo del Estado en la promoción de la competitividad y de la inserción global. Al no existir una orientación estratégica clara, y una gestión adecuada que controle tiempos en la articulación de estas dos fases del ajuste estructural, sus consecuencias bien podrían ser, como en efecto han sido, las del incremento de la polarización e inequidad en la distribución del ingreso ya no solo a escala nacional, lo que se traduciría en exclusión, precariedad y desestabilización institucional, tanto en los ámbitos de los Estados nacionales como en el contexto más amplio de la realidad internacional y global<sup>6</sup>.

## Los efectos políticos del ajuste estructural

¿Cuál es el impacto y los efectos políticos de los intentos fallidos de ajuste estructural en el estatuto de la política y en el modelo de democracia en el Ecuador de los años 90?

Las dificultades para construir un modelo de Estado de bienestar, que ya se manifestaron en las dictaduras de los años 70 y que condujeron al proceso de retorno a la constitucionalidad, reaparecen apenas aprobada la Constitución de 1978, como crisis de la política expansiva, la cual se traduce en términos políticos en “crisis de representación”, esto es, como re-

---

tante ‘natural’ de la nación para ser transformado en su enemigo” (Andrade, 2003). Cf. Andrade, P. “El imaginario democrático en el Ecuador”, en *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Felipe Burbano, Comp., Quito, FLACSO, 2003; cf. también, Larrea, C., “Ajuste estructural y distribución de riqueza en el Ecuador”, en *Humanismo y Crítica No. 2*, Fundación Mariana de Jesús, Quito.

6 Una postura polémica, si atendemos a la realidad de las políticas de ajuste implementadas en el contexto latinoamericano; el caso chileno y brasilero aparecen, por lo general, como ejemplos de adecuada vinculación entre las dos fases del ajuste estructural (Portes y Doré-Cabral, 1994).; cf. Portes, A y Doré-Cabral, C., “América Latina bajo el neoliberalismo”, en *Flexibilidad y nuevos modelos productivos*, ed, Nariz del Diablo, Quito, 1994.

ducción de la capacidad de los actores políticos de canalizar demandas y ubicarlas en construcciones programáticas que absuelvan el imperativo de integración social, por tanto de equidad y, al mismo tiempo, de eficiencia en la gestión de una economía que indefectiblemente estaba ya expuesta a la globalización e internacionalización.

La política expansiva de gasto se revierte y por esa vía se debilitan los partidos y fuerzas que ubicaban en la intervención estatal la posibilidad de distribuir rentas y beneficios<sup>7</sup>. Las políticas públicas pierden su dinamismo para resolver demandas sociales, lo cual provocará la desconexión de los actores sociales respecto del Estado, del sistema político y de la institucionalidad. El sistema de representaciones se ve envuelto en una lógica cerrada de carácter oligopólico, no logra impulsar políticas expansivas de gasto de corte redistributivo, lo que le impide representar a nuevos actores y nuevas lógicas de acción que aparecen generados por la misma crisis del modelo de desarrollo<sup>8</sup>. Mientras se multiplicaban las demandas sociales y aparecían nuevos valores y lógicas de acción política, los actores institucionales que promovían la ‘política expansiva’ se enrocaban en la resistencia a ultranza de esa institucionalidad; por otro lado, las fuerzas neoconservadoras y las fuerzas populistas encontraban en esta contradicción el caldo de cultivo para impulsar su propia iniciativa política.

Las políticas de ajuste y su limitada y errática aplicación generaron fuertes conflictos de gobernabilidad y el debilitamiento de los actores políticos; los años 80 y 90 son años de recurrentes conflictos y de bloqueo institucional; la crisis de gobernabilidad termina transformándose en crisis de legitimidad de todo el entramado institucional de la democracia.

El fracaso de los partidos políticos en impulsar la reforma (tanto los de centro izquierda como los de centro derecha), los conduce a una situación de acomodo y de instrumentalización del paradigma constitucional de

---

7 Las condiciones en las cuales se han desenvuelto en el país los distintos partidos políticos y su relación con la sociedad civil son abordadas con detenimiento en Cf. Verdesoto, L., “El sistema de partidos políticos y la sociedad civil en el Ecuador”, en Luis Verdesoto edit., *Gobierno y política en el Ecuador contemporáneo*, ILDIS, Quito.(Verdesoto, 1991).

8 Para los promotores de las políticas de ajuste, la crisis aparece como resultado del impulso de las políticas expansivas que caracterizaron a la lógica del Estado benefactor, una lógica centrada sobre una peligrosa espiral en la cual las demandas se incrementan y su satisfacción se concentra, de manera casi exclusiva, en la capacidad de respuesta del Estado.

1978; las dificultades que prueban en afirmar líneas estratégicas de gobierno los obliga a coexistir como máquinas electorales, a defender su espacio de poder, abandonando cualquier consistencia programática. Se consolida una lógica monopólica de exclusión en cuyos vértices encontramos a grandes líderes o caudillos con un poder omnímodo para definir la direccionalidad política de sus partidos. El paradigma constitucional del 1978, pensado como instrumento de modernización política, se transforma de esta manera, en la mejor cobertura de legitimación de prácticas tradicionales de corte clientelar y excluyente.

### La postpolítica y la antipolítica

Los enfrentamientos y conflictos que caracterizaron a la escena política durante los años 80 y buena parte de los 90, no pueden ser vistos solamente como una confrontación natural entre actores que pugnan por alcanzar espacios decisivos en las estructuras del sistema político; se trataba de enfrentamientos entre paradigmas fuertemente diferenciados, que el sistema político se demostraba incapaz de procesar; el diseño constitucional de 1978 se había comprometido fuertemente con uno de los paradigmas enfrentados, el de la política expansiva e intervencionista, y, por tanto, se demostraba muy poco permeable para procesar opciones que pudieran contradecir esa orientación.

La confrontación y bloqueo entre estos paradigmas se expresó en el enfrentamiento entre los actores afectados por la reestructuración política, y los actores comprometidos con las políticas de ajuste. Aquellos actores funcionales a las lógicas que caracterizaron al Estado intervencionista, al ser desalojados de los espacios decisivos en la administración pública, apuntan en dirección a ocupar el espacio de la representación, mientras aquellos que conducen la estrategia de reducción y desmontaje del Estado, ocupan las estructuras de gobierno<sup>9</sup>. En ambos casos, cuando son

---

9 Los actores de la política expansiva del Estado de bienestar (los partidos de centro y centro izquierda como la Izquierda Democrática o el Movimiento Popular Democrático), tienden a "ocupar" el espacio de la representación como "nicho de resistencia" al embate de las fuerzas neoliberales; mientras los ejecutivos (desde el social-cristiano Febres Cordero en los 80 a Durán

desplazados de la gestión de gobierno, ocupan la trinchera parlamentaria como espacio de oposición y resistencia. Esta correlación de fuerzas se desgasta en una lógica de bloqueo sistemática, sin que entre ambos paradigmas se produzca algún tipo de confluencia.

En los años 80 y 90, aparecen líneas de reforma institucional que apuntaban a la construcción de instituciones paralelas a las de la representación, con capacidad de procesar politicidad por fuera de las instituciones representativas; emergió el valor político de los *outsiders* o independientes (incluso los partidos políticos invitaron a engrosar sus filas con adherentes externos a las lógicas partidarias); las listas electorales, se integraban por independientes o líderes locales, los cuales, luego de ser elegidos, rechazaban cualquier disciplina partidaria o programática, reforzando la lógica de mayorías móviles (Conaghan, 1995)<sup>10</sup>. Todo ello, condujo a una reducción de la función que tienen los partidos en racionalizar previamente la demanda política antes de ingresar al proceso decisional. El sistema electoral también se modificó; se añadió la representación uninominal a la representación por listas, lo cual complicó la capacidad del sistema de producir y medir la efectiva legitimidad de los actores políticos y, por esa vía, del sistema institucional en su conjunto. Todo esto profundizó el deterioro y desarreglo institucional de los referentes y paradigmas centrales definidos en la Constitución de 1978.

Los movimientos sociales, en su encuentro con estas condiciones de bloqueo y desgaste institucional, no atinaban a identificar líneas de diferenciación entre estos agentes, se distancian tanto de los ‘actores tradicionales’ anclados en la institucionalidad de la representación, como de los ‘actores de la reforma neoliberal’; en algunos casos, sin embargo, establecen alianzas o encuentros con estructuras burocráticas que resisten a las reformas, pero

---

Ballén en los 90) tratan de prescindir de la legislatura para aplicar un modelo de gobernabilidad “eficientista y tecnocrático”; la oposición se hacía fuerte en la representación y resistencia corporativa, en las acciones de bloqueo a las “reformas estructurales”, sin embargo, su reclusión en las estructuras cada vez más cerradas del sistema de representación, los distanciaba de una sociedad en movimiento que comenzaba a percibir la política como una lógica instrumental y excluyente.

10 Una detallada aproximación se encuentra en Conaghan, C., “Politicians against Parties, Discord and Disconnection in Ecuador’s Party System” (Conaghan, 1995). en Scott Manwaring and Timothy Scully, eds. *Building Democratic Institutions; party systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.

no logran definir nuevos marcos de intermediación, lo que los conduce a posiciones defensivas o de resistencia activa; cuando ingresan a la política de la representación, tienden a adoptar los mismos mecanismos que inicialmente quisieron abatir, con lo cual contribuyen a la deslegitimación de la representación en cuanto función central de la política moderna<sup>11</sup>.

El desgaste de la representación y de sus principales instancias, los partidos políticos y la actividad parlamentaria, abrió espacios para que la sociedad descubra la autorreferencia; esto es, una capacidad propia de autoobservación que proyecta la posibilidad y la ilusión de su autonomía frente al ámbito de lo político, y, en particular, de las lógicas selectivas propias de la representación y de la delegación política. En este contexto, emergen nuevos valores y actores; se produce una confluencia entre un proceso de desarreglo institucional generalizado y una alta movilidad social, un desencuentro que será claramente aprovechado por la iniciativa y arremetida de las fuerzas populistas.

El movimentismo social aparece como alternativa a la lógica oligopólica de la representación que, en nombre de la modernización política, reedita y legitima las prácticas de la política tradicional. El movimentismo aparece como nueva lógica de acción social que se autopercibe como postpolítica o como acción que va más allá de la política. El fenómeno, que no es exclusivo del caso ecuatoriano, sino identificable en la generalidad de las democracias occidentales, podría caracterizarse como un tipo de hipersensibilidad social frente a la instrumentalización y manipulación de la política operada por los partidos y, en general, por la misma función de la representación.

Esta línea de autorreferencia social y de desentendimiento con la política enfatiza en la generación de nuevas lógicas de acción más que en la emergencia de “nuevos actores”, lógicas de acción social que se autoperciben como capaces de realizarse sin la mediación de lo político o, en su defecto, subordinando lo político a la sociedad en una línea de progresiva autonomización. La postpolítica aparece como base estructural para la

---

11 Para un estudio más detallado sobre la construcción de los movimientos sociales como actores del sistema político durante la década de los 80 y 90 ver: (Andrade, 2009), cf. Andrade P., *Democracia y Cambio Político en el Ecuador*, Corporación Editora Nacional, Quito, 2009, pp. 98-121.



emergencia del fenómeno antipolítico, éste sí como rechazo o enfrentamiento a la lógica de la representación<sup>12</sup>.

En resumen, para la segunda mitad de los años 90 se consolida una postura con significativo arrastre político, la de la autorreferencia ciudadana como desentendimiento respecto de la política y de los partidos<sup>13</sup>. Un fenómeno de despolitización que termina por agravar aún más la lógica de deflación de poder que caracteriza a la crisis en su dimensión más profunda<sup>14</sup>. Una tendencia compleja y ambigua: fortalece la proyección ciudadana de autorreferencia e interiorización de derechos, pero refuerza también el fenómeno antipolítico, el cual recibe, de esta manera, seguramente, uno de sus mayores impulsos.

La antipolítica como interpelación y negación de la representación, proyecta la posibilidad del establecimiento de enlaces directos entre las lógicas de acción social y la construcción del campo decisonal, rasgo que lo acerca a las connotaciones culturales del populismo clásico en tanto éste se caracteriza también por diluir la densidad organizacional de la representación en la lógica agregativa del movimiento político. En esta construcción semántica, el pueblo aparece como mandante y su expresión al construir las decisiones es directa, sin intermediación alguna. Sin em-

---

12 La caracterización de la postpolítica fue ampliamente debatida en la politología italiana de los años 80, autores como A. Melucci y G. Marramao fueron, sin duda, sus más claros exponentes; cf, Melucci, A, *Verso i movimenti postpolitici*, Il Mulino, Bologna, 1981, Marramao, G, *Metapolítica*, en *Laboratorio Político*, Einaudi, Torino, 1983; Pizzorno, A, *Le radici della politica assoluta*, Feltrinelli, Milano, 1994.

13 Esta postura alimenta en muchos casos formas maniqueas de enfrentamiento entre “buenos y malos” o entre “puros e impuros”, donde los malos e impuros son los políticos; se ve en ellos el paradigma de la política con lo cual ésta se degrada; una postura que enfatiza sobre el un lado de la política, el de la reproducción y defensa de intereses particulares, y oculta el otro lado de la política, aquel que construye y defiende el interés público.

14 A esta época pertenecen los llamados a la creación de “grandes consensos”, la búsqueda de grandes personalidades, la ilusión de lograr acuerdos refundacionales al margen de los partidos y de las instituciones de representación; si la derecha apuntaba a salidas tecnocráticas, que obviarían los “entrampamientos” propios de la institucionalidad representativa, la “oposición social” que no quería recluirse en la pura resistencia o bloqueo corporativo, apuntaba a la búsqueda de acuerdos y consensos para desbloquear el campo decisonal. Comenzaba a emerger con fuerza la percepción de que los problemas de la política no se reducían a la recurrente crisis de gobernabilidad, sino que estos aludían a la legitimidad de todo el cuadro decisonal del sistema político; la búsqueda de acuerdos y consensos emergía como efecto de compensación a este déficit de legitimidad.

bargo, si el populismo clásico irrumpe contra la lógica del Estado liberal, esta nueva forma tiene como referencia la crisis del paradigma intervencionista del *welfare state* y su deriva de diferenciación social creciente; ahora el pueblo ya no aparece como unidad indiferenciada sino como agregación de actores diferenciados más que por su adscripción clasista, justamente ya diluida por la intervención del Estado benefactor, por la potenciación de su composición sociocultural.

A partir del reconocimiento de las diferencias que componen a la sociedad y que integran la categoría abstracta del “pueblo”, emerge lo que después aparecerá como ‘sociedad de derechos’ en la cual los actores sociales se reconocen como portadores de derechos, cuya satisfacción debe ser atendida por políticas públicas deliberadas y específicas. Esta construcción, que se puede denominar como neopopulismo, reconoce la diferenciación constitutiva del pueblo y la decanta bajo una nueva lógica, la de los derechos que no pueden posponerse ni detenerse en su realización por consideraciones políticas, las cuales siempre hacen referencia a tiempos y a condiciones que deben ser procesadas institucionalmente; condiciones que son las que caracterizan a la representación política. Para esta lectura, la efectiva concreción de políticas satisfactoras de derechos solamente se puede alcanzar mediante mecanismos directos, que eviten las tortuosidades institucionales de la democracia representativa.

Es en este terreno abonado de impugnaciones y desentendimientos frente a la institucionalidad, emergen dos líneas de politicidad que se mantienen en andariveles separados. Por un lado, la reivindicación de la condición ciudadana como reconocimiento de la universalidad de los derechos fundamentales, la cual defiende la autonomía del actor social frente al poder político; por otro, una postura de más radicales efectos: el movimientismo social en su línea refundacional, postura liderada por el movimiento indígena y sus aliados, actores que también reivindican frente a la exclusión del sistema político, la posibilidad de pertenecer a una ‘sociedad de derechos’. Resistencia, reivindicación de derechos y refundación, se funden en un movimiento con gran capacidad de impugnación simbólica al poder político, pero con gran debilidad programática, la cual se manifestará más adelante, en la transición desde su posicionamiento de oposición a su posicionamiento de gobierno.

## Del deterioro institucional a la des-institucionalización

Para la segunda mitad de los años 90, el ciclo de la crisis tiende a agravarse por la confluencia de determinaciones económicas y políticas, en el contexto de una creciente activación y participación del movimiento social. Una primera expresión de este ciclo de movilizaciones aconteció luego de seis meses de haber sido elegido el Presidente Abdalá Bucaram Ortiz. Su ascenso al poder fue la expresión de las dinámicas de descomposición del sistema político que se venían presentando durante los años 80 y la primera mitad de los 90; una fuerte desarticulación de la trama social y política, en particular un creciente desacoplamiento entre la lógica de la representación y de los partidos políticos y la vida de la sociedad y de los movimientos sociales. Este desencuentro se generaba por efecto de las inconsistencias de las políticas de ajuste estructural, las cuales se demostraron incapaces en vincular estabilización con crecimiento y redistribución; determinaciones económicas que se combinaban con procesos de descomposición de la clase política expresada en la extensión de la corrupción administrativa y de la administración de justicia.

El ascenso al poder de Bucaram y del Partido Roldosista Ecuatoriano expresó la generalización de una lógica de descomposición que se venía incubando durante los años 80 y que ponía en evidencia las fuertes inconsistencias de diseño institucional, presentes en la Constitución de 1978, en particular, las dificultades que ésta presentaba para enfrentar las exigencias de adaptar la gestión de la política económica a las nuevas condiciones de la economía globalizada.

El populismo de Bucaram funciona aquí no como momento de innovación institucional, sino como índice de deterioro de las estructuras de representación y de gobierno del sistema político. La emergencia y brusca caída de legitimidad del gobierno de Bucaram puso de manifiesto la existencia de una fuerte capacidad de movilización social que no era canalizada por los partidos y las instituciones de representación. La intervención de Bucaram logró canalizar el descontento y la impugnación a las instituciones de la representación y asociarlas al tradicional discurso antioligárquico del populismo clásico; una combinación de fuerte carga emocional útil para acceder al poder, pero extremadamente inconsistente

para sustentar la acción de gobierno<sup>15</sup>. El gobierno de Bucaram, seriamente comprometido con fenómenos de corrupción, nepotismo y uso arbitrario del poder, ingresó en una vertiginosa caída de legitimidad que se reeditó, si bien con menor intensidad, en los siguientes gobiernos democráticamente elegidos. En el siguiente evento electoral también se presencié un similar proceso de deslegitimación política. En este caso, si bien la elección de Jamil Mahuad aparecía como una salida alternativa en su formalidad y coherencia programática al descalabro populista de Bucaram, la caída de legitimidad fue igualmente brusca.

### La crisis económica y política

Para 1998-99 el Ecuador ingresa en una coyuntura de acelerado deterioro económico y político. La profundidad de la crisis golpeó duramente a la economía nacional: una caída de 7 puntos porcentuales del PIB significó una destrucción considerable de la economía que se evidenció en la crisis bancaria, en la fuga de divisas y en una caída brusca del empleo con secuelas graves de inflación y devaluación monetaria. El fenómeno de la migración creciente grafica esta situación: destrucción de empleo y expulsión de mano de obra hacia economías con capacidad de absorción de esa oferta laboral; pero, a su vez, instauración de un proceso de acumulación económica transnacionalizado y globalizado a través de la alocación de las remesas de los migrantes como segundo rubro de ingreso de divisas para el país.

La crisis del 1998-2000 se expresó en un proceso efectivo de descapitalización de la economía, dio continuidad a una tendencia que se venía arrastrando y profundizando en cada ajuste económico y en la recurrencia de los distintos procesos de devaluación monetaria. Esta lógica de crisis del modelo rentista se expresó en la profundización de las brechas distributivas entre aquellos sectores económicos que se beneficiaban en cada coyuntura de ajuste y aquellos que debían, por fuerza de su propia condi-

---

15 Para el análisis del populismo desde la perspectiva de la cultura política Cf, De la Torre, C, "Veinte años de populismo y democracia", revista ICONOS, n. 9, FLACSO, Quito, Abril, 2000, y Burbano de Lara, F. *Cultura política y democracia en el Ecuador*, CORDES, Quito, 1998.

ción de vulnerabilidad, aceptar las condiciones de marcha de la economía. El recurrente recurso a la devaluación del sucre hizo patente esta lógica de privatización de beneficios (la devaluación monetaria se convirtió en recurso permanente de la política económica para compensar las dificultades competitivas de la economía de exportación) y de socialización de costos, que se manifestó en los crecientes índices de deterioro social y de incremento de la pobreza, que caracterizaron al Ecuador de los años 90.

La dolarización de la economía (decretada en enero de 2000, como desenlace de la crisis desatada a partir de 1998) no aparece como un nuevo modelo económico, pero sí introduce elementos condicionantes que serán altamente gravitantes en la marcha de la economía y de la política del país. Por el lado de la gestión de la economía, la dolarización reduce el margen de maniobra de los gobiernos en la adopción de la devaluación monetaria como mecanismo para mejorar la disposición de rentas para atender las obligaciones fiscales, lo que obliga a necesarios incrementos de productividad y a la adopción de estándares de calidad internacional que vuelvan competitivos en términos reales a los productos de la economía nacional<sup>16</sup>. Desde el ángulo político, la gravedad de la crisis incide de manera dramática: quiebres de la institucionalidad democrática, alta movilización de actores sociales, en especial los sectores indígenas donde se manifiestan los más altos índices de pobreza y deterioro social; desarticulación del entramado social e institucional que se expresa en el fenómeno de la corrupción y de la inseguridad ciudadana; emergencia de una ciudadanía autorreferente desacoplada del funcionamiento de la institucionalidad política.

---

16 En ambos casos, la dolarización obliga a un disciplinamiento de las actividades económicas que modifica las pautas tradicionales de comportamiento de los actores económicos y políticos. Exige de nuevas instituciones económicas que substituyan a los instrumentos tradicionales con los que contaba la política monetaria convencional, y que permitan regular y controlar las lógicas predatorias a las cuales se habían acostumbrado los distintos actores económicos y políticos. La disciplina fiscal que exige el nuevo esquema monetario marcha contra corriente de las tradicionales prácticas clientelares y corporativas que antes intermediaban las relaciones entre el Estado y los actores económicos. El paradigma de la estabilidad macroeconómica, de la reducción del déficit público y de la generación de superavits fiscales para prevenir posibles desbalances, aparecen como ejes de la nueva política macroeconómica y fiscal. (Marconi, 2001). Cf, Marconi. S (editor), *Macroeconomía y economía política en dolarización*, Quito, Abya Yala, 2001.

## La Constitución de 1998: del movimientismo social a la demanda de cogestión y autogobierno

Durante los años 90, el impacto del movimiento social no solo tuvo sus efectos políticos directos, por ejemplo, en la caída del gobierno de Bucaram; lo tuvo también en su derivación más estratégica y programática, en el planteamiento de la necesidad de una profunda reforma política. La Asamblea Constitucional de 1998 surge con esa intencionalidad; sin embargo, el postulado de la refundación, de fuerte carga simbólica impulsado por los movimientos sociales y en particular por el movimiento indígena, será traducido por la clase política como reacomodo de fuerzas, como transición negociada a algo que la Constitución no logra definir con claridad; esta aparece como resultado de una operación de transacción y neutralización que no logra definir una estrategia consensuada de país. Apenas un año después de la aprobación de la Constitución, el país entró en la crisis más aguda de su historia republicana.

La Constitución de 1998 profundizó aún más las deficiencias del diseño de 1978 al constitucionalizar los aspectos antipolíticos a los que hemos hecho referencia. Lo hace en dos direcciones claramente identificables: la primera, ahonda la despolitización entendida como deflación de poder, paradójicamente lo hace mientras refuerza el modelo de régimen presidencialista; la segunda, incentiva la utilización de canales espurios y a-institucionales en la definición y construcción de la política pública.

Al fortalecer la concentración decisional en el ejecutivo, debilita a la legislatura y a sus funciones en la definición de la macropolítica; sin embargo de ello, mantiene a los partidos y al poder legislativo como actores con gran incidencia en la conformación de estructuras de poder como la administración de justicia y el control constitucional. Al hacerlo, desresponsabiliza a los actores de la representación de las lógicas decisionales, los dota de un gran poder de chantaje al ejecutivo, con lo cual incentiva, antes que reduce el bloqueo político. Reducida su capacidad de legislación y de co-legislación con el Ejecutivo, el sistema de representaciones apuntará a salidas anti-institucionales tendientes a desconocer al Ejecutivo y a trabajar con el único fin de la destitución presidencial.

Al mantener la prerrogativa de la designación de las autoridades de control en los partidos y des-responsabilizar a éstos y al parlamento en la definición de la política pública, la Constitución incentivó obstrucciones decisionales recurrentes, bloqueos y des-configuración de cualquier racionalidad en la construcción de la política pública, lo que abonó hacia la crisis de eficacia del desempeño institucional; la crisis de gobernabilidad terminó por retroalimentar la crisis de legitimidad y ésta por profundizar aquella, instaurando un círculo vicioso de graves consecuencias.

Desde la perspectiva de la articulación de las fuerzas y de los actores que la integraron, la Constituyente del 98, aparece como un arreglo corporativo más; una negociación o transacción no explicitada entre actores o partes contrapuestas. Por un lado, los actores de la coalición de centro derecha logran su cometido de desmontar el carácter intervencionista del Estado sobre el cual se soportaba el andamiaje institucional de 1978; sin embargo, el tránsito desde un Estado interventor a un Estado regulador se realiza al precio de fortalecer al presidencialismo y debilitar a la función de la representación. Como contrapartida, la Asamblea demuestra una cara inclusiva, al legislar sobre una gama amplia de derechos y reivindicaciones portadas por los movimientos sociales emergentes, entre ellos por el mismo movimiento indígena. Al debilitamiento de la participación social canalizada por los partidos y por la función de representación del Congreso, se corresponde la instauración de estructuras de gestión, con participación directa de actores sociales, en particular en materia de la política social, instaurando una lógica compleja de intermediación entre sociedad y Estado. Por un lado, legisla haciendo suyos los rasgos de corte antipolítico que resultaban de la impugnación a su ineficacia en el campo decisional, identificando en la representación la fuente de obstrucciones y bloqueos; por otro, al debilitar a la representación, fortalece una orientación de inclusión ciudadana en la vida democrática, no solamente por la vía del reconocimiento de derechos, sino por la instauración de una dimensión, hasta entonces, inédita en el institucionalismo moderno ecuatoriano: la posibilidad de construir mecanismos y formas plurales de participación y cogobierno de la sociedad y sus actores, con las instancias institucionales y organizacionales de la administración pública<sup>17</sup>.

---

17 Tanto el movimiento indígena como el movimiento de mujeres logran insertarse en los proce-

Esta orientación, por un lado, contiene y despolitiza la expresión de importantes actores sociales, y por otro, los pone en dirección a ensayar formas de gestión y de involucramiento directo en el diseño e implementación de la política pública.

### **Antipolítica y desinstitucionalización**

El inicio del nuevo milenio está caracterizado por una profunda crisis de confianza hacia instituciones y gobernantes, por un generalizado debilitamiento de la política como forma específica de establecimiento de relaciones entre las partes sociales y de regulación de los mecanismos de gobierno y de participación democrática.

Las condiciones estructurales de bloqueo político ya evidenciadas en la segunda mitad de los años 90 abren espacios para el fortalecimiento de posturas anti-políticas, y esto en algunas direcciones. Por un lado, la resistencia hacia la política tradicional encarnada en los partidos y en los actores políticos tiende a consolidarse como una semántica social generalizada. La percepción ciudadana, en mucho resignificada por el fuerte protagonismo de los medios de comunicación, identificó en quienes habían detentado el poder, la responsabilidad del deterioro económico que condujo a la crisis de los años 98-2000; esta operación de resignificación de la política configuró un nuevo campo de significaciones para el enfrentamiento político, un campo que cada vez más se distanciaba de aquel que caracterizó a la “democracia de los partidos” y que dominó en los 20 años de vigencia del sistema político inaugurado con la redemocratización en 1978.

---

sos de gestión y de gobierno a través de instituciones de intermediación y de cogestión en políticas dirigidas específicamente a estos sectores; en el caso del movimiento de mujeres, la conformación del Consejo Nacional de la Mujer CONAMU, el cual trabajó en dirección a introducir la perspectiva de género en el conjunto de las políticas públicas; con igual orientación, el movimiento indígena integro el CODEMPE, si bien en este caso, la presencia en la entrega de recursos y obras hacia las bases del movimiento fue más intensa. De esta manera, se gestó una nueva institucionalidad, dirigida a potenciar procesos de cogestión y cogobierno entre actores sociales e institucionalidad pública.



El desprestigio y la crisis de los partidos fue cada vez más fuerte; sin embargo, éstos no atinaron a introducir reformas que modificaran su conformación como élites poco democráticas y separadas de la estructura social, la cual por efectos de la crisis se modificaba aceleradamente; son los representantes de los partidos tradicionales los que inicialmente quisieron inmunizarse ante los efectos de este fenómeno, pero que, paradójicamente, terminaron por impulsarlo decididamente; la antipolítica en este caso aparece como efecto degenerativo de la crisis de representación, frente al cual sus mismos actores tratan de evadir sus efectos; los partidos políticos son los primeros en acudir a actores externos a sus propias filas para engrosar sus listas de candidatos; el fenómeno de los “independientes” y de los “outsiders” es fomentado desde la misma clase política y desde los partidos. Lo que en un inicio se configuró como rasgos o conductas antipolíticas de desentendimiento y rechazo a la representación política, luego se constituirá en expresión política con voluntad de acceso a la conducción del Estado, por parte de actores y fuerzas emergentes que se habían mantenido al margen del tradicional sistema de partidos.

El ascenso al poder del Presidente Lucio Gutiérrez puede ser caracterizado como el punto culminante de este proceso de deterioro de la institucionalidad representativa y de configuración de la antipolítica como estructura y gestión del poder. Las agrupaciones políticas Pachakutik y MPD, que ‘accedieron al poder’ en alianza con el Coronel Gutiérrez, lo hicieron justamente porque todas compartían una vocación anti-representación, todas caracterizaron su intervención política en la canalización de adhesiones para el enfrentamiento con las instituciones de la democracia representativa, actores que aparecen como promotores de una indefinida y poco clara democracia participativa o directa, en sintonía con las tradiciones rupturistas de la izquierda de los años 60.

La victoria de Sociedad Patriótica y de sus aliados en las elecciones del 2002, fue seguramente el resultado de la agregación de un conjunto de fuerzas de corte antipolítico que se amalgamaron para ingresar al poder, sin que mediara entre ellos ninguna identidad ideológica o programática; su éxito electoral estaba directamente relacionado a su capacidad de irrupción contra el sistema de partidos y contra la política de la representación. Una postura que estará en la base de la propuesta de reforma política que

intentará impulsar el régimen en un contexto de cada vez más claro desconocimiento y transgresión de los más elementales procedimientos propios de la democracia representativa y del Estado de Derecho.

Para el gobierno de Gutiérrez, la reforma política significaba la oportunidad de neutralizar y reducir a la oposición a un lugar marginal dentro del escenario político. La iniciativa política del régimen planteó la necesidad de una reforma política tendiente a la reducción del tamaño del Congreso y a la despolitización de las Cortes. Sin embargo, los límites puestos por la misma Constitución para dar inicio a cualquier proceso de reforma, la obligación a que ésta deba pasar por la aprobación previa de su conveniencia por parte del Congreso; la obligatoriedad a que deba seguir un proceso de discusión y de debate en dos turnos, entre cada uno de los cuales medie la duración de un año calendario, condujo al Gobierno de Gutiérrez al anuncio de la eventualidad de consultas populares que legitimen la reforma constitucional sin pasar por los mecanismos previstos por la Constitución<sup>18</sup>.

Estas posiciones motivaron el rechazo del Congreso y de gran parte de la opinión pública. La lógica confrontacional condujo a Gutiérrez a impulsar la modificación de la composición de la Corte Suprema de Justicia como iniciativa de reforma, lo que le significaría el inicio de la movilización social que luego lo derrocaría del poder. La tendencia al deterioro de la institucionalidad del sistema político que se había manifestado en la crisis de la representación y de los partidos, ahora aparecía como deliberada operación de desinstitucionalización impulsada desde el mismo poder gubernamental; la antipolítica cumplía su ciclo de maduración al transformarse de una semántica cada vez más generalizada, alimentada por la crisis de gobernabilidad, a una operación de desmontaje de las instituciones operada desde el mismo comando de gobierno del sistema político.

---

18 Otra opción ensayada por el régimen planteó la posibilidad de elaborar una nueva Carta Política, la cual sería presentada a consulta popular por el Tribunal Supremo Electoral, arguyéndose en este caso que no se trataba de reformar la Constitución; de todas formas se apelaría a la autonomía del tribunal electoral para la legitimación del proceso; una idea que luego será retomada por Correa para impulsar la reforma constitucional. Para un mayor detalle sobre la coyuntura política en la cual se definen estos alcances (Echeverría, 2006). , cf. Echeverría J, *El desafío constitucional, crisis institucional y proceso político en el Ecuador*, Abya Yala, Quito, 2006.

## Hacia la configuración del nuevo modelo político

Lo que estaba en juego en la coyuntura política del derrocamiento de Gutiérrez operado por el llamado ‘movimiento forajido’, era el sentido de la reforma política y los mecanismos que debían viabilizarla. El movimiento aparece más como expresión del desgaste del sistema político vigente que como una postura programática de redefinición política y constitucional. Sus contenidos programáticos son difusos y ambiguos. Lo que más lo caracteriza es su lógica de acción colectiva al presentarse como un movimiento social desconectado de cualquier derivación institucional, su identidad la alcanza justamente en la medida en que logra distanciarse de cualquier postura político organizacional; su lógica de acción rechaza cualquier disciplina de comando, lo que prima es su vocación espontánea de alejamiento respecto de la institucionalidad política, de los partidos y de la representación.

Ausentes estas dimensiones organizacionales, el elemento caracterizante del movimiento forajido es su dimensión simbólica de rechazo a la institucionalidad del sistema político. En ésta conviven dos construcciones semánticas que compiten por afirmarse y que recogen las distintas fuentes de impugnación, presentes durante los años 80 y 90. Una línea de re institucionalización que dio inicio al movimiento y que impugnaba el autoritarismo de Gutiérrez y su desconocimiento de los principios y procedimientos que amparan al Estado de Derecho, al impulsar la destitución de la Corte Suprema de Justicia; esta línea estaba dirigida a atacar las fuentes determinantes de las crisis tanto de gobernabilidad como de legitimidad institucional que habían caracterizado al desempeño del sistema político, pero cuya posibilidad de reforma se había pospuesto debido al bloqueo institucional; postura que pugnaba por una reforma acotada de la Constitución de 1998. Junto a esta línea de impugnación emerge otra de más fuerte impacto movilizadora, la línea refundacional que recoge las demandas inclusionarias de actores emergentes que demostraron alta capacidad de movilización durante los años 90, en particular el movimiento indígena<sup>19</sup>.

---

19 A esta línea corresponde la generalización del slogan “que se vayan todos”, de fuerte carga movilizadora y que se consolidará en la maduración del proceso de la destitución de Gutiérrez.

Mientras en el un caso se trataba de la necesidad de introducir reformas en el texto constitucional que profundizaran los aspectos progresivos que en materia de derechos y de diseños institucionales presentaba la Constitución de 1998; la línea refundacional apostaba por una transformación que replanteara radicalmente los paradigmas constitucionales; en alguna forma, se reeditaba la tradicional pugna que caracteriza a todo proceso de transformación, entre una línea reformista y una maximalista.

La lógica de desinstitucionalización que venía caracterizando al proceso político tendía a premiar a las opciones maximalistas; la incapacidad de adecuar posturas y establecer alianzas para impulsar la reforma política por parte de los partidos y del Congreso, así como la timidez y ambigüedad en impulsarla por parte del presidente Palacio, en un contexto en el cual empezaba a modificarse la situación de la economía del país, crearon las condiciones para acentuar la lógica de la desinstitucionalización y dinamizar la propuesta maximalista. Un nuevo actor político de las filas del equipo del presidente Palacio, su ministro de finanzas Rafael Correa Delgado, será el encargado de impulsarla y de aglutinar a su alrededor a sectores de la izquierda tradicional ecuatoriana en un nuevo movimiento político denominado Alianza País.

Esta conformación relativamente rápida de un nuevo liderazgo solamente se explica por efecto del vacío político generado por la obsolescencia de los actores políticos de la representación y por la modificación del entorno macroeconómico general del país, el cual se prestaba para un cambio de timón en la direccionalidad del manejo de la política económica.

En un contexto de tenue reactivación económica y de descrédito institucional, la crisis financiera del 2000 había inclinado el énfasis de la política pública hacia mecanismos de estabilización macroeconómica, a la creación de fondos de estabilización con énfasis en el pago de deuda y en el riguroso control del déficit público, con escasa atención a políticas de expansión del gasto y de redistribución fiscal; la línea refundacional emergía con nuevos bríos, planteando un viraje hacia una política expansiva de gasto, hasta llegar a convertirse en una clara opción en la contienda electoral del 2006.

En efecto, las condiciones eran favorables para un viraje de énfasis en la política fiscal. Algo que no se había producido en los casi 30 años de

vigencia de la institucionalidad del sistema político inaugurado en 1978, ahora se hacía posible: la transición desde una línea restrictiva en política económica a una línea expansiva de corte redistributivo. El economista Correa, en funciones como Ministro de Economía del gobierno del presidente Palacio, advirtió el cambio del escenario económico global, donde el incremento del precio del petróleo, en una economía altamente dependiente de su explotación y exportación como la ecuatoriana, permitía el viraje en esa dirección<sup>20</sup>. El escenario político internacional, además, no era adverso: la Venezuela de Chávez estaba incursionando en políticas fuertemente nacionalistas, combinadas con drásticas reformas institucionales mediante lógicas plebiscitarias y convocatorias a asambleas plenipotenciarias, todas con una orientación refundacional<sup>21</sup>.

Ya en la campaña electoral de 2006, la línea refundacional se demuestra exitosa. El énfasis puesto en la postura antipolítica, por la cual los partidos aparecen como directos responsables de la crisis, se sintetiza en la fórmula de la anti-partidocracia; la inteligente utilización de la publicidad política en la promoción de esta consigna obtuvo sucesivos y amplios éxitos electorales. La línea de la antipolítica impulsada por Alianza País desata una lógica consecencial de aceleración de la crisis política; mientras más se profundiza el deterioro institucional más aparece la necesidad de la refundación.

La oferta electoral se completa y se configura con distintos ingredientes: la construcción de un opositor, los partidos políticos, fuertemente caricaturizado como expresión del mal político, de la corrupción, del chantaje, de la antiética, se combina con una política de generosos ofrecimientos; la construcción de un líder a imagen del perfecto *outsider* con

---

20 El contexto internacional era favorable en general para el incremento de los precios de las materias primas de exportación, en particular del petróleo; para el 2006, año anterior a la elección del presidente Correa, el precio del petróleo había ya superado un diferencial del 50% respecto de la estimación calculada en el presupuesto público.

21 En particular en los casos de Venezuela y de Bolivia, pero también en el caso ecuatoriano, estas transformaciones apuntan a adecuar la institucionalidad política a los principios del llamado “socialismo del siglo XXI”, una propuesta inspirada en las posturas políticas del presidente venezolano Hugo Chávez, pero cuyos perfiles presentan todavía un alto nivel de generalidad e imprecisión.

dotes carismáticos y fuerte capacidad de manejo en los medios, completa la estrategia, una combinación de fuerte arrastre electoral.

Ya en el gobierno, la actuación del Presidente Correa se caracteriza por radicalizar la des-institucionalización política: la convicción refundacional requiere agudizar el deterioro de la institucionalidad que ya se venía arrastrando. En esta línea, no hay cabida para ninguna opción reformista, es necesario refundar la institucionalidad mediante la convocatoria a una Asamblea de plenos poderes.

### De la lógica electoral a la lógica de gobierno

Los distintos presidentes antecesores de Correa cayeron todos atrapados en un circuito perverso de altos ofrecimientos de campaña electoral y de muy pobres resultados en su gestión de gobierno. Las condiciones restrictivas de la economía volvían difícil el paso desde una lógica electoral de ofrecimientos desmedidos, a una lógica de gobierno que se veía obligada a disciplinar el gasto y restringir cualquier intención redistribuidora. Tal fue el caso de los gobiernos de Bucaram, Mahud y Gutiérrez, que tuvieron que abandonar la propuesta electoral a favor de lógicas de gobierno altamente restrictivas; ninguno de esos gobiernos supo adecuar la propuesta electoral a la lógica de gobierno, todos terminaron por traicionar sus ofertas de campaña con altísimos costos de legitimidad.

La línea de Correa se presenta muy sensible a evitar caer en la perversidad de esta lógica. Trabaja a su favor la disponibilidad de excedentes fiscales por los ingresos del diferencial del precio del barril de petróleo. Correa no solo que realiza ofrecimientos generosos, sino que los cumple más allá de lo ofrecido en campaña electoral. Ello genera una rápida reproducción e incremento de sus adhesiones políticas.

El éxito de esta línea política contribuye a definir el nuevo modelo político, el cual gira sobre el protagonismo de las lides electorales; la bonanza económica reubica sobre nuevas condiciones y posibilidades la realización de ofrecimientos a cambio de lealtades políticas; la lógica electoralista en estas condiciones, aparece como mecanismo recurrente de legiti-

mación permanente de quienes acceden al poder. El fenómeno es nuevo en la historia última del país, ya que nunca antes en el transcurso de las últimas tres décadas, los gobiernos contaron con la disposición de tan ingentes recursos para financiar su desempeño; la recurrencia de eventos electorales en estas condiciones retroalimenta la acumulación de adhesiones, e instaura una lógica de intermediación en la cual el voto se convierte en instrumento privilegiado de clientelismo político. En estas condiciones, el gasto público se subordina a la lógica de la reproducción de adhesiones y no necesariamente pasa por consideraciones de planificación previa en función de la eficiencia y sostenibilidad, lo cual genera una tendencia a profundizar un modelo de democracia electoralista y plebiscitaria, al tiempo que se corroen las bases de sostenibilidad de la política económica<sup>22</sup>.

El éxito de esta línea política se tradujo en una fuerte acumulación de poder en una sola fuerza política. Los resultados de las elecciones de octubre 2007 fueron interpretados como un gran *tsunami* que arrasó con toda otra expresión política; la oposición se redujo a fuerzas minoritarias de muy débil expresión política, lo que redujo y debilitó el necesario pluralismo político que requiere toda democracia. En este contexto se tiende a vanificar la necesidad de la oposición política como mecanismo de saludable reacomodo de fuerzas, y de permanente vigilancia y corrección de la acción de gobierno. Los actores de gobierno conciben su intervención como una acción inderogable que tiene que reproducirse permanentemente; el débil soporte institucional y consensual los conduce a promover su prolongación en el poder, a blindar el proceso mediante la reelección *ad infinitum* del líder carismático. De esa forma, se completa la lógica plebiscitaria de reproducción del poder político.

---

22 La democracia tiende a ser más aclamativa y plebiscitaria que deliberativa y representativa, mientras se fortalecen tendencias hacia la re-centralización política y al intervencionismo del Estado. La lógica del gasto fiscal en función de la reproducción de adhesiones electorales tiende a generar comportamientos rentistas en la población, la política a reducirse a la captura y distribución de la renta pública. Esta lógica puede conducir a abandonar elementos que podrían ser rescatados de la gestión en condiciones de restricción fiscal, como son el énfasis en la racionalidad y calidad del gasto público; la importancia de sistemas de gestión, de información y transparencia; de la vigilancia pública y, en general, de mecanismos participativos de seguimiento y control de la política pública.

## Los procedimientos decisionistas

En la coyuntura previa a la consulta popular del 15 de abril del 2007 que convocaba a la realización de la Asamblea Constituyente, el fenómeno de desconocimiento de los procedimientos normados por la Constitución fue adoptado en forma explícita por los distintos actores institucionales; esta conducta fue adoptada tanto por los partidos que integraron la legislatura a los cuales, eufemísticamente, se los denominó como integrantes de la ‘partidocracia’, como por los actores emergentes, en particular, por parte del movimiento Alianza País del presidente Correa. La descomposición de la institucionalidad que había sido impulsada por el uso discrecional e interesado de la Constitución, y que caracterizó a la política tradicional y a las conductas de la llamada ‘partidocracia’, es ahora radicalizada por Correa. Éste profundiza el proceso de des-institucionalización del sistema político con el propósito de dejar sin sustento a los actores políticos tradicionales y forzar su recambio.

El éxito de la estrategia antipolítica utilizada por Correa, ya ensayada en su campaña electoral de acceso al poder y perfeccionada en el proceso de la convocatoria a la Asamblea, redujo a la oposición, en particular a las fuerzas tradicionales, a su mínima expresión<sup>23</sup>. Las operaciones de presión hacia los poderes constituidos (tanto al Congreso de la República como a los tribunales Electoral y Constitucional), el irrespeto a los procedimientos constitucionales por parte de estos mismos actores institucionales, ahora superados por el mismo Correa, así como la abrumadora aceptación popular a la línea maximalista de la convocatoria a la asamblea plenipotenciaria en la consulta, aparecen como el rasgo más caracterizante de la coyuntura previa a la integración de la Asamblea. Tanto el carácter de ésta como la aprobación del Estatuto que debía regirla, se impusieron, invalidando cualquier camino que supusiera el respeto a procedimientos normados y sancionados constitucionalmente.

---

23 La convocatoria a la Asamblea plenipotenciaria funcionó como una amenaza al conjunto de la clase política y en particular a los partidos en la legislatura; éstos vieron en la estrategia de impulso de la asamblea plenipotenciaria peligrar su misma supervivencia; una asamblea con plenos poderes podría desconocerlos en cuanto actores institucionales y “regresarlos a su casa”; su oposición a la misma fue infructuosa y la amenaza pronto se tradujo en un efectivo proceso político de desmantelamiento institucional.



La aprobación mayoritaria de la Asamblea plenipotenciaria en un contexto de fuerte demanda constituyente, pero también de sistemáticas rupturas con el ordenamiento legal y constitucional, tuvo consecuencias que iban más allá del desplazamiento de las fuerzas, hasta entonces, hegemónicas; sus efectos impactan en la cultura democrática, al instaurar en el ambiente social una estructura semántica de aceptación de la discrecionalidad política, asentada en el principio mayoritarista. Se generaliza la percepción de que la democracia se reduce a la aplicación de las decisiones mayoritarias, sin que éstas pasen por la regulación normativa que organiza y regula el proceso decisional<sup>24</sup>.

La lógica mayoritarista que se desprende de la estrategia antipolítica, la vinculación entre discrecionalidad normativa y nuevo diseño institucional, aparece como un paso necesario en la estrategia de cambio de modelo político al cual apunta la iniciativa de Correa y de Alianza País y que se concretará en la definición del carácter plenipotenciario de la Asamblea Constituyente.

El concepto de plenos poderes se vincula con el modelo de democracia electoralista y mayoritarista que ya se venía ensayando. La pieza electoral con la cual Correa accedió al poder fue minuciosamente elaborada; para esta formulación, el Congreso aparecía como la institución más prestigiosa de la democracia ecuatoriana y las fuerzas de la transformación no debían integrarlo, y peor aún legitimarlo, con su participación electoral. La no presentación de candidatos para integrar la legislatura por parte de Alianza País, apareció, desde un inicio, como un movimiento táctico tendiente a canalizar, de forma más adecuada, las adhesiones electorales

---

24 Si bien la des-institucionalización se explica por el uso discrecional de las normas y de la Constitución, tiene connotaciones más profundas que tienen que ver con la generalización y consolidación en la sociedad de estructuras semánticas, que justifican y exaltan el desconocimiento de los procedimientos normativos; los distintos actores interpretan y promueven sus posicionamientos al interior de este campo semántico y este aparece como generador espontáneo de legitimidad; es más, cada actor tiende a extremar sus posturas vinculando el desconocimiento de los procedimientos legales y la alta discrecionalidad decisional con la lógica del cambio y la transformación. Correa lo hizo con singular éxito mediante una propia construcción discursiva acerca del mecanismo que debía utilizarse para discutir e impulsar la reforma política y el cambio de régimen: el mecanismo de la Asamblea plenipotenciaria. (Echeverría, 2008). Cf. Echeverría, J. "Plenos poderes y democracia en el proceso constituyente ecuatoriano" en *Plenos poderes y transformación constitucional*, Quito, Abya Yala, 2008.

contra la *partidocracia* y, al mismo tiempo, a instaurar un proceso sin retorno hacia la Asamblea Constituyente con plenos poderes.

Logrado el objetivo electoral, el segundo paso consistió en armar la estrategia de integración de la Asamblea plenipotenciaria; la convocatoria mediante el mecanismo de la consulta popular, ratificaba la lógica del proceso de cambio institucional, se trató del momento más alto de des-institucionalización, de desconocimiento de los procedimientos normados por la Constitución para conducir la reforma política; amparados en el apoyo electoral se substituyó a los diputados de oposición por sus alternos, afines a la postura gubernamental, a controlar el Tribunal Electoral y el Tribunal Constitucional.

El tercer momento completa la estrategia refundacional; la consulta popular mayoritariamente aprobó la integración de la asamblea plenipotenciaria con un estatuto de ambigua formulación, que otorgaba a la Asamblea poderes para legislar, esto es, para promulgar leyes y mandatos, tarea derivada del concepto plenipotenciario y que nunca fue autorizada por la consulta popular<sup>25</sup>.

La dominancia de la lógica electoral, la contundente victoria de la estrategia mediática, la ambigüedad del Estatuto de funcionamiento, que fue aprobado conjuntamente en la consulta popular, definió una característica que fue gravitante en la escasa deliberación que caracterizó al funcionamiento asamblear y condujo a la exclusión o reclusión de la oposición en expresiones minoritarias y de limitada capacidad de incidencia en las definiciones constitucionales. El partido de gobierno integró la Asamblea con abrumadora mayoría, una conformación que si bien puede ser aceptable para un Congreso, no lo es para una Asamblea que, tenga como tarea la elaboración de una Constitución; la conformación absolutamente mayoritaria de la Asamblea y el carácter de esta mayoría que aparece como derivación del régimen, no fue el mejor espacio para la deliberación y construcción democrática de un texto constitucional que garantice pluralidad

---

25 La Asamblea funcionó como brazo legislativo del Ejecutivo, la mayoría progubernamental que la integró, dio vía libre a toda iniciativa presidencial, la tarea de elaboración del texto constitucional quedó en segundo plano y su formulación no significó sino la sistematización de las transformaciones institucionales ya establecidas previamente a través de las leyes y de los mandatos aprobados.

de acceso a la definición de las orientaciones constitucionales por parte de distintos actores y de diversificadas posturas programáticas.

La conformación mayoritarista de la Asamblea, derivada del efecto electoral, hizo de ésta más que un espacio de deliberación colectiva para definir un nuevo diseño institucional, un instrumento del cambio y sustitución de los actores representativos del viejo modelo; la Asamblea se convirtió en instrumento para la articulación del modelo político impulsado por Alianza País, una línea de aplicación impositiva del modelo, que luego tendrá, su traducción normativa en el texto constitucional.

### El sistema político en la Constitución de Montecristi<sup>26</sup>

Una lectura atenta de la Constitución aprobada en Montecristi, nos revela la existencia de una transformación radical que afecta al conjunto del diseño institucional del sistema político que estuvo vigente desde el proceso conocido como ‘de retorno a la constitucionalidad’ y que definió el carácter del Estado y del sistema político vigente desde 1978. Esta transformación se expresa tanto en la caracterización de la parte dogmática de la Constitución, que es la que hace referencia a los derechos, como en la parte orgánica, que define las estructuras del proceso decisional.

En su parte dogmática, la Constitución de Montecristi presenta una ampliación cuantitativa de derechos<sup>27</sup>, e incluso desarrolla importantes mecanismos de exigibilidad y de garantías que no estaban suficientemente precisados en la Constitución de 1998. Sin embargo, el enfoque constitucional en el cual se da esta operación va en dirección contraria a los principios que caracterizan al constitucionalismo moderno. La Constitución abandona su función de estructura de protección de la sociedad frente al poder político, y pasa a convertirse en instrumento del poder político para la realización de los derechos de los ciudadanos. Una transformación cons-

---

26 En el acápite que sigue se sintetizan elementos desarrollados con mayor extensión en otro texto (Echeverría, 2009)., cf, Echeverría J, “El Estado en la nueva Constitución” en *La Nueva Constitución del Ecuador*, UASB, Corporación Editora Nacional, Quito, 2009.

27 Según lo afirma el constitucionalista Francisco Palacios Romeo, “el nuevo texto constitucional de Ecuador tiene el más elevado número de derechos y, más concretamente, de derechos sociales de todo el constitucionalismo comparado” (Palacios: 2008:p 42).

titucional que incide en el paradigma constitucional y lo retrotrae hacia una formulación anterior al de la plena vigencia del Estado de derecho; y lo hace amparado en las formulaciones del llamado “neoconstitucionalismo”, esto es, una versión *aggiornata* de las teorías jusnaturalistas<sup>28</sup>.

Esta operación, que formalmente fortalece la capacidad de la sociedad de reclamar derechos, activa una estructura que, en efecto, termina por debilitar la capacidad de empoderamiento real de la sociedad. Si antes, en la Constitución de 1998, la sociedad había avanzado en una línea de empoderamiento al definir mecanismos de gestión compartida con el Estado en una orientación progresiva de autogobierno democrático, ahora, la sociedad reduce su capacidad de intervención a una lógica de vigilancia y exigencia de cumplimiento de esos derechos. Solamente el Estado puede atenderlos mediante su lógica de intervención. Es aquí donde acontece seguramente la transformación constitucional más sustantiva, relativa a la misma caracterización del Estado, transformación que se expresa en el cambio de concepto de ‘Estado de derecho’, al de ‘Estado constitucional de derechos’.

La orientación al fortalecimiento de la capacidad autorreferente de la sociedad para realizar sus derechos en coparticipación con el Estado en los procesos de gestión de la política pública, proceso que implicaba ya un desarrollo y evolución respecto del modelo de Estado liberal, y que aparece prefigurado en el diseño institucional de la Constitución de 1998, es sustituida por la función única y determinante del Estado. La sociedad es reducida a una función de vigilancia y control cuya misma conformación, ya en términos organizacionales concretos, aparece como problemática. La Constitución ya no está para defender a la sociedad frente a la discrecionalidad o arbitrariedad del poder político, sino para garantizar la plena realización de los derechos sociales y económicos, en cuyo objetivo los derechos civiles y políticos, que constituyen una efectiva estructura de emancipación de la sociedad, bien podrían acotarse o escamotearse.

Estos paradigmas constitucionales, que están claramente expuestos en la parte dogmática de la Constitución de Montecristi, encuentran su tra-

---

28 Se cita en este caso a Cf, Comanducci, P, “Formas de (neo) constitucionalismo: un análisis meta-teórico”, en ISONOMÍA, n.16, Abril 2002; y Ferrajoli, L. *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Trotta, Madrid, 2006.

ducción en el diseño organizacional presente en su parte orgánica, esto es, en aquellos capítulos donde se define el carácter de la economía y las estructuras del sistema político. Tanto el modelo económico como el modelo político están pensados en dirección a cumplir con el mandato del Estado Constitucional de Derechos; al hacerlo, refuerzan el carácter concentrador y de monopolio de politicidad en la figura del Estado y, en particular del gobierno o poder ejecutivo. El diseño institucional del sistema político es de carácter presidencialista, en este sentido da continuidad al paradigma presente en la Constitución de 1998; en ese entonces, las fuerzas neoliberales habían considerado a este paradigma como aquel que puede enfrentar las recurrentes crisis de gobernabilidad.

Pero si bien la capacidad y responsabilidad del Estado se concentra en satisfacer un cúmulo creciente de derechos, por otro, se restringe la capacidad competitiva y de crecimiento del modelo económico. La Constitución de Montecristi rechaza el concepto de crecimiento económico (una categoría que no aparece en ninguna parte del texto constitucional), la Constitución no discute ni la calidad del mismo, ni sus restricciones o potencialidades; en su lugar, plantea el *Sumak Kausay* o concepto del “buen vivir”, tras del cual se postula el de-crecimiento económico como modelo; al hacerlo, el modelo económico no apunta a redefinir el carácter primario dependiente de la economía, formalmente introduce el principio de la defensa de los llamados “derechos de la naturaleza”, pero efectivamente la re-centralización del carácter de intervención del Estado y la eclosión de derechos que éste está obligado a satisfacer mediante políticas públicas, lo conducen de manera efectiva a profundizar la lógica extractivista del modelo primario exportador, además con una fuerte orientación de carácter corporativo<sup>29</sup>.

Para garantizar el funcionamiento del modelo económico, la Constitución refuerza fuertemente las funciones del presidencialismo; en el modelo político se eliminan las funciones autónomas que antes tenía el Banco Central para formular las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera, las cuales, ahora, aparecen de exclusiva facultad de la función ejecutiva (Art. 301); la planificación del desarrollo, pieza central en la definición de la polí-

---

29 La línea “redistributiva” que promueve la Constitución privilegia mecanismos de carácter rentista, lógica que asume el estatuto constitucional, al promover, como lo dice el artículo 283, “la redistribución del ingreso por medio de transferencias, tributos y subsidios adecuados”.

tica pública e importante avance respecto de la Constitución de 1998, aparece como prerrogativa y responsabilidad exclusiva del ejecutivo, con ninguna participación de la representación política, y con limitadas funciones de participación de la sociedad en la definición de prioridades y orientaciones de política. La representación política es relevada de cualquier capacidad de incidencia y de toda responsabilidad en la definición de la política pública y la sociedad reduce su participación a una limitada función de observancia o control. La Constitución de Montecristi debilita radicalmente las funciones de la representación política, ésta se vuelve en extremo reglamentarista y su no acatamiento es condición de la revocatoria del mandato de quien no la ejecute, la cual se instrumenta por medio de los órganos de control y de la aplicación de la justicia constitucional.

El diseño de la parte orgánica de la Constitución se completa con la instauración de dos niveles institucionales que se sobrepone a las estructuras del sistema político vigente desde 1978, la llamada *Función de Transparencia y Control Social*, y la *Corte Constitucional*. La primera nomina y coordina a las distintas instituciones de veeduría y control de la gestión pública, mientras la segunda, se constituye como instancia de control de la constitucionalidad de los actos legislativos, de la administración pública y de la administración de la justicia ordinaria. Ambas instancias se constituyen mediante mecanismos de participación directa, al tiempo que se releva a la legislatura de su participación en estas nominaciones.

Si el “Estado de derecho” se sustentaba sobre una lógica en la cual la máxima politización se aceptaba como legítima en la representación política, la cual construía consensual y deliberativamente la política pública, ahora toda la carga de politicidad se traslada hacia el poder ejecutivo como única instancia responsable de la ejecución de la política pública y a los órganos de control y la Corte Constitucional, los cuales se vuelven garantes de la aplicación del mandato constitucional.

En conclusión, la política se reduce a la aplicación de las normas ya estipuladas en la Constitución; la tarea de legislación se reduce a la elaboración de leyes que implementan el mandato constitucional, la legislatura es depotenciada y debilitada en su anterior función de construcción y definición de la macropolítica, sus actores deberán reducir su intervención a la exclusiva implementación de una razón política ya establecida

constitucionalmente. En la Constitución está ya predefinida la direccionalidad de todo juego político, está ya predispuesto el sentido de lo que deberá entenderse por sociedad y por vida asociada; cualquier desviación de esa norma fundamental es materia de penalización y su máxima sanción corresponde a la Corte Constitucional. Se ha producido entonces un efecto de despolitización que entrega al poder judicial, supuestamente despolitizado, la capacidad de definir la legitimidad de todo acto decisorial; a su vez, la sociedad solamente puede concebirse a sí misma como dependiente del ordenamiento constitucional.

## Conclusiones

El análisis que hemos presentado nos revela la existencia de una multiplicidad de condiciones de complejización en las relaciones entre soberanía, democracia y nación, en los treinta años de desempeño del sistema político moderno en el Ecuador. Las crisis internas al funcionamiento del sistema político que hemos caracterizado como vinculación entre deflación de poder y deslegitimación institucional, han estado determinadas, en muchos casos, por las dificultades de respuesta que tanto actores como instituciones han demostrado frente a los desafíos puestos por la intensificación del proceso de globalización desatado desde inicios de los años 80. Los distintos intentos de reforma política expresados en las formulaciones constitucionales de 1978, las reformas de 1998 y finalmente la Constitución del 2008, más que ofrecerse como sistemas institucionales dispuestos para reducir complejidad y canalizar la participación democrática, se han demostrado como generadores de mayor complejidad, retroalimentando la gravedad de las crisis y de los desarreglos institucionales.

La transición política que ha caracterizado a estos treinta años de vigencia del sistema político, presenta una línea de quiebre desde la lógica de la modernización de los años 70, que apuntaba a vincular desarrollo hacia adentro, con soporte institucional en un sistema de partidos que canalice la política distributiva, hacia un modelo en el cual el sistema de partidos se vuelve prescindible en la construcción decisorial. Esta transforma-

ción es congruente con el debilitamiento general del sistema de representación y con su deriva hacia el fortalecimiento del presidencialismo.

Esta lógica del cambio institucional que aparece plenamente realizada ya en el diseño constitucional elaborado en Montecristi, presenta algunas consecuencias y derivaciones que es preciso resaltar: por un lado, advierte sobre la generalización de formas de acción social desvinculadas de los canales institucionales previstos por los sistemas políticos modernos para construir los procesos decisionales; por otro, la misma construcción decisional se configura sobre una lógica de neutralización y despolitización creciente de la expresión institucionalizada de la sociedad, para evitar la conflictividad intra-sistémica ejecutivo-legislativo, que caracterizó a la política en estos treinta años de vigencia del sistema político.

La vinculación entre deflación de poder y deslegitimación institucional que resulta de la combinación entre crisis de gobernabilidad y de legitimidad; la recurrencia cuasi crónica de esta conexión de rasgos críticos define para las lógicas de acción y participación social una preocupante deriva hacia la reconfiguración de formas tradicionales de intermediación. Se aprecia una fuerte carga de impugnación anti-sistema y refundacional que se resiste a configurar una clara secuencia hacia la construcción decisional. En este contexto, los fantasmas de la política tradicional (caudillismos, clientelismos, populismos de distinta clase) reaparecen con renovado vigor, comprometiendo la posibilidad del desarrollo de una democracia madura, consciente de las dificultades y dispuesta a potenciar la emancipación y autonomía de las individualidades y de las colectividades que componen la realidad del país.

Lo acontecido en las décadas de los años 80 y 90 podría caracterizarse como intensificación de los procesos de diferenciación social, y, al mismo tiempo, como debilitamiento de su trama organizacional. Para el 2009 el panorama de la estructura social y productiva aparece modificado respecto del perfil que presentaba esta misma estructura hasta finales de los años 90 del siglo pasado. La recurrencia de crisis políticas no resueltas impacta sobre el desempeño del sistema económico; se debilitan y, en muchos casos, desaparecen las estructuras de integración social y económica que posibilitan la articulación de actores sociales con propios perfiles de identidad, en las cuales puedan definirse sus propias demandas,



intereses, valores y expectativas. La política desde abajo pierde fuerza propulsiva y propositiva. Si los años 90 del siglo pasado fueron años de intensa movilización de la sociedad con un fuerte tejido organizacional, para la década del 2000, esta configuración cambia radicalmente de perfil. No solamente son los movimientos sociales, su expresión más alta, el movimiento indígena, el de mujeres, el movimiento ecologista, son también las organizaciones políticas, los partidos. Todas estas formas organizativas aparecen seriamente debilitadas o cuestionadas.

Esta tendencia de debilitamiento de la trama social y de sus expresiones organizativas se debe, en gran medida, a la ausencia de capacidad de propuesta para enfrentar las crisis que han aparecido a partir del retorno a la democracia; un déficit de elaboración programática del conjunto del sistema político. La matriz de esta deriva en la estructura socioproductiva se encuentra en la crisis de los años 80. La lógica política derivada de la intensificación del proceso de globalización e instrumentada a partir de las políticas de ajuste, conducía a introducir mecanismos de desregulación en materia económica que planteaban para el Estado una transición desde el paradigma intervencionista hacia un modelo de regulación y orientación estratégica; un cambio institucional que nunca logró cuajar a pesar de emerger como demanda de reforma política. Lejos de advertir esta nueva tendencia, los actores fundamentales de la política ecuatoriana de los años 80 y 90 optaron por la resistencia y el rechazo a esta nueva línea de tendencia.

Los procesos de diferenciación en la estructura socioproductiva en un contexto de virtual parálisis de las prestaciones decisionales del sistema político, reforzaron la composición precaria de las estructuras socioproductivas, lo cual erosionaba desde sus bases, la posibilidad de una sociedad direccionada hacia la construcción decisional; los comportamientos antisistémicos pueden ser leídos como derivación de esta débil capacidad de integración que presenta el sistema económico y el sistema político. La democracia tiende a debilitarse en su dimensión deliberativa y la constitución de ciudadanía a volverse reactiva, enfatizando en la reivindicación de derechos sin que esta lógica de acción derive hacia formas y lógicas de comprometimiento con los procesos decisionales.

La crisis resultante del enfrentamiento entre lógica intervencionista y expansiva y su contrapartida como política de desregulación restrictiva, tiene como resultado la afirmación de una tendencia hacia una radical desconfiguración de los perfiles de diferenciación entre Estado y sociedad, una línea no suficientemente advertida por los actores políticos. Las fuerzas llamadas progresistas (del espectro de la centroizquierda), como las fuerzas de la centro derecha (comprometidas con el llamado ajuste estructural de la economía), se resistieron a ubicar en esa nueva condición de la política sus formas y mecanismos de intervención, sus propuestas programáticas, sus construcciones de valor. Desde el lado de la centroizquierda, la resistencia y el bloqueo; desde la centro derecha, una interpretación reductiva e instrumental del ajuste, que los conducía a usufructuar de él sin modificar el carácter rentista y oligárquico del modelo económico tradicional.

Este fenómeno desató la conexión entre dos formas de manifestación de la crisis política. Por una lado, la crisis de gobierno como expresión del bloqueo de las fuerzas enfrentadas, que devino en inestabilidad del crecimiento con secuelas graves de deterioro económico y social, con desprestigio creciente de los actores políticos (los partidos) y con la emergencia de una sociedad fuertemente movilizada y disruptiva con proyecciones de comportamiento antisistema y refundacional. La crisis de gobernabilidad se expandió y generalizó hasta convertirse en crisis de legitimidad de todo el sistema institucional. Esta fenomenología expresa la inexistencia en los actores políticos de una necesaria reconversión ideológica y programática, la cual ha estado ausente en ambos campos del espectro ideológico programático.

La respuesta a esta condición de bloqueo sistémico se configura desde mediados de la década del 2000. El país asiste a la conformación de un modelo de concentración de poder en el cual se advierten tendencias a la instrumentalización y control de la participación social, con una función de legitimación y soporte del modelo. El sistema de partidos ha sido virtualmente arrasado, las formas de organización social desconocidas, y la lógica de la política desde arriba, esto es desde la institucionalidad política, ha tenido su más fuerte impulso con el gobierno de Alianza País. La lógica del cambio institucional ha seguido una secuencia de des-institu-

cionalización del sistema político vigente desde la reforma de 1978, que no ha sido sustituida por una clara estrategia o propuesta de re-institucionalización.

La Constitución de Montecristi no logra definir una clara configuración del sistema político que resuelva adecuadamente las vinculaciones entre las lógicas de participación y representación con las de la construcción decisional. Al intentar alejarse del paradigma neoliberal, arriesga comprometer las posibilidades de estructurar una democracia plural y deliberativa; su orientación parecería retroceder incluso respecto de las lógicas institucionales ya desarrolladas por los modelos de *welfare*.

La reestructuración política que aparece diseñada en la Constitución de Montecristi presenta características que aparecen congruentes con un modelo rentista de acumulación y gestión económica; éste no integra un tejido social que posea bases sólidas en lógicas productivas relativamente autosostenibles; el modelo económico diseñado en la Constitución de Montecristi fragmenta y debilita al entramado socioproductivo, y conduce a una dependencia casi exclusiva de la capacidad de distribución de rentas desde el Estado, definiendo, de esta manera, la lógica estructural de inclusión y control social. Se trata de un marco institucional basado en las condiciones de un ciclo económico expansivo, que pierde piso y vuelve a generar inestabilidad cuando el ciclo se revierte. Las instituciones no están diseñadas para conducir al país en el contexto de las turbulencias de una economía global altamente intensiva en innovación tecnológica, en flexibilidad y variabilidad de sus distintos componentes financieros, tecnológicos, productivos; una condición que no absuelve la exigencia de una inserción soberana del país en el contexto global.

La política desde arriba, arrasadas ya las formas sociales y políticas de organización autónoma de la sociedad, diseña un nuevo andamiaje institucional en el cual se elimina el principio de la división de poderes; su deriva organizacional camina hacia el fortalecimiento del presidencialismo insistiendo sobre la lógica de debilitamiento de la representación y de despolitización de la participación social, reeditando la lógica del enfrentamiento a las crisis de gobernabilidad que caracterizó infructuosamente a los procesos de reforma política en los años 80 y 90; y que podría describirse bajo la fórmula de la exigencia de neutralización y despolitización

de la participación social y política institucionalizada, como premisa para el logro de la concentración de la capacidad decisional.

El resultado de esta deriva institucional es el reforzamiento de un concepto de democracia plebiscitaria que se soporta en el debilitamiento de estructuras sociales y políticas institucionalizadas; en este contexto, la política tiende a personificarse, la construcción de liderazgos fuertes aparece como compensación frente a la despolitización generalizada. Una lógica en la cual la democracia se vuelve delegativa y plebiscitaria, donde el control es re-legitimado con la participación política de las masas indiferenciadas.

## Bibliografía

- Andrade, Pablo (2003). "El imaginario democrático en el Ecuador", en *Democracia, gobernabilidad y cultura política*, Felipe Burbano, (Comp.). Quito: FLACSO.
- (2009). *Democracia y Cambio Político en el Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Bockenforde, Ernest Wolfgang (1999). *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Madrid: Trotta.
- Burbano de Lara, Felipe (1998). *Cultura Política y Democracia en el Ecuador*. Quito: CORDES.
- Ceri, Paolo (2002). *Movimenti globali. La protesta nel XXI secolo*. Roma: Editori Laterza.
- Comanducci, Paolo (2002). "Formas de (neo) constitucionalismo: un análisis metateórico", en *Isonomía* No. 16, aAbril.
- Conaghan, Catherine (1995). "Politicians against Parties, Discord and Disconnection in Ecuador's Party System" en Scott Manwaring and Timothy Scully, (Eds). *Building Democratic Institutions; party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- De la Torre, Carlos (2000). "Veinte Años de Populismo y Democracia", *Revista Íconos*. Quito: FLACSO, abril.
- Echeverría, Julio (1997). *La Democracia Bloqueada, Teoría y crisis del sistema político ecuatoriano*. Quito: Letras.
- (2006). *El Desafío Constitucional*. Quito: Abya Yala.

- (2008). “Plenos poderes y democracia en el proceso constituyente ecuatoriano” en *Plenos poderes y transformación constitucional*. Quito: Abya Yala.
- (2009). “El Estado en la nueva Constitución”, en *La Nueva Constitución del Ecuador*. Quito: UASB, Corporación Editora Nacional.
- Ferrajoli, Luigi (2006). *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Madrid: Trotta.
- Fabbrini, Sergio (1988). *Política e mutamenti social, alternative a confronto sullo stato sociale*. Bologna: Il Mulino.
- Larrea, Carlos (1997). “Ajuste estructural y distribución de riqueza en el Ecuador”, en *Humanismo y Crítica No. 2*. Quito: Fundación Mariana de Jesús.
- Marconi, Salvador (2001). *Macroeconomía y economía política en dolarización*. Quito: Abya Yala.
- Marramao, Giacomo (1983). *Potere e secolarizzazione*. Roma: Riuniti.
- Mellucci, Alberto (1981). *Verso i movimenti postpolitici*. Bologna: Il Mulino.
- Montúfar, César (2000). *La Reconstrucción Neoliberal: Febres Cordero o la Estatzización del Neoliberalismo en el Ecuador (1984-1988)*. Quito: Abya Yala.
- Palacios Romeo, Francisco (2008). “Constitucionalización de un sistema integral de derechos sociales. De la Daseinsvorsorge al Sumak Kawusayai”, en *Desafíos Constitucionales, La Constitución ecuatoriana de 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Pizzorno, Alessandro (1994). *Le radici della politica assoluta e altri saggi*. Milano: Feltrinelli.
- Portes, A. y C. Doré-Cabral (1994). “América Latina bajo el neoliberalismo”, en *Flexibilidad y nuevos modelos productivos*. Quito: Nariz del Diablo.
- Schmitt, Carl (2004). “El problema de la soberanía como problema de la forma jurídica y de la decisión” en *Carl Schmitt Teólogo de la Política*. México: FCE.
- Verdesoto, Luis (1991). “El sistema de partidos políticos y la sociedad civil en el Ecuador”, en Luis Verdesoto (Ed), *Gobierno y política en el Ecuador contemporáneo*. Quito: ILDIS.

# La estatalidad de la democracia y la democratización del Estado en el Ecuador

Luis Verdesoto<sup>1</sup>

Gloria Ardaya<sup>2</sup>

## Propuestas generales

Nuestro objeto consiste en detectar algunas características del Estado ecuatoriano en la última fase de su conformación. Esto es, las afirmaciones o los cambios en las características del Estado ecuatoriano moderno, que introdujo la instalación –más o menos precaria e inestable– de un régimen democrático (1979-2009).

Asumimos que la conformación del Estado nacional se inició tempranamente en el periodo garciano (1859-1865 y 1869-1875) que articuló a las relaciones sociales y logró un control administrativo, jurídico e ideológico de la comunidad bajo un régimen conservador y profundamente despótico. La conformación del Estado nacional prosiguió, con diferencias, en la Revolución Liberal (1895-1901 y 1906-1911), proceso no exento de formas de dominación distantes de la democracia en su precisa acepción<sup>3</sup>. La temprana instalación de derechos políticos no estuvo acom-

---

1 Profesor asociado de FLACSO-Ecuador.

2 Directora del postgrado en Descentralización y Gestión Pública / Responsable Area Política CIDES/UMSA, Bolivia.

3 Los procesos de formación de los Estados nacionales en Latinoamérica han estado asociados a procedimientos políticos despóticos y “totalitarios” y, en todo caso, distantes de los derechos civiles básicos, que han dificultado la construcción de regímenes democráticos, que concurran en la formación de Estados democráticos. Además, como se examinará más adelante, en la forma contemporánea de refundación nacional-estatal también se asimila el bienestar público al crecimiento de la materialidad e inversión estatales.

pañada, en la práctica, de un sustento en los derechos civiles básicos, lo que impidió la formación de las bases de una forma política estatal liberal y republicana. La vocación del Estado nacional en formación fue la centralidad y el control, modalidad que obstaculizó la formación (autónoma) de los soportes sociales de la democracia. Y el desarrollo de una cultura institucional.

Desde aquellos períodos, la conformación del Estado nacional muestra deficiencias evidentes, medidas comparativamente con otras experiencias de capitalismo temprano. El anhelo de un Estado nacional “utópico” regenera, periódicamente, una vocación para retrotraer la agenda del escenario político a la formación del Estado nacional y embarcar a la comunidad en la refundación de la nación comprendida como refundación del Estado nacional<sup>4</sup>. Las evidentes dificultades e imperfecciones de la democracia son atribuidas a la carencia de una forma nacional de sustento, siendo necesaria –según se argumenta– una reconfiguración del Estado, que debería hacerse al margen de, o minimizando a, la agenda democrática. Para ello, se hace prevalecer a la agenda del nacionalismo básico por sobre la democracia y su calidad. O se diluye a la democracia en la búsqueda de la igualdad opacada por un discurso de “democracia económica”.

Sin embargo, la modernización del Estado ecuatoriano prosigue su ruta desde la conformación del Estado nacional hacia la conformación del Estado democrático. La forma nacional inacabada y de expresión estatal se agotó como forma histórica frente a la complejidad de las múltiples transiciones que ha debido atravesar la sociedad ecuatoriana. La búsqueda de la equidad no se sostiene solamente en la recuperación de las desigualdades externas e internas, sino fundamentalmente en la construcción de actores e instituciones democráticos. El acento de la construcción democrática pugna por desplazarse del Estado hacia la sociedad, especialmente en sus dimensiones civiles y multiculturales.

En los treinta años a los cuales empíricamente se remite nuestro análisis, se configuraron tres conjuntos de rasgos específicos ligados a y expresados por los tres momentos de reformas constitucionales / cuasi procesos

---

4 En este circular retorno a la reconfiguración del Estado nacional se reinstala la noción clásica de soberanía nacional y se la antepone/sobrepone a la de soberanía popular.

constituyentes (1978/9, 1998 y 2008)<sup>5</sup>. La actualidad ecuatoriana se define por la evidente necesidad de sostener un régimen democrático, cuyos atributos se diluyen en medio de una fuerte corriente nacionalista que ha detenido/desviado el proceso de construcción de un Estado democrático. La posibilidad de perder derechos civiles básicos ha visibilizado a la agenda democrática y, en el largo plazo, ha puesto en evidencia la necesidad de la construcción de un Estado democrático, “visión ideal” inalcanzable pero necesaria para sostener el pacto social de base en la modernidad. Y, más allá del discurso simbólico sobre la ciudadanía, plantea la necesidad de construcción de un Estado democrático con la ciudadanía.

El Estado democrático es una necesidad de la modernización, que debe edificarse a través de formas / regímenes, que deconstruyan las bases despóticas que heredamos de la fase de instalación del Estado nacional y rectifiquen las múltiples dificultades de la construcción de la democracia, precondition de la equidad y el desarrollo. El peor escenario es que el Ecuador naufrague en el oleaje provocado por la construcción de un nacionalismo elemental y entierre las complejidades de la construcción democrática. El mejor escenario consistiría en superar esta bisagra en que se encuentra la construcción de su modernidad y asuma las limitaciones de la construcción democrática como régimen y como Estado.

Nuestras primeras preguntas nos remiten, por un lado, a mirar los rasgos más importantes del Estado ecuatoriano (y sus principales líneas de modernización) que se configuraron previamente al régimen democrático; y, por otro lado, a buscar qué elementos / características modernizadoras introdujo o retrajo la última fase del régimen democrático en el Estado ecuatoriano. Y, consiguientemente, estudiar los riesgos que atraviesa la institucionalidad ecuatoriana.

De este modo, nuestro objeto de investigación excluye dos campos de reflexión: la configuración de los gobiernos y las luchas sociales / correla-

---

5 En los tres casos no hubo procesos constituyentes sino reemplazos de cartas constitucionales. Estuvo ausente el procesamiento deliberativo de las demandas de la sociedad, especialmente la preparación de agendas consensuadas entre los actores, basadas en adecuadas evaluaciones institucionales, la preparación de instrumentos técnicos, la utilización de creativos mecanismos de representación de las pluralidades y posteriormente la construcción procesada de una nueva legalidad. Ver Verdesoto, Luis, “El proceso constituyente en el Ecuador”, Quito, FLACSO, 2007.



ción de fuerzas / coyunturas políticas que contextualizaron a la modernización estatal. Obviamente, son elementos imprescindibles para un análisis certero, pero su introducción en este estudio puede conducir a una reducción que esperamos evadir<sup>6</sup>.

No obstante, sí incluimos una mirada, aunque somera, de la evolución de algunas instituciones que configuraron al régimen democrático, auxiliar necesario para la comprensión de los momentos y/o modelos de la modernización estatal. Por esta vía se introduce a la sociedad y el mercado, de modo virtual aunque no causalmente. Por su importancia, también incluimos deliberadamente un acento especial sobre tendencias de modificación estatal que pueden observarse en el último tramo de la democracia.

Metodológicamente partimos de un reconocimiento de varios campos de trabajo. Primero y centralmente, son fundantes de la Ciencia Política y conceptual y empíricamente irreductibles: la democracia y el Estado. Puede existir Estado sin democracia. La democracia moderna precisa soportarse en un estado eficiente, al que puede modificar. Sin embargo, en el Ecuador y en varios países de región, los déficits de funcionamiento estatal y democrático se condicionan mutuamente. En un sentido, el mal funcionamiento estatal ha contribuido al deterioro de la política y su desplazamiento fuera del espacio público. A su vez, una política débilmente estructurada en la democracia debilita a los cimientos públicos del Estado. Por ello, es imprescindible volver a dotar de una relación orgánica al binomio poder y política, ahora separados. ¿Cómo se condicionan mutuamente? Esta es una cuestión de largo aliento a desentrañar. Ahora buscamos solamente escudriñar grandes temas de este vasto campo.

Otro campo de la Sociología Política son las relaciones entre Estado, sociedad y mercado. Queremos utilizar el término (categoría) estadística de “correlación” para referirnos a una relación recíproca de alta asociación entre las tres variables, pero sin que pretendamos determinar una relación causal. Procuramos –sin ningún sentido estadístico– y utilizado de modo metafórico encontrar “correlaciones” (relaciones existentes entre sistemas

---

6 Al respecto, puede consultarse Verdesoto, Luis, “Instituciones y gobernabilidad en el Ecuador. A un cuarto de siglo de democracia”, ABYA YALA, Quito, 2005.

distintos) entre Estado, sociedad y mercado. Más aún, buscar correlaciones entre “atributos” / “funciones” del Estado, la estructura social y la conformación del mercado. (También la conformación de la política, basada en la nación, pero elemento estructural e “interior” al Estado).

Partimos de la separación profunda entre el concepto y el tipo ideal del Estado respecto de la forma concreta como se organizan las instituciones estatales. Inicialmente, proponemos un conjunto de conceptos relacionales de Estado, en los que no están ausentes referencias ideales y vínculos que permiten examinar la conformación del Estado ecuatoriano.

Luego indagamos a los instrumentos del régimen democrático, pues son significantes de una organicidad que se construye (y otra que se deconstruye) de la sociedad y del mercado con el Estado.

Posteriormente, trabajamos con las funciones constitucionales, adecuándolas a las construcciones de los Estados de democratización tardía como el caso ecuatoriano.

Finalmente, de modo instrumental, señalamos a algunas políticas públicas como significantes del grado de cumplimiento de esos atributos estatales (particularmente su “eficacia”).

El eje transversal es la intervención del régimen democrático en la modernización del Estado.

Reorganicemos al planteamiento, desde una perspectiva instrumental. Las herramientas empíricas básicas son, de un lado, políticas que dan cuenta de algunas relaciones entre variables burocráticas; y, de otro lado, el análisis de formas de organización del “complejo institucional”<sup>7</sup> que se plasman, entre otros instrumentos, en las tres Constituciones aprobadas, y que rigen en el régimen democrático a lo largo de tres décadas.

En el análisis se busca:

- a) La coherencia estatal y la orientación estratégica de esa complejidad, y utilizarlas como síntomas de la conformación moderna del Estado.
- b) La voluntad (“estructural”, socio-política) presente en las instituciones políticas con que se conforma el régimen democrático.

---

7 O'Donnell, “Acerca del estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión”. Documento de Trabajo.

- c) La forma en que las instituciones del régimen democrático fueron y son eficientes en la modernización estatal.

Las conclusiones nos permiten retornar la sinergia o divorcio entre Estado, sociedad y mercado, tanto como examinar la concurrencia del régimen democrático en la modernización del Estado. Y en la estructuración de la política.

En suma, en este artículo pretendemos entregar resultados referidos a la modernización estratégica del Estado y solamente referencias acotadas en el campo de su historicidad.

### Algo de teoría<sup>8</sup>

En adelante, este artículo se apega conceptualmente a las propuestas teóricas de O'Donnell para delinear su objeto de investigación.

El Estado es una entidad permanente, sujeta a un proceso de construcción, deconstrucción y reconstrucción. Es una realidad perenne, de carácter civilizacional, estratégicamente adherida a la modernidad, cuya conformación y relaciones no son lineales ni progresivas.

La sociedad es el actor decisivo de la configuración estatal en la medida en que es externa a aquel y eficaz en condicionarle. Dicho de otro modo, el “contexto social” es la “externalidad condicionante” de la forma estatal. En la dimensión conceptual más amplia, la sociedad es co-productora (junto con otros procesos) del Estado. En la dimensión empírica más profunda, en el capitalismo tardío, el Estado es co-productor (al amparo de y junto con el mercado) de la sociedad, de sus actores y de sus dinámicas a través de las instituciones.

En suma, las relaciones sociales son o hacen Estado. A su vez, el Estado está presente en (todas) las relaciones sociales. ¿Cuáles son las dimensiones empíricas del Estado? ¿Cómo justificar las dimensiones empíricas escogidas del Estado? ¿Con qué criterio discriminarlas? El Estado también

---

8 En este texto trabajamos exclusivamente con referencia a algunos escritos teóricos de Guillermo O'Donnell.

es una dimensión antropológica y, en ese sentido, es una percepción y una forma de interiorización, que es su vigencia en la ciudadanía. ¿Qué percepciones estatales dan vigencia a la conciencia pública y legitimidad a las instituciones?<sup>9</sup>

O'Donnell define al Estado como:

Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, la pretensión de monopolizar la autorización legítima de los medios de coerción física, y además pretenden ejercer supremacía en el control de dichos medios, que algunas agencias especializadas del mismo Estado normalmente ejercen sobre aquél territorio<sup>10</sup>.

Trabaja con cuatro dimensiones de las que dependen los atributos estatales. A saber, “Una, su eficacia como un conjunto de burocracias; segunda, su efectividad como sistema legal; tercera, su credibilidad como realizador del bien común de la nación, o del pueblo; y, cuarta, su condición de filtro adecuado al interés general de su población.”

La sinergia positiva de las cuatro dimensiones permite al Estado jugar el rol de articulador de relaciones económicas y sociales. Permite operar a la buena política. Y procesar a la acción colectiva. En este sentido, es cofundante de la organización y dinamismo de las relaciones sociales. (Bajo una organización democrática, garantiza a la sociedad los derechos “implicados en la democracia”)<sup>11</sup>.

---

9 En vías de complementarias y posteriores reflexiones desde el mismo marco metodológico, conviene preguntarnos: ¿en qué momentos de la conformación estatal ecuatoriana ha entrado en riesgo la vigencia misma de su territorialidad (y de su autoridad)? y ¿en qué momentos y bajo qué condiciones el Estado ha podido plantearse un horizonte territorial (capacidad de desgajarse sin perder entidad, al contrario ganándola en la complejidad)?

10 Con mayor amplitud puede encontrarse un análisis al respecto en *Algunas reflexiones acerca la democracia, el Estado y sus múltiples caras* (O'Donnell, 2008).

11 Es evidente la separación con la tradición interpretativa del Estado como el garante de un pacto de dominación y su desplazamiento a cofundador de las relaciones comunitarias.

La sinergia negativa puede conducir a un desempeño divorciado de las responsabilidades, el sistema legal puede presentar falencias, la gente puede creer que el Estado no es para la nación y éste puede abdicar de su capacidad de filtraje. O de constructor del bien común y de garante del espacio público.

¿En qué consisten esas dimensiones? El conjunto de burocracias<sup>12</sup> son organizaciones complejas, jerárquicas, con responsabilidades legales, orientadas al bien público. Permiten “medir” el grado de eficacia del Estado, esto es, el cumplimiento de responsabilidades. Varias normas y políticas específicas permiten conocer el cumplimiento de funciones estratégicas del Estado. Su organización y complejidad determinan al tipo de Estado. Y las estructuras de responsabilidad que son el vínculo estratégico de la democracia.

El Sistema legal son reglas que co-determinan a las relaciones sociales. Se miden por el grado de efectividad del sistema legal para asignar responsabilidades. Los sistemas legales –formas normativas– que organizan al Estado suponen una especial disposición de las instituciones.

Las dos siguientes dimensiones tienen otra especificidad en la conformación de atributos del Estado.

El foco de identidad colectiva crea el “nosotros” que se ubica por sobre los conflictos y los clivajes sociales. Organiza “el gran bien público del orden general y la previsibilidad de una amplia gama de relaciones sociales” y garantiza “la continuidad histórica de la unidad territorial”. Se mide por la credibilidad del estado como su “representante y factor del bien público”<sup>13</sup>.

---

12 O'Donnell codifica una útil definición de burocracia: “Un conjunto de relaciones sociales de comando y obediencia que está jerárquicamente pautado por reglas formales y explícitas, vigentes en el seno de una organización compleja.”

13 La construcción de la legitimidad del Estado, aceptación de la pertenencia a esa forma pública y acatamiento de su autoridad y disposiciones, es una construcción histórica muy difícil, que en el capitalismo tardío se relaciona con la masiva pobreza que se transforma, a través de la ciudadanía insuficiente, en ilegitimidad de las instituciones. A su vez, la legitimidad del Estado se relaciona con todos los factores de operación (elementos integrantes) de la nación. La legitimidad del Estado (y de la política) pasa a través de la nación. La nación es el piso (en el sentido psicológico) sobre el que opera el Estado. Es su factor de continuidad, al que no se apela sino en situaciones de excepción (la agresión externa, el conflicto irregulable). Sobre la nación se levanta la materialidad estatal. En otro sentido, la nación opera como el espíritu del Estado. La soberanía

Los filtros permiten el logro del bienestar de la población y de los agentes económicos. Se puede medir una “capacidad de filtraje”<sup>14</sup>.

Los roles estatales muestran que “Como conjunto de burocracias el Estado parece estar enfrente de la sociedad. Como foco de identidad colectiva postulado desde sus cumbres, el Estado nos aparece como encima de la sociedad. Como filtro que nos separa de otras entidades externas, el Estado aparece alrededor de la sociedad. Y, en la medida que lo percibimos en esa dimensión, el Estado como sistema legal está adentro de la sociedad” (O’Donnell, 2008).

El Estado supone a los diversos sujetos sociales (identidades intercambiables) que suponen esos (los citados y otros) muchos roles estatales y formas de existencia empírica y cotidiana. Desde esa dimensión (como desde la ciudadanía) existe una conformación estatal abstracta (que supone un Estado abstracto) y unas formas concretas (que suponen ciudadanía social). Este es un tema de tensión permanente. (Igual que la ciudadanía abstracta / liberal/ y las ciudadanía concretas).

O’Donnell señala que, aunque el régimen democrático es un componente indispensable de la democracia, es insuficiente para caracterizarlo adecuadamente. El Estado y en algunos sentidos el contexto social, son componentes importantes de tal conceptualización. El estudio de la democracia en el mundo requiere que se preste atención a la especificidad histórica de los casos respectivos. También pensar que la democracia está basada en una concepción del ser humano como agente.

En ese marco, O’Donnell, define al régimen y entiende que son “los patrones, formales e informales, explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de ese acceso, los re-

---

popular que construye a la modernidad de las instituciones se ve, muchas veces, retrotraída a la soberanía nacional que dio lugar al Estado.

14 En la relación entre demanda social y capacidades públicas, el filtraje se relaciona con el establecimiento de límites o la administración de la autorregulación de los derechos que permiten la convivencia pacífica y la gobernabilidad. Históricamente, las sociedades buscan / pactan un límite a las “dimensiones” de los derechos y el rol estatal de las garantías, frontera de la que no está ausente la aceptación ciudadana. Los procesos constituyentes deben –aunque generalmente no lo hacen– registrar la localización de esa nueva frontera, que se relaciona aunque no se reduce a las limitaciones de lo público y lo privado.

cursos y las estrategias que les son permitidos para ganar tal acceso, y las instituciones a través de las cuales el acceso es procesado y, una vez obtenido, son tomadas las decisiones gubernamentales”. También especifica al gobierno como “constituido por posiciones en la cúspide del aparato del Estado; el acceso a dichas posiciones se realiza a través del régimen, el cual permite a los electos tomar, o autorizar a otros funcionarios del Estado a tomar, decisiones que son normalmente emitidas como reglas legales vinculantes sobre el territorio delimitado por el Estado”.

Define también al régimen democrático y “es uno en el cual el acceso a las principales posiciones gubernamentales (con la excepción del poder judicial, fuerzas armadas y eventualmente los bancos centrales) se determina mediante elecciones limpias”. Las elecciones deben ser competitivas, libres, igualitarias y decisivas, en varios sentidos. También que en el régimen democrático, los funcionarios elegidos, puedan tomar las decisiones vinculantes que un marco legal democrático / constitucional normalmente autoriza. Que los funcionarios elegidos finalicen sus mandatos de acuerdo a los términos o bajo las condiciones estipuladas por dicho marco legal. Asimismo, las elecciones, y el régimen son institucionalizadas y en libertad. También son inclusivas. Todos tienen el derecho de participar e implican el otorgamiento de derechos positivos de participación. De elegir y ser elegidos y son el resultado de una apuesta colectiva institucionalizada y legalmente sancionada”.

Por último, para O’Donnell, la democracia presenta cuatro características peculiares en relación a todos los otros tipos políticos: 1) elecciones limpias e institucionalizadas; 2) una apuesta inclusiva y limitadamente universalista; 3) un sistema legal que sanciona y respalda –al menos– los derechos y las libertades incluidas en la definición del régimen democrático; 4) un sistema legal que previene a cualquiera de ser *legibus solutus*. Las dos primeras características son propias del régimen, las dos últimas del Estado.

Las tipologías estatales son importantes para analizar las entradas, las presencias y ausencias; la fortaleza o debilidad tanto del estado como de la democracia. Sirve, además, para ver por qué surgen regímenes políticos, entre ellos el autoritarismo, la presencia estatal en el territorio, las dinámicas de exclusión-inclusión, de trasgresión y respeto, las zonas grises de conformación de lo público.

Asumiendo lo anterior, debe entenderse que entre el Estado y la sociedad están las instituciones, las que bajo la forma de régimen democrático son por, sí mismas, insuficientemente explicativas de la democracia, forma superior de articulación social, estatal e institucional.

### Algunos contextos

Las definiciones de Estado y especialmente de democracia no tienen un sentido único. Existen muchas visiones, conceptualizaciones y sustentos teóricos e ideológicos<sup>15</sup>. En este artículo optamos por la corriente reseñada de pensamiento, la que nos permite abordar el objeto de nuestro estudio, no obstante de muchas otras vertientes conceptuales.

Reiteramos que nuestro interés radica en las relaciones entre estado y democracia, esto es, observar a la construcción estatal y al proceso de consolidación de la democracia y sus interrelaciones, necesidades e “interferencias” mutuas. La construcción del Estado y la consolidación de la democracia son procesos que requieren largo aliento, en los que intervienen además la sociedad y el mercado.

El actual proceso de reforma estatal que tiene curso en el Ecuador, debe analizarse en el marco de una visión de mediano plazo acerca de los treinta últimos años, en los que el país transitó e intenta consolidar –con tropiezos– a la democracia. En este período no se ha afinado un patrón de acumulación y de hegemonía, sino que se ha acudido a una continua re-definición, por lo cual, no se puede hablar de modelos en estado “puro”. Constatamos la indefinición de patrones pero no la explicamos<sup>16</sup>.

En efecto, desde el corto plazo podemos señalar que en el público ecuatoriano existe consenso acerca de uno de los resultados que tuvieron los modos de apertura comercial y financiera ocurridos en las tres décadas pasadas. Esto es, ante la introducción de nuevos mecanismos de mercado,

---

15 Un buen y útil balance y atractivo ordenamiento constituye: Iazzetta, Osvaldo, “Democracia en busca de Estado. Ensayos sobre América Latina”, Politeia, Rosario, 2007.

16 El artículo no ingresa al análisis del campo de la lucha política por la hegemonía y la disputa por el excedente. Se limita a relacionar estructuralmente Estado y democracia.



el Estado habría perdido capacidades para buscar el “bien común”,<sup>17</sup> orientar, promover y regular el desarrollo económico, tanto como fomentar a la cohesión social. Sin asumir una relación necesaria, sí se puede afirmar que se debilitaron los roles estatales para la instrumentación de la política pública y su responsabilidad sobre la esfera pública. En la actualidad, la agenda política y pública nacional consiste en ¿cómo y hacia dónde rediseñar al Estado? Este es el contexto de opinión y punto de partida político del análisis que proponemos.

Si bien una característica de la formación social ecuatoriana es su heterogeneidad y complejidad, desde las décadas de los cincuenta y sesenta<sup>18</sup> se reforzaron las bases institucionales públicas y privadas necesarias para la consolidación lenta e inexorable de un Estado moderno y capitalista. Por su lado, la sociedad busca mayores grados de “homogeneidad”,<sup>19</sup> lue-

---

17 Es difícil lograr acuerdos sobre lo que es común. Especialmente lograr un consenso republicano y democrático sobre el interés general basado en valores cívicos.

18 Con la Presidencia de Galo Plaza Lasso (1948-1952); José María Velasco Ibarra (1952-1956); Camilo Ponce Enríquez (1956-1960) e, incluso, la Junta Militar (1963-1966). En 1954, bajo el gobierno de Velasco Ibarra, se crea la Junta Nacional de Planificación y Coordinación (JUNAPLA). En 1979 se crea el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), con entidades adscritas, como el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), el Fondo Nacional de Preinversión, y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). A mediados de 1994, Alberto Dahik propone la creación de un Ministerio de planificación, por considerar que “La planificación tradicional se ha desarrollado bajo la influencia de esquemas ideológicos estatizantes y políticos, que veían en el Estado y en la acción de las empresas estatales, al motor de desarrollo”. Propone modificar la reglamentación constitucional relativa al organismo. La iniciativa fracasa por oposición parlamentaria. En 1994 se crea el Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) en aplicación de la Ley de Modernización expedida en 1993 (Sixto Durán Ballén), como órgano adscrito a la Presidencia de la República, para promover la modernización del Estado, la descentralización, desinversiones, privatizaciones, concesiones y reforma del Estado. Este ente funcionó como entidad promotora del proceso de privatización.

19 La relativa homogeneidad –que se busca a través de muchas variables pero fundamentalmente la étnica– corresponde a uno de los “requisitos” de formación del Estado capitalista, pero fundamentalmente es precondition para que “aloje” a un régimen democrático. La homogeneidad étnica, más bien el resolver/disolver en la agenda de la construcción estatal a la “cuestión étnica”, es entendida como condición de “igualdad” necesaria para la configuración pública. La resolución de la cuestión étnica permitió a esta forma de la nación operar como piso del Estado, aunque luego puedan emerger otras formas de la “debilidad” nacional y de construcción identitaria. No se trata de que el Estado ecuatoriano resolvió “falsamente” a la cuestión étnica, entre otras políticas con las dos reformas agrarias, antecedentes de la (re)emergencia del movimiento indígena en los años noventa. En este artículo suponemos que la definición mestiza del Estado generó una forma ciudadana “eficaz” (“pertinente”) durante un periodo de la construcción esta

go de un período de acumulación significativo<sup>20</sup> y de la consolidación de un mercado interno importante. La transición a la democracia en 1979 encuentra a un Estado fuertemente involucrado con la economía y la sociedad, comprometido en la rentabilidad del sector privado y con la construcción de sujetos económicos y sociales a través de las políticas públicas. Esta relación se debilitó en esa década por el contexto internacional. La transición a la democracia de 1979 se produjo de una manera “ordenada” en base a un plan, que, en lo sustantivo, fue “pactado” por las elites y “legitimado” por la aprobación de una nueva Constitución Política del Estado mediante consulta popular.

En los treinta años de vigencia de la democracia en el país<sup>21</sup> han convivido acentos estatales y mercantiles, en contextos gubernamentales social / demócrata-demócrata / cristiano, neoconservador-neoliberal y populismos de derecha / izquierda. La renta petrolera caracteriza a la forma gubernamental y a las articulaciones con los agentes sociales.

Hasta la actualidad, el sistema político no ha logrado la centralidad<sup>22</sup> necesaria para articular al Estado, el mercado y la sociedad. El Estado

---

tal. Ahora, según el Censo de Población y Vivienda realizado en 2001, aproximadamente, el 87% de los ecuatorianos se asumen como mestizos, importante condicionante del movimiento indígena. Para una mayor ampliación ver: Przeworski, Adam, “Democracia sustentable”, Buenos Aires, Paidós, 1998.

- 20 Hasta la exportación petrolera en los años setenta, la exportación bananera, que sustituyó al cacao, se había convertido en el más importante esfuerzo de acumulación de capital en el país, acompañado por un decisivo aliento estatal. Cabe recordar que la producción de banano en Ecuador corrió a cargo de los pequeños y medianos productores nacionales, sin la presencia de los “enclaves” del capital externo, que caracterizaron especialmente a Centro América. Además, el Estado impulsó, de cara a la producción de banano y de alimentos para el mercado interno, un agresivo proceso de colonización en la costa, que finalmente devino en un cambio en la correlación demográfica regional del país. Al finalizar este ciclo de agroexportación, el Estado ecuatoriano se planteó a la planificación como conciencia del desarrollo y a la industrialización como destino del excedente. Con esta última afirmación, simplemente constatamos una voluntad de intervención pública y del éxito relativo de la estrategia de sustitución de importaciones. Es decir, el Estado ecuatoriano no debió atravesar un período de afirmación de soberanía nacional, que caracterizó a otros de América Latina, especialmente en la relación con las “economías de enclave” (la producción y comercialización fue realizada básicamente por agentes nacionales).
- 21 Durante el período, se produjeron 9 elecciones nacionales y asumieron 12 presidentes de la República. Sólo se produjo una reelección personal y partidaria.
- 22 Por “centralidad” nos referimos a la capacidad articuladora, orientadora, coordinadora y conductora que debe tener el régimen democrático en el Estado y sus pilares básicos, el mercado y la sociedad. Y no nos referimos a la “centralización” condición con la que se conformó el Estado nacional, que en su maduración se convierte en bloqueo de la democracia.

democrático es una aspiración más que un horizonte definido de verificación inmediata. La debilidad del régimen democrático impide la (re)conformación de lo público y la transformación ciudadana de dominantes y / o subalternos dentro de la institucionalidad y de una mínima programación política para el acceso a la modernidad<sup>23</sup>.

Hasta ahora hemos planteado que el Estado ecuatoriano asienta su modernización sobre una base capitalista, de articulaciones rentistas con la sociedad, formas que tiñen a las jerarquías institucionales de los comportamientos y para la asignación de recursos. El régimen democrático normaliza este ejercicio del poder y de generación / construcción de la política, sobredeterminado por la forma estatal.

Por distintas razones, en el Ecuador el Estado ha mostrado mayores fortalezas que la sociedad. El peso de la nación en la conformación estatal también ha sido comparativamente menor frente a otras experiencias regionales<sup>24</sup>. En general, salvo momentos muy especiales, Estado, mercado y nación han logrado coexistir plenamente en una sinergia positiva<sup>25</sup>.

En el Ecuador se apela frecuentemente a la forma inacabada del estado,<sup>26</sup> la que está presente y forma parte del inconsciente colectivo nacional y emerge con cierta regularidad<sup>27</sup>. En la historia larga, la apelación a

---

23 La compleja y difícil relación entre modernización y modernidad refiere a la tan pregonada necesidad de aproximar a nuestros países hacia los adelantos de la sociedad moderna a través de una idea organizadora residente en la democracia deliberativa. Es decir, la idea de modernidad permite organizar los efectos y el proceso de aproximación a la modernización.

24 Probablemente obedezca a la ya referida temprana homogenización, la que impidió que los “populismos” de diverso cuño apelaran decisivamente a la nación. Quizás la salvedad sea la actual disposición gubernamental, que enfrenta a la globalización desde una interpelación de “mercado nacional” antes que de los elementos de la nación. La “soberanía nacional” a la que hoy se recurre es un referente de autonomía / autodeterminación estatal antes que de elementos de la conformación nacional de los actores, “piso” del Estado.

25 Esta será la única referencia que haremos a la nación como “externalidad” del Estado (e incluso en sustitución de la sociedad). Al contrario, el concepto de nación es interior (co-constitutivo) al de Estado, es su politicidad y la forma de existencia de la comunidad como productora de legitimidad. La nación es el “ámbito” (no solo territorial) del Estado. Es su identidad, con las connotaciones de pertenencia.

26 En estricto sentido, deberíamos hablar de “Estado-nación” pero asumimos la precaución invocada en una anterior nota acerca del peso menor de la nación en la conformación del estado.

27 En este tema, el planteamiento más acabado fue formulado por Quintero, Rafael y Erika Silva: “Ecuador, la nación en ciernes”, estudio histórico que apela a la noción de soberanía nacional como articuladora del Estado y déficit sistemático de su estructuración.

la nación para reconformar al Estado ha tenido un peso menor que la apelación a la sociedad o al mercado, como hemos sostenido. La excepción son los momentos en que elementos constitutivos de la nación como el territorio han puesto en cuestión al Estado<sup>28</sup>. Desde otro ángulo, también han cuestionado a la forma nacional del Estado, los diversos pueblos indígenas que asumen como respuesta social a la plurinacionalidad.

Además, en el momento actual, de reconformación (de la materialidad) estatal en su forma constitucional, se apela a la soberanía nacional jerarquizándola por sobre la soberanía popular<sup>29</sup>.

En el Ecuador no se ha logrado estructurar una institucionalidad estatal sólida<sup>30</sup>, que le permita acometer una consistente modernización<sup>31</sup>. Si se evalúan los productos de la política estatal, se destacan, como eslabones débiles, un desarrollo contemporáneo basado en una profunda inequidad, en mercados sin capacidad competitiva, y una dinámica pública –social y estatal– sin transparencia e ineficiente.

En la actualidad, el Estado y la sociedad tienen muchos problemas para abordar la complejidad del desarrollo económico y la globalización tanto como el estado tiene problemas para asumir los roles que les corresponde en relación a la cohesión social<sup>32</sup> y al fortalecimiento (democrático) del orden social<sup>33</sup>.

---

28 Durante esta fase democrática, lo han sido los enfrentamientos bélicos de 1981 y 2005.

29 Esta es una excepción, pues las reformas (estatales) constitucionales de los últimos treinta años no han tenido como orientación decisiva a la nación en el sentido de interpelación a la globalización sino de incorporación de la demanda social por la pluri/interculturalidad.

30 Por institucionalidad estatal sólida nos referimos al logro de una coherencia operativa de mediano plazo del “complejo institucional”.

31 Nos referimos a los componentes de la política pública en la modernización que son imputables al Estado y excluimos, por el momento, a los componentes políticos, que primariamente son imputables al régimen democrático, responsable de organizar la cadencia política de instalación de la modernidad.

32 El concepto de “cohesión social” refiere básicamente a asentar y dar sustentabilidad a la disminución de las diversas brechas sociales y económicas en el desarrollo de identidades que fortalezcan la orientación estratégica de la comunidad. Son nociones cercanas el “capital social” (creación y desarrollo de confianzas que puedan ser transmitidas a las instituciones, en que se funden propósitos de estabilidad público-estatal e interacciones sociales en torno a la representaciones), “integración social” (participación del nivel mínimo de bienestar desde una perspectiva de colaboración con los objetivos colectivos) y “ética social” (dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales). Ver: CEPAL: “Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe”, Santiago, 2007.

33 Desde la perspectiva de los diversos momentos de reforma del Estado en el Ecuador, éste es inconciente de muchas funciones que ejerce y mucho menos ha evaluado la institucionalidad de la que dispone.

La renta petrolera configuró un tipo de fortaleza estatal tanto como su dinámica generó un “Estado rentista”,<sup>34</sup> con articulaciones y dependencias específicas de los actores y los procesos económicos. El petróleo permitió atenuar los efectos de la “década perdida” que afectara a toda la región y que, en el caso ecuatoriano, se expresó en una débil privatización. En la actualidad, frente a la crisis mundial, el Estado tiende a soportar los pesos de la crisis en una “apuesta” por los precios del petróleo y en el consumo de los “fondos” de diverso tipo (incluso de previsión de bajas de ingresos) creados en el presente siglo, que le han permitido en dos años (2006-2008) duplicar el gasto público.

El modelo de desarrollo iniciado en 2007 todavía no deja examinar con claridad qué tipo de Estado ni qué modelo de desarrollo emergerá, pese a los intentos de definición constitucional. En el país existe la percepción mayoritaria de que el Estado es fundamental para resolver los problemas de la ciudadanía, sea a través de transferencias condicionadas o directas. Se valoriza su papel redistribuidor y la idea de la inversión social como clave para la reducción de las desigualdades, pese a que en muchos casos, se ha arraigado la lógica del mercado dentro del Estado. Históricamente, se ha recuperado la idea de la centralidad del Estado para el desarrollo y no necesariamente para el fortalecimiento de la sociedad y de la democracia.

En el país, se han observado –con sus consecuencias prácticas– los dos paradigmas de desarrollo que sucesivamente prevalecieron en América Latina a partir de la segunda mitad del siglo XX: el “paradigma de la CEPAL” y aquel expresado en el “Consenso de Washington”. Los dos suponen papeles asignados al Estado, pero con impactos diferentes, atenuados o retrasados, en relación con otros países de la región. El esquema definido en el marco del llamado Socialismo del Siglo XXI no da cuenta de un paradigma diferente, con actualizaciones instrumentales cosméticas, a la invocación al nacionalismo revolucionario vigente en la década de los setenta, a inicios de la exportación petrolera.

---

34 El Estado rentista comprende al desarrollo como transferencia del excedente público (renta=excedente no producido), que desplaza al cambio social y productivo y al emprendimiento privado. La consecuencia política es una sociedad que se convierte solamente en demanda corporativa de recursos al Estado. Ver al respecto, Laserna, Roberto et.al: “La trampa del rentismo”, La Paz, Fundación Milenio, 2006.

En gran parte de la región, una tarea central del Estado es regular los mercados una vez que los fundamentalismos se han derrumbado. En nuestra opinión, sin embargo, no consideramos que el Estado encarne todas las soluciones a los problemas sociales y, menos aún, a los problemas que generados por el vaciamiento de la política y sus consecuencias en el deterioro de la democracia.

Una nueva relación Estado-mercado es una simplificación.<sup>35</sup> No están en el mismo plano ni son categorías análogas. La solución no es solamente “más Estado” frente a “menos mercado”, tarea fácil y de pobres resultados, como se observa en el país. Es preciso “mirar” y actuar a partir de abordar la transformación –y complejidades– del capitalismo y dentro de éste, el papel del Estado y del mercado tanto como de la sociedad.

Dentro de las complejidades, también es preciso considerar cómo en el Ecuador el mercado capitalista ha llevado a invisibilizar y ocultar otros mercados no capitalistas basados en principios distintos.<sup>36</sup> Este énfasis pretende poner en evidencia que no existe un único tipo de mercado. Los diferentes tipos de mercado articulados influyen, cada uno a su manera, en los comportamientos sociales, económicos y políticos.

## Las constituciones y el Estado

Hay correlaciones entre Estado, sociedad y mercado óptimas, subóptimas o negativas desde el punto de vista del cumplimiento / operación de los atributos estatales. Estas correlaciones devienen en momentos estatales de rápida modernización y configuración estratégica de características ideales; o, en su defecto, de neutralización de los factores que interactúan por el acento desproporcionado de uno de ellos en detrimento de los otros.

Con base en estas relaciones podemos configurar nuestras hipótesis en referencia a la realidad constitucional.

---

35 Eduardo Gudynas: “Estado y mercado en América Latina: una pareja despareja”, Buenos Aires, Revista Nueva Sociedad No. 221, 2009.

36 La nueva Constitución menciona a ocho tipos de espacios económicos enmarcados en el principio del “vivir bien”.

La Constitución de 1978<sup>37</sup> asume todos los *in put* de la modernización petrolera de la década de los setenta y la configuración estatal de la transición de los años sesenta.<sup>38</sup> En este sentido es la Constitución de énfasis burocrático/estatal. La Constitución de 1998 asume los acentos mercantiles y de liberalidad económica que demandaba la consolidación del capitalismo ante la inminencia de la crisis económica<sup>39</sup> pero fundamentalmente, política (nacional). La Constitución de 2008 privilegia a los derechos sociales desde una perspectiva interpeladora del poder prevaleciente y de “reconformación” del Estado contra el mercado (y la globalización)<sup>40</sup>.

Dicho rápidamente, el momento constitucional de 1978 es fundamentalmente “estatalista”, acompañado de un momento político socialdemócrata que condiciona a las instituciones; el momento constitucional de 1998 es “mercantilista” aparejado a una tendencia política (neo)conservadora pero de definición institucional liberal; y, el momento constitucional de 2008 es “societalista” –si cabe el término y recusando cualquier asimilación al socialismo histórico– aparejado a definiciones nacionalistas e instrumentos políticos nacionalistas / “populistas”<sup>41</sup>.

---

37 Tuvo vigencia con la transición a la democracia en 1979 pero fue terminada de elaborar en 1978. Esta fecha, aunque inexacta, es funcional para establecer períodos aproximados de diez años para los cambios constitucionales en Ecuador: 1968, 1978, 1998, 2008. En estricto sentido, esta constitución elaborada durante la transición a la democracia, no responde a un proceso democrático, aunque tampoco se deba asimilar a una continuidad de la dictadura. Fue consecuencia de la intervención de los nuevos actores (políticos), producto de la primera década de modernización petrolera sin una incidencia decisiva de un régimen democrático.

38 Llamamos transición a la década de los años sesenta pues abarca la configuración estatal surgida durante la estabilidad económica 1948-1960, la acelerada urbanización y re-regionalización del país, la complejización estatal derivada de un primer modelo de modernización y reforma, y la necesidad de orden asociado a la burocratización estatal a través de una experiencia de débil autoritarismo.

39 Cabe recordar que Ecuador se “saltó” la “década perdida” pero llegó al fin de siglo cabalgando sobre la crisis financiera más importante de su historia republicana.

40 La interpelación de la sociedad que canaliza la Constitución como falta de Estado se produce en el momento de mayor crisis de los instrumentos políticos de la democracia, sobre la que se asienta.

41 Utilizamos con cautela las definiciones de Laclau que señala que el “populismo es una forma de construcción de lo político que puede operar con las ideologías más divergentes. Puede haber un populismo de izquierda y un populismo de derecha. Por eso, el populismo no es ni bueno ni malo. Todo depende de cómo uno evalúe lo que se construye como identidad populista en un momento determinado. Hay dos lógicas de construcción de lo social. Una es la lógica de la

A su vez, estas tres tendencias que acompañan a los momentos constitucionales son las que estructuraron el escenario político de la democracia en estos últimos treinta años (1979-2009) que, como hemos sostenido, no serán tratadas en este artículo. La socialdemocracia / democracia cristiana; la democracia cristiana / conservadurismo; y, el populismo / izquierda marxista son las tres grandes tendencias políticas vigentes en la democracia, al margen de partidos u opciones de carácter transicional<sup>42</sup>. Si la escena política caminó en este desorden, tampoco ha sido posible encontrar un orden estatal. El desorden político y la ausencia de orden estatal se alimentaron mutuamente.

Para nuestros efectos, podemos señalar que los tres momentos constitucionales configuran momentos estatales. Levantemos algunas hipótesis.

Respecto de la evolución constitucional en el Ecuador nos formulamos dos preguntas. De un lado, cómo se ha conformado la tradición político-constitucional del Ecuador –significante de la conformación estatal– en relación a la democratización –variaciones del régimen– de los últimos treinta años; y, de otro lado, cuáles han sido las principales propuestas de organización temático-estatal y/o agendas de las tres últimas constituciones.

Para comenzar desde el momento actual, como clave para la comprensión de las tendencias constitucionales que han cambiado o se han ratificado durante la democracia, conviene interrogarnos si con la Constitución aprobada en 2008 ¿Nos encontramos frente a una Constitución que aporta una nueva teoría y un nuevo sistema constitucional frente a los prevalecientes en el país? ¿Este orden constitucional neonato recon-

---

equivalencia. La otra es el institucionalismo, que yo llamo la “lógica de la diferencia”: cada demanda individual es absorbida dentro del sistema. Pero un discurso puramente institucionalista lleva al reemplazo de la política por la administración. El populismo no es para él una ideología de contenido específico.” Entrevista Revista Noticias sobre: “La razón populista”. En suma, es una forma de “interpelación” y se la asume con mucha más cautela al término populista, al que acudimos a falta de una mejor definición.

42 Aparecieron muchas formas políticas transicionales, sin referencias estructurales y peor históricas. Cabe resaltar la reubicación de la Democracia Cristiana que abandona el centro-izquierda y ocupa el espacio de la centro-derecha; la izquierda marxista que se corre desde la izquierda de la socialdemocracia a ocupar el espacio del populismo; del populismo que se apega a la socialdemocracia y, finalmente, ahora se reconfigura como nacionalismo con la izquierda; y, la socialdemocracia que, habiendo sido el donante de cuadros y ubicación / referencia política, ahora se des-ubica ante este panorama y ante las opciones estratégicas de construcción democrática.



forma el Estado y la política dentro de una nueva modalidad de la democracia?

El “neoconstitucionalismo” –expresión que pretende conformarse como escuela dentro de los estudios constitucionales– está en circulación durante varias décadas en los escenarios especialmente europeos y alemanes en particular, alineando detractores y defensores, proponiendo críticas y ratificaciones frente al positivismo y al neopositivismo en el Derecho. Los recientemente fabricados neoconstitucionalistas locales no habían incorporado ese léxico hasta la Asamblea Constituyente de 2008<sup>43</sup>, que, a la postre, se convirtió en su púlpito, enaltecidos por una red de impulsores especialmente de España.

El Ecuador ha entrado en una búsqueda de soluciones a las debilidades acumuladas de su sistema institucional, orientado, más bien, por sus necesidades básicas insatisfechas, que por los aciertos conceptuales o por una sólida recuperación de la historia de la humanidad y la historia de las ideas. Los neoconstitucionalistas se plantean como los portadores de las propuestas instrumentales que permiten, desde el plano de la reforma institucional, reactivar los planteamientos de cambio, en general, antes asumidos por un tipo de marxismo opacado con la crisis del socialismo real. En América Latina han logrado una imagen de reemplazo del socialismo real por el socialismo del siglo XXI, al menos en el terreno de la comunicación.

Hasta acá, poco es reprochable. Sin embargo, el Ecuador entró a esta red con superiores credenciales, pues generó las mejores condiciones políticas para una Constitución de esa ortodoxia<sup>44</sup> y mantiene un ambiente político adecuado para la vocería y el altavoz para los neoconstitucionalistas en la región.

En la práctica, la solidez o debilidad de las propuestas conceptuales o institucionales pretende resolverse en la administración autoritaria de la

---

43 No existe bibliografía local sobre neoconstitucionalismo. Los introductores cabalgan al anca de ideólogos jurídicos que asesoraron a la Constituyente de 2008 y, en todo caso, se han convertido en racionalizadores de prácticas jurídico-políticas del régimen en detrimento de tendencias históricas del Estado, al que tiñen de críticas al neoliberalismo originadas y destinadas al desarrollo.

44 Los “candados” contemplados para la reforma constitucional son extremos, sujetos a formas plebiscitarias que devalúan la delegación política y pretenden perennizar al régimen constitucional, convirtiéndose, de este modo, en los más ortodoxos e ingenuos institucionalistas, sin vínculos con la renovación de la sociedad.

fuerza política y en la derrota del adversario. Muchas propuestas sólo han servido para justificar a las formas instrumentales de la política / gobierno y a las correlaciones de fuerza, amparadas en supuestas autorizaciones abiertas otorgadas por la mayoría.

Planteada aquella primera reacción frente a la Constitución de Montecristi (2008), es importante proceder a su re-examen. Mirada desde el momento actual, la pretensión de introducir un “constitucionalismo garantista” tiene el propósito político de multiplicar la demanda ciudadana y orientarla hacia la Constitución, para consolidar un pacto político-social que se encontraría en su base constituyente. La condición obvia es la capacidad estatal de respuesta, para lo cual se multiplican las centralizaciones (recursos, poder, decisiones), entendiéndose que el actor gubernamental es el depositario de la soberanía popular, avalado en muchas variantes plebiscitarias y de medición de la opinión.

Este diseño rompe con la tradición republicana y liberal de las dos constituciones precedentes en el Ecuador, en que la formulación de un sistema de pesos y contrapesos buscaba equilibrios funcionales (no siempre logrados ni adecuadamente diseñados); los sistemas institucionales se pretendían sensibles frente a la evolución de la voluntad popular (criterio básico de una “Constitución democrática”); y, fundamentalmente, se respetaba un principio representativo asentado en la soberanía popular, con asientos institucionales específicos.

El eje fundamental de la actual formulación constitucional ecuatoriana se encuentra en la extrema devaluación del rol del parlamento y en la emergencia de una supuesta forma plebiscitaria (participativa), que reemplaza los equilibrios sistémicos, e indirectamente a la República. La estructuración del Estado en base a cinco funciones –con vínculos asistémicos– y de una grotesca pirámide representativa –que quiebra la delegación ciudadana y la soberanía popular– podría generar dos consecuencias: un “constitucionalismo vacío” en el contenido (por convertirse en espejo de la media de la demanda de la opinión pública) y/o un constitucionalismo cuya “jurisdicción” sea el de una “comisaría de derechos”<sup>45</sup>.

---

45 La demanda y el espacio para plantearla no es la garantía del derecho. El derecho se garantiza en la sistémica institucional que actúa como horizonte de la reproducción social.

Las Constituciones antecedentes tuvieron acentos claros al ubicar en el centro de la organización institucional al Estado (1978) y al mercado (1998). La Constitución de 1998 asumió, a su modo dentro de un nuevo equilibrio de acento mercantil, esto es, la posibilidad de gestión privada de recursos estratégicos del Estado, que sin embargo, no perdía su titularidad. En la construcción de la ecuación histórica del constitucionalismo ecuatoriano, la expectativa para la Constitución 2008 consistía en ubicar el acento en la sociedad, entendiendo por ella, los estímulos al desarrollo de identidades originadas en todas las dinámicas de la sociedad, la política, la economía y su procesamiento político pacífico<sup>46</sup>. Esta tarea que implica una comprensión compleja y densa de la modernidad no pudo ser acometida por los actores constituyentes, quienes solamente alcanzaron a ver en la reposición de la materialidad estatal (el excedente y el aparato) la concreción del garantismo. Una constitución articulada sistémicamente por la sociedad implicaba mucha mayor complejidad estatal, que está muy lejos de su mero crecimiento material o la dimensión del aparato o del gasto central.

La nueva teoría del Estado de derecho que se introduce en el Ecuador reduce al Estado a su mera materialidad, como posibilidad para “responder” a sus prácticas garantistas o, desde el punto de vista del régimen, “populistas” como sustitución de la democracia. Es un esquema demasiado “sencillo”, propio de un primitivismo socializante, antes que producto de una adecuada y profunda visión de: ¿En qué consiste el socialismo hoy?

El socialismo reducido a un Estado así concebido, detiene bruscamente la profundización democrática y concibe a la gestión pública como mera transferencia monetaria o inversión física pública. Pero también detiene a la construcción ciudadana, a la que retrotrae como agentes clientelares de un Estado rentista.

La Constitución ecuatoriana de 2008 se basa en un ensanchamiento de la base de derechos. La viabilidad de esta propuesta consiste en la centralización política (hiperpresidencialismo), económica (planificación protagónica) y territorial (redefinición de competencias subnacionales); y, en el engrosamiento de la base material del Estado (captación de excedente).

---

46 Se trata de relaciones entre los actores que generan efectos públicos, que generan límites cambiantes entre lo público y lo privado.

Las condiciones políticas del modelo constitucional son el desplazamiento progresivo de la democracia representativa (delegada) por la democracia plebiscitaria (autorización directa del pueblo sin mecanismos de control), la subordinación de la legalidad a la legitimidad, la legitimación auto-referida de la gestión pública por sobre la soberanía popular<sup>47</sup>, el liderazgo personalizado como mecanismo de la cohesión social y la minimización / degradación del sistema de mediación política (partidos).

Las condiciones económicas del modelo constitucional son la generación de un “pensamiento económico único” desde la planificación y la política económica, el diseño y la ejecución de acciones redistributivas por sobre las productivas, el control del mercado (de sus principales mecanismos) mediante la política pública, la conformación de nuevos agentes económicos sectoriales y regionales, y el decisionismo / eficientismo en la política pública / económica por sobre los procedimientos, especialmente, la concertación.

Las condiciones sociales del modelo constitucional son el reemplazo progresivo de la participación política por la participación social, la polarización social a través de la exacerbación de la intolerancia (mayorías excluyentes de las minorías), el enfrentamiento intraempresarial e intrasindical que debilita a sus expresiones corporativas y con los formadores de opinión, la deslegitimación de los sistemas de comunicación social y la “estatización de la sociedad” (contra la lógica de la “autorregulación” social que es su única vocación de libertad).

En suma, la Constitución se ha convertido en un instrumento para el ejercicio de una “vía rápida” para la transformación, antes que procedimiento que asegure principios dentro de un proceso de cambio, que pueda contener flexiblemente opciones de desarrollo, que incluyen a la oposición tales como un modelo de ensanchamiento de la producción como condición de la redistribución o un modelo de “engrosamiento” del capital social como medida de la profundidad y ritmo del cambio.

En el intento por encontrar, a través de las instituciones, una vía (manipulación) para el cambio (modelo de desarrollo), se ha formado esta

---

47 Bajo ninguna circunstancia las organizaciones no gubernamentales o las organizaciones sociales populares o empresariales pueden plantearse como portadoras de la legitimidad política y menos aun en sustitución de la soberanía popular.

adaptación de las apariencias y cuasi teoría constitucional, que desconoce la historia de las ideas y el proceso ecuatoriano. Pero, más riesgosamente, se ha subordinado a la “polis” y la capacidad republicana tras el articulado constitucional, cuyas imperfecciones son excesivas y cuya capacidad de rectificación se le ha retirado al pueblo y se le ha entregado a las “actas constituyentes”, que recogen la voluntad de los participantes en la Asamblea de Montecristi. El propósito es constituir en norma lo que fue la voluntad modificable y discurso del bloque que conforma el gobierno. En esa lectura, la “mayoría” no deja de ser un “comodín” para perennizar al gobernante. O la “tiranía de la mayoría” como camino hacia una “democracia totalitaria”<sup>48</sup>.

La responsabilidad política de la elite –de la vieja y de la nueva elite– frente a las instituciones –lo que podría denominarse “sentido de Estado”– debió ser una protección de las instituciones frente a la pérdida de legitimidad, que provenían de las modificaciones de la reconversión económica. Al contrario, los protagonistas de las nuevas ideologías neoconstitucionales contribuyen a personalizar a las constituciones –como prolongaciones del régimen– y a crear mecanismos de uso rutinario para la trasgresión, en consecuencia con la estrategia de uso prolongado del poder.

En el Ecuador, en temas constitucionales sucedió lo mismo que en la economía y en la sociedad. Durante la democracia, se produjeron avances importantes de sustentación de la responsabilidad pública y privada de satisfacción de necesidades sociales tanto como de estímulo a la densificación del mercado. Pero fueron avances insuficientes, que no lograron impulsar al país más allá del punto de equilibrio en el desarrollo, y primaron las vulnerabilidades y las prácticas rentistas que se ofrecieron ante el crecimiento del precio del petróleo. Igualmente, en términos constitucionales correspondía un paso definitivo en la modernidad al instalar a la sociedad en el centro de los nuevos equilibrios. Y fue reemplazada por la vaguedad de listas de derechos y enunciados imprecisos. La vaguedad y la imprecisión hace de la Constitución un arma de los nuevos consumidores constitucionales, gladiadores de una arena protorepublicana, en la que

---

48 Ver: Przeworski, Adam, “La democracia y sus límites: Una memoria personal”, [www.razónpublica.com](http://www.razónpublica.com), Bogotá, 2010.

se acuerda poco y se “judicializa” todo. La pirámide jurídica se sustituye por la jerarquía de las instituciones constitucionales, diluyendo toda forma de procesamiento soberano y autogobernado de la sociedad.

### Una propuesta general

Hasta la actualidad, el sistema político –la democracia– no ha logrado la centralidad necesaria para articular al Estado, el mercado y la sociedad, como antes hemos sostenido. Esto impidió la (re)conformación de lo público y la transformación ciudadana de dominantes y / o subalternos dentro de la sociedad ecuatoriana.

La (re) conformación del Estado ecuatoriano fue un proceso lento, pero al mismo tiempo, sobre la base de la institucionalidad que iba conformándose y a partir de la consolidación de la única institución nacional conocida y reconocida, y que son/fueron las Fuerzas Armadas, quienes además, se constituyeron en “árbitros” de la democracia. La institucionalidad pública, en general, no logró consolidarse y constituye una asignatura pendiente de la actual democracia.

El sistema de partidos ha cambiado en los últimos cuarenta años, aunque las matrices históricas permanecen y se renuevan permanentemente. Los partidos que no hacían parte del gobierno, se constituían en árbitros eventuales.

Con el riesgo que implica la generalización, podemos dividir a la conformación en el mediano plazo del Estado ecuatoriano en tres momentos, en los que una función y una relación aparecen como dominantes, las que pueden permanecer en el tiempo y a las que se le pueden adherir nuevas.

Durante la década de los cincuenta y sesenta, la relación estatal dominante es con la sociedad y la configuración de nuevos actores del desarrollo. El protagonismo funcional del Estado se ubica en las políticas especialmente agraria y regional, en que procura la gestación y orientación de procesos que dieron nacimiento a actores del desarrollo y de los procesos sociales. Por un lado, la redistribución de tierras, la colonización y la capitalización agraria; y, por otro lado, el proceso urbano y paralelamente la reconfiguración institucional autárquica de las regiones. En este contex-

to, aparecen sectores sociales como los indígenas y pequeños productores agropecuarios tanto como sectores económicos ligados a las nuevas estructuraciones regionales intermedias.

En esta década se configura como característica central del Estado la heteronomía, cuya característica central es la creación de lazos de dependencia de los procesos sociales –y de los actores subsecuentes– en las políticas públicas<sup>49</sup>. El Estado aun no cuenta con los recursos económicos para imponer un ritmo a la acumulación, pero empieza a disponer de los recursos institucionales para impulsar procesos. La sociedad pierde la dinámica de la acumulación de sostén privado y traslada la iniciativa cualitativa para gestar nuevos procesos al Estado.

Durante la década de los setenta, la relación estatal dominante fue con la economía. La exportación de petróleo generó una masa de excedente centralizada por el Estado sin precedentes en la historia del país. Se presentaron los peligros de la “enfermedad holandesa”<sup>50</sup> para la economía tanto como las oportunidades de multiplicar los ritmos de acumulación y redistribución, con sus consecuencias en la generación de nuevos actores sociales (y de la democracia en lo posterior). Todo ello, a partir de las modernizaciones logradas anteriormente. Emergió una industria cuyos ritmos de acumulación dependían de las políticas públicas y un sector terciario moderno, asentado en la circulación del excedente petrolero. Éste es el momento de fundación plena del rentismo en el Estado, cuya peculiaridad en el país fue profundizar la pérdida de las calidades de la relación

---

49 Una pequeña digresión que ayuda con la hipótesis. Desde este período, es cada vez más claro que la sociedad ecuatoriana es el “resultado” de los momentos de la construcción estatal. La ausencia de derechos civiles –pese a los derechos políticos tempranamente instalados– muestra las debilidades de la sociedad para construir a la democracia en sus múltiples dimensiones, como procedimientos y como búsqueda autónoma de equidad.

50 La *enfermedad holandesa* se presenta cuando una economía recibe una inundación súbita de recursos financieros proveniente de un recurso natural, la cual causa una expansión exagerada en la generación de bienes y servicios *no transables* (gasto público, construcción, transporte, almacenamiento y comunicaciones, servicios financieros y seguros), a expensas de los sectores productores de bienes *transables* (agricultura, minería, industria manufacturera), por la sobrevaluación de la moneda y por la conversión de las divisas en moneda local a una tasa superior a la *capacidad de absorción* del aparato productivo real. En suma, se trata de un aumento significativo de los ingresos del país, que no permiten el desarrollo productivo, bajan la competitividad de los productos nacionales, cambian los índices macroeconómicos y aumentan la brecha de ingresos y la pobreza absoluta.

social y del proceso productivo privado, al generar, como horizonte básico, la competencia por el excedente estatal de procesos, actores y regiones. Se profundizó una visión unidireccional de construcción de la esfera pública en el Estado, y un debilitamiento de la construcción ciudadana<sup>51</sup>.

Desde la década de los ochenta, tema de nuestra preocupación en este artículo, a las características de heteronomía y de rentismo del Estado, se suma la característica de “desresponsabilidad” pública, que debilita al diseño e instalación de la democracia. Por desresponsabilización<sup>52</sup> entendemos –desde una forma adaptada a nuestros intereses de investigación– como la acción estatal y social, sistemática, de configurar mecanismos y asentar procesos de dilución de la responsabilidad pública y privada<sup>53</sup>.

El proceso socio-político introdujo en la configuración del Estado a una voluntad más o menos fuerte de implantar un régimen democrático, cuyos contornos se definirían en el camino. La democracia –mejor la inicial instalación de procedimientos democráticos– impuso, al ya configurado modo estatal, una relación de responsabilidad interfuncional (den-

---

51 El rentismo profundizó aún más a la heteronomía en el sentido del rol dependiente de las políticas públicas la economía, que se expresa en la escasa energía interna para constituir a los elementos matrices del capitalismo, esto es, clases fundamentales, movilidad libre de factores, mercados que se reproducen ampliamente.

52 Como se ha señalado, el espacio público es el espacio social compartido, el ámbito de responsabilidad colectiva y, en general, esa responsabilidad estaba ubicada en el Estado y sin acompañar la reivindicación de derechos con una asunción de deberes cívicos y colectivos. Sin embargo, en los últimos años, el Estado ha dejado de lado y se ha producido lo que ahora se llama desresponsabilización, con la creciente “privatización”. El Estado tiende a reducir su presencia y protagonismo o, como mínimo, ha frenado el constante incremento de políticas y servicios públicos, que ahora se resuelven por el mercado y los pobres, por la vía de servicios públicos estatales de mala calidad y, generalmente, no gratuitos

53 La función que entraña responsabilidades decisivas, que el Estado no puede dejar de cumplir es aquella relacionada con los mecanismos que profundicen la integración y/o cohesión social y que están relacionadas con los atributos analizados anteriormente. En estricto sentido, deberíamos referirnos a los mecanismos de *accountability* horizontales –de control entre aparatos especializados y de pesos/contrapesos de funciones del Estado–, verticales –de mandato ciudadano y renovación electoral– y sociales –de representación de identidades para el ejercicio del control social–. Esto implica la relación entre la efectividad de la política pública y la representatividad de la autoridad, que permite el ejercicio diáfano de la responsabilidad a la que nos referimos. Ver: Ibrahim, Alnoor y Edward Weisband (ed): “Global Accountabilities. Participation, pluralism, and public ethics”, Cambridge University Press, 2007 y Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (ed.) “Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas”, Buenos Aires, Editorial temas, 2002.



tro de funciones del Estado) mediada por una responsabilidad política (con los electores que funcionan como mandantes en la representación), que sumadas, forman un sistema de control social y político de las responsabilidades públicas. En la perspectiva ideal de construir un sistema ciudadano, esto es de ejercicio de los derechos de responsabilización –derecho a la corresponsabilidad y a la rendición de cuentas– en el período en análisis se produjo una reversión de resultados perversos. Planteémosla.

Lo que en este artículo hemos referido como los tres momentos (de reforma) constitucionales, se caracterizan como intentos de conformación institucional de la política, en que cada “modelo” de Constitución adopta un diseño que busca la responsabilidad y de (de)construcción de la ciudadanía<sup>54</sup>.

Así, en el primero (1978) la búsqueda se centra en los roles y responsabilidades de la economía pública en el desarrollo, entendida básicamente por las capacidades de intervención de los instrumentos de política económica, particularmente la inversión pública y de los denominados sectores estratégicos. Este elemento transforma en matriz al modelo constitucional.

En el segundo (1998) se desplaza el eje de la responsabilidad del desarrollo hacia el mercado, cuya iniciativa debería marcar el ritmo de los procesos públicos y privados. La responsabilidad del orden económico y político deseado se diluye en situaciones y relaciones mercantiles, que deberían haber tenido efectos virtuosos en las necesidades sociales y políticas.

En el tercero (2008) la responsabilidad debía recaer en la sociedad, entendida como relaciones no estatales ni mercantiles que configuran procesos de estructuración identitaria y cultural, que mientras afirman sus diferencias con el Estado y el mercado, los estructuran. Pero, en la cotidianidad de los actores del diseño estatal<sup>55</sup>, la sociedad fue entendida dentro de las visiones dicotómicas de pugna entre estado y mercado, quedando reducida al acto delegativo. De este modo, la búsqueda de la responsabili-

---

54 La ciudadanía es la relación central del Estado con la sociedad. Implica derechos y obligaciones. Sin embargo, éste no es nuestro tema de análisis.

55 En esta asamblea constituyente operó, además, un recambio de clase política, sin hábitos públicos ni oficio estatal, que debilitó aún más a los pobres contenidos estatales del personal reemplazado, cuya característica central fue la mediocridad político-ntelectual.

dad ciudadana se desplazó hacia la recuperación de algunas deformadas dimensiones del primer momento constitucional, especialmente, la retoma de “malas” prácticas estatales. Estas malas prácticas estatales básicamente consisten en la cooptación de la sociedad y el mercado, la reducción del estado a su materialidad —el gasto público y la burocratización—, la concentración de recursos de poder y la pérdida de la eficiencia de la política pública en manos del despilfarro del excedente y la corrupción. Para los actuales operadores, la memoria institucional y estatal, no está presente y se asumen los actos, como los primeros de la historia.

En resumen, los tres perfiles dominantes del Estado ecuatoriano son haberse convertido en asiento de la heteronomía de la sociedad, emisor de renta como orden de la economía y legitimador de la desresponsabilidad de los procesos públicos. Dicho rápida e inexactamente, el Estado es heterónimo, rentista e irresponsable, como sus características más importantes. Pero, en realidad el Estado ecuatoriano no es heterónimo sino la contraparte de una sociedad heterónoma, sede hacia donde se verifica el traslado de la iniciativa y emprendimiento de las relaciones sociales. Tampoco en sentido estricto es irresponsable, sino sede de mecanismos y estructuras que posibilitan la pérdida de responsabilidad de los procesos, posible por una configuración determinada de la política.

El Estado ecuatoriano ciertamente sí es rentista, pues la renta articula la materialidad de las características de heteronomía y desresponsabilización de la sociedad y la política.

En todo caso, durante el periodo, los cambios constitucionales producidos, no pudieron sustentarse en estructuras institucionales sólidas y no tuvieron tiempos políticos e institucionales para consolidarse. Cabe señalar que entre la primera y la segunda Constitución, se produjeron varias reformas y, también, severas alteraciones al orden constitucional.

Sostenemos que la democracia se instala en el Ecuador sobre el corpus estatal<sup>56</sup> ya determinado, en lo fundamental, en relación al desarrollo. Los aparatos públicos ligados al desarrollo no se modifican sustancialmente con la democracia, convirtiéndose ésta en una fortaleza —por la continui-

---

56 Denominamos “corpus estatal” la concreta disposición de los aparatos institucionales, cuyas relaciones determinan, a su vez, a la forma concreta del modelo estatal.

dad— y en una debilidad —las fórmulas de desarrollo transitan por una vía distinta a la incidencia social—<sup>57</sup>. En la democracia, los desajustes se centran en las áreas estratégicas, la propiedad pública y las capacidades de intervención, inicialmente, y luego se desplazan hacia las capacidades mercantiles del sector financiero, las potencialidades del capital local y regional, y los límites de la regulación<sup>58</sup>. Los desajustes Estado-mercado impidieron mirar a la sociedad, sin que se modifique sustancialmente esa limitada agenda estatal. La anterior afirmación nos sirve para presentar como especificidad de la democracia —las dimensiones estatales de la democracia—, también como una configuración determinada de la política que no puede actuar decisivamente en la dirección de profundizar a la modernidad estatal.

Una pregunta que nos formulamos, en consecuencia, es: ¿Qué rasgos (disposiciones) de los aparatos públicos hacen que el Estado no permita asentarse en los procedimientos democráticos, desarrollarse a una buena política e instalarse a un sistema político? Esta indagación acerca del “mal estado”<sup>59</sup> que impide funcionar a la “buena política”<sup>60</sup> y viceversa se corresponde a la otra pregunta que nos hemos formulado, ¿Cómo los procedimientos de la democracia ecuatoriana (sistema político), en especial la particular configuración de la política, condicionan a la conformación estatal? En general, las preguntas —que entrañan hipótesis— en los dos sentidos plantean que la “mala” política<sup>61</sup> corresponde y profundiza en las características del “mal” estado en que se asienta la democracia y su sistema político<sup>62</sup>.

---

57 Las relaciones centrales del desarrollo caminan por una “doble vía”, una de las cuales incide sobre los temas estructurales y que no son visibles para la sociedad, mientras que la otra vía crea legitimidades superficiales sin asiento en esa realidad estructural. Así, los procedimientos democráticos tienden a ser legitimadores formales antes que procesadores de decisiones ciudadanas.

58 No examinamos esta parte de la hipótesis, pues está fuera del tema del presente artículo.

59 Llamaremos “mal estado” a la conformación institucional pública, que excluye a los mecanismos de responsabilidad, esto es, de evaluación de su eficacia y de relacionamiento estructural de la sociedad en las decisiones públicas.

60 Crick, Bernard, “En defensa de la política”, Madrid, Tusquets, 2003.

61 Por “buena política” nos referimos al procesamiento pacífico de los conflictos y al estímulo a la racionalidad redistributiva —justa— en las decisiones públicas.

62 Una vía de exploración muy importante es indagar hasta dónde el sistema político pudo y debió “independizarse” del estado, paralela a otra —con mirada más aplicada— si la reforma de la política (y del sistema) está asentada primariamente en la posibilidad de reconfiguración del “buen estado”.

No obstante lo anterior, coincidimos con O'Donnell en que lo más problemático no es tanto el “estado” o la “sociedad” sino su conjunción, el “y” que los une de manera ambigua y, como se verá, en varios sentidos fundamentales, engañosa.<sup>63</sup>

La “mala” política impide que los esfuerzos de reforma estatal alcancen sostenibilidad y alineamiento con el tránsito del Estado (agenda estatal) hacia la modernidad. La exclusión de la sociedad y la falta de eficacia en la consecución de metas del desarrollo ilegitiman al Estado (instituciones del Estado), sin que la política pueda operar en la construcción ciudadana, esto es, el derecho al procesamiento concertado del progreso económico y social. La política que asienta y se deriva del régimen democrático ecuatoriano debilita a la eficacia estatal, tanto como la ausencia de responsabilidad estatal debilita a la democracia<sup>64</sup>.

En una síntesis inexacta pero que facilita la comunicación, puede señalarse que el “mal estado” impide la conformación de la “buena política” tanto como la “mala política” impide la conformación del “buen estado”<sup>65</sup>.

¿Qué buscamos como Estado democrático y moderno? Sin el radicalismo que implica el tipo ideal Estado democrático, la pregunta podría reformularse en lenguaje de O'Donnell: ¿Qué buscamos como Estado que aloje un régimen democrático? Probablemente buscamos una forma orgánica y armónica de relación del Estado con la economía —con las tendencias del desarrollo—, con la sociedad —una relación adecuada y ponderada históricamente de los derechos dentro de un sistema de gobernabilidad— y con la política —una legitimación estructural de la concertación como vigencia de la tolerancia y las relaciones pacíficas orientadas hacia el cambio—.

Lo que los ecuatorianos hemos construido como esfera pública, esto es, límites de lo (entre) público y lo privado, se refleja en las debilidades y fortalezas del Estado y la economía. La configuración de la esfera pública se transfigura en instituciones que cristalizan una correlación entre las burocracias públicas y los actores económicos.

---

63 O'Donnell, Guillermo, “Apuntes para una teoría del estado”, Documento de Trabajo

64 Así, la ciudadanía se constituye en un asiento de la doble debilidad estatal y política.

65 La virtud con la que debe romperse el círculo perverso parece no corresponder a la reforma de la política en el mediano plazo sino a la conformación del Estado en el largo plazo. Pero este es otro tema, quizás de la esfera de la reforma estructural de la política.

Un importante indicador de la construcción de una visión pública (por naturaleza estratégica) es la planificación del desarrollo.<sup>66</sup> Esto es, la posibilidad de generar visiones estratégicas de la economía y sociedad, y empujar a los actores en sus roles privados y públicos. Como consecuencias surgen las instituciones económicas y sociales.

En la economía, su orientación debe ser una visión del Estado abstracto que produce lucro y desorganización, combinada con unas visiones de los mercados concretos –mercados de tierras, bienes y dinero–, que ejercen como precondiciones de la democracia. La planificación y las instituciones subsecuentes no deben / pueden desconocer el efecto paralelo y simultáneo del mercado como desorden y como efecto “civil” (“civilizatorio”) económico y social. Este efecto civilizatorio se ejerce en la conformación de procesos (relaciones e interacciones), circulación de recursos y formación de “excentricidades” frente a los procesos, sociedades y economías cerradas.

En la sociedad, cuya dimensión empírica son los actores y las dinámicas sostenidos por instituciones, el reto público es pasar de la inexistencia y / o abstracción a la política pública. Expresado desde otro lenguaje, el estado debe ser el reconocimiento institucional de que individuos y comunidades son la correlación mutuamente necesaria de la modernidad en la economía y en la sociedad.

La política debe tratar de recrear una relación orgánica entre actores y dinámicas sociales con las instituciones que intervienen y/o regulan a la economía. Es decir, el Estado debería protagonizar la superación de la ficción de su despolitización, esto es, de separación de los actores y los procesos, y en perspectiva de fortalecer la democracia e impulsar la ciudadanía.

Desde la política, la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo y el logro de una nueva inserción internacional soberana, cooperativa, autodeterminada e interdependiente,<sup>67</sup> debe basarse en un nuevo tipo de Estado.

---

66 La planificación es, además, un indicador poderoso del grado y los campos de autoconciencia estatal. Por ello, la planificación es un inexcusable instrumento de análisis sobre el Estado. En el Ecuador, la planificación es un instrumento asumido por el Estado muy tempranamente, en relación a otros países de la región. La Junta de Planificación fue creada en 1954. Sin embargo, cuando más auge tuvo la Junta de Planificación fue en la década de los setenta y ochenta.

67 Metas de la relación sociedad y mercado.

El nuevo Estado ecuatoriano, a diferencia de su actual conformación, debe extrañar (expulsar fuera de sí) a muchas de sus características y prácticas tales como sus rasgos autoritarios, patrimonialistas, centralistas y excluyentes. El ejercicio de reducción de la complejidad propio del componente político del Estado —que pasa por un tipo de homogenización de situaciones, dinámicas, actores e instituciones— debe ser operado con un extremo celo de la diversidad y la articulación libre de intereses y posiciones.

La forma democrática del Ecuador hoy se configura en torno a cinco grandes supuestos. El sistema político atraviesa por la crisis más profunda de la historia republicana —en relación a la pérdida de representatividad de los partidos— en medio de la crisis nacional (no económica) de más larga duración. La crisis política se profundiza por la ausencia de líderes históricos, junto con un repliegue hacia la personalización y recentralización del gobierno. En el plano interno, el país vive una transición en la administración territorial, que permite jugar nuevos roles a los territorios en la creación de excedente. A su vez, el excedente público alcanza el volumen más grande conocido de la modernidad republicana, que ha generado, a su vez, el mayor gasto público de la historia. Esta situación económica ha permitido diferir y sobrellevar la profunda crisis internacional que afecta al orbe, que además ha generado una actitud hacia los países periféricos, incluido el Ecuador.

La recuperación del Estado, ciertamente débil, es planteada desde el ejercicio gubernamental como crecimiento del aparato y del gasto público, antes que como fortalecimiento de sus atributos de estímulo y regulación de procesos económicos y sociales. Esto es, como se mencionó antes, en dos años se ha duplicado el gasto público, con altas dosis de irracionalidad, dispersión y corrupción; el crecimiento del aparato ministerial (ministerios, secretarías, asesorías) alcanza dimensiones incomparables; y, a la par del crecimiento de los controles / limitaciones a segmentos específicos de la empresa privada, se ha debilitado el control público no estatal tanto de la gestión de organizaciones de la sociedad civil —abruptamente convertidas en agentes gubernamentales— o de instancias específicas como el Banco Central.

Dos instrumentos copan a la gestión pública. De un lado, los subsidios / transferencias monetarias directas, que deberían haber apuntado a

los procesos derivados de las políticas públicas, las han reemplazado. En todo caso, las políticas públicas omiten una intervención explícita en el incremento de la productividad. De otro lado, las emergencias –procedimientos de excepción para la contratación pública– solamente han conseguido elevar el despilfarro, fuente básica de la corrupción, que se generaliza a partir de estas áreas. Las emergencias ocultan corrupción por incumplimiento de contratos y por las mismas incorrecciones de la contratación.

La virtual duplicación del gasto público, que incluye a las reservas realizadas en los períodos precedentes, pone en una difícil situación al gasto público, cuya evaluación es pobre. Dicho de otro modo, si el país había empezado un proceso de decrecimiento de la pobreza durante este siglo, el incremento del gasto no ha cambiado el ritmo de decrecimiento de la pobreza. Esto plantea, por un lado, un problema de calidad y de orientación del gasto público; y, por otro, crecimiento de la demanda de gasto público, para el logro de mejores resultados, sin fuentes que crezcan en el ritmo demandado.

Igualmente, cabe interrogarse, ¿Cómo se logrará contener la demanda y la competencia de los gobiernos locales e intermedios, cuando se ha generado una demanda –por inversiones iniciales o por ofrecimientos discrecionales– que tiene una proyección geométrica de crecimiento?

Los actos económicos heroicos como reales o disfrazadas nacionalizaciones o la recompra de la deuda externa –erogación de liquidez en un momento de alta demanda mundial por recursos frescos– transforma el éxito inmediato de la renegociación, en una dificultad mediata para conseguir financiamiento. Más aún, si la única forma política es mantener los ritmos de gasto público.

La consolidación del “rentismo” estatal se traduce en reducción de la política pública a la transferencia de un excedente no producido (extraído), que evita el desarrollo de actividades productivas, y finalmente incentiva, por un lado, la corrupción asociada irreversiblemente al despilfarro; y, por otro lado, los conflictos para la apropiación del excedente ante su falta o por manipulación política. Es obvio concluir que un “mal estado” puede conducir, bajo una suma de circunstancias, irremediablemente a la quiebra democrática.

Existe una evidente falta de profesionalidad –u oficio– para hacer “buena política” en el personal estatal, especialmente político. Es cierta una manifiesta incapacidad para el procesamiento pacífico de los conflictos sin perder un horizonte de justicia. Específicamente, la emisión incontrolada de discurso presidencial, sumada a un copamiento y saturación de los medios de comunicación, han contribuido a una sistemática pérdida del capital social. Entendemos al capital social como transmisión de confianza, la que nace en las instituciones y en los emisores del discurso. Los costos económicos de las sistemáticas operaciones políticas de polarización no han sido cuantificadas, pero son evidentes sus grandes dimensiones.

La política camina asentada en dos amplias distorsiones. De un lado, la reducción de instrumentos políticos a los mediáticos y a las mediciones de opinión. De otro lado, acciones de intervención política que denota abuso de poder público. El gran temor que subyace es que la inundación de propaganda gubernamental, junto con la polarización de conflictos con los medios de comunicación, genere como resultado el acostumbramiento a una forma opaca de gestión pública, sin información o sin credibilidad.

La rendición de cuentas, entendida como un proceso sistémico de gestión estatal, ha sido reducida a un hecho comunicacional semanal del presidente. Esta devaluación del mecanismo básico estatal opera en el sistema legal y en el sistema político. La personalización de la política y el ocupamiento del espacio del liderazgo político por el carisma presidencial han roto con los supuestos sistémicos de la responsabilidad pública.

La *accountability* vertical se encuentra reducida a procesos electorales, que no cumplen con los supuestos de libertad *sine qua non* especialmente la ocupación excluyente de espacios públicos, intervención mediática gubernamental y utilización de gasto público.

Las elecciones se han convertido en mecanismos ineficaces de rendición de cuentas, pues la publicidad gubernamental las han convertido en avales “en paquete” de todas las políticas públicas y en emisiones de mandatos abiertos, sin posibilidad de fiscalización. En este sentido, son aprovechadas en su limitación de “oportunidades únicas” para la gestión gubernamental, ya que no existen ni se fomentan formas deliberativas de intercambio ciudadano. En suma, el gobierno nacional determina la sig-



nificación del voto, conformándolo en un mandato preciso y funcional a sus propósitos –que no puede serlo– o totalmente abierto –que es una forma de decodificación irresponsable del mandato–.

Más aún, estos procesos no pueden ser fuente la responsabilidad, pues los actores de la esfera pública más importantes, como son las organizaciones de la sociedad civil, se encuentran, en buena parte, cooptados por las gestiones gubernamentales o intimidadas por la opción de quedar fuera de las prebendas gubernamentales. Así, se fortalece en la sociedad civil la “cultura delegativa” que se expresa en la recentralización en el Ejecutivo a todo nivel.

Pero la más significativa intervención contraria al funcionamiento de la *accountability*/responsabilidad es la presión sobre los medios de comunicación, que se traduce, en la actualidad, en la posibilidad de implantar una legislación de comunicación y medios, que rebasa a la regulación socialmente necesaria y aceptada, y se convierte en instrumento de operación política contra la información necesaria para establecer la responsabilidad pública. El propósito es claro: un “déficit de información” no permitirá evaluar el desempeño del gobierno.

Uno de los temas más controversiales de la gestión gubernamental actual es el uso arbitrario de la mayoría electoral o de los cuerpos colegiados. La mistificación conceptual de la mayoría no merece un tratamiento académico, pero sí sus consecuencias políticas. La mayoría es concebida, de modo primitivo, como una autorización para el atropello y para la sustitución del consenso. Los cuerpos colegiados, especialmente la Asamblea Nacional, funcionan de modo dependiente del Ejecutivo, sin capacidad de autogobierno, que no sea el ejercicio de la mayoría decidida fuera de sus capacidades.

El Ejecutivo bloquea el funcionamiento de la división formal de poderes y el sistema de pesos y contrapesos. Más aún, se concibe a sí mismo como la encarnación de la democracia y de la nación. En correspondencia, la Asamblea Nacional, que debió ser la depositaria principal de la soberanía popular ha perdido esta característica, junto con otros escenarios. La gestión fiscalizadora es inexistente y la gestión legislativa es inocua, pues no traduce sino la voluntad del sistema de planificación y, en ningún caso, de la sociedad civil o política. La participación popular ha sido

convertida en público circense y en función del Estado. La virtual “estatización de la participación” tiene como consecuencia la pérdida de los pocos componentes deliberativos que tuvo el sistema político.

## Conclusiones

El Estado es la expresión institucional civilizatoria por excelencia. La política, su correlato, es necesariamente una actividad “civilizatoria”, que normaliza las relaciones entre los agentes sociales y contiene a los liderazgos autoasignados como portadores de roles mesiánicos o que se consideran como (auto) referencia de la interacción social. También, la política debe entenderse como una práctica social en la cual nos asumimos como iguales y como diferentes. Como interacción humana se ejecuta entre disyuntivas tales como tolerancia e imposición, paz y violencia, libertad y dominio, cuya resolución es la fortaleza del Estado<sup>68</sup>.

La interacción humana busca objetivos comunitarios fundamentales como el logro de la equidad y de la paz. La condición de existencia de una comunidad es necesariamente el reconocimiento del otro –de los otros– y hacer factible una existencia, una convivencia y un gobierno en común. Las partes de una comunidad –en sus dimensiones sociales, institucionales y políticas– deben aceptarse como diferentes, es decir, como entidades que tienen corporeidad y realidad, que provienen de procesos productivos y simbólicos diversos basados en historias diferentes.

El reconocimiento de los otros implica reconocerse como parte de una historia diferente. A partir de este marco sustantivo, recién cabe preguntarse ¿Cómo construir un orden? Aceptar y ejercer un orden es un acto fundamentalmente libre, que sólo es posible en el marco del Estado de derecho. Es necesario disponer de órdenes desde los cuales ejercer la libertad, lo que implica un Estado y un sistema político con procedimientos para el tratamiento de las diferencias. El ejercicio de la libertad solo es

---

68 Transcribe el sentido de los párrafos iniciales de la Conferencia magistral sustentada por Luis Verdesoto, en la CATEDRA “RENE ZAVALITA MERCADO” DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS, CIDES-UMSA, 6 de diciembre de 2007, Salón de Honor de la Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, Bolivia.

posible en el marco del Estado de derecho y un sistema político, instituciones y procedimientos para el tratamiento de las diferencias en libertad. La libertad se verifica como construcción de un orden institucional / político nacional o subnacional.

Desde este punto de vista, la política es la construcción pacífica del orden público consagrado por una forma institucional. La garantía de la forma pacífica de la interacción social es un Estado, cuya complejidad institucional es el único soporte de decisores –agentes públicos– que pueden sujetarse con libertad a los procedimientos. El Estado democrático, entendido como orientación estratégica de los aparatos públicos, es un ideal de la humanidad.

Si el Estado es la forma institucional civilizatoria superior de la humanidad, la democracia es la forma estratégica superior de articular el Estado, sociedad y mercado. Frente a este ideal, las sociedades –la ecuatoriana entre ellas– viven el dilema de escapar de la construcción violenta del orden público, al que se ven periódicamente sometidos. El dilema se resuelve solamente en el largo plazo, dentro de un proceso de (re)construcción de una comunidad y de su ciudadanía. La construcción del orden público está precedida de la construcción de lo colectivo y de lo individual. Lo colectivo es una condición básica ya que la política no existe entre solitarios; y, lo individual es la condición correspondiente entre sujetos que precisan consagrar su emancipación ante la modernidad.

La política es asignación de roles y responsabilidades, aceptadas y funcionales, “proporcionales” –correspondientes– con el objetivo comunitario. Este es el objetivo de la República, es decir, que podamos entendernos todos en el ejercicio de responsabilidades diferentes dentro de la interacción social, y que estos roles y responsabilidades sean aceptadas y funcionales a la conducción colectiva y correspondiente con el objetivo común.

Ser republicano implica el reconocimiento de que pueda haber beneficios mutuos para las diferentes y garantías para la estabilidad. No existen sociedades que puedan vivir permanentemente en crisis. El sentido público implica una garantía básica a la estabilidad; un orden procedimental del que se ha dotado la sociedad; y, que sea aceptable la asignación de recursos que se determine colectivamente. El objetivo comunitario se

verifica en medio del conflicto (inherente a la democracia) que debe culminar en la concertación para poder determinar la política pública. La política pública es el “término” de la política aplicada, el que muchas veces se impide o no se puede ver.

La política, consiguientemente, no es un acto sencillo. La política no es la búsqueda de un ideal sino una construcción compleja. La complejidad proviene de la construcción de instituciones. A su vez, las instituciones son el requisito de la política.

La política se encuentra asediada, primero, por la insatisfacción con el desarrollo socio-económico, el que deviene, permanentemente, en la desconstrucción del pacto social, originada en la denuncia de los privilegios que se dieron en medio de la opresión. La permanente re-construcción del pacto social ha llevado, por un lado, a una legitimación de procesos, básicamente, aquellos que permiten la readquisición de la soberanía (popular); y, por otro lado, se ha llegado también a una permanente ilegitimidad y bloqueo de la institucionalización del Estado.

El dilema que se abre frente a estos procesos legitimados de readquisición de soberanía y, a la vez, de bloqueo a la institucionalidad pública es, siempre, el dilema público (y es también un dilema individual): la aceptación del otro y sus “demonios”. Es decir, dentro de los colectivos es preciso aceptar al otro en sus especiales formas de participación en el conflicto y en la construcción del orden público.

La política pública es la concreción del ejercicio del gobierno pacífico, es establecer, entonces, prioridades frente a las demandas, y prioridades frente a la construcción del bien público. El bien común es una construcción histórica, es una práctica de conciliación de diferentes en el marco de la nación. Ser republicano, en ese marco, es: “orientar concertadamente la cooperación ciudadana hacia los fines colectivos en la búsqueda del bien común”.

Estado, sociedad y mercado trascienden al capitalismo, forma de organización de la producción, de las relaciones sociales y de la administración de los recursos del poder. Sin embargo, con fundamento en la realidad solamente existen el Estado capitalista, el mercado capitalista y las relaciones capitalistas. Esto nos obliga, por un lado, a adoptar / tener como referencia, un “tipo ideal” de Estado, de mercado y de sociedad; y, por otro

lado, a reconocer a través de sus atribuciones y funciones, la modalidad específica de cómo se articulan en cada momento de la historia.

La construcción de un tipo de Estado en una formación social determinada está vinculada con el proceso de modernización que ha observado y con la construcción estratégica de la democracia. Las correlaciones entre Estado, sociedad y mercado están vinculadas con la forma cómo se construyen los procedimientos democráticos (régimen democrático) en la perspectiva estratégica de la democracia (categoría de igual perennidad que el estado). De este modo, y volviendo a nuestro propósito inicial y central en este artículo, la relación entre Estado y democracia, se encuentra mediada históricamente por las correlaciones entre “estatalidad” (atribuciones y funciones estatales), “sociabilidad” (interacciones individuales y comunitarias en la producción y reproducción) y “mercantiles” (difusión de mecanismos para la libre circulación de los factores).

Cabe reiterar que los rasgos más importantes del Estado ecuatoriano (y sus principales líneas de modernización) se configuraron previamente al régimen democrático; y, por otro lado, la democracia introdujo características modernizadoras de la mano del ejercicio de derechos por parte de la ciudadanía.

No obstante, sí incluimos una mirada, aunque somera, de la evolución de las instituciones que configuraron al régimen democrático, encontramos escasa coherencia estatal en la orientación estratégica del análisis de la complejidad, y utilizarlas como síntomas de la conformación moderna del Estado. En general, las instituciones del régimen democrático no han sido eficientes en la modernización estatal y no han permitido articular una sinergia entre Estado, sociedad y mercado para el cumplimiento / operación de los atributos estatales.

Para terminar, se puede sostener que, pese a la crisis, la democracia se mantiene aunque, en apariencia, pareciera depender de un “extraordinario” ingreso estatal, haberse constituido en el “gran elector”<sup>69</sup>. La ciudadanía –visión de la sociedad, no sólo derechos– no se ha integrado a la gestión de la democracia, pese al discurso. Las instituciones políticas tradicionales –Parlamento y partidos– se han deteriorado y no surgen nuevas instituciones. Los diseños constitucionales no apuntan hacia eso.

---

69 Fundamentar o rechazar esta hipótesis debe ser material de otro trabajo con ese propósito.

Existen riegos de la democracia ecuatoriana que se expresan en el autoritarismo, el “movimientismo”, las nuevas formas de tutela militar (apoyo militar “pasivo”) y, fundamentalmente, en la deslegitimación de la política, que afecta a la construcción interactiva de la comunidad y de los individuos.

El rediseño de la democracia no se reduce a las relaciones entre Estado y mercado. Tampoco en multiplicar la participación. La democracia es más que elecciones y mayoría. Es deliberación en un contexto en que las condiciones se cumplen (extensión del voto, limpieza, juridicidad, acceso a cargos públicos, acceso respetado) y existe justicia, comunicación y libertad, condiciones de la democracia.

## Bibliografía

- Acosta, Alberto, y Fander Falconí (2005). “Otra política económica, deseable y posible” en Acosta, Alberto y Fander Falconí, *Asedios a lo imposible*, Quito: FLACSO-Ecuador.
- Althusser, Louis (1969). *Ideología y aparatos ideológicos de Estado*. México.
- Andrade, Pablo (1999). “El imaginario democrático en el Ecuador”, en *Ecuador Debate No. 52*. Quito: CAAP.
- (2001). “Libertad, desarrollo y democracia: para re-pensar la democracia realmente existente en Ecuador”, en *ICONOS No. 10*, Quito: FLACSO-Ecuador.
- Barrera, Augusto (2001). *Acción colectiva y crisis política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los 90*. Quito: USAL, CLACSO, CIUDAD, Abya-Yala.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2007). *Estado y mercado en el nuevo desarrollismo*. Buenos Aires: Revista Nueva Sociedad No. 210.
- Bobbio, Norberto (2006). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México: FCE, Duodécima reimpresión.
- Bretón, Víctor y Francisco García (Eds.) (2003). *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina: Ecuador en crisis*. Barcelona: Icaria.
- Burbano, Felipe (1999). “Del fracaso de la mayoría a la debacle del Estado”, en *ICONOS No. 7*. Quito: FLACSO-Ecuador.

- (Comp.) (2003). *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: FLACSO-Ecuador, Serie Antologías.
- Bustamante, Fernando (1998) “Política: a la búsqueda de la razón perdida”, en *Ecuador Debate No. 44*. Quito: CAAP.
- (1999). *Las Fuerzas Armadas ecuatorianas y la coyuntura político-social de fin de siglo*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, documento de trabajo.
- (2000). “Política. ¿Y después de la insurrección qué...?”, en *Ecuador Debate N. 49*. Quito: CAAP.
- Cañete, María Fernanda (Comp.) (2000). *La crisis ecuatoriana: sus bloqueos económicos, políticos y sociales*. Quito: CEDIME.
- Carnoy (1984). *The state and political theory*.
- CEPAL (2007). *Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago.
- CORDES (1999). *La ruta de la gobernabilidad: informe final del proyecto CORDES-Gobernabilidad*. Quito: CORDES.
- Chiriboga, Manuel (2001). “El levantamiento indígena ecuatoriano de 2001: una interpelación”, en *ICONOS No. 10*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Crick, Bernard (2003). *En defensa de la política*. Madrid: Tusquets.
- De la Torre, Carlos (2003). “Movimientos étnicos y cultura política en Ecuador”, en *ICONOS No. 15*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Donoso, Miguel (2000). “Elites regionales y locales: entre la ausencia de una conciencia de clase histórica y la ignorancia endémica de lo que debe ser un país”, en Cañete, María Fernanda, (Comp.). *La crisis ecuatoriana: sus bloqueos económicos, políticos y sociales*. Quito: CEDIME.
- Fontaine, Guillaume (2002). *Crisis de la gobernabilidad y dolarización en Ecuador. Una mirada retrospectiva al golpe de estado del 21 de enero de 2000*. Barcelona: Documentos del IIG No. 97, IIG.
- Gudynas, Eduardo (2009). *Estado y mercado en América Latina: una pareja desapareja*. Buenos Aires: Revista Nueva Sociedad No. 221.
- Guerrero, Andrés (Comp.) (2000). *Etnicidades*. Quito: FLACSO-Ecuador, Serie Antología.
- Holloway y Piccioto (1978). *Towards a materialist theory of the state*.
- Iazzetta, Osvaldo (2007). *Democracia en busca de Estado. Ensayos sobre América Latina*. Rosario: Politeia.

- Ibrahim, Alnoor and Edward Weisband (2007). *Global Accountabilities. Participation, Pluralism, and public ethics*. Cambridge: United States of America by Cambridge University Press, Cambridge University Press, First Published.
- Iglesias, Enrique (2006). *El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina*. Santiago: Revista de la CEPAL No. 90.
- Jessop, Bob (1982). *The capitalist state*.
- Laclau, Ernesto (2005). Entrevista Revista Noticias: *La razón populista*. Buenos Aires.
- Laserna, Roberto (et.al) (2006). *La trampa del rentismo*. La Paz: Fundación Milenio.
- Lechner, Norbert (1999). *El debate sobre Estado y mercado*. Santiago: FLACSO / Documento de Trabajo.
- León, Jorge (2001). “Conflicto étnico, democracia y Estado”, en *ICONOS No. 10*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- (2003). “Un sistema político regionalizado y su crisis”, en Bretón, Víctor y Francisco García. *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina: Ecuador en crisis*. Barcelona: Icaria.
- Mejía, Andrés (1999). “Indisciplina y deslealtad en el Congreso”, en *ICONOS No. 6*, Quito: FLACSO-Ecuador.
- Miliband, Ralph (1969). *The state in capitalist society*.
- O’Donnell, Guillermo. *Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión*. Documento de Trabajo.
- *Apuntes para una teoría del estado*. Documento de Trabajo
- (1982). *El Estado burocrático-autoritario*. Quito.
- (2007). *Notas sobre el Estado y la democracia*. Buenos Aires.
- (2008). *Algunas reflexiones acerca la democracia, el Estado y sus múltiples caras*. Buenos Aires: XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del estado y de la Administración Pública, 4-7 de noviembre.
- Oszlak, Oscar (2006). *El Estado democrático en América Latina. Hacia el desarrollo de líneas de investigación*. Buenos Aires: Revista Nueva Sociedad No. 210.
- Pachano, Simón (2007). *La trama de Penélope: Procesos políticos e instituciones en Ecuador*. Quito: FLACSO.



- Poulantzas, Nicos (1969). *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*.  
——— (1978). *Estado, poder, socialismo*.
- Przeworski, Adam (1998). *Democracia sustentable*. Buenos Aires: Paidós.  
——— (2010). *La democracia y sus límites: Una memoria personal*.  
Bogotá: www.razonpublica.com.
- Quintero, Rafael y Erika Silva (1989). *Ecuador, la nación en ciernes*. Quito.
- Ramírez, Franklin (2007). “Cambio político, fricción institucional y ascenso de nuevas ideas”, en *ICONOS 28*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Saint-Upéry, Marc (2001). “El movimiento indígena ecuatoriano y la política del reconocimiento”, en *ICONOS No. 10*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (Eds.) (2007). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas.
- Touraine, Alain (2007). *Las condiciones, los enemigos y las oportunidades de la democracia*. Portal de la Unión Interparlamentaria Mundial.
- Verdesoto, Luis y Gloria Ardaya (1999). *Nuestra dolorosa crisis*. México: Glocalización.  
——— (2000). *Excluidos de la globalización en el Ecuador: indígenas insurgentes y militares insubordinados*. Bogotá: Revista de Estudios Sociales N-6, Facultad de Ciencias Sociales, UNIANDES; y Washington: Red Interamericana para la Democracia.
- Verdesoto, Luis (2005). *Instituciones y gobernabilidad en el Ecuador. A un cuarto de siglo de democracia*. Quito: ABYA YALA.  
——— (2007). “El nacimiento de una nueva clase política”, en *ICONOS 28*. Quito: FLACSO-Ecuador.  
——— (2007). *Procesos constituyentes y reforma institucional*. Quito: FLACSO-ABYA YALA.  
——— (2007). Cátedra *Rene Zavaleta Mercado*, de Estudios Latinoamericanos, CIDES-UMSA. La Paz, Bolivia: Salón de Honor de la Universidad Mayor de San Andrés, 6 de diciembre.
- Zavaleta Mercado, René (1978). *El Estado en América Latina*. México.  
——— (1986). *Lo nacional popular en Bolivia*. México: Siglo XXI.

# Construyendo la nación en el siglo XXI: la “Patria” en el discurso del presidente Correa

Beatriz Zepeda\*

“El nacionalismo, lejos de ser un estado de ánimo intermitente en las naciones bien establecidas, es una condición endémica”.

Michael Billig

Desde que, en 1991, Rafael Quintero y Erika Silva acuñaran el ya clásico término de “nación en ciernes”, para denotar lo que, a su juicio, era el proceso inacabado, “abierto”, de formación del Estado nacional ecuatoriano (Quintero y Silva, 1991), han abundado en la literatura las discusiones sobre el proceso de construcción nacional en el Ecuador y las limitaciones que éste ha enfrentado (ver *i.a.*: Almeida Vinueza, 1997 y 2003; Carvajal, 2007; Radcliffe y Westwood, 1996; Quintero, 1997; Silva Chavert, 2004). Pese a que un número significativo de trabajos de producción reciente ha logrado analizar el proceso de construcción del Estado nacional ecuatoriano desde perspectivas que desafían la visión teleológica que guía la interpretación de Quintero y Silva (particularmente Vinueza, 2003 y Radcliffe y Westwood, 1996), sigue existiendo un discurso, en ámbitos intelectuales y académicos, que apunta al carácter inconcluso de este proceso.

---

\* Agradezco a María Luisa Ortega su invaluable ayuda en la recolección de documentos para la elaboración de este trabajo. También deseo expresar mi gratitud a las y los participantes del Taller Estado-Nación, y, de manera particular a Felipe Burbano de Lara, por su apoyo y comentarios.

Para fundamentar este enfoque de proceso incompleto, se alude al hecho de que, en el Ecuador, el proceso de construcción nacional se hubiera iniciado más tarde que en otros países de América latina (Radcliffe y Westwood, 1996; Foote, 2006). De igual manera, se ponen de relieve los resultados, en apariencia, menos contundentes que en otros casos de la región, de los esfuerzos de integración nacional emprendidos por las élites ecuatorianas a partir de 1895 (Foote, 2006). El pronunciado regionalismo, la débil integración de un mercado nacional y el alcance limitado de una identidad que aglutine, alrededor de una forma de “lo ecuatoriano”, a la población que habita el territorio del Estado, se presentan como testimonio del carácter trunco del proyecto de construcción nacional (Silva Chavert, 2004).

Ante estos argumentos se discute la aparente necesidad de avanzar el proceso de construcción nacional hasta lograr la ansiada integración de la nación ecuatoriana. La empresa propuesta no deja de ser, sin embargo, controvertida y, sobre todo, implica dificultades enormes, pues debe, antes que nada, ofrecer una respuesta a la pregunta más general, pero también más fundamental, de ¿cómo –y para qué– se construye una nación en el siglo XXI?

La pregunta no es solo retórica. Si bien el estudio de la nación y de su ideología asociada, el nacionalismo<sup>1</sup>, cuenta apenas unas cuantas décadas, el desarrollo del campo de investigación ha sido vertiginoso y, en años recientes, ha conducido a la reconsideración fundamental del objeto mismo de estudio. Así, si en un inicio los estudios de nacionalismo, basados en el análisis de los Estados-nación establecidos en el mundo occidental (particularmente en Europa) buscaban tipificar las naciones (modernas-antiguas), esencializándolas en el proceso (Kohn, 1967 y 1967/1944; Seton-Watson, 1977), las vías de exploración pronto dieron lugar a cues-

---

1 En este trabajo de adopta la definición de nación propuesta por Ernst Haas: “cuerpo de individuos socialmente movilizados que creen estar unidos por un conjunto de características que los diferencian (en sus mentes) de personas ajenas al grupo y que luchan por crear o mantener su propio Estado” (Haas 1986: 726) [Traducción de la autora]. El término ‘nacionalismo’, por su parte, tiene múltiples acepciones. Sin embargo, ya sea que se le defina como una ideología, como un movimiento político o como un conjunto de prácticas, el objetivo del nacionalismo es siempre avanzar los intereses de una comunidad humana que, de acuerdo con algunos de sus miembros, constituye una nación. Ver: Smith, 1998: 187-188 y 1991: 72.

tionamientos sobre el carácter instrumental del nacionalismo y la concomitante contingencia de las naciones (Gellner 1983, Hobsbawm y Ranger, 1983; Hobsbawm, 1990), para desembocar, en años recientes, en aproximaciones que destacan el carácter de constructor socio-discursivo de la nación (Anderson, 1983; Bhabha, 1990).

Así, si durante el período de descolonización de la década de los cincuenta del siglo pasado y, hasta bien entrada la década de los setenta, la construcción nacional fue un ejercicio considerado legítimo, en tanto se percibía como la realización de las aspiraciones de comunidades –primigenias o no y cuya “existencia” no se ponía en duda– que buscaban asegurar su permanencia y reproducción siguiendo el patrón establecido con éxito en Europa,<sup>2</sup> en la primera década del siglo XXI, cuando parece haber consenso en torno a la idea de la nación como “comunidad imaginada” (Anderson, 1983) y/o como práctica discursiva que produce y reproduce estructuras de poder, es difícil justificar, al menos desde el punto de vista teórico, cualquier proyecto de construcción nacional.

Acaso no sea en la teoría, sino en la historia y en la práctica donde se pueda encontrar la respuesta a la pregunta planteada arriba. El hecho indiscutible es que vivimos en un mundo de Estados-nación. Lejos de querer esencializar o naturalizar el Estado-nación, intento aquí llamar la atención sobre el principio básico de organización política en el mundo moderno. En efecto, desde que la teoría del derecho divino de los reyes fuera reemplazada por el principio de la soberanía popular y, particularmente, tras la Primera Guerra Mundial, cuando se adoptara el principio de autodeterminación como eje fundamental de legitimación de los Estados en el sistema internacional, el Estado, si es que aspira a gozar de legitimidad, ha tenido que presentarse como la encarnación del pueblo, que en la era moderna y, como legado de la Revolución Francesa, ha sido rebautizado con el nombre de “nación”.

Es necesario apuntar que las últimas décadas han visto surgir numerosos movimientos etnonacionalistas que cuestionan y desafían la visión del Estado (entiéndase aquí Estado uninacional) como encarnación de “la

---

2 Una excepción importante a esta forma de abordar el tema en la década de los sesenta son los trabajos de Elie Kedourie (1960 y 1971), que claramente ubican el nacionalismo dentro del campo de la ideología.

nación”, por un lado, y de la nación como legítima representante del pueblo, por otro, lo que ha socavado lo que, hasta hace poco, se aceptaba como universalidad del principio básico de organización de la comunidad política (ver: Guibernau, 1999). Por otra parte, también ha surgido una intensa discusión, en círculos académicos, cuestionando la validez de basar la comunidad política en la nación –concebida, más bien en términos étnicos– y proponiendo, en cambio, la posibilidad y conveniencia de que la cohesión de la comunidad política se fundamente en la aceptación de principios constitucionales (Habermas, 1996). Si bien estos dos desarrollos ponen de manifiesto que está bajo asalto la idea de que la legitimidad política del Estado deriva de la representación nacional, aunque debilitada, esta idea no ha sido sustituida aún por ningún principio alternativo.

Una primera aproximación a la respuesta “¿para qué?” sugeriría, entonces, que en pleno siglo XXI, los ejercicios de construcción nacional siguen teniendo vigencia, en tanto buscan cumplir con el principio básico de legitimidad política de los Estados, tanto a nivel interno,<sup>3</sup> cuanto a nivel del sistema internacional. La respuesta a la pregunta “¿cómo?” es, en contraste, menos categórica y depende, me parece, de cada caso particular.

Es uno de estos casos particulares el que concentra la atención de este trabajo. Concretamente, el objetivo de las siguientes páginas es analizar la manera cómo se construye la “nación ecuatoriana” en el discurso del presidente Rafael Correa. El tema reviste relevancia desde varios puntos de vista. Por una parte, llama la atención el repunte del discurso nacionalista en el Ecuador, que coincide con el resurgimiento del nacionalismo de Estado en América latina. Así, el caso ecuatoriano se inscribe dentro de un fenómeno más amplio, que si bien no se analizará en este trabajo, es conveniente tener en cuenta. Por otra parte, la retórica nacionalista del Presidente Correa resulta interesante, en tanto surge en un momento en el que la discusión sobre la nación en el Ecuador parecía evitarse, particularmente después de los levantamientos indígenas de la década de los 90 del siglo pasado y la consiguiente declaración del Estado ecuatoriano como “unitario, pluricultural y multiétnico” (Ecuador, 1998: Art.1). En

---

3 Para una interesante discusión sobre la relación entre los conceptos de “nación”, “ciudadanía y “comunidad política” desde una óptica liberal, ver: Beiner, 2003.

este contexto, el lema de campaña de Rafael Correa, “Volver a tener Patria” tomó a más de un observador por sorpresa<sup>4</sup>, en tanto revivía una discusión, que, para muchos, ya había sido zanjada.

Con el fin de elucidar las características de este proceso de construcción nacional, en la primera parte de este trabajo se expone el concepto de “construcción nacional” que orienta el análisis. Dos aspectos merecen señalarse aquí. En primer lugar, que tal como se concibe en estas páginas, el proceso de construcción nacional es un ejercicio continuo y no uno esporádico. En segundo lugar, que este ejercicio se lleva a cabo a través de prácticas discursivas. En otras palabras, lo que aquí se sostiene es que la nación se construye, día a día, mediante el discurso. La segunda parte del trabajo está dedicada a discutir el tema de la construcción nacional como un ejercicio discursivo. Aquí se destacan las diversas maneras de concebir el “discurso” y las implicaciones que ellas tienen para el análisis de los procesos de construcción nacional. Habiendo establecido la forma de abordar el análisis de los procesos de construcción nacional desde el discurso que se adopta en este trabajo; en la tercera parte se hace una breve relación de los elementos metodológicos que guían el análisis que se presenta en la cuarta parte. Ahí se analizan los discursos de Rafael Correa desde su toma de protesta como presidente de la República el 15 de enero de 2007 hasta el 5 de mayo de 2009<sup>5</sup>. Una sección de consideraciones finales recoge, por último, las reflexiones que suscita el aproximarse al discurso textual como una forma de elucidar algunos elementos del proceso de construcción nacional en el Ecuador en la primera década del siglo XXI.

---

4 En este aspecto existió consenso entre las y los participantes del Taller Estado-Nación.

5 Los discursos que aquí se analizan son todos aquellos que fueron publicados a texto completo en la página web de la Presidencia de la República hasta el 17 de julio de 2009: ([http://www.presidencia.gov.ec/articulo.php?ar\\_codigo=177&ca\\_codigo=113&ca\\_padre=0&tipo=1](http://www.presidencia.gov.ec/articulo.php?ar_codigo=177&ca_codigo=113&ca_padre=0&tipo=1)). Pese a tratarse de un sitio oficial, su contenido no está completamente actualizado; de manera que el presente análisis se concentra en discursos de los años 2007 y 2008, habiéndose encontrado en esa fuente solo dos textos completos correspondientes al año 2009.

## La construcción nacional como proceso continuo

La literatura sobre nacionalismo tradicionalmente atribuye al término “construcción nacional” (*nation-building*) un doble significado. Por una parte, en la literatura clásica, el término “construcción nacional” se ha utilizado de manera genérica para referir la creación de “las instituciones básicas del Estado soberano moderno” (Norman, 2006: 33, nota 12; Sinkin, 1979). Por otra parte, “construcción nacional” es el término que, con mayor fuerza, se asoció al surgimiento de nuevos Estados independientes en Asia y África, una vez concluido el proceso de descolonización de la década de los cincuenta del siglo pasado. En este contexto, autores como Karl Deutsch y William Foltz (1963), David Apter (1963), Daniel Lerner (1958) y Richard Bendix (1996/1964) llamaron la atención sobre los esfuerzos que las élites de los Estados recién independizados debieron realizar en sus intentos por crear unidades políticas unificadas a partir de sociedades profundamente heterogéneas. De acuerdo con estos autores, la necesidad de hacer surgir la unidad de entre la heterogeneidad era tanto más apremiante cuanto el proceso de modernización al que las sociedades de los nuevos Estados estarían sometidas conllevaba enorme dislocación social y una buena dosis de sacrificio (Smith, 1998: 20). Así, la construcción nacional aparecía, desde esta perspectiva, como un proceso de ingeniería social que acompañaba y daba soporte al proceso más amplio de modernización.

En el presente trabajo el significado del término “construcción nacional” se limita y amplía a la vez. Por una parte, se limita a denotar los esfuerzos de las élites estatales para crear el cemento ideológico de la comunidad política, distinguiéndolo, así, del término “construcción estatal” (*state-building*), que se emplea para referirse al proceso de creación de las instituciones básicas del Estado. Por otra parte, se amplía para abarcar, no solo los procesos de ingeniería social que tienen lugar en contextos de rápida y profunda transformación social, sino también los esfuerzos de las élites gobernantes de los Estados ya establecidos por cohesionar a la sociedad en torno a la forma nacional.

Así, el argumento que aquí se desarrolla es que la construcción nacional es un proceso continuo que, si bien, es particularmente visible en momentos claves de transformación social, tales como luchas indepen-

dentistas o, más ampliamente, procesos de intensa transformación, no se limita a estas circunstancias. Por el contrario, en estas páginas se concibe la construcción nacional como el proceso constante y continuo de producción y reproducción del discurso y las prácticas que posibilitan, ya no solo imaginar la nación, sino también vivirla.

Al perseguir esta línea de argumentación, el concepto de “nacionalismo banal” desarrollado por Michael Billig (1995) resulta de gran utilidad. La tesis central de Billig es que el nacionalismo permea la vida moderna. Si bien el término ha tendido a asociarse con los movimientos de liberación nacional de la “periferia” del sistema internacional, así como con la estridencia y los excesos de los movimientos etno-nacionalistas del Este de Europa y de los países en vías de desarrollo, el nacionalismo, según Billig, no puede reducirse a estas instancias. Por el contrario, se trata de una fuerza –de una ideología– poderosa que anima y sustenta la existencia misma de los Estados, incluso de aquéllos que pueden considerarse “bien establecidos”<sup>6</sup>. El nacionalismo en estos casos se manifiesta de modos casi imperceptibles: en las banderas que cuelgan lánguidas afuera de los edificios públicos, en la constante reproducción del mapa del territorio “nacional” en documentos públicos y en los medios, en el uso de palabras que denotan las fronteras del grupo: “nosotros” / “ellos”, “aquí”, “nuestra tierra natal”, todos ellos términos que, por estar ampliamente difundidos como sentido común, se presentan incontrovertibles.

El conjunto de estos elementos es lo que Billig denomina “nacionalismo banal”. Más concretamente, el autor define el “nacionalismo banal” como “el conjunto de hábitos ideológicos que permiten a las naciones bien establecidas [...] reproducirse” (1995: 6). Aunque Billig desarrolla su concepto para caracterizar el nacionalismo silencioso de los Estados de Europa occidental, Estados Unidos y Canadá, el término resulta igualmente útil para aproximarse al análisis del nacionalismo silencioso, o, al menos, reservado, de Estados bien establecidos en otras latitudes.

La reproducción diaria de los Estados alrededor de la forma nacional es lo que en las páginas anteriores se identificó como construcción nacio-

---

6 Para Billig un Estado bien establecido es aquél que “está seguro de su propia continuidad” (Billig 1995: 8).



nal, como proceso continuo. Concebir así la construcción nacional nos permite enfocar los mecanismos más o menos sutiles que el Estado emplea para “inculcar, eliminar, modificar, fortalecer o debilitar las creencias, los sentimientos y los valores que forman el sentido de identidad nacional de los individuos” (Norman 2006: 34).

De acuerdo con Wayne Norman (2006) existen tres contextos en los que se evidencian los esfuerzos de construcción nacional deliberada. Un primer contexto se apreciaría en los intentos por nacionalizar a la población mayoritaria de un proto-Estado. En este caso,

las ideas acerca de una identidad nacional particular surgen primero entre una élite política o intelectual en el “centro” y se diseminan deliberadamente entre las masas que habitan el territorio del proto Estado-nación, con el objetivo de crear una comunidad política más unificada y homogénea y un Estado más fuerte y efectivo (Norman 2006: 38).

Esta descripción correspondería, en la lectura de Norman, básicamente al proceso de formación de los Estados-nación europeos en el siglo XIX. Con cierta licencia, podría también extenderse para abarcar los movimientos nacionalistas que preceden al establecimiento del Estado (movimientos de independencia, movimientos de liberación nacional) y que podrían equipararse a los procesos de construcción nacional vociferante a la que Billig opone el nacionalismo banal.

Una segunda instancia de construcción nacional ocurre una vez que el Estado ha sido establecido en torno a una forma nacional (casi invariablemente a partir del proceso que se discutió arriba). En este caso que, a decir de Norman, es el más común en la actualidad, los esfuerzos de construcción nacional, irradiados desde el centro, encontrarán resistencia o, inclusive, oposición abierta, por parte de poblaciones minoritarias que no se identifiquen con la narrativa del Estado central. El Estado emprende, en este contexto, una cruzada por “nacionalizar” a las minorías, ya sea a través de diluir la versión oficial de la identidad nacional para dar cabida a las identidades y características de las minorías, ya a través de políticas represivas que acallen los reclamos de las minorías por representación en la narrativa nacional.

Finalmente, y cada vez más frecuente en el mundo contemporáneo, particularmente en los países desarrollados, estaría el contexto de construcción nacional para “nacionalizar” a las minorías inmigrantes. Las precondiciones, en este caso, coinciden con las del la construcción nacional para nacionalizar a las minorías nativas. El elemento distintivo es, aquí, el origen de las minorías, quienes, a diferencia de las minorías nativas, no habitaban el territorio del Estado con anterioridad al inicio de la primera ola de construcción nacional.

Es necesario notar que, aunque Norman no lo explicita, los dos últimos contextos señalados parten del supuesto que se lleva a cabo un proceso de construcción nacional continuo, un proceso de promoción del nacionalismo banal que, sin embargo, genera resistencia entre los grupos que no se sienten interpelados por las formulaciones oficiales de la nación. Es ahí que el nacionalismo deja de ser silencioso, para dar paso a esfuerzos concertados de construcción nacional, los que, sin llegar a ser vociferantes necesariamente, se vuelven audibles.

A decir de Norman, existen, en este contexto, múltiples estrategias mediante las cuales el Estado y sus instituciones pueden intentar modificar las identidades de la población en sus esfuerzos de construcción nacional. El Estado puede, por ejemplo, dar una nueva prioridad a la identidad nacional, sin que esto implique convertirla en la identidad más importante (Norman 2006: 40). Puede, por otra parte, recurrir a la “sentimentalización” de la nación, lo que significa intensificar el componente emotivo de la identidad nacional, con el objetivo de predisponer a la población a favor de formas de argumentación nacionalista. El proceso contrario, la “desentimentalización” por otra parte, es también una opción en el repertorio del Estado. En este caso, el proceso consiste en disminuir el nivel de intensidad de la identidad nacional, particularmente después de un período de intensa sentimentalización que hubiera resultado en descalabro (crisis económicas, derrotas en enfrentamientos bélicos, etc.) (Norman 2006: 41).

Más cercanas al polo de la ingeniería social, se encontrarían, asimismo, estrategias como la reconfiguración de la identidad nacional, consistente en la realización de esfuerzos deliberados por “transformar el contenido de la identidad nacional existente”; así como la “remoralización” de la identidad nacional, que, de acuerdo con Norman, es el intento de “cam-

biar el contenido normativo de la identidad nacional” en aspectos tales como derechos y obligaciones hacia los connacionales, la interpretación de la historia de la nación y las visiones sobre el destino nacional (Norman 2006: 40-42).

Ahora bien, es evidente que todas estas estrategias se basan en la modificación del discurso existente sobre la nación. Y es que, como ya se ha venido anticipando, la construcción nacional, entendida como proceso continuo de producción y reproducción del cemento ideológico de la comunidad política, es, ante todo, una práctica discursiva que merece ser analizada como tal. La forma de hacerlo se discute en las siguientes líneas.

### **La construcción nacional como práctica discursiva**

Abordar la construcción nacional como práctica discursiva requiere, antes que nada, poner de relieve el carácter ideológico del ejercicio mismo de “construir la nación” (ver Brown, 2000). Al promover la construcción nacional, es decir la creación del “cemento ideológico” de la comunidad política, el Estado y sus instituciones se embarcan, en un proceso de creación de sistemas de creencias y significación en torno al punto nodal<sup>7</sup> de la nación, cuyo objetivo no es otro que facilitar el gobierno y dominio sobre la comunidad nacional. Así entendido, el proceso de construcción nacional se constituye en un ejercicio de poder (ver: Connor, 1994: 40; Billig, 1995: 27). En tanto tal, la construcción nacional representa una estructura discursiva, es decir “una práctica articuladora que constituye y organiza las relaciones sociales” (Laclau y Mouffe, 1985: 96), y que crea y recrea relaciones de poder, identidades y antagonismos.

Ahora bien, existen varias formas de aproximarse al estudio de la construcción nacional como discurso, que derivan, básicamente, de maneras distintas de conceptualizar y comprender el término “discurso”. Mats Alvesson y Dan Karreman (2000) distinguen entre dos amplias categorías. Por un lado identifican el “Discurso [con mayúscula] de largo alcan-

---

7 Jacob Torfing define los puntos nodales como “significantes sin contenido que funcionan para construir un nudo de significado que fija la identidad diferencial de una variedad de identidades sociales” (Torfing, 2005: 163).

ce” (*long-range Discourse*) que se refiere a la realidad social en tanto ésta se construye y se mantiene discursivamente (Alvesson y Karreman 2000: 1126). Es esta acepción de Discurso la que caracterizaría la aproximación al estudio del Discurso de Laclau y Mouffe (1985), y que posibilita definirlo como “los medios empleados para organizar una sociedad en una totalidad estructurada, con el fin de darle estabilidad y significado” (Laclau, 1995: 432 citado por Sutherland, 2005: 191). Por otro lado, está lo que Alvesson y Karreman denominan “discurso localizado”, es decir “el texto social”, que, según estos autores, corresponde al “texto hablado y escrito en contextos de acción social” (Alvesson y Karreman 2000: 1126).

Siguiendo la línea de argumentación de Alvesson y Karreman, es entonces posible abordar el estudio de los procesos de construcción nacional desde el discurso a partir de dos perspectivas distintas y, en principio, complementarias. Una aproximación que parta del Discurso de largo alcance puede, por ejemplo, concentrarse en el análisis de los cuerpos de ideas, conceptos, prácticas e instituciones y su articulación para desentrañar los mecanismos mediante los cuales se forma el orden discursivo de la construcción nacional. Paralelamente, el análisis textual puede emplearse para destacar la manera en que el lenguaje construye campos de significación, que fijan momentáneamente los significados, y las relaciones entre los conceptos implicados en los procesos de construcción nacional. Es esta última aproximación la que sirve de base al análisis de discurso que se presenta en la cuarta parte de este trabajo y que deriva de los presupuestos metodológicos que se exponen a continuación.

## El análisis de discurso: breve apunte metodológico

El análisis de discurso ha sido definido como:

[...] una metodología cualitativa, interpretativa y constructivista, para analizar fenómenos sociales. Explora cómo las ideas y objetos producidos socialmente, que pueblan el mundo, fueron creados y se mantienen en su lugar. No solo encarna un conjunto de técnicas para realizar investigaciones cualitativas y estructuradas de los textos, sino también una serie de

asunciones con respecto a los efectos constructivos del lenguaje (Hardy, Harley y Phillips, 2004: 19).

Dado que asume que la realidad social no es algo que “se descubre”, sino que se crea a partir de la “interacción significativa”, el análisis del discurso se aproxima al estudio de lo social mediante la indagación de la forma en que “cobran existencia los objetos y conceptos que pueblan la realidad social”. Adicionalmente, el análisis de discurso “parte de la creencia de que los significados y, por ende, la realidad social, surgen de cuerpos de texto interrelacionados –discursos– que traen con ellos nuevas ideas, objetos y prácticas” (todas las citas de Hardy, Harley y Phillips, 2004: 20).

De acuerdo con Jennifer Milliken (2001) el análisis de discurso debe, asimismo, responder a tres asunciones teóricas. La primera, que los discursos son sistemas de significación; esto es que construyen realidades sociales a partir de la relación en la que sitúan los objetos (unos con respecto de otros). La segunda, que Milliken denomina “productividad del discurso”, establece que los discursos “producen y reproducen las cosas que definen”; operativizan, así, regímenes de verdad, “al tiempo que excluyen otros modos posibles de identidad y acción”. Al definir quién está autorizado para hablar, los discursos producen también expertos y autoridades, así como públicos para los actores autorizados. Finalmente, en lo que Milliken ha llamado “el juego de la práctica”, el análisis de discurso debe tener la capacidad de responder preguntas acerca de la relación entre el discurso y la implementación de prácticas (todas las citas de Milliken, 2001: 139; ver también Milliken, 1999).

En años recientes se han desarrollado múltiples aproximaciones y métodos para el análisis empírico del discurso, que enfatizan aspectos tales como el surgimiento y la desaparición de argumentos dominantes (Crawford, 2004), o la fijación de significados mediante la articulación de elementos discursivos disímiles y la interpelación y consecuente creación de sujetos (Laffey y Weldes, 2004). En este trabajo se adopta, no obstante, el método propuesto por Jennifer Milliken (1999 y 2001) en virtud de que su énfasis sobre las prácticas lingüísticas en los textos lo convierte en un instrumento particularmente útil para analizar textos políticos en forma escrita, objetivo central del trabajo.

Milliken plantea dos avenidas complementarias que se basan en el análisis del discurso textual tal como lo definen Alvesson y Karreman. La primera opción consiste en examinar los predicados; esto es analizar los verbos, adverbios y adjetivos que se vinculan a los sustantivos y que construyen un objeto como algo particular, con características y capacidades distintivas. De acuerdo con Milliken, “un conjunto de constructos de predicado define un campo de objetos [*space of objects*] que se diferencian entre ellos, al tiempo que se interrelacionan” (Milliken, 2001: 142). A través del estudio de estos espacios de objetos, se intenta elucidar las oposiciones binarias, así como otras categorías de relación entre los elementos del discurso. Este método es inductivo en tanto las categorías de análisis no están dadas de antemano, sino que surgen de los resultados de un análisis empírico que permite la formulación de categorizaciones provisionales, categorizaciones que luego deben probarse frente a los resultados de nuevos análisis empíricos (*grounded theory*)<sup>8</sup>.

La segunda avenida de investigación que Milliken propone es el análisis metafórico. Inspirado en el trabajo de Lakoff (1987, referido por Milliken), este tipo de análisis se enfoca en el empleo de tropos como posibilidades estructurantes del razonamiento y la acción humana. El en análisis concreto, mediante la contraposición y la analogía, se hacen abstracciones de las metáforas y metonimias identificadas para explicarlas en función de variaciones de un modelo o modelos centrales (Milliken, 1999).

Siguiendo las técnicas propuestas por Milliken, en las páginas que siguen se emplearán los métodos de análisis de predicado y análisis metafórico para examinar los objetos, relaciones y oposiciones que el discurso del Presidente Correa elabora en torno al proceso de construcción nacional.

---

8 Para una visión detallada de este método ver: Strauss y Corbin, 1994.

## La Patria en el discurso del Presidente Correa: ¿(re)construyendo la nación?

“Tener una identidad nacional significa tener formas de hablar acerca de la nacionalidad”.

*Michael Billig*

En la introducción a este trabajo se planteó la pregunta “¿cómo –y para qué– construir nación en el siglo XXI?” Una primera respuesta se propuso al segmento de “¿para qué?” argumentando la debilitada, pero aún no superada, vigencia del Estado-nación como unidad básica de organización política moderna. El objetivo de esta sección es avanzar en la formulación de la respuesta al segmento de “¿cómo?”. Si bien en las páginas precedentes se discuten ya los primeros elementos de la respuesta –i.e. que el proceso de construcción nacional se lleva a cabo fundamentalmente a través del discurso–, en la discusión que aquí sigue lo que se intenta es identificar, a través del análisis metafórico y de predicado, el campo de la construcción de la nación mediante el discurso del Estado y, particularmente, del Presidente, en el Ecuador contemporáneo.

Rafael Correa llegó a la presidencia en un contexto crisis nacional. En efecto, hacia 2007, la democracia ecuatoriana mostraba signos de franco deterioro que se evidenciaban en la pérdida de legitimidad de las instituciones democráticas, un total desprestigio de los partidos políticos y una deflación de poder con su consiguiente déficit de “la capacidad decisional del Estado y las instituciones que lo componen” (Echeverría, en este volumen; ver también: Ibarra, 2006). Al mismo tiempo, la nación, como “forma de construcción simbólica que legitima al Estado”, también sufría un profundo debilitamiento. De acuerdo con Julio Echeverría (en este volumen), durante su campaña por la presidencia de la República, Rafael Correa agudizó deliberadamente las contradicciones que se originaban en la coexistencia de la incapacidad institucional, el desentendimiento de la política por parte de la sociedad y el surgimiento de lo que ha sido denominado “movimientismo social”, generando, así, un mayor deterioro institucional y haciendo ineludible la tarea de “refundar” la nación.

Ahora bien, como se mencionó en páginas anteriores, una de las avenidas de construcción nacional es la remoralización, es decir, la reinterpretación del contenido normativo de la nacionalidad, así como la dotación de nuevos significados a antiguos elementos de la forma nacional. La hipótesis que aquí se propone es que la “refundación” que se emprende durante el gobierno del Presidente Correa corresponde a un ejercicio de “remoralización” que sigue la forma de nación cívica, en tanto apela a valores y principios comunes como forma de cohesión entre los miembros de la colectividad.<sup>9</sup> Esta hipótesis se complementa con dos precisiones: la primera es que la “nueva Patria” propuesta por el Presidente Correa, más que sustentarse en un concepto de ciudadanía liberal y en los valores del republicanismo clásico (como lo pretendería el tipo ideal de la nación cívica), apela, más que al ciudadano, al actor social movilizado, que se desenvuelve por fuera de las estructuras típicas del sistema político. La segunda es que, si bien es cierto que la orientación básica del discurso de construcción nacional del Presidente Correa es preeminentemente cívica, en el sentido que apela a valores político-sociales compartidos y no a la consanguinidad, también lo es que, estando incrustado en prácticas discursivas preexistentes, ese mismo discurso reproduce, en ocasiones, versiones anteriores del discurso sobre la nación, que contienen elementos de la formulaciones étnicas presentes y, acaso, dominantes en el pasado.

Para realizar el análisis concreto, y después de una lectura inicial del material,<sup>10</sup> se han seleccionado cinco categorías, a saber: “la Patria”, “los enemigos”, “héroes y heroínas”, “la segunda independencia” y “la tez de la Patria”, que, en conjunto, aportan elementos útiles para entender cómo (*i.e.* a partir de qué “materia prima”) se construye la nación ecuatoriana en la primera década del siglo XXI.

---

9 En la literatura sobre nacionalismo se desarrollan dos tipos ideales de nación: 1) el cívico, que ve en la nación una comunidad política basada en un territorio bien delimitado, en el que la unidad y la cohesión se construyen a partir de las leyes, la lealtad al Estado y una voluntad política única (Smith, 1991: 9-13) y 2) el étnico, que identifica en la nación una comunidad de origen y destino basada en vínculos genealógicos y culturales y que constituye una especie de “súper familia ficticia” (Smith, 1991: 12). Para una comparación entre ambos tipos ver: Norman, 2006: 60-61 y Brown, 2000: 50-65.

10 De acuerdo con el método de “*grounded theory*”.



Tal como lo ha argumentado Maurizio Viroli (1995), en la concepción cívica es el concepto de “patria” y no el de “nación” el que ocupa el lugar central como aglutinador de las lealtades individuales. Es, por esta razón que el análisis de discurso del Presidente Correa, que aquí se desarrolla, inicia con esta categoría.

## La Patria

El Presidente Correa llegó al poder bajo la consigna de campaña de “Volver a tener Patria”. No es, entonces, de extrañar que el concepto de “patria” haya figurado en el discurso presidencial de manera prominente –casi dominante– desde el primer día del mandato. Según lo expresara el mismo Correa en su discurso de toma de posesión (15/1/07)<sup>11</sup>, el presidente tomaba la consigna de Benjamín Carrión y la hacía propia. Sin embargo, a diferencia de Carrión, para quien el concepto de patria era intercambiable con el de nación<sup>12</sup>, Correa se refiere a la “Patria”<sup>13</sup> en múltiples contextos, pero rara vez emplea “nación” como su equivalente.

Dicho esto, vale la pena destacar que el término “Patria” aparece, casi siempre, desprovisto de adjetivos en el discurso de Correa, lo que, lejos de fijar su significado, lo abre y lo vuelve susceptible de ser maleado de tal forma que, con facilidad, resulta sinónimo de país, pueblo e, inclusive, gobierno. Cuando se le adjetiva es para calificarla de “altiva y soberana”, reforzando con ello el nexo que busca establecerse entre Movimiento PAÍS y ¿el pueblo? ¿la ciudadanía?

Interesantes resultan, por otro lado, los tropos relativos a la patria que se emplean, sobre todo durante los primeros meses del mandato. Así, si se presenta como imprescindible “volver a tener Patria” es porque ésta se había perdido; si “la Patria vuelve” (15/1/07), es porque había estado au-

---

11 Los discursos citados se identificarán en el texto por la fecha en la que se pronunciaron. En la lista de referencias se incluyen sus títulos completos.

12 Para el concepto de “patria” en Benjamín Carrión, ver: Polo Bonilla, 2002: 37.

13 En las transcripciones de los discursos publicadas en el sitio oficial de la Presidencia de la República, “Patria” se escribe siempre con mayúscula. Cuando en este trabajo se alude a o se reproducen los textos de los discursos, esta ortografía se conserva.

sente, “secuestrada” (15/1/07) “por grupos” (15/1/07), si “la Patria ya es de todos” es porque había dejado de tener “dueños particulares” (28/2/07).

Se nota, asimismo, una evolución de la representación de la “Patria” conforme avanza el tiempo. Aquella patria que había vuelto, había estado en “inminente peligro de derrumbe” (23/5/07), por lo que se requería “la participación de todos en su recuperación” (23/5/07). Más aún, en una instancia de lo que Norman caracterizaría como “sentimentalización” (2006: 41) se presenta el volver a tener Patria como un acto estrictamente voluntarista en pos de la equidad:

Decidimos volver a tener Patria para que ésta sea repartida entre todos y que si los ojos no miran, los oídos no escuchan, sea el corazón el que se levante y nos muestre la senda de la ternura, de la solidaridad y del infinito amor (23/5/07).

Ahora bien, aun cuando la Patria se ha recuperado, ésta no es todavía la patria a la que se aspira. La Patria debe ser, entonces, (re)construida. Así, por ejemplo, Correa pide a los oficiales de policía que “[e]n la construcción de una Patria altiva y soberana, [...] vuelvan] a sus orígenes de fraternidad” (2/3/07).

La construcción de la Patria se convierte en sinónimo de la búsqueda de la equidad y la justicia social: “Buscamos la Patria de todas y de todos, la Patria para todas y para todos, la Patria en que la equidad y la igualdad de oportunidades no sea entelequia ni retórica [...]” (15/1/08).

El balance de dos años de gobierno arroja como resultado una Patria distinta: “La Patria ya no es la misma con la revolución ciudadana” (15/1/09). Sin embargo, el proceso de construcción de la nueva Patria está lejos de haberse concluido:

Estamos construyendo la Patria solidaria en donde están naciendo nuestras hijas, nuestros hijos, nuestras nietas y nietos. La Patria, memoria histórica de nuestros padres y abuelos, que reconoce su pasado antiguo, las luchas libertarias, los esfuerzos por ser cada día mejores seres humanos. La Patria en donde comienzan a florecer la equidad y la igualdad de oportunidades, de derechos (15/1/09).

De manera atípica, en este extracto del Segundo Informe ante la Comisión Legislativa (15/1/09), se alude a la Patria como una comunidad de origen, de “pasado antiguo”, en lo que puede interpretarse como la reproducción de elementos de formulaciones étnicas preexistentes. Es difícil saber –ya que del contexto no se desprende– a qué pasado antiguo se hace referencia (¿al Reino de Quito? ¿al Tahuantinsuyo?); sin embargo, queda claro que aquí no se apela solamente a la historia cívica de la nación.

Ahora bien, a un año del ascenso al poder, el tema de la Patria recuperada deja de ser perceptible en el discurso del Presidente Correa. Podría especularse sobre la posibilidad de que esto sea un resultado de la naturalización del tema; que éste se haya convertido en “sentido común” (Milliken 2001: 148) y no requiera ser repetido salvo en los contextos más banales, pero no por ello menos penetrantes, de los *slogans* publicitarios del gobierno.

En este contexto, llama fuertemente la atención que, al finalizar el segundo año de gobierno, lo que se presente como recuperado sea, no la Patria, sino el Estado y que, en cambio, el proceso de reconstrucción de la Patria se considere acabado:

Hemos recuperado el Estado, en beneficio de las mayorías, del bienestar colectivo; hemos iniciado transformaciones importantes y se establece el nuevo pacto social que consagra la nueva Constitución; construimos la Patria en la que los Derechos Humanos y Civiles son ejercidos por mujeres y hombres, niñas y niños; y, entre ellos, los más pobres, los olvidados y marginados de siempre, los que nunca participaron de la historia y de la vida.

Hemos recuperado lo público, aquello que es de todos. El Estado no es otra cosa que la representación institucionalizada de la sociedad, es decir, de todos nosotros. No caigamos en el gravísimo error de que nos pongan al Estado como nuestro enemigo cuando el Estado somos todos. Nunca más tendremos bienes e instituciones públicas privatizadas, beneficiando a las oligarquías. Somos ya, una Patria libre, capaz de autodeterminarse y defender el interés público frente a la voracidad del gran capital que, con la complicidad de las oligarquías locales, ha saqueado al Ecuador por tantos años [...] (15/1/09).

Presagiando lo que se había anunciado como la radicalización del proyecto del gobierno, el discurso pone en el centro de la palestra al Estado, quien, en adelante, compartirá –y competirá por– el lugar de honor con la patria.

Hasta ahora no se ha tratado el tema de las oposiciones y los antagonismos. La razón es que, hasta este punto, el concepto mismo de Patria no se había articulado en oposición a ningún otro campo. Se trasluce, sí, ocasionalmente, una identificación del gobierno con la Patria,<sup>14</sup> lo que permite identificar la articulación de varios antagonismos (ver abajo la sección de “Los enemigos”) que, sin embargo, no cuentan con la Patria en la ecuación. Al cambiar el énfasis hacia el Estado se aprecia, en cambio, una clara configuración de relaciones antagónicas con la “oligarquía”, el “gran capital” y los invisibles [ellos] que presentan al Estado como enemigo.

Un elemento más que cabe destacar aquí es el recurso a “la Patria del Presidente” como forma de articulación e interpelación:

La elección es, sin duda, ideológica, y hoy, como Primer Mandatario de la República, expongo la mía: mi Patria es la de los pobres, los humildes y los condenados. [...] Mi Patria es la que evocó Jaime Roldós, muerto un día como hoy, hace 26 años, con el coraje y la valentía de llamarla amazónica y eterna.

Mi Patria no está llena de intereses protervos cobijados por la oligarquía de siempre (24/4/07).

La “Patria del Presidente” emerge, así, como un campo privilegiado que interpela a los desfavorecidos y que, al incluirlos en la membresía igualmente privilegiada de la Patria del primer mandatario, los convierte en los sujetos centrales de la Patria, al tiempo que excluye explícitamente a la “oligarquía” de esa comunidad. La oligarquía resulta así, no ser merecedora de la patria y es precisamente así que se le presenta como enemiga.

---

14 A decir de Billig, un fenómeno bastante común, ya que los políticos buscan representar a la nación y “representar” puede entenderse de dos maneras: como 1) hablar en nombre de la nación o 2) describirla. “En la práctica política contemporánea, las dos formas de representación están conectadas. Para poder hablar en representación de la nación / el pueblo, el político debe hablar también a la nación /al pueblo” (Billig, 1995: 98).

Para finalizar, vale la pena resaltar un aspecto particular con respecto al pasaje citado arriba: la mención al carácter amazónico de la Patria. Lejos de ser un elemento constante del discurso de Correa, esta asociación es excepcional y, sin embargo, se inscribe dentro de un fenómeno más general, presente en todo discurso: la sedimentación, es decir la fijación de significados que adquieren carácter de sentido común. Así, si hasta antes de 1998 el eje central del nacionalismo ecuatoriano estaba dado por el conflicto limítrofe con Perú y los reclamos del Ecuador a un estatus amazónico; después de la firma de los acuerdos de paz y, en gran medida, como producto concertado del proceso de negociación que condujo a ésta, el discurso oficial ecuatoriano abandonó definitivamente las referencias al Ecuador como país amazónico. El hecho que, casi diez años después de firmada la paz con Perú, el Presidente Correa hubiera hecho nuevamente una mención al carácter amazónico de la Patria evocada por Roldós apunta, más que a un resurgimiento de las preocupaciones territoriales, a la pervivencia de elementos de discursos anteriores que ocasionalmente resurgen en el discurso actual. Como se verá más adelante, este ejemplo no es el único de sedimentación en el discurso del Presidente Correa.

## Los enemigos

En el discurso del Presidente Correa, el concepto de “la Patria” no se articula en antagonismo directo con otros conceptos. No obstante, lo que aparece con mucha frecuencia y claridad son menciones a los enemigos de la Patria, lo que da lugar a un campo de objetos que da significado particular al concepto de Patria de la administración actual.

Es posible identificar dos tipos de enemigos de la Patria en el discurso de Correa. Por una parte están los enemigos externos, aquéllos que, en la lectura oficial, destruyen, desde fuera, la solidaridad, generan miseria y se oponen a las aspiraciones de justicia social del pueblo ecuatoriano. Así, Correa condena al “gran capital transnacional” y deplora la “globalización neoliberal, inhumana y cruel, que nos quiere convertir en mercados y no en naciones [...]” (15/1/07). Sin embargo, acaso el aspecto más sobresa-

liente –y conocido– de esta identificación de los enemigos externos, sea, no obstante, el énfasis en el rechazo a las políticas económicas neoliberales que, promovidas por los organismos financieros internacionales, fueron implementadas durante la década de los noventa en Ecuador, así como en el resto de América latina. La “larga noche neoliberal”, término ya distintivo del discurso de esta administración, se condena por haber producido no solo “dependencia económica, sino [también] un acatamiento inescrupuloso de las élites a entidades apátridas, que manejaron, de manera periódica y rutinaria, las llamadas ‘políticas de ajuste’” (9/12/07; ver también 28/12/07). Esta denuncia de los enemigos externos incluye, a su vez, la identificación de importantes enemigos internos: las élites y la oligarquía que, sometidas a/o aliadas con el gran capital internacional, persiguen, desde la óptica del gobierno, sus intereses egoístas en perjuicio del pueblo ecuatoriano.

En efecto, “las élites”, “la oligarquía”, “los mismos de siempre”, “los retrógradas”, “los privatizadores”, “los que quieren seguir con sus privilegios”, se presentan, de manera recurrente, en el discurso del presidente Correa como enemigos de la Patria y antagónicos a un “nosotros” que, por indefinido, es enteramente maleable:

El pueblo de mi Patria puede tener la certeza de que este camino es un camino sin retorno. No vamos a retroceder ante las presiones de la oligarquía, porque somos, ante todo, patriotas (24/7/07).

Al crear una oposición entre “nosotros”, los patriotas, y la oligarquía –actor igualmente indefinido–, que presiona por frenar el avance de la “Revolución Ciudadana” (cf. 24/7/07), se construye a la oligarquía como fundamentalmente antipatriota y opuesta a la “gente buena de la Patria, que sólo ansía trabajar” (15/3/07), reforzando así la imagen de que la Patria ecuatoriana es la de los desprivilegiados (ver también 15/1/08).

En el discurso de Correa, la oligarquía se vincula con el segundo gran enemigo interno: la prensa servil a los intereses de los grupos de poder. Y es que si bien el Presidente Correa reconoce el valor que la “prensa libre, independiente, responsable competente, veraz” tiene para la vida democrática (30/11/07), en su discurso se muestra escéptico de que una pren-

sa de estas características exista en el Ecuador. Por el contrario, la prensa ecuatoriana, que, a juicio del Presidente, parecería no haber entendido el momento de “cambio fundamental” que vive el país, se construye como un actor que “vive del conflicto” y “exacerba pasiones” con el fin aumentar sus beneficios (30/11/07). Esta prensa se critica por ser un instrumento de la oligarquía, de esos “poderes de antaño” que buscan obstaculizar las “transformaciones verdaderas” (25/6/07).

La “prensa sediciosa” se presenta, además, como enemiga no solo del régimen del Presidente Correa, sino también como enemiga histórica de los regímenes progresistas, particularmente del régimen alfarista, con el que, como se verá con detenimiento más adelante, el gobierno actual establece una continuidad. Así, en sus embates a la prensa “corrupta”, Rafael Correa habla de “la feroz campaña que la prensa reaccionaria impulsó contra el Viejo Luchador” (25/6/07) y recuerda, citando a Alfaro, que, en su momento, el Viejo Luchador ya había denunciado a la prensa “satisfecha de su obra nefanda, porque obra de ella [era la] situación anormal de la República [...]” (30/11/07).

El discurso oficial construye así un campo de objetos en el que se dibujan relaciones antagónicas entre el progreso y los gobiernos que, a lo largo de la historia del Ecuador, lo han abanderado, por una parte, y la oligarquía y la prensa servil que se han opuesto a él, por la otra. Más interesante aún, al identificar enemigos comunes al alfarismo y al gobierno del Presidente Correa (sectores retrógradas y prensa), el discurso oficial articula una genealogía que presenta al gobierno actual como heredero / continuador de la obra de Alfaro. Esto se evidencia con mayor claridad cuando se echa una mirada a los héroes y las heroínas de la Patria de Correa.

## Héroes y heroínas

El panteón heroico, la selección de esos hombres –y, cada vez con más frecuencia, mujeres–, que encarnan las virtudes máximas de las hijas y los hijos de la patria, resulta particularmente iluminador del contenido de los nacionalismos, en tanto ofrece una pauta para elucidar los valores que las

versiones específicas del nacionalismo consideran deseables, al tiempo que destaca personajes, cuyas cualidades, se sostiene, son dignas de emular.

En el caso del discurso del Presidente Correa este panteón es presidido por tres figuras centrales: José Sucre, Simón Bolívar y Eloy Alfaro. Estas figuras clave de la iconografía correísta se articulan con frecuencia en un mismo campo, para poner de relieve lo que en el discurso oficial se interpreta como la lucha por la emancipación del Ecuador frente a las fuerzas de dominación externas e internas, lucha de la que el gobierno actual se presenta como continuador.

Así, mientras la conmemoración de la Batalla de Pichincha es el escenario por antonomasia en el que se celebra la “valentía y coraje” del Gran Mariscal (24/5/07a y 24/5/08), también es el ámbito en el que ese tributo se convierte en una enunciación del compromiso con la defensa de la Revolución Ciudadana, que, como la Batalla de Pichincha, no es sino “una lucha por la dignidad y la soberanía de nuestro pueblo” (24/5/07a).

Por su parte, los otros dos héroes tutelares de la Revolución Ciudadana, Simón Bolívar y Eloy Alfaro aparecen, con frecuencia, lado a lado, compartiendo el lugar de honor en el panteón oficial, cada uno de ellos representando una forma de emancipación: Bolívar la independencia de las naciones sudamericanas frente a los poderes extranjeros y Alfaro, la liberación frente a las fuerzas reaccionarias del país, opuestas al progreso y a la justicia social. Del pensamiento bolivariano, el Presidente Correa dice inspirarse por:

la defensa irrestricta de la soberanía, que no es solamente la soberanía territorial, marítima o aérea, es, por sobre todo, la voluntad política de tomar las decisiones trascendentes para nuestro pueblo sin interferencia o dictámenes de otros países, multinacionales y organismos financieros internacionales (24/7/07).

En tanto ser alfarista es, además de “promover la integración de los pueblos de América latina, tal como lo soñarían los Libertadores”, también “actuar con la mayor honestidad y transparencia en el manejo de los fondos públicos, [...] propiciar la integración nacional y actuar a favor de los más necesitados y vulnerables” (todas las citas de 25/6/07). Ser bolivaria-



no y alfarista es, finalmente, “reconocerse en el Socialismo del siglo XXI” (25/6/07, ver también 27/7/07 y 25/7/08).

En este ejercicio de articulación, la continuidad se presenta perfecta: no sólo el gobierno de Alianza PAÍS y, en particular el Presidente de la República, aparecen como herederos y continuadores de la obra emprendida por Bolívar y Alfaro (díada que no deja de representar un esfuerzo interesante de articulación), sino que estos próceres aparecen, a su vez, como precursores de ¿la ideología?, ¿del programa? del gobierno actual.

Junto a estos héroes clásicos –aunque con roles revisados– del panteón ecuatoriano, se erigen en el discurso oficial nuevas figuras, o antiguos personajes reinterpretados, mediante los cuales se interpela a las ecuatorianas y los ecuatorianos que, tradicionalmente no se veían reflejadas en el panteón cívico. Así, por ejemplo, Manuela Sáenz adquiere renovada prominencia como representante de las mujeres comprometidas con la causa de la libertad y, en un acto solemne, es ascendida por el Presidente Correa al grado de “Generala de la República del Ecuador” (24/5/07 b)<sup>15</sup>. Con ella, otras mujeres de las más diversas épocas (Matilde Hidalgo, Manuela Cañizares, Nela Martínez, Dolores Cacuango) pasan a formar parte de la lista de ecuatorianas ejemplares, rompiendo, así, con el dominio masculino del panteón cívico tradicional, característico de todos los nacionalismos, y apelando e incluyendo a las mujeres en la nueva Patria ecuatoriana.

De manera análoga, se incorporan a la lista de figuras a emular las lideresas y los líderes de los levantamientos y movimientos indígenas, como representantes de actores sociales que hablan con voz propia (cf. Guerrero, 1994), y que desafían la imagen del indio de museo (Muratorio, 1994b) que, hasta la última década del siglo XX se había impuesto como representación de la población originaria del Ecuador. La inclusión de Fernando Daquilema y Tránsito Amaguaña (4/6/08) entre los ilustres levanta, así, el espejo de la patria frente a una población que –se asegura– está en posibilidad de reconocerse en el reflejo.

---

15 Habiendo sido Bolívar quien otorgara a Manuela Sáenz el grado de “Coronel del Ejército Colombiano”, cabría preguntarse sobre las implicaciones de que fuera el Presidente Correa quien ascendiera a Manuela Sáenz a “Generala”. Agradezco a Luis Verdesoto haber llamado mi atención sobre este punto.

No deja de llamar la atención, sin embargo, que pese a este esfuerzo por dar una representación contemporánea a las y los indígenas ecuatorianos, figuras clásicas, como la de Rumíñahui, siguen presentes, aunque no desprovistas de ambigüedad, en el panteón correísta (27/2/07 y 24/5/08), apuntando con ello a la innegable sedimentación de la imagen del “indio guerrero” (Muratorio, 1994a: 9) en la iconografía nacional.

## La segunda independencia

Tema constante, “la segunda independencia” se presenta en el discurso oficial como el gran *telos* en la primera década del siglo XXI. En esta narrativa, cada logro del gobierno de la Revolución Ciudadana aparece como un paso más en el proceso de la segunda emancipación, misma que constituye el referente obligado en las ceremonias de conmemoración de la Patria y sus héroes y heroínas. De esta forma, en el marco de la celebración del aniversario de la Batalla de Pichincha, el Presidente vislumbra como cercana “la segunda Independencia, que nos liberará de ataduras y prejuicios, de imperialismos y miseria” (24/5/07a). Conforme avanza el período de gobierno y la oposición al proyecto de Correa se vuelve más visible, se vuelven también más frecuentes en el discurso las analogías entre los embates que sufrieron los primeros libertadores por parte de los sectores reaccionarios de su época y los ataques que enfrenta el gobierno actual por parte de “las sombras retardatarias”. Como ya se había advertido arriba, el discurso articula así una continuidad entre los enemigos de la patria libertad de hoy y de antaño, al tiempo que vincula al presidente Correa con los héroes de la independencia mediante la línea del compromiso con la libertad. En este contexto, se llega incluso a establecer comparaciones entre Simón Bolívar y Rafael Correa (24/7/07).

Es también en este contexto que se alude a los obstáculos que la oposición crea para evitar la consecución del proyecto del gobierno: “La Revolución Ciudadana –dice el Presidente Correa durante la conmemoración del 186° aniversario de la Batalla de Pichincha–, reverente ante la memoria del Gran Mariscal, invoca su nombre y su coraje para decir una vez más, hoy, 24 de mayo de 2008, que nada ni nadie nos va a amedren-

tar en esta lucha por lograr esta segunda y definitiva liberación de nuestros pueblos” (24/5/08). La lucha, sin embargo, no es militar, sino política y en el marco de la democracia:

Para la segunda y definitiva liberación, nuestras armas son los votos, nuestros ejércitos son los ciudadanos. A nuestros adversarios, siempre les respondemos con lo que más temen los poderes omnímodos: democracia y más democracia (24/5/08).

Pese a las dificultades que, de acuerdo con el discurso oficial, el proyecto de la segunda emancipación ha tenido que enfrentar, ésta se percibe, finalmente, como alcanzable al concluir los trabajos de redacción de la nueva constitución política, “acta de nacimiento de la Patria Nueva, altiva, soberana, solidaria y equitativa [...] paso decisivo para lograr nuestra segunda y definitiva independencia” (25/7/08). Y con la aprobación de la constitución en el referéndum del 28 de septiembre de 2008 se presenta, finalmente, la ansiada oportunidad de lograr la emancipación definitiva:

[...] Tendremos [...] la oportunidad de tener, por fin, esa Patria para todas y todos, ese nuevo Ecuador, esa Patria Altiva y Soberana en la que han soñado tantas generaciones desde los tiempos de Espejo, de los mártires del 2 de agosto y las gestas independentistas del 9 de octubre y el 24 de mayo; desde el movimiento antifloreano, desde Daquilema y la resistencia a la tiranía garciana; desde las montoneras alfaristas y la hermosa revolución de 1895.

Y más tarde, desde todas las luchas sociales del siglo XX, entre ellas el 15 de noviembre de 1922, “La Gloriosa” de 1945, las luchas estudiantiles, obreras, campesinas de los años 60 y 70, desde los levantamientos indígenas de los años 90, desde todas esas manifestaciones fecundas de rebeldía, de patriotismo, de insurrección de la esperanza (24/9/08).

El resultado del referéndum ya es historia; de ahí que, como se mencionó más arriba, en su segundo informe ante la Comisión Legislativa, el Presidente Correa pudiera declarar con satisfacción que “construimos la Patria”, siendo la nueva prioridad, a partir de ese momento, ya no la recuperación de la Patria otrora secuestrada, sino la del Estado bajo ataque (15/1/09).

Ahora bien, el pasaje citado arriba presenta una interesante síntesis de la historia del Ecuador que el gobierno de Rafael Correa busca destacar y apropiarse. Esta síntesis recoge la presencia de las heroínas y los héroes que ya han sido mencionados en secciones anteriores, pero, además, añade nuevos elementos a la genealogía: particularmente las y los participantes de las luchas sociales que tuvieron lugar a lo largo del siglo XX. Surge así una representación de dos siglos de lucha por la verdadera independencia, en la que se establece un linaje de héroes republicanos que vinculan la gesta independentista con la revolución liberal de finales del siglo XIX y los movimientos sociales, confluyendo en/y alimentando, todos ellos, la lucha por la emancipación completa de la patria activa y soberana.

La genealogía que aquí se articula no surge de una relación de consanguinidad o descendencia. Lo que vincula a las y los héroes del panteón correísta es, en la lectura oficial, su compromiso con la libertad, su amor a la Patria y, de manera especial, su disposición al sacrificio en pos de la justicia social. Son éstos los valores claves del patriotismo que el régimen de Correa busca promover y que, constituyen la base de la nación cívica que se intenta construir.

### **La tez de la patria**

Esta patria basada en y unida por valores cívico-sociales se reconoce, en el discurso oficial, como variopinta y diversa. “La Patria es de todos: hombres y mujeres, ancianos y niños, indígenas, mestizos, cholos, chazos” (25/5/07; ver también: 30/9/07a y 27/2/08). Más aún, una vez promulgada la Constitución de 2008, aquélla que, en la lectura oficial, constituye el acta de nacimiento de la Nueva Patria, el Presidente Correa destaca con orgullo el carácter plurinacional del Estado, mismo que “[...] permit[e] romper con el concepto colonial del poder, recogiendo una aspiración de los movimientos sociales postergada durante siglos” (15/1/09). Así, la Patria refundada acoge a las nacionalidades indígenas como tales y abandona, con ello, cualquier pretensión de imaginarse en términos étni-

cos, al tiempo que –innecesariamente– limita las posibilidades de discutir su carácter de nación<sup>16</sup>.

...Y, sin embargo, y en una evidencia más de la sedimentación del discurso, en las alocuciones del Presidente Correa se encuentran, también, repetidas referencias al carácter mestizo de la Patria ecuatoriana, concepción que, hasta antes de la irrupción de los movimientos indígenas hacia finales del siglo XX, había dominado la narrativa sobre el ser nacional<sup>17</sup>. En esta vena, el Presidente se refiere a “[su] Patria morena” (15/1/07 y 30/11/07) y habla de Eugenio Espejo como “retrato fiel del mestizaje orgulloso de nuestro pueblo” (9/8/07; ver también 10/8/07), al tiempo que alaba al “pueblo criollo, mestizo, [que] venció en Pichincha, el 24 de mayo de 1822” (24/5/08), referencias, todas ellas, que ponen de relieve la tensión entre dos imaginarios de comunidad, uno que dominara hasta finales del siglo XX, y cuya influencia sigue siendo evidente; y otro que irrumpiera con fuerza a partir de los años noventa del siglo pasado y que, por reciente, no ha terminado de desplazar al mestizaje como síntesis de la nacionalidad ecuatoriana.

## Conclusiones

En estas páginas se ha argumentado que el ejercicio de construcción nacional, lejos de estar circunscrito a esfuerzos esporádicos de ingeniería social en circunstancias de rápida transformación social, debe entenderse, más bien, como un proceso continuo de producción, y –sobre todo– de reproducción, del cemento ideológico que da cohesión a una comunidad política bajo la forma nacional. Siguiendo a Michael Billig (1995), se señaló, además, que este proceso, común a todos los “estados establecidos”, se lleva a cabo mediante prácticas discursivas y lingüísticas que naturalizan el significado de la nación y posibilitan que ésta adquiera un carácter de sentido común.

---

16 Para un interesante análisis de la adopción del término “nacionalidad” como autorreferencial por parte de las organizaciones étnicas, ver: Ibarra, 1999: 83 y ss.

17 Un recuento exhaustivo sobre el surgimiento y evolución de la idea del mestizaje como base de la nacionalidad ecuatoriana se encuentra en Carvajal, 2007; ver también: Polo Bonilla, 2002.

Con este argumento como marco de referencia, en este trabajo se abordaron los esfuerzos discursivos del gobierno actual por reconstruir / refundar la nación en un momento en que ésta, como forma de construcción simbólica de legitimación del Estado, aparecía profundamente debilitada, a raíz de las crisis recurrentes que, durante toda la década de los noventa del siglo pasado, azotaron al país, desembocando, hacia mediados de la década del 2000, en una crisis general institucional y de gobernabilidad (cf. Echeverría, en este volumen).

La hipótesis que se planteó aquí es que la refundación de la nación, que se propuso desde el inicio de la administración del Presidente Correa, sigue las líneas del tipo ideal cívico, en tanto se basa en principios y valores de convivencia política (en oposición al tipo étnico, que apela a la genealogía) como fundamento de la cohesión de la comunidad política. En este contexto, se analizaron cinco categorías del discurso del Presidente Correa: “la Patria”, “los enemigos”, “héroes y heroínas”, “la segunda independencia” y “la tez de la Patria”, con el fin de identificar los elementos centrales de la idea de la nación que inspiran el proyecto de refundación nacional en los albores del siglo XXI.

El análisis de discurso arrojó dos observaciones que merecen rescatarse: por una parte, si bien es cierto que los esfuerzos por “remoralizar”, es decir, por dar un nuevo significado al contenido de la idea nacional, son evidentes en todo momento en el discurso del Presidente Correa, también lo es que la aparición ocasional, en las alocuciones oficiales, de elementos de discursos de la nación anteriormente dominantes, evidencia un proceso de sedimentación de ciertas formas discursivas, siendo el mestizaje como síntesis de la nación ecuatoriana, el ejemplo más claro. Por otra parte, mientras que el análisis de los textos confirmó la hipótesis acerca del carácter fundamentalmente cívico de la nación que se propone construir la administración actual, también puso de manifiesto una diferencia central con respecto al modelo ideal: en la nación cívica del gobierno de Rafael Correa, más que los ciudadanos, en el sentido liberal clásico, son los actores sociales, movilizadas al margen de las estructuras políticas tradicionales de la democracia liberal, quienes construyen y protagonizan la historia de la “Nueva Patria”.

## Bibliografía

- Almeida Vinueza, José (1997). "Identidades múltiples y el Estado unitario en el Ecuador" en *Identidad y globalización*. Quito: ILDIS, FLACSO, IAEN, pp.173-181.
- (2003). "Identidades en el Ecuador: un balance antropológico" en Pachano, Simón (comp.). *Antología: Ciudadanía e identidad*. Quito: FLACSO, pp.83-134.
- Alvesson, Mats y Karreman, Dan (2000). "Varieties of discourse: on the study of organizations through discourse analysis" en *Human Relations*, 53 (9), pp.1125-1149.
- Anderson, Benedic. (1983). *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. Londres: Verso.
- Apter, David (1963). "Political Religion in the New Nations" en Geertz, Clifford (ed.). *Old Societies and New States*. Nueva York: Free Press.
- Beiner, Ronald (2003) *Liberalism, Nationalism, Citizenship: Essays on the Problems of Political Community*. Toronto: University of British Columbia Press.
- Bendix, Richard (1996/1964). *Nation-Building and Citizenship* (edición ampliada). New Brunswick: Transaction Publishers.
- Bhabha, Homi K. (ed.). (1990). *Nation and Narration*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Billig, Michael (1995). *Banal Nationalism*. Londres: Sage.
- Brown, David (2000). *Contemporary Nationalism. Civic, Ethnocultural and Multicultural Politics*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Carvajal, Iván (2007). "¿Volver a tener patria?" en *La cuadratura del círculo. Cuatro ensayos sobre la cultura ecuatoriana*. Quito: Orogenia, pp.191-297.
- Connor, Walker (1994). *Ethno-Nationalism. The Quest for Understanding*. Princeton: Princeton University Press.
- Crawford, Neta C. (2004). "Understanding Discourse: A Method of Ethical Argument Analysis" en Herrera, Yoshiko M. y Braumoeller, Bear F. (eds.). "Symposium: Discourse and Content Analysis" en *Qualitative Methods, Newsletter of the Organized Section on Qualitative and Multi-Method Research of the American Political Science Association*, primavera, pp.22-25.

- Deutsch, Karl y William Foltz (Eds.) (1963). *Nation-Building*. Nueva York: Atherton Press.
- Ecuador (1998). *Constitución Política de la República del Ecuador*.
- Foote, Nicola (2006). “Race, State and Nation in Early Twentieth Century Ecuador” en *Nations and Nationalism*, 12 (2), pp.261-278.
- Gellner, Ernest (1983). *Nations and Nationalism*. Oxford: Blackwell.
- Guerrero, Andrés (1994). “Una imagen ventrilocua: el discurso liberal de la ‘desgraciada raza indígena’ a fines del siglo XIX” en Muratorio, Blanca (ed.). *Imágenes e imagineros. Representaciones de los indígenas ecuatorianos*, siglos XIX y XX. Quito: FLACSO, pp.197-152.
- Guibernau, Montserrat (1999). *Nations Without States*. Londres: Polity.
- Haas, Ernst B. (1986). “What is Nationalism and Why Should We Study It?” *International Organization*, 40 (3), pp.707-744.
- Habermas, Jürgen. (1996) “Appendix II: Citizenship and National Identity,” en *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, trad. William Rehg, Cambridge, Mass.: MIT Press, pp.491-515.
- Hardy, Cynthia, Harley, Bill y Phillips, Nelson (2004). “Discourse Analysis and Content Analysis: Two Solitudes?” en Herrera, Yoshiko M. y Braumoeller, Bear F. (eds.). “Symposium: Discourse and Content Analysis” en *Qualitative Methods. Newsletter of the Organized Section on Qualitative and Multi-Method Research of the American Political Science Association*, primavera, pp.19-22.
- Herrera, Yoshiko M. y Bear F. Braumoeller (Eds.) (2004). “Symposium: Discourse and Content Analysis” en *Qualitative Methods, Newsletter of the Organized Section on Qualitative and Multi-Method Research of the American Political Science Association*, primavera.
- Hobsbawm, Eric J. (1990). *Nations and Nationalism Since 1780*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hobsbawm, Eric J. y Terence Ranger (Eds.) (1983). *The Invention of Tradition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ibarra, Hernán (1998). *La otra cultura. Imaginarios, mestizaje y modernización*. Quito: Marka / Abya-Yala.
- (1999). “Intelectuales indígenas, neoindigenismo e indanismo en el Ecuador” en *Ecuador Debate*, 48, diciembre, pp.71-94.



- (2006). “La victoria de Rafael Correa y la ola progresista en América del Sur” en *Ecuador Debate*, 69, diciembre, pp.7-18.
- Kedourie, Elie (1960). *Nationalism*. Londres: Hutchinson.
- (Ed.) (1971). *Nationalism in Asia and Africa*. Londres: Weidenfeld and Nicolson.
- Kohn, Hans (1967/1944). *The Idea of Nationalism*. Londres: Van Nostrand.
- (1967). *Prelude to Nations-States; The French and German Experiences, 1789-1815*. Londres: Van Nostrand.
- Laclau, Ernesto (1995). “Discourse” en Goodin, R. y Pettit, P. (eds.). *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. Cambridge Mass.: Blackwell.
- Laclau, Ernesto y Chantal Mouffe (1985). *Hegemony and Socialist Strategy*. Londres: Verso.
- Laffey, Mark y Jutta Weldes (2004). “Methodological Reflections on Discourse Analysis” en Herrera, Yoshiko M. y Braumoeller, Bear F. (eds.). “Symposium: Discourse and Content Analysis” en *Qualitative Methods, Newsletter of the Organized Section on Qualitative and Multi-Method Research of the American Political Science Association*, primavera, pp.28-30.
- Lerner, Daniel (1958). *The Passing of Traditional Society*. Nueva York: Free Press.
- Milliken, Jennifer (1999). “The study of discourse in international relations: A critique of research and methods” en *European Journal of International Relations*, 5 (2), pp. 225-254.
- (2001). “Discourse Theory: Bringing Rigor to Critical Theory” en Fierke, Karin M. y Knud, Erik Jorgensen. *Constructing International Relations. The Next Generation*. Armonk y Londres: M.E. Sharpe, pp.136-159.
- Muratorio, Blanca (2004 a). “Introducción” en Muratorio, Blanca (ed.). *Imágenes e imagineros. Representaciones de los indígenas ecuatorianos, siglos XIX y XX*. Quito: FLACSO, pp.9-25.
- (2004 b). “Nación, identidad y etnicidad: imágenes de los indios ecuatorianos y sus imagineros a fines del siglo XIX” en Muratorio, Blanca (ed.). *Imágenes e imagineros. Representaciones de los indígenas ecuatorianos, siglos XIX y XX*. Quito: FLACSO, pp.109-196.

- Norman, Wayne (2006). *Negotiating Nationalism. Nation-Building, Federalism and Secession*. Oxford, OUP.
- Observatorio Político (2006). “El discurso político y la campaña electoral”. Quito: CELA. [http://www.puce.edu.ec/sitios/observatorio/imagenes/documentos/Discurso%20Politico\\_Correa.pdf](http://www.puce.edu.ec/sitios/observatorio/imagenes/documentos/Discurso%20Politico_Correa.pdf) (consultado el 13 de abril de 2009).
- Polo Bonilla, Rafael (2002). *Los intelectuales y la narrativa mestiza en el Ecuador*. Quito: UASB / Abya-Yala / CEN.
- Quintero, Rafael (1997). “Identidad nacional y Estado nacional” en *Identidad y globalización*. Quito: ILDIS, FLACSO, IAEN, pp.139-164.
- Quintero, Rafael y Erika Silva (1991). *Ecuador: una nación en ciernes*. 3 vols. Quito: FLACSO / Abya-Yala.
- Radcliffe, Sarah y Sallie Westwood (1996). *Remaking the Nation. Place, Identity and Politics in Latin America*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Seton-Watson, Hugh (1977). *Nations and States. An Enquiry Into the Origins of Nations and the Politics of Nationalism*. Londres: Methusen.
- Smith, Anthony D. (1991). *National Identity*. Harmondsworth: Penguin.
- (1998). *Nationalism and Modernism*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Silva Chavert, Erika (2004). *Identidad nacional y poder*. Quito: Abya-Yala.
- Sinkin, Richard N. (1979). *The Mexican Reform, 1855-1876. A Study in Nation-Building*. Austin: ILAS - University of Texas Press.
- Strauss, Anselm y Juliet Corbin, (1994). “Grounded theory methodology: An overview” en Denzin, Norman K. y Lincoln, Yvonna S. (eds.). *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, pp. 273-285.
- Sutherland, Claire (2005). “Nation-building through discourse theory” en *Nations and Nationalism*, 11 (2), pp.185-202.
- Torring, Jacob (2005). “The Linguistic Turn: Foucault, Laclau, Mouffe and Zizek” en Janoski, Thomas *et al.* (eds). *The Handbook of Political Sociology. States, Civil Societies and Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.153-171.
- Viroli, Maurizio (1995). *For Love of Country; An Essay on Patriotism and Nationalism*. Oxford: Clarendon Press.

**Discursos del Presidente Rafael Correa**  
(consultados en fechas diversas en):

- [http://www.presidencia.gov.ec/articulo.php?ar\\_codigo=177&ca\\_codigo=113&ca\\_padre=0&tipo=1](http://www.presidencia.gov.ec/articulo.php?ar_codigo=177&ca_codigo=113&ca_padre=0&tipo=1)
- 15/1/07: “Discurso de posesión del Presidente de la República, Econ. Rafael Correa”
- 28/2/07: “Discurso del Presidente Rafael Correa al presentar la comisión del CONESUP para codificar la propuesta para la Asamblea Constituyente”.
- 2/3/07: “Discurso del Presidente de la República en el 69 aniversario de la Policía Nacional”
- 15/3/07: “Discurso del Presidente de la República en la sesión solemne por el día de la función electoral”
- 23/5/07: “Discurso del Presidente de la República, Rafael Correa, en la presentación del programa ‘Ecuador sin Barreras’”
- 24/5/07 a: “Discurso del presidente de la República en la sesión solemne por los 185 años de la Batalla de Pichincha”
- 24/5/07 b: “Discurso en la ceremonia en la cual se otorga el grado de ‘General’ a Manuela Sáenz”
- 25/6/07: “Discurso del Presidente en el Aniversario del Natalicio de Eloy Alfaro en Montecristi”
- 24/7/07: “Discurso del Presidente Correa en aniversario del Natalicio del Libertador Simón Bolívar”
- 27/7/07: “Discurso del Presidente Correa en rendición de cuentas de la Agenda Social”
- 9/8/07: “Discurso del Presidente Correa en la entrega del premio ‘Eugenio Espejo’”
- 18/8/07: “Mensaje del Presidente de la República, Rafael Correa Delgado por el 10 de agosto”
- 25/9/07: “Discurso del Presidente en la 62ª Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York”
- 30/9/07: “Discurso del Presidente”
- 18/11/07: “Discurso del Presidente Rafael Correa ante la III Cumbre de la OPEP, Riad”

- 30/11/07 a: “Discurso en la ceremonia de inauguración de la Asamblea Nacional Constituyente”
- 30/11/07 b: “Montecristi: Regreso de los restos del General Alfaro”
- 9/12/07: “Banco del Sur – Intervención Señor Presidente”
- 15/1/08: “Mensaje del Señor Presidente ante la Asamblea Nacional Constituyente al cumplirse el primer año de gobierno”
- 27/2/08: “Discurso Presidencial en Escuela Militar Superior Eloy Alfaro”
- 7/3/08: “Discurso de Presidente Rafael Correa en la XX Cumbre del Grupo de Río ‘Presidente Uribe, su insolencia indigna más al pueblo ecuatoriano que sus bombas asesinas’”
- 24/5/08: “Discurso presidencial en el acto conmemorativo de la Batalla de Pichincha”
- 4/6/08 a : “Discurso presidencial en la ceremonia de ascenso y acto de posesión oficial del comandante general de la Policía Nacional del Ecuador”
- 4/6/08 b: “Intervención Presidencial en el vigésimo séptimo congreso nacional de la Unión Nacional de Educadores del Ecuador”
- 25/7/08: “Intervención Presidencial en la ceremonia de clausura de la Asamblea Nacional Constituyente”
- 24/9/08: “Intervención Presidencial en el cierre de la campaña por el sí”
- 15/1/09: “Mensaje del Señor Presidente ante la Comisión Legislativa en el segundo año de gobierno”
- 5/5/09: “Intervención Presidencial en el acto del Hotel Ramada

# Transiciones

# De Cuenca Atenas a Cuenca Patrimonio: estrategias de distinción en la construcción del Estado-Nación<sup>1</sup>

Mónica Mancero Acosta<sup>2</sup>

Cuenca no ha tenido muy buena fortuna con algunos viajeros importantes que la han visitado. La misión geodésica arribó a Cuenca en 1739 para medir el arco de la tierra. Durante la estadía de los académicos franceses se produjo un incidente de proporciones, que terminó con la muerte del médico francés Seniergues durante una corrida de toros en la plaza de San Sebastián, debido a celos del hijo del alcalde por una bella mestiza que había estado comprometida con él, quien supuestamente había sido seducida por el francés. El incidente en Cuenca fue publicado por el propio La Condamine, en el año 1778, bajo el título “Un recuento de la sublevación popular en Cuenca, Perú”<sup>3</sup>. De esta manera, poco afortunada, Cuenca se hizo conocer ante el mundo europeo. Posteriormente, en 1804, Francisco José de Caldas, de origen granadino, integrante de la expedición botánica del español Celestino Mutis, también arribó a Cuenca y tuvo muy malas impresiones de la ciudad y de los cuencanos, las mismas que se difundieron por el mundo en el Semanario de Nueva Granada, publicado en París en 1849 (Caldas, 1983 [1849]: 49-51).

- 1 Este artículo forma parte de mi tesis doctoral “Nobles y cholos: la disputa por un proyecto hegemónico regional. Cuenca 1995-2005”, del Doctorado en Ciencias Sociales, con mención en Estudios Políticos, en FLACSO-Ecuador.
- 2 Candidata a Doctora por el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales con Mención en Estudios Políticos de FLACSO-Ecuador
- 3 Citado en Poole 2000: 38. Según Poole “El grabado de La Condamine muestra un área del mundo que anteriormente había ocupado un lugar marginal en el imaginario social, político y visual de los lectores predominantemente franceses del libro” (Poole, 2000: 40).

Sin embargo, en diciembre de 1999, más de doscientos cincuenta años después del primer incidente, Cuenca logra darse a conocer al mundo por haber sido declarada por la UNESCO, ciudad Patrimonio Cultural de la Humanidad. ¿Qué medió en ese proceso? ¿Cómo logró Cuenca posicionarse como una ciudad especial, precisamente en su ámbito cultural? El argumento que desarrollo en este artículo es que Cuenca y sus elites culturales y políticas, han desplegado de forma permanente y sistemática, discursos y prácticas de distinción que les han permitido posicionarse en el contexto nacional e incluso internacional, así como negociar en mejores condiciones frente al Estado central. Dentro de los Estados-nación las dinámicas centro-periferia no están dadas, sino que implican constantes juegos de negociación. Hay muchos discursos centro-periferia operando simultáneamente y sus signos y artefactos son constantemente manipulados en juegos locales por estatus, riqueza y poder (Lomnitz, 2001).

En este artículo focalizo el análisis precisamente sobre la decisión de constituir a Cuenca en Patrimonio Cultural de la Humanidad, que la denominaré, en adelante, como iniciativa Cuenca Patrimonio. Esta maniobra la defino como la más importante estrategia de distinción que Cuenca desplegó en la segunda mitad del s. XX. La distinción, de acuerdo con Bourdieu, puede o no implicar la intención consciente de distinguirse de lo común, y es un componente no accesorio ni auxiliar, sino fundamental, de la disposición estética (Bourdieu, 2000: 29).

Me interesa destacar, no los elementos arquitectónicos, ni los estilos artísticos, o los criterios de valoración del patrimonio. Mi interés es una mirada política hacia el proceso de patrimonialidad de Cuenca. Para ello, voy a analizar los discursos oficiales que se esgrimieron en el expediente que fue enviado a la UNESCO. También me importa indagar acerca de los imaginarios y representaciones de los cuencanos y sus elites culturales ante la iniciativa, recogidos en la prensa en ese momento y en algunas publicaciones sobre el tema patrimonial. Una valoración más actualizada sobre la patrimonialidad de Cuenca será examinada a través de entrevistas a los protagonistas de la iniciativa.

El Patrimonio no es, como a simple vista podría pensarse, un terreno de consensos donde todos los actores están de acuerdo. El Patrimonio puede ser entendido también como un campo de contestación cultural

(Hill, 2007). Frente a la pregunta ¿qué preservar? puede haber diversidad de opciones (Kennedy, 2008): lo prehispánico, o la herencia hispánica colonial, o el patrimonio republicano. Sin embargo, también hay un patrimonio popular que pugna por ser reconocido. En el caso de Cuenca, la reciente “arquitectura de los migrantes”, expresión híbrida de una cultura transterritorializada, que según voces autorizadas, ha sido calificada como de “mal gusto”, contrasta con el esfuerzo por destacar las características únicas de una Cuenca colonial española o de una Cuenca afrancesada que tanto jugaron para la declaratoria de Patrimonio, como veremos más adelante. De acuerdo con Kingman (2006: 42) en las ciudades andinas ha habido una preocupación de las elites por reinventar su origen. En este sentido, las ideas del Patrimonio, los ciclos fundacionales, la Hispanidad han sido argumentos que las elites han desplegado como una suerte de futuro deseado o “nostalgia del futuro”. ¿Cómo se constituye, en la ciudad de Cuenca, este campo de fuerzas donde se despliegan juegos de poder en las relaciones cotidianas?

Para intentar responder esta pregunta voy a tomar como excusa la iniciativa Cuenca Patrimonio y analizar cómo actores del gobierno local, de las elites culturales y de sectores subalternos han desplegado diferentes estrategias, discursos y representaciones que tienen significados y usos diversos y flexibles.

## De Cuenca Atenas a Cuenca Patrimonio

Casi todos los textos que hablan sobre la historia de Cuenca, incluido el propio expediente que se presentara para la inscripción de Cuenca en la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO<sup>4</sup>, resaltan el pasado prehispánico de la ciudad cañari de Guapondélig (llanura amplia como el cielo) y de la ciudad inca de Tomebamba (campo de los cuchillos) asiento de

---

4 Municipalidad de Cuenca (1998) “Propuesta de inscripción del Centro Histórico de Cuenca, Ecuador en la lista de patrimonio mundial”. Este expediente, enviado a la UNESCO, fue preparado bajo la dirección del Arq. Fausto Cardoso, junto a la Arq. Mariana Sánchez y al Arq. Carlos Jaramillo. Labores de corrección, edición, diagramación y traducción fueron encargadas a otras personas entendidas en cada una de los temas.



Túpac Yupanqui y cuna de su hijo Huayna Cápac, materializado básicamente en los vestigios de Pumapungo (puerta del puma) y Todos Santos, cuya presencia se mantiene dentro del Centro Histórico. La ciudad, luego, fue arrasada por Atahualpa, pues los cañaris se adhirieron al bando de Huáscar, su hermano, a la muerte de Huayna Cápac. Son sobre estas “ruinas” que realmente se asientan los españoles.

La antigüedad e importancia de la ciudad son elementos que en los imaginarios intelectuales han circulado mucho para posicionarla adecuadamente frente al resto de ciudades del Ecuador:

Max Uhle, por otra parte, sostuvo que con lo descubierto (restos arqueológicos), la historia de la ciudad se remontaba varias décadas antes de su nacimiento español, constituyéndose, con pruebas arqueológicas, en la más antigua del Ecuador (Cordero Iñiguez, 1998: 34 y ss).

Se ha creado además todo un imaginario que ubica la fundación de la ciudad como un hecho de importancia y que partía de un supuesto encargo que Gil Ramírez Dávalos tuviera del propio virrey Hurtado de Mendoza, para fundar una ciudad a imagen y semejanza de Cuenca de España, su ciudad natal. Este mito se recuerda en cada conmemoración de la fundación de Cuenca:

Años después, el 11 de septiembre de 1556 y en Lima, el Virrey don Andrés Hurtado de Mendoza, Marqués de Cañete y Guarda Mayor de la ciudad de Cuenca en Castilla, dio instrucciones al Gobernador de Quito don Gil Ramírez Dávalos para que recorriese los términos de la provincia de Tomebamba y en la parte más necesaria poblase un pueblo de españoles con el nombre de Cuenca, según provisión que se cumple el 12 de abril de 1557 (Martínez, 1996: 73).

Sin embargo, Carrasco (1998a) nos dice que la fundación de la ciudad no estaba prevista para gran cosa. El autor plantea que, una primera etapa, en donde conquistadores e indios convivían en un mismo centro poblado, pronto dio paso a una “ciudad rústicana” donde había una marcada división social que se reflejaba en la ocupación del espacio: el centro urbano estaba destinado para los españoles, y se instituyeron barrios de indios

y barrios artesanales. De ahí, a constituirse estos españoles en nobles asentados en la comarca, solo había un paso:

Desde una perspectiva arquitectónica y del patrimonio, la fundación de la ciudad de inspiración española, bajo el concepto de la traza de damero, ha sido quizás el argumento más recurrente expresado en el Expediente. Cuenca es “una excepcional materialización textual de las disposiciones fundacionales...que sirvió como instrumento de consolidación de la conquista en América” (Expediente: 12) “Santa Ana de los Ríos de Cuenca, fue fundada con claras disposiciones renacentistas” (Cardoso, 2008). Además, la característica de la traza urbana ha permanecido durante mucho tiempo de forma más o menos inalterada. El propio Fernando Cordero Cueva, ex-alcalde de Cuenca e impulsor de la declaratoria de patrimonialidad de la ciudad, en un estudio previo, señala la permanente invariabilidad del modelo de la cuadrícula (Cordero Cueva, 1993). Sin embargo, esta particularidad no es única de la ciudad de Cuenca. La propia ciudad de Quito también fue prevista con una traza de cuadrícula. Lo que sucede es que en Quito se habría dificultado su concreción por lo accidentado del terreno, mientras en Cuenca, debido a la planicie donde se asentó, permitió una mejor concreción de esta traza<sup>5</sup>. Este es precisamente uno de los elementos reivindicados en el expediente y por los arquitectos patrimonialistas en diversas publicaciones, como una de las características especiales de la ciudad. No obstante este modelo geométrico de damero, desarrollado en Europa y trasladado a América, es interpretado como un dispositivo mental generador de un orden, y como una muestra de la superioridad de la cultura del pueblo conquistador, que expresa la racionalidad de la “vida civilizada” (Kingman, 2006: 142-143).

Podemos indagar los diferentes momentos de la arquitectura de Cuenca en los estilos estéticos vigentes en el momento, pero también se pueden rastrear en los ciclos económicos de auge y crisis que ha tenido la economía regional del austro (Cordero C, 1989). En la etapa colonial se suceden varios ciclos económicos: la explotación minera, luego la actividad agrícola y posteriormente la industria textil. Durante el siglo XVIII la economía estaba fuertemente influida por la vinculación al mercado interno

---

5 Entrevista F. Cardoso, abril de 2009

colonial a través de las relaciones con la zona norte del Perú y Lima y, en forma secundaria, con Guayaquil (Palomeque 1989). Con la conformación de la República se cortaron los vínculos económicos con el norte del Perú, lo cual afectó a la industria textil incipiente que se formaba en la Gobernación de Cuenca. Esto produjo un repliegue económico y la vuelta a la hacienda, al concertaje y a economías campesinas de subsistencia. En este período colonial e inicios del republicano, podemos decir que se va consolidando un patrimonio arquitectónico colonial que tiene características sencillas. Las edificaciones generalmente tienen la distribución del patio, traspatio y huerta, de inspiración andaluza, tan característica de las viviendas del Centro Histórico de Cuenca. También se hacen edificaciones más grandes como iglesias y conventos, sin llegar a ser monumentales. Todas ellas son realizadas con materiales frágiles como adobe, bahareque, madera y teja, que se encuentran en el entorno de la ciudad. En el expediente que sirve para la Declaratoria de patrimonialidad, se habla de una “congenialidad cultural con los gustos de cada época” que habría buscado la ciudad en períodos sucesivos, resultando ser Cuenca una ciudad de “carácter clásico y de marcadas raíces coloniales”. Plantean una dualidad entre las fachadas que expresan lo captado y adaptado de los modelos europeos y la interioridad, que conserva un carácter colonial, que viene a expresarse en una síntesis.

En el siglo XIX dos nuevos productos hacen que la región se incorpore a los mercados internacionales: primero la recolección de cascarilla que produce la quinina para curar el paludismo; posteriormente, la elaboración del sombrero de la paja toquilla que se comercializa en los mercados mundiales. La confección del sombrero encuentra en los artesanos de la comarca un nicho excepcional debido a la gran habilidad desarrollada por los azuayos en diferentes artesanías. A partir de estas ventajas se inicia un inusitado proceso de vinculación a los circuitos mundiales de comercialización y, en consecuencia, el surgimiento de una intrincada red de relaciones de producción y al mando de ellas una burguesía comercial exportadora, esto significa el surgimiento de “nuevos ricos” en Cuenca (Brownrigg, 1972; Cordero, 1989).

A este momento histórico corresponde un cambio trascendental en la arquitectura de la ciudad. Se produce el afrancesamiento de Cuenca. Las

elites disponían de significativos recursos de estas actividades que implicaban, en contraposición, relaciones intensas de explotación, puesto que los artesanos debían trabajar jornadas extenuantes por las cuales se les pagaba precios irrisorios. Además, la posición anatómica asumida al tejer, la baja alimentación, y el salario inhumano desencadenó en ellos el incremento de la tuberculosis (Carrasco y Cordero, 1982: 243 y ss.) Este fue el caldo de cultivo de la creación de la prestigiosa “cité cuencana” (Espinoza y Calle, 2002)

Las elites que realizaban viajes a Europa y particularmente a Francia, trajeron consigo imaginarios arquitectónicos para “ennoblecen y engalanar” los sencillos edificios de inspiración colonial. Mucha de esta renovación fue de fachada, pues el interior de la mayor parte de las viviendas, el patio, traspatio y huerta, tendía a mantenerse. Pero la construcción de edificaciones con nuevos cánones supuso un arrasamiento de la arquitectura colonial. En el fondo, se trataba de que las elites nobles expresaran, mediante lo arquitectónico, elementos de distinción en relación a los otros grupos sociales que, a pesar de cierta división barrial, estaban en espacios demasiado próximos.

“(Había) un afán de nuestras americanas urbes de tornarse modernas, de separar, diferenciar, organizar y re-jerarquizar los espacios signados por antiguos modelos de jerarquización colonial” (Kennedy, 2008: 208).

Según el propio expediente “Cuenca exporta sombreros e importa cultura” (Expediente 33). Son grandes los cambios culturales y estéticos que propició esta época. Llegaron arquitectos de fuera y se importaron elementos arquitectónicos libremente de la arquitectura francesa. En este documento se describe a Cuenca como una ciudad mestiza, pero además del mestizaje indígena-español, se suma, en el período republicano, la influencia clásica europea francesa e inglesa, que termina dando una “plétora de estilos de mestizaje local”. “La arquitectura cuencana puede ser entendida como una simbiosis de fuerzas culturales, sintetizada en una misma estructura: columnas, pilastras, arquitrabes, frisos, cornisas, enmarcamientos, alfices se suman al aporte local de materiales y mano de obra indígena” (Expediente 25) Se enfatiza en el aporte intelectual de

fuera y el aporte material local sin duda una relación desigual de mestizaje.

Paralelamente, en este mismo momento histórico, surge el mito de “Cuenca Atenas” del Ecuador. Desde las últimas décadas del siglo XIX hasta las primeras del siglo XX, las elites de la ciudad despliegan innumerables eventos y publicaciones que van consolidando el mito de Cuenca como la cuna de la cultura: revistas, círculos y sociedades literarias, liceos, tertulias, festivales y certámenes de poesía (Lloret, 2006) que eran dirigidos generalmente por los señores de la “nobleza” cuencana. Se establecieron festivales de poesía como los denominados “Sábados de Mayo”, festival de poesía mariana, o “La Fiesta de la Lira”, cuya figura más visible fue Remigio Crespo Toral. De ahí en adelante, los discursos y estrategias por posicionar a Cuenca como una ciudad cultural han sido innumerables.

Se ha podido advertir el esfuerzo de las elites cuencanas, desde el siglo XIX y hasta bien avanzado el siglo XX, por ejercer hegemonía básicamente a través de dos estrategias: primero, una autoconstrucción a partir de una supuesta nobleza de sangre (Cordero et al., 1989; Brownrigg, 1972; Moldstad, 1996); y segundo, a través de constituirse como un poder intelectual y letrado (Carrasco, 1998a). Podríamos afirmar que estas son estrategias interesadas de manipulación simbólica (Bourdieu, 1985). El espíritu conservador y provinciano de Cuenca ha sido explicado por el carácter de la propiedad en la región caracterizada por pequeños minifundios, conducida por una reducida *aristocracia* agraria (Cordero et al., 1989). El aislamiento del resto del país, la precariedad material ha sido la tónica de su visión del mundo externo (Cárdenas, 2004). Cuenca presentaba una estereotipada figura de una ciudad de melancólicos poetas, beatas de mangas negras y católicos fervorosos hasta la intolerancia (Malo, 1993).

Desde una perspectiva local y autocomplaciente, se ha querido ver una especificidad de Cuenca y su región en un carácter especial que han desarrollado sus elites que se diferencian de las de Quito y Guayaquil. Portadoras de un tradicionalismo urbanizado, o de una especial condición civilista en donde el apego a la ley y religión constituían sus premisas, estaban asentadas en un patriciado de raíz colonial, todo lo cual devino en la formación de un buen gestor político con un alto nivel educativo (Cárdenas, 2004). Ha sido destacado el apego de las elites cuencanas por

la cultura, las letras y, en general, la contribución intelectual que ha dado Cuenca al país (Malo, 1993). Pero del otro lado, desde una perspectiva crítica, se ha puesto énfasis en el carácter de dominación aristocrática que han ejercido estos grupos en el sentido de que han controlado muchas instituciones y sus recursos. Las elites de Cuenca han desplegado una serie de estrategias para mantener su poder: desde una auto-identificación con una supuesta nobleza aristocrática hasta el control de los recursos económicos, pasando por el control político y de una serie de instituciones (Brownrigg, 1972; Hirschkind, 1980). Se han mencionado como características del espíritu de las elites cuencanas los valores religiosos, su amor por la poesía bucólica y los símbolos mariales, pero unidos a otros valores como el individualismo, la xenofobia, la astucia, la honradez, el ascetismo, la murmuración (Cordero et al., 1989).

“Paisaje bucólico”, “tierra de poetas”, “gente piadosa” han sido los lugares comunes bajo los cuales las elites letradas han descrito la ciudad y a sí mismos. Es una suerte de sentido común general que se impone para la sociedad regional. O cabe, también, la posibilidad de que sean un conjunto de cuentos que las elites se cuentan a sí mismas (Sayer, 2002). Carrasco (1998a) acoge la tesis de Ángel Rama, de que, a través de la constitución de la “comunidad letrada” se impuso y se perpetuó un orden social profundamente jerárquico y excluyente. Aún más, se habla de la constitución de una “razón poética” según la cual los “que manejaban la pluma, estaban estrechamente asociados a las funciones de poder”. En medio del enfrentamiento entre liberalismo y conservadurismo, entre cultura laica y tradicional, Carrasco ubica el surgimiento de la práctica versificadora y poética, que llegó en Cuenca a “una expansión notable de la cursilería” que estaba fundamentada en la poética y la oratoria.

El aislamiento produjo una estructura social rígida caracterizada por valores aristocráticos que son cuestionados en la actualidad pero que, en alguna medida, se mantienen, así como se mantiene el poder económico en algunas familias tradicionales. Las elites profesan un orgullo especial por ser cuencano —no ecuatoriano—, por el paisaje natural, la historia y las tradiciones locales (Cuvi, 2003). De acuerdo con Cuvi, el posicionamiento regional es fundamental a la hora de esta autodefinición de las elites.

Realmente, una vez fracasada la disputa por establecerse como un centro hegemónico, cuando Cuenca fue erigida bajo el estatus de “La República independiente de Cuenca” en 1859, la estrategia de posicionamiento dentro del Estado-nación cambió hacia la construcción de imaginarios de distinción, que le permitieran negociar y establecerse en mejores condiciones frente al centralismo de Quito y a la presencia económica fuerte de Guayaquil. Desde fines de s. XIX e inicios de s. XX, coincidiendo con la pérdida de importancia política de la región, se hacen esfuerzos por desafiar la hegemonía establecida, a través de la construcción de imaginarios de distinción de Cuenca como la cuna de la cultura y de la intelectualidad que alimentaba el mito de “la Atenas del Ecuador”. Imaginarios que, sin duda, se han visto reavivados con la Declaratoria de Cuenca Patrimonio de la Humanidad.

En la década de los cincuenta, una súbita depreciación del sombrero de paja toquilla ligado a estados de depresión de los mercados internacionales y a un cambio de preferencias en la moda, condicionan una aguda crisis regional por el descenso en las exportaciones. Las consecuencias de esta crisis son dramáticas para la región y han sido destacadas en numerosos estudios (Brownrigg, 1972; Maiguashca y North, 1991; Cordero 1989, Josphish 2001): caída abrupta de las exportaciones, desempleo rural y urbano<sup>6</sup>, bajón de ingresos de productores y comerciantes, presión demográfica sobre la tierra y consecuente conflicto con las elites agrarias, flujos impresionantes de migración interna y apareamiento de un proceso inédito: la migración internacional hacia Estados Unidos (Mancero, 2005). A partir de esta situación, las elites, que lograron algún proceso de acumulación invirtieron en actividades comerciales, financieras e industriales, en el marco de una modernización del Estado. Para Brownrigg es la casta “noble” la que se benefició de las políticas de fomento industrial que se establecieron para la región, puesto que, por ejemplo, controlaban el recientemente establecido CREA (Centro de Reconversión Económica de Cañar, Azuay y Morona Santiago). Más aún, los “nobles” no solo controlaban el poder agrario sino los bancos, el comercio, la política, la Uni-

---

6 Para 1960, 9 de cada 10 tejedores pierde su empleo, puesto que “se reduce a la décima parte el número de tejedores que había llegado hasta 50 000” (Crespo, 1996).

versidad, los colegios profesionales, (Brownrigg, 1972). De acuerdo con Cordero, los nuevos ricos diversificaban sus capitales e invertían indistintamente en varios sectores (Cordero et al., 1989).

Según una interpretación de inspiración marxista, en este mismo momento se habría operado en la ciudad una transición desde la sociedad tradicional de rasgos feudalizantes y aristocráticos, sostenidos por un bloque agrario-exportador, hacia una sociedad burguesa capitalista, marcada por el surgimiento de una burguesía industrial quien consolidó la dominación a través de sus intelectuales<sup>7</sup>, encargados de elaborar una ideología de la modernización de carácter regionalista (Carrasco y Cordero, 1982).

Esta transición se habría producido, con contradicciones en su interior, dentro de lo que se ha denominado un “conservadurismo burgués”. Es conservadora porque mantiene la concepción cultural elitista, expresada en la necesidad de mantener la supuesta primacía intelectual de la ciudad y una cultura espiritual de elites privilegiadas, o una democracia de la inteligencia, pero asociada a las urgencias de la modernización burguesa. Es decir, en esta sociedad persistieron viejas formas transmitidas de la cultura tradicional como el racismo manifiesto y el patriarcalismo (Carrasco y Cordero, 1982).

Ciertamente, la década de los cincuenta constituye un proceso de ruptura en varios órdenes en la ciudad, incluida su arquitectura. Un cambio dramático se produce cuando el arquitecto uruguayo Gilberto Gatto Sobral es el encargado de planificar la Cuenca moderna. Por un lado, aún desde las instancias públicas locales, se producen demoliciones de edificaciones antiguas como el propio Municipio, para sustituirlas por edificios modernos. Por otra parte, las elites empiezan a abandonar el centro histórico y a ubicarse en la zona del ejido, a la “otra orilla” del Tomebamba (Carrasco, 1996: 102), bajo el concepto, también previsto por la planificación urbana de ese momento, de la ciudad jardín. Algunas de las viejas

---

7 En la década de los cincuenta surgen dos grupos profundamente críticos, es el grupo literario “Elan” y el grupo periodístico que editó el semanario “*La Escoba*”. Aunque la producción periodística de “*La Escoba*” ha sido interpretada como la manifestación de esta transición, sin embargo, en su interior habían convivido también tendencias ideológicas tradicionalistas e incluso socialistas (Carrasco y Cordero, 1982). Para Claudio Malo, *La Escoba* es una expresión cultural crítica que recoge, festivamente, las innovaciones del progreso en todos los campos que llega a Cuenca (Malo, 1993).



casonas también empiezan a demolerse y son reemplazadas por construcciones modernas. Hacer de Cuenca una ciudad moderna y progresista era una visión de un sector de las elites, además se quería mostrar cierto poder a través de la construcción de edificios de altura, derivados de la arquitectura racional norteamericana<sup>8</sup>.

Este proceso es visto de forma nefasta para la ciudad por los defensores del patrimonio, entre los cuales se contaba el propio Fernando Cordero<sup>9</sup>, quien luego iba a ser el protagonista de la declaratoria de Patrimonio ante la UNESCO:

Adicionalmente en este período –a partir de 1950– se produce, en nombre de la *modernidad* y la *tecnología*, un atentado contra las formas urbanísticas y arquitectónicas de la ciudad histórica que se había ido moldeando durante más de 400 años. (Cordero Cueva, 1993: 350, letra cursiva en el original).

El expediente preparado para la UNESCO confronta, con mucha fuerza y decisión, una concepción “moderna” que expresaba desprecio por lo tradicional y se afirma que esta “actitud generalmente esconde intereses personales o de grupos minoritarios económicamente poderosos” (Expediente 20)

Cuando las elites abandonan el Centro Histórico como su lugar de residencia, como ha sucedido generalmente con todos los centros históricos de las ciudades de América Latina (Kingman, 2006), los dueños de las casas, cuando no las demuelen, las compartimentan, resultando en un proceso de tугurización muy fuerte en el centro histórico de Cuenca, son infinidad de habitaciones que deben compartir servicios escasos.

El propio Expediente reconoce que la presencia de sectores populares en el Centro Histórico ha permitido que éste subsista. Las casonas se compartimentan y tугurizan “pero gracias a este nuevo uso se mantienen

---

8 Ver Entrevista F. Cardoso, abril de 2009

9 Una costumbre bastante común en Cuenca es llamar a las personas por un apodo. A Fernando Cordero le llaman, desde su época de estudiante en el colegio, “Corcho”, por alguna ocurrencia sin mayor explicación de sus compañeros. Desde ahí se le conoce como el Corcho Cordero. Debido a que los cuencanos también reivindican el uso de sobrenombres en el espacio público, como el propio Fernando Cordero, quien en sus campañas políticas utilizó su apodo familiar, en este estudio a veces lo nombraremos de esta forma.

en pie” (Expediente 35) Este hecho resulta extremadamente paradójico pero es un reconocimiento certero: finalmente ha sido la permanencia de los sectores populares, hacinados en el centro histórico, la que permitió que éste se mantenga. Las elites lo abandonaron y de buena gana, en muchos casos, empezaron a reemplazar las viejas casas por modernas construcciones. Solo fue un grupo “independiente” (Kennedy, 2008) de estas élites, más tarde, quienes empezaron a defender estas viviendas como parte del patrimonio y de la identidad regional y nacional. Es este precisamente el proceso que nos cuenta Kingman vivido en Quito: abandono y luego nostalgia de él.

El futuro alcalde, Fernando Cordero, cuando académico universitario, advierte la profunda paradoja que implica, por un lado, la protección del patrimonio y, por otro, la tugurización que se produce:

Se da entonces un proceso absolutamente contradictorio puesto que, por un lado los dueños de algunas edificaciones del Centro Histórico, en su afán de obtener altísimas rentas provenientes del suelo urbano, están tugurizando ciertas zonas centrales de la ciudad, y por otro el Estado a través del Instituto Nacional de Patrimonio está empeñado en una importante, pero aún incipiente defensa de nuestro Patrimonio Histórico-Cultural (Cordero y Pauta, 1986: 163, subrayado en el original).

Frente a esta contradicción, los autores plantean un proceso de renovación con inclusión social y acorde a nuestra realidad, sin desalojos de los sectores populares sino al contrario, hay un reconocimiento explícito de que quienes mejor están en posibilidades de vivir y cuidar el centro histórico, son los sectores populares, pero no bajo condiciones de tugurización, sino con políticas especiales que se proponen para que sea una renovación incluyente.

La conservación integral de un centro o conjunto histórico no solamente supone la revitalización de las estructuras urbano-arquitectónicas, sino fundamentalmente de la calidad de vida de los grupos sociales que la habitan (además) las posibilidades de conservación de los centros históricos es mayor si se reconoce que son justamente los sectores sociales de bajos recursos los que mejor se adaptan a las características estructurales, formales y funcionales de dichos centros (Cordero y Pauta, 1986: 168).

Vemos entonces que se plantea una renovación con inclusión social. Lo importante sería indagar la concreción de estos enunciados en el ejercicio del poder de Cordero Cueva. Cuando arriba a la ciudad de Cuenca, luego de obtenida la Declaratoria de la UNESCO en Marruecos, el “Corcho” Cordero<sup>10</sup> declara a la prensa que uno de los primeros proyectos que va a emprender, y para el cual ya ha obtenido financiamiento, es la renovación de un sector tugarizado del Barranco<sup>11</sup>. Pero este tema lo retomaremos más adelante.

La “nostalgia del Centro Histórico”, de una parte de las elites culturales en Cuenca, se ve expresada en la constitución del grupo autodenominado “Acción Cívica” que pretendía implementar mecanismos para concienciar a la ciudadanía acerca de las ideas de defensa del patrimonio, bajo lemas como “Cuenca es tan bonita, ayúdanos a cuidarla”<sup>12</sup>. Muchas de estas elites tenían un espíritu conservacionista, no solo del patrimonio, sino de todo el *estatus quo*. El patrimonio a defender eran las señas de la identidad hispánica y europea. La modernización estaba arrasando un legado que era preciso proteger y conservar. Prácticas explícitas o veladas de demolición<sup>13</sup> debían impedirse y era necesaria una legislación local que lo hiciera. Sin embargo, no todos los miembros de este grupo tenían esta perspectiva conservacionista y conservadora. El propio Fernando Cordero, quien fue parte de este grupo, debido a su postura política y académica, estuvo preocupado en sus investigaciones de los sectores populares que habitaban el centro histórico, de generar mejores condiciones de habitabilidad, y no solo de la preservación *per se*.

---

10 Diario *El Mercurio*, 9 de diciembre de 1999.

11 En un aviso publicado el día de la Declaratoria de Patrimonio se afirma: “Hace 20 años un grupo de ciudadanos preocupados por la preservación de los valores e imagen de Cuenca formaron el Comité de Acción Cívica. Su principal labor fue de concientización para que se cuide la ciudad” Se señala que la declaratoria de Cuenca como patrimonio nacional se pudo lograr cuando Claudio Malo fue Ministro de Educación y Cultura, y Eduardo Vega el responsable del Instituto de Patrimonio Cultural en el Austro, en este momento se detuvo “la demolición de la ciudad”. Y luego se congratulan con la Declaratoria de Cuenca Patrimonio Mundial “gestionada por uno de nuestros miembros, el alcalde Fernando Cordero” (*El Mercurio*, 1 de diciembre de 1999).

12 Durante los fines de semanas era bastante usual que se colocara una manguera sobre las casas del centro histórico y que para el día lunes apareciera parcialmente demolida, lo que luego obligaba a una demolición total (Ver entrevista C. Jaramillo M., abril de 2009).

13 Entrevista Carlos Jaramillo, abril de 2009

La Facultad de Arquitectura de la Universidad de Cuenca, con un fuerte carácter elitista en ese momento, se establece en 1958 y, cinco años más tarde, empiezan a graduarse los primeros arquitectos, e inicia lo que Cordero Cueva (1993: 361) ha denominado “arquitectura con arquitectos”.

Sin embargo, más tarde, a la ciudad empiezan a llegar de vuelta algunos arquitectos que habían salido a especializarse fuera del país en temas de patrimonio, restauración, etc. La mayor parte de ellos se convertirán en activos defensores del patrimonio cuencano, e impulsarán procesos de inventariar el patrimonio existente y legislar a favor de la protección del Centro Histórico. En Cuenca se desarrollaron tres procesos de levantamiento de inventarios patrimoniales, diferentes y aparentemente desligados (Jaramillo y Astudillo, 2008). Sin embargo, estos inventarios fueron piezas claves para la consecución de los títulos de Cuenca como Patrimonio Nacional en 1982 y luego como Patrimonio Mundial en 1999.

Durante la década de los sesenta y setenta se provocan procesos de exaltación de los rasgos de la identidad cuencana, que se expresa, por ejemplo, en la creación del Instituto Azuayo del Folclor, adscrito a la Casa de la Cultura Ecuatoriana (Jaramillo y Astudillo, 2008). Posteriormente, en la década de los ochenta, por gestión de sus elites culturales, se establece en la ciudad de Cuenca el Centro de Artesanías y Artes Populares, CIDAP. A mediados de la década de los noventa se consolida en la ciudad la Bial Internacional de Pintura, como uno de los eventos de artes plásticas más importantes del país. A principios del nuevo milenio se inaugura el Festival Internacional de Cine, se crea el Salón Andino de Escultura y el Festival de Guitarra clásica. Todas estas son iniciativas que han buscado consolidar una fuerte identidad y vocación de Cuenca en el espectro cultural.

En relación al ámbito patrimonial concretamente, las elites cuencanas desde la década de los setenta empiezan a militar fuertemente para la protección del patrimonio, y en 1982 logran concretar la Declaratoria de Cuenca como Patrimonio Nacional, y una ordenanza especial que protegiera las edificaciones del Centro Histórico. La Declaratoria de Cuenca como patrimonio nacional es percibida, por sus propios actores, como una gestión exclusiva de los cuencanos, y no como una concesión del

Instituto de Patrimonio establecido en Quito<sup>14</sup>. En ese momento, fue Ministro de Educación y Cultura el cuenecano Claudio Malo, un cuenecano en el poder siempre es una garantía de que alguna gestión positiva hará por su “patria chica”.

En ese mismo instante se empiezan a formar signos de distinción, en el campo de la arquitectura propiamente dicho, cuando circula el concepto de la “arquitectura cuenecana” que primero es posicionado en Cuenca y la región y luego en todo el país. La “arquitectura cuenecana” ha querido contraponerse a los movimientos arquitectónicos que en otras ciudades, como Quito y Guayaquil sobre todo, han acogido, sin mayor reflexión, tendencias modernizantes y racionalistas de la arquitectura occidental y norteamericana. La “arquitectura cuenecana” ha sido posicionada por un prestigioso grupo de arquitectos consagrados de la elitista Facultad de Arquitectura de la Universidad de Cuenca, que han realizado estudios de postgrado en universidades del exterior, y que han controlado no solo el mercado de trabajo profesional de la construcción en estos últimos años, sino también los imaginarios arquitectónicos locales y el “buen gusto” de los sectores más acomodados de la ciudad que han edificado para distinguirse de los sectores populares (Klaufus, 2005). Mientras que para algunos autores, como el propio Klaufus, es una arquitectura que se contrapone a la arquitectura vernácula o popular, para otros es una arquitectura que utiliza estos elementos: “Es una arquitectura que recrea los elementos vernáculos: el soportal, el patio, el jardín, la cubierta de teja inclinada con aleros y canchillos, las ventanas con arcos de medio punto, las paredes blancas... Además está edificada con el rescate de técnicas locales y la incorporación de sistemas constructivos modernos” (Jaramillo, 1998: 132).

No obstante, la Declaratoria de Patrimonio Nacional no fue suficiente para los cuenecanos. Hacía falta ir más allá y lograr aquello que parecía, para algunos, “una locura”, “una utopía”: ser Patrimonio Mundial, de la Humanidad.

---

14 *Estudio el Barranco*, Consulcentro. Entrevista C. Jaramillo M., abril de 2009

## Cuenca Patrimonio de la Humanidad, ¿una desproporción o la refundación de Cuenca?

### Algunos intentos

No sería posible identificar un responsable, o alguna acción específica para la declaratoria de Cuenca Patrimonio Mundial. El imaginario de convertir a Cuenca Patrimonio rondaba en las elites culturales cuencanas en esos años. La declaratoria de Patrimonio Nacional y luego de Patrimonio Mundial hace parte, es mi argumento, de las estrategias e imaginarios de distinción de las elites cuencanas, en relación a Quito y como parte de un posicionamiento internacional.

En la década de los ochenta, el futuro alcalde de Cuenca, Fernando Cordero, a la época consultor y académico universitario, junto a su equipo empiezan a delinear en su estudio del Barranco, una posible patrimonialización del sector del Barranco. En esta misma investigación plantean la conformación de la Fundación El Barranco<sup>15</sup>. Posteriormente incluso algunos gestores culturales llegan a enviar expedientes a la UNESCO en París<sup>16</sup>.

Al finalizar la década de los ochenta regresan algunos arquitectos especializados en Patrimonio desde Europa. La posibilidad de la declaratoria de Cuenca a nivel mundial se reaviva en los imaginarios de estas elites culturales<sup>17</sup>. Incluso llegan a presentarle una propuesta al alcalde Xavier Muñoz al inicio de los noventa, la cual no tuvo receptividad. Además, en un informe del ICOMOS (Consejo Internacional de Monumentos y Sitios), entre el período 1992-1994 se habría determinado que existían dos sitios en el país con potencialidad para ser incorporados en la lista de Patrimonio Mundial, Zaruma y Cuenca<sup>18</sup>.

En 1995, es Fernando Cordero quien llega a proponer el tema como una meta de la ciudad en su campaña electoral, y una vez alcalde, en 1996, se empieza a perfilar la iniciativa con mayor claridad. En este

---

15 Entrevista F. Cardoso, abril de 2009. Entrevista M. Montalvo, junio de 2009

16 Entrevista a F. Cardoso, abril de 2009

17 Entrevista M. Montalvo, junio de 2009

18 Entrevista F. Cardoso y C. Jaramillo, abril de 2009

momento se da una confluencia decidora de cuencanos en París: Hernán Crespo Toral ocupa el relevante cargo de Director General Adjunto para la Cultura de UNESCO, y Juan Cueva Jaramillo es el embajador del Ecuador ante Francia. Esta coyuntura la visualiza Fernando Cordero, quien viaja a París a mediados de 1998, y se informa de las condiciones políticas e institucionales que facilitarían la Declaratoria y, en ese momento, encarga preparar el expediente que se presentaría ante la UNESCO.

Las condiciones en las que se realizó el expediente no fueron las mejores, por una parte, los responsables de este trabajo tuvieron que hacerlo contra reloj. Y, por otra parte, algunas de las condiciones para que se iniciara el proceso no se habían cumplido: no se tenía un inventario actualizado de los bienes patrimoniales, y tampoco había un plan de gestión elaborado del Centro Histórico<sup>19</sup>. Estas dos falencias no fueron óbice para que los cuencanos emprendan uno de los mayores desafíos institucionales que la ciudad ha enfrentado y logre uno de los títulos que mejor la han posicionado.

El expediente se envió cumplidamente en junio de 1998, pero aún debía mediar una larga espera. Previa a la Declaratoria, era necesario generar un espíritu y un ambiente propicio que respaldara la gestión de la iniciativa Cuenca Patrimonio. En ese momento, se reinicia una gran profusión bibliográfica sobre la ciudad, y constituye, sin duda, parte del esfuerzo por construir esta comunidad imaginada de la “cuencanidad” o la morlaquí<sup>20</sup>. Se tratan de destacar características de excepcionalidad que hace a los cuencanos tan particulares y a Cuenca, merecedora del título de Cuenca Patrimonio de la Humanidad. Se encuentran distinciones especiales en el paisaje, en la gente (intelectuales, artistas, poetas, artesanos, cholos), en la historia, en los procesos políticos y sociales, en el arte, el arte popular, la arquitectura, la religión, la gastronomía, y hasta en el particular acento “cantado” de Cuenca. Sin embargo, también es necesario mencionar que el carácter, particularmente del libro que inicia este nuevo pro-

---

19 Hablar de “morlaquí” por los propios cuencanos implica reivindicar un adjetivo peyorativo dado por Caldas, temprano, a inicios del s. XIX, para darle otra significación y constituirlo en fuente de orgullo.

20 El Libro “*Cuenca de los Andes*” (1998) incorpora un número bastante apreciable de artículos críticos de expresiones culturales o de la construcción identitaria morlaca.

yecto, incorpora una fuerte vertiente crítica<sup>21</sup>. Esto se explica, en buena parte, por el signo del gobierno municipal de Fernando Cordero y su equipo, en el desarrollo de su proyecto de construir la “Nueva Ciudad”.

### Los criterios de distinción: “Cuenca una excepcionalidad”

Evidentemente la elaboración del expediente exigía que se argumentaran los criterios que el postulante consideraba que podían ser esgrimidos, así como una declaración del valor, de la autenticidad y la integridad. La excepcionalidad de la ciudad dentro del contexto latinoamericano, tanto en términos arquitectónicos como de paisaje, fue suficientemente argumentada:

El Valor Universal Excepcional de Cuenca, se fundamenta en su capacidad de ofrecernos un conjunto histórico urbano arquitectónico y paisajístico único, incluso si es observado en un contexto latinoamericano. (Expediente: 11).

Los artífices del expediente recurren al tema del mestizaje como valor plasmado en la cultura y en la arquitectura de Cuenca. Y lo analizan, no como la imposición de una cultura sobre la otra, sino como el ya consabido “encuentro de dos mundos”. Incluso en el expediente se llega a apelar a la propia acta de Fundación de Cuenca, en donde los españoles mencionan que se ha hecho la consulta a los cañaris y que ellos han “autorizado” la fundación de la ciudad. El consentimiento, el encuentro y el mestizaje son temas que se desplegaron para un tribunal con una mirada europea sobre América Latina.

El genio creador humano, es palpable en las estructuras urbanas de dos mundos que se encontraron a raíz de la conquista, (criterio i) estas estructuras sobreviven bajo diversas condiciones, en el territorio del Centro Histórico de Cuenca (Expediente: 18)

---

21 “Era sobre todo una poesía de celebración idílica del paisaje comarcano (...) Una poesía de acentos bucólicos para cantar la belleza seductora del paisaje, para enumerar sus inigualables dones y edificar el mito de una tierra de gracia y bendición” (Vintimilla M.A. 1998: 108)



El mestizaje convertido en una realidad para los pueblos americanos, la que en el caso de Cuenca asume formas urbanas al preverse desde el inicio espacios de coexistencia entre indios y españoles dentro de un mismo territorio ciudadano (criterio v) (Expediente: 18)

Se sabe que la supuesta coexistencia entre indios y españoles fue muy efímera y que pronto la fragmentación espacial surgió en barrios de españoles y barrios de indios (Carrasco, 1998; González, 1998). Aunque, como en algunas otras ciudades andinas, los espacios eran tan próximos que hizo necesario apelar a otras formas de distinción (Kingman, 2006).

Criterio ii: Cuenca es un caso excepcional de una ciudad de “entroterra”, que, a diferencia de otras ciudades ubicadas en la accidentada geografía andina, nace como una rigurosa respuesta a las disposiciones de Carlos V de 1526. Se ubica en un lugar libre, a pesar de la presencia de la ciudad inca de Tomebamba cuyo núcleo principal se encontraba a 2 Km de distancia aproximadamente, lo que le diferencia de Quito y el Cuzco, ciudades que se desarrollaron en la Colonia mediante estratificaciones arquitectónicas (Expediente: 16-17).

En este argumento, de la comisión que prepara el expediente, se puede notar que es el criterio del respeto por las disposiciones del régimen colonial, en el ámbito arquitectónico, el criterio relevante.

El criterio iv: esta ciudad encierra en sus muros de adobe y ladrillo, en sus estructuras religiosas y en su sistema urbano, un hilo conductor de gran coherencia con su propia realidad, que serviría de modelo para un sinnúmero de ciudades y poblaciones del Sur del Ecuador (Expediente: 20).

Aquí se resalta no solo la distinción de Cuenca, sino una distinción que ha tratado de ser modelo, de ser copiada por otras ciudades del país. Se hace hincapié permanentemente en la excepcionalidad de la naturaleza, “el prodigioso valle de Tomebamba”, “magnificencia del valle que alberga a Cuenca” y especialmente el sector del Barranco como una convivencia de arquitectura con naturaleza.

El Barranco muestra una ciudad con un rostro diverso, un lugar de disfrute estético compartido por ricos y pobres (...) El Barranco, sitio de arquitectura espontánea, sin arquitectos, balcón natural de la ciudad (Expediente: 21).

La recurrencia al tema del paisaje está muy interiorizada en los imaginarios intelectuales y poéticos cuencanos de vieja data. Era realmente sencillo, en el expediente, derivar hasta aquello que, ahora sí, se podía capitalizar a favor de la ciudad, recogiendo una larga tradición de más de un siglo de poesía bucólica<sup>22</sup>.

Diríamos que éste era el lugar propicio para que los integrantes de la comisión, no solo en tanto profesionales entendidos en temas patrimoniales, de restauración y arquitectónicos, sino también en tanto cuencanos, parte de una comunidad que imagina –no en el sentido de falsedad sino de creación, tal como lo propone el propio Anderson– pudieran desplegar argumentos que circulan permanentemente en los imaginarios de la cuencanidad o la morlaquía, como lo veremos más adelante. Es posible que este criterio, finalmente, haya primado para que el ítem del expediente en que debía realizarse la comparación con otros sitios patrimoniales, se encuentre en blanco, como lo analizaremos más adelante. El expediente recoge, de forma penetrante y con un lenguaje experto, aquello que circula en esta comunidad.

Criterio ii: No existe ciudad en el Ecuador ni en la subregión latinoamericana, que posea características comparables a las de Cuenca en sus cualidades paisajísticas excepcionales y de inserción tan plena y vital de sus elementos naturales (Expediente: 21).

Se menciona particularmente la arquitectura religiosa, la Catedral diseñada por J. Stiehle que constituyó una obra monumental “tan grande como la fe de los cuencanos” citando al obispo Miguel de León, el artífice de la

---

22 No todos fueron cuencanos, el Embajador de carrera, Mauricio Montalvo, fue una pieza clave dado que era el Delegado del Ecuador ante la UNESCO en París. El Embajador Montalvo afirmó que, durante las gestiones que realizó en esos momentos, trabajó “como ecuatoriano”. El Embajador Montalvo es oriundo de la ciudad de Ambato. (Entrevista Mauricio Montalvo, Ginebra, junio de 2009)

segunda catedral cuya construcción inició a finales del siglo XIX, en momentos en que precisamente Cuenca se constituyó en el último bastión de la resistencia conservadora en la disputa con el liberalismo.

El expediente, a pesar de haber sido elaborado y diseñado con premura, fue un documento técnicamente elaborado, pero que, a la vez, recogía argumentos que circulan permanentemente en la tradición local. Al parecer, el expediente fue muy bien acogido en la UNESCO no solo por su forma y fondo sino, además, por la riquísima diversidad de anexos que se incorporaron: un espectacular archivo visual de diapositivas que incluía fotos aéreas de la ciudad. Los cuencanos comisionados descansaron al final de la jornada y solo había que esperar largos meses para saber los resultados de la gestión. Pero mientras esto sucedía en Cuenca, otros cuencanos, en París, emprendían un arduo trabajo de cabildeo para lograr el ansiado título para su pequeña comarca<sup>23</sup>.

A su vez, las razones textuales por las cuales, según la mesa del Comité de Patrimonio Mundial, eligen a Cuenca como patrimonio es porque “testimonian un intercambio de valores humanos, a lo largo de un período considerable de tiempo o dentro de un área cultural considerable, sea por el desarrollo de su arquitectura o tecnología, sus monumentos artísticos, su planificación urbana o sus paisajes”. Porque “representa un ejemplo importante de un tipo particular de construcción o arquitectura o un conjunto tecnológico o un paisaje que ilustra uno de los períodos significativos de la historia de la humanidad y finalmente “porque constituye un ejemplo importante de un asentamiento humano tradicional o de un territorio cuyo uso es representativo de una cultura o culturas”<sup>24</sup>. Como se deja en-

---

23 Archivos consultados: CLT/WHC/NOM 484-485-486. Cuenca (Ecuador) No. 863. *World Heritage Center*, UNESCO, París. Revisados en junio de 2009. *El Mercurio*, 27 de noviembre de 1999.

24 “Quito no tuvo expediente, Quito fue declarado en el año 1978 con un oficio. En esa época no había expediente. Quito, dijeron ...yo quiero ser patrimonio y ya pues...fue la primera ciudad que fue declarada. Pero ya en esta época la UNESCO ya exigía” (Entrevista C. Jaramillo, abril de 2009). “Por eso Cuenca es una ciudad especial, no sé si es única pero es especial, otra podría ser Riobamba pero no nos interesaba patrimonializar a Riobamba en ese momento (...) Y se trataba no de quitarle valores a Quito, sino de decir que Quito es otra realidad en relación a lo que estamos argumentando para Cuenca ... Quito, en ese sentido, digamos, era nuestra mayor amenaza, de que nos digan Quito ya está declarado, es similar a Cuenca y, por lo tanto, no vale la pena incluir a otro sitio porque tiene características similares, porque sin lugar a dudas, Quito,

trever en estas declaraciones de la propia UNESCO, el intercambio de valores hace alusión al tema del mestizaje. También está presente el tema del paisaje y la arquitectura singular, y finalmente el tema de la cultura expresada en este asentamiento humano. Los argumentos desplegados por la Comisión de redacción del expediente fueron acogidos plenamente.

### “Las odiosas comparaciones”

La comisión tuvo también que esgrimir argumentos desde la distinción y comparación propiamente dicha, es decir, manifestaciones que la diferencien de otras ciudades. Aquí tuvieron como referente dos ciudades para comparar y diferenciar, Quito y el Cuzco, sin embargo, en el propio expediente no son muy prolíficos en señalar diferencias, más allá de una ausencia de estratificaciones en Cuenca frente a las otras ciudades señaladas. Expresamente, en el ítem 2b, cuando la UNESCO solicita un eventual análisis comparativo, los comisionados prefieren dejar ese ítem en blanco.

Sin duda, uno de los temas reiterativos, siempre presentes en los discursos de los cuencanos de elites e incluso otros sectores, es el relacionado al “centralismo quiteño”. El otro se ha convertido en el responsable de su tradicional aislamiento, y el innegable desigual desarrollo regional en el país, ha sido incorporado en las reivindicaciones cotidianas de los cuencanos. Sin embargo, no se trataba ahora de una disputa en la arena económica o política, la arena cultural supone otras mediaciones, pero en ella no están ausentes las disputas por la hegemonía (Hebdige, 1993). Quito fue declarado, mucho antes que Cuenca, ciudad Patrimonio de la Humanidad ante la propia UNESCO. Pero, en ese momento, la UNESCO tenía otras exigencias<sup>25</sup>.

---

en términos monumentales es mucho más rico que nuestra ciudad, no hay como...no hay como tergiversar esa que es una realidad así... contundente” (Entrevista F. Cardoso, abril de 2009).

25 “El Instituto Ecuatoriano de Patrimonio Cultural casi no movió un dedo para conseguir la declaración de Cuenca como Patrimonio Cultural de la Humanidad, pero su directora nacional prepara maletas para ir a Marrakech, aprovechando un pasaje gratis que, para el efecto, ubicó la

El argumento del centralismo quiteño trasluce nítidamente en las representaciones de la prensa cuencana en esos días. Se menciona, en noticias de prensa y en editoriales, que la iniciativa para la declaratoria de patrimonio de Cuenca fue un esfuerzo propio y que las instancias pertinentes centralizadas en la capital no hicieron nada para ayudar a la ciudad en este empeño<sup>26</sup>.

De hecho, la lucha contra el centralismo fue una de las banderas del gobierno local de Fernando “Corcho” Cordero a partir de 1996 que llega a la alcaldía de la ciudad, junto a su movimiento Nueva Ciudad. Esto provoca que se genere un fuerte movimiento anticentralista y que se empiece a negociar y discutir la Ley de Descentralización y Participación política que fue puesta en la agenda del Congreso Nacional por la diputada cuencana Susana González. Esta ley fue aprobada en 1998.

Nos tocó vivir militantemente el tema de la lucha contra el centralismo, que yo creo que es otro tema que marcamos nosotros, porque ahí creo que se apropiaron los partidos políticos por estar en el Congreso, porque tenía que tratarse en el Congreso, pero realmente el movimiento de descentralización era un cosa que surgió desde la ciudadanía como crítica al centralismo, a los propios partidos que estaban, y nosotros decíamos que la politiquería y la burocracia que tenemos ahora es hermana gemela del centralismo, siempre les veíamos como un binomio a derrotar, yo creo que ese es un tema importante (Entrevista F. Cordero, mayo de 2007)

El centralismo es la piedra de toque de los cuencanos. Y no en vano, en este preciso momento de la Declaratoria, se expresa de forma bastante nítida. Mientras Cuenca gestionaba con todos sus recursos y posibilidades ante la UNESCO la patrimonialidad de su ciudad, el Instituto de Patrimonio Nacional, Subdirección del austro, pasó durante más de un año –lapso más o menos igual al que significó la gestión ante la UNESCO desde que se envió la declaratoria– en acefalía, sin un titular respon-

---

UNESCO”, la noticia se dio bajo el titular “Quitan pasaje a alcalde” (*El Mercurio*, 23 de noviembre de 1999).

26 Mario Cando, “Cuenca Patrimonio de la Humanidad”, *Diario El Mercurio*, 3 de noviembre de 1999.

sable, sin presupuesto y sin mínimas condiciones para cumplir con sus funciones. Al mes de ya obtenida la declaratoria, recién se designó un nuevo titular. Esto lleva a los cuencanos a sostener, en el día preciso de la celebración de la independencia de Cuenca que:

Cuenca es una ciudad universal y ha sido más reconocida en el extranjero que dentro de su propio Estado<sup>27</sup>.

Es en este contexto que argumento que la tensión entre el Estado-nación y región es una tensión no resuelta, e irreductible. A primera vista, puede parecer que es una contradicción que se manifiesta únicamente en el ámbito territorial, una disputa de si es el Estado-nación o la región la unidad territorial más apropiada no solo para la organización política y administrativa, sino también para los circuitos comerciales y de desarrollo económico. No obstante, se ha podido advertir que se provoca una tensión de carácter cultural acerca de la forma cómo se adscribe el sentido de pertenencia, lealtad e identidad en los sujetos individuales o colectivos. La “matria”, la “patria chica” el “terruño” son expresiones que denotan sentidos de filiación lugareña y local, que aparentemente se enfrentan a la nación. Sin embargo, hay que relativizarlas porque la propia nación, desde un punto de vista, no es sino una forma de regionalismo (Knight, 1982). Pero la tensión cultural se refiere también a dinámicas de distinción entre los centros y las periferias; son discursos por estatus, riqueza y poder, que configuran juegos de negociación y renegociación constante, donde centro y periferia son categorías relativas (Lomnitz, 2001). Finalmente, en el caso particular de Ecuador, existe una tensión de naturaleza política dado que poderes regionales frecuentemente han disputado el poder nacional. Hegemonías regionales han socavado los procesos de formación del Estado nacional (Quintero y Silva, 1990). Hegemonías nacionales también han sofocado procesos de regionalización, o separatistas en nombre de la nación única. Para analizar y entender el Estado-nación deben considerarse dos dimensiones básicas: la política y la identitaria. Como lo señala Guibernau (1998) ha habido una incapacidad para visua-

---

27 “Delegación retorna de Marruecos”, Diario *El Mercurio*, 8 de diciembre de 1999.

lizar simultáneamente el carácter político del nacionalismo, en tanto ideología según la cual el Estado y la nación deben ser congruentes; y, a la vez, su habilidad como generador de identidad.

Sin duda alguna que la iniciativa, la gestión y luego la obtención del título de Cuenca Patrimonio, le permitió al alcalde Cordero posicionarse en una inmejorable situación política de cara a las próximas elecciones locales. El programa de festejos en la ciudad se armó el día 1 de diciembre, a la misma hora que en la ciudad de Marrakech, Marruecos se declaraba a Cuenca, entre otros sitios, como Patrimonio Mundial. Los festejos incluyeron un gran despliegue de manifestaciones de cultura popular como bandas de pueblos, castillos y globos, desfiles de escolares, embanderamiento de la ciudad, gastronomía cuencana, y al final, por supuesto, la tradicional “Noche Cuencana”. El parque Calderón fue el sitio de concentración de cuencanos de todos los estratos sociales, mientras se reportaba en pantallas gigantes la Declaratoria desde Marruecos.

El 8 de diciembre el alcalde “Corcho” Cordero regresa a Cuenca y es recibido como un héroe. Cordero declara: “Es la mejor minga que todos hemos realizado” mientras le brindan una “calurosa bienvenida por parte de la comunidad morlaca”<sup>28</sup>. Un día después, el alcalde anuncia que Cuenca, por sus gestiones ante la UNESCO, ahora es parte también de la Red de patrimonio de los niños y jóvenes, formada por la UNESCO para fortalecer la educación. También informa de 70 mil dólares que se han conseguido de parte del gobierno francés para restauración, afirma que la prioridad se ha puesto en los conventillos del barranco del Tomebamba, para que se conviertan en verdaderas viviendas<sup>29</sup>. De esta forma, pretendía llevar a la práctica aquello que, tiempo atrás, había planteado cuando consultor e investigador. Pero evidentemente es un financiamiento más simbólico que real. En días posteriores, el alcalde menciona que la declaratoria abre nuevas perspectivas para el financiamiento de proyectos ante organismos como el BID “a quien el municipio envió ya como sesenta proyectos de rehabilitación de viviendas y rescate de patrimonio”<sup>30</sup>. Dos días después se insiste en la noticia sobre el financiamiento y el alcalde

---

28 Diario *El Mercurio*, 9 de diciembre de 1999.

29 “Nuevas perspectivas”, Diario *El Mercurio*, 11 de diciembre de 1999.

30 “Posibilidades de crédito”, Diario *El Mercurio*, 13 de diciembre de 1999.

menciona que estas gestiones se hacen en base de la experiencia que tiene el BID con el Centro Histórico de Quito. Sin embargo, esta historia no tuvo un final feliz, la representante del organismo en el Ecuador deja entrever que hay una limitación de trasfondo para que el BID otorgue ese financiamiento: la experiencia de crisis que vivía en ese momento el país y las limitaciones fiscales<sup>31</sup> hacían que ese financiamiento se obstaculice. Esa es una de las paradojas que se producen al momento de la declaratoria: Cuenca adquiere la condición de patrimonialidad en uno de los momentos más difíciles, casi cuando el país, debido a la crisis económica y política durante el régimen de Mahuad, se caía a pedazos. Las restricciones financieras que se impusieron al país –incluida la dolarización–, en el tránsito del cambio del milenio, impidieron que se concreten muchos de los proyectos de restauración que estaban previstos. Nuevamente, era el Estado central, por su caótica situación, el que impedía que se concretaran muchos de los sueños de los morlacos.

De todas formas, en el mismo mes de diciembre empiezan a perfilarse las candidaturas para las nuevas elecciones locales y la candidatura del “Corcho” Cordero deviene, de forma casi natural, luego de la capitalización de varias medidas importantes, pero sobre todo de la reciente obtención de un título que dio a Cuenca tanto prestigio e identidad. Las palabras de Cordero Cueva son elocuentes al respecto:

Cuenca merece un “alcalde ciudadano”, que esté más allá de sus propias visiones, que sea capaz de liderar grandes mingas como las que se han podido realizar en Cuenca en estos últimos años (“Cuencanos van definiendo las candidaturas políticas”, Diario *El Mercurio*, 25 de diciembre de 1999).

Cuenca, en el año 1996, diez años antes de lo que sucede a nivel nacional, empieza a posicionar discursos de ciudadanía, transparencia, e inclusión. De un “alcalde ciudadano” hasta el “ciudadano presidente” parte del proceso nacional vivido a partir del 2006, no media sino unos pocos años y la capitalización de procesos de movimientos locales y regionales, que sin duda han contribuido al proyecto de la denominada “Revolución

---

31 Entrevista F. Cardoso, abril de 2009.



Ciudadana”, que tiene un sustrato más disperso por el territorio del Estado-nación, de lo que muchos analistas consideran.

Yo creo que trajimos otros elementos a la política, y eso es bueno, es decir, sin afanes de paternidad, yo creo no en Cuenca nomás, yo creo que la irrupción de la ciudadanía como concepto, es la una de las raíces del triunfo de Rafael Correa, si no hubiera habido ese movimiento de los 96, de una gente que no teníamos partido, no teníamos organización, que simplemente éramos ciudadanos, a veces radicales pero casi siempre solitos, si no nos metíamos a ser candidatos y a jugar esta supuesta llegada independiente, si ese es el término que no dice exactamente lo que éramos, se llamaban candidaturas independientes porque no teníamos partido, pero no porque no tuviéramos ideología, ni estábamos en neutro, eso yo creo que marca la política, si es un año de ruptura, que de todas formas le han modificado al Ecuador (Entrevista F. Cordero, mayo de 2007).

## El otro patrimonio

En el expediente se manifiesta expresamente que “no hay estilos discriminados porque la ciudad es un verdadero compendio de formas libres de expresión y pensamiento” (Expediente: 15). Sin embargo, una lectura más atenta evidencia que hay un patrimonio invisibilizado o que apenas aparece en el mismo, es el patrimonio de la denominada arquitectura vernácula o el patrimonio popular. Si bien el expediente y toda la gran profusión bibliográfica sobre la “cuencanidad” reconoce y erige todo su andamiaje cultural sobre las ruinas de Guapondélig y de Tomebamba, la glorificación de un pasado –cañari, inca o colonial– puede servir a una agenda o a varias agendas, conservadoras o revolucionarias, aún contradictorias simultáneamente (Hill, 2007).

Esta glorificación ha llevado invariablemente a minimizar, y de alguna forma desestimar, el patrimonio más contemporáneo de sectores populares mestizos, campesinos e indígenas, asentado en barrios adyacentes o periféricos de la ciudad. De la misma forma como, en la práctica, las intervenciones y recursos invertidos en la recuperación y protección de este patrimonio han sido escasos. Como lo dicen sus propios protagonistas

tas “no hay intención de discriminar”, no es consciente. Diríamos siguiendo a Bourdieu, que esta discriminación está incorporada en los hábitos de clase y raciales del imaginario de las elites en general, y de las elites culturales en particular.

Por ejemplo, el expediente relata la forma cómo las fachadas coloniales se engalanaron con frisos, pilastras, molduras y capiteles clásicos, y menciona que “la ciudad se transforma unitariamente”. De esta manera, desconoce que, en ese preciso momento, existía una Cuenca de las elites que extraían recursos de la exportación de sombreros y cascarilla, que fueron aquellas que añadieron, en mayor o menor medida, los ornamentos de inspiración europea. Mientras había una Cuenca de los indios y de los cholos que crecía a partir de los barrios San Blas y San Sebastián, hacia barrios de artesanos o como el de Todos Santos de panaderos; el de las Herrerías de forja de hierro; el de la Convención del 45 de alfareros; o el de la zuelería. González (1998) propone la tesis de la necesidad que la ciudad y los españoles tenían de los indios y, a su vez, la repulsión que les causaban por su racismo, lo que les llevó a confinarlos en barrios perfectamente demarcados y controlados. Si bien la identidad barrial, asociada a los diferentes oficios artesanales, es rescatada en el expediente y en innumerables publicaciones de la imaginería morlaca, no es menos cierto que tiende a presentarse a ésta como un síntoma de consentimiento y aprobación de los artesanos y sectores populares. Los artesanos en el s. XIX y en el XX, generalmente fueron convocados por la “nobleza” conservadora cuencana para diferentes luchas políticas (Crespo, 1996). Es decir, se vuelve necesario deconstruir el discurso que pretende encontrar en esa segregación barrial un carácter original en la ciudad, con sus artesanos dedicados, menesterosa aunque afanosamente, a sus oficios. Y mostrar lo que está detrás de esta fragmentación espacial.

En un párrafo del expediente se describe que la arquitectura vernácula local que se halla emplazada al borde del Centro Histórico y en el área rural, es similar en su espacialidad y técnica a la pretérita de la época colonial. Creada para vidas, pensamientos, usos y significados sencillos, no tiene pretensiones ni escenografías; su fachada o, más bien, su muro ciego, esconde con humildad la geometría tradicional al interior de la casa (Expediente: 26).

Como lo manifiesta el propio responsable de la elaboración del expediente “la ciudad siempre tuvo jerarquías arquitectónicas que reflejan las jerarquías sociales”<sup>32</sup> Pero, de cualquier forma, la naturalización de esta segregación y dominación, debe ser advertida.

### Los que ganaron y los que perdieron con la patrimonialidad de Cuenca

Hay acuerdo en señalar que ha sido el sector turístico uno de los más beneficiados. A raíz de la declaratoria, han proliferado hostales y pequeños hoteles establecidos en las casas patrimoniales del Centro Histórico. El sector turístico y elites empresariales se han empeñado en difundir supuestos beneficios de una industria blanca que no contamina y que beneficia, por igual, a todos los estratos sociales, a través de la generación de empleo en el sector de servicios. Sin embargo, esto implica olvidar que han sido unos pocos inversionistas privados los beneficiarios de este incremento del turismo. Pero, además, supone desconocer las presiones que se ejercen sobre las casas patrimoniales de naturaleza frágil, que deben soportar ahora intensos usos, sin un control adecuado<sup>33</sup>. E inclusive las consecuencias que la proliferación del turismo genera en las identidades, debido a que imágenes de prosperidad vía turismo de lujo, pueden exacerbar la desesperación de los sectores más empobrecidos de la ciudad (Hill, 2007). El turismo trata de ser presentado por estas elites como la única vía y la más natural para el desarrollo de la ciudad y la región<sup>34</sup>: el agotamiento de una frustrada vía industrial; el reconocimiento en la práctica de la pobreza de la tierra que la vuelve improductiva, más allá del mito del paisaje; la imposibilidad de un comercio a gran escala por las limitaciones de infraestructura de carreteras y aeropuertos; todo ello hace que sea visualizado el turismo como el patrón básico del desarrollo de la región en este momento. De alguna forma, el extraordinario impulso a manifestaciones de la morlaquía o la cuencanidad, para consumo de los propios

---

32 Entrevista A. Kennedy, abril de 2009.

33 Diario *El Mercurio*, “El turismo cultural elevará los ingresos de la región”, 4 de diciembre de 1999.

34 Entrevista F. Cardoso, abril de 2009.

cuencanos pero, sobre todo, de turistas extranjeros, explica esta “reinven-  
ción de tradiciones” (Hobsbawn, 2000) como el Pase del Niño, el Corpus  
Christi, o la recreación del traje de la chola cuencana.

Sin duda, los dueños de las casas patrimoniales han sido beneficiarios,  
pero estos son sectores acomodados representados, en algún grado, por  
viejas elites aristocráticas que aún mantenían propiedades en el centro de  
la ciudad, o por nuevos sectores de migrantes exitosos que se han hecho  
con propiedades, o inversionistas en general. El valor del suelo se ha apre-  
ciado considerablemente luego de la declaratoria, en una ciudad que, de  
por sí, ya soportaba la presión sobre el valor del suelo urbano, debido a  
las remesas de los migrantes, lo que periódicamente la convierte en la ciu-  
dad más cara del país.

Estos se podrían señalar como los beneficiarios particulares, sin em-  
bargo, desde una perspectiva más amplia, los gestores de la patrimoniali-  
dad de Cuenca sostienen que la beneficiaria es toda la ciudad y su identi-  
dad fortalecida. La construcción de la “comunidad imaginada” cuencana  
es tan poderosa, pero a la vez tan eficaz, que hace que una buena parte de  
los cuencanos estén comunicados, aun los que están fuera de la ciudad.  
El establecimiento de colonias de cuencanos residentes en Estados Uni-  
dos, España y otros países forma parte de este proceso. Pero aun una acti-  
va colonia cuencana residente en la ciudad de Quito es una muestra visi-  
ble de aquello. Los vínculos que facilitan la globalización han contrarres-  
tado la tendencia de la migración transnacional, también provocada por  
el mismo proceso globalizador. La comunidad virtual “cuencanos.com” es  
una herramienta vigorosa que hace que los cuencanos virtualmente pue-  
dan estar en contacto, saber noticias de su ciudad, realizar compras de bie-  
nes inmuebles, etc. Cuando nos referimos a la “comunidad imaginada”  
cuencana, queremos recalcar en un esfuerzo, más o menos deliberado, de  
construcción a través de estrategias diversas. Estas estrategias al ser imagi-  
nadas, no significa que sean ficticias, o imaginarias. Al contrario, así sean  
virtuales son profundamente eficaces. Implica que sus miembros son ca-  
paces de imaginar y crear, a través de sus discursos, representaciones y  
estrategias, esta sensación de pertenencia a una comunidad. Anderson  
(2000) usó, en este sentido, la noción de comunidad imaginada aplicada  
a la nación. Lo aplicamos a una región o a una ciudad porque, de alguna

forma, la sensación de pertenencia e identidad de una ciudad o región puede ser tan o más fuerte que la identidad nacional. Elites empresariales cuencanas dicen sentirse primero cuencanas y solo después ecuatorianas (Cuvi, 2003)

Pero no todos son beneficiados con la declaratoria de patrimonialidad. Los propios habitantes del Centro Histórico que han permanecido en el lugar son los que más impactos han tenido a partir de 1999: incremento del costo del suelo que significa mayor costo de arriendos para los que tienen que pagar, problemas de tráfico, de ruido por el establecimiento de bares y discotecas, polución, entre otros<sup>35</sup>. Pero, sobre todo, ha habido un progresivo abandono de habitabilidad del Centro Histórico, tornándose cada vez más en un centro de servicios y oficinas, aspecto muy riesgoso para cualquier centro patrimonial. En 1981, Cuenca tenía aproximadamente 140 mil habitantes y una tercera parte de la población vivía en el Centro Histórico, es decir cerca de 40 mil personas. Según un estudio reciente, en este momento, en el Centro Histórico de Cuenca viven alrededor de unas 22 mil personas, menos de la décima parte del total de la población, es decir, en los últimos 25 años el Centro Histórico ha perdido alrededor de la mitad de la población<sup>36</sup>.

Finalmente, podemos señalar que uno de los principales beneficiarios fue el propio alcalde “Corcho” Cordero, debido a que, gracias a la declaratoria de patrimonialidad, se facilitó su reelección. Hemos podido advertir que Cordero, y los representantes del Ecuador ante la UNESCO, tuvieron que sortear escollos bastante difíciles para lograr que la ciudad sea inscrita en la lista de Patrimonio Mundial, en el año 1999. En el archivo físico, que tuve la oportunidad de revisar en el World Heritage Center en París<sup>37</sup>, reposa una carta del Embajador del Ecuador, Delegado permanente del Ecuador ante la UNESCO, Juan Cueva, fechada 11 de junio de 1999, dirigida al Sr. Mounir Bouchenaki, Director del Centro de Patrimonio Mundial de la UNESCO. En esta larga y argumentada carta, el

---

35 Entrevista F. Pauta, abril de 2009.

36 Archivos consultados: CLT/WHC/NOM 484-485-486. Cuenca (Ecuador) No. 863. *World Heritage Center*, UNESCO, París. Revisados en junio de 2009.

37 Consulcentro (1985) Plan de Renovación Urbana de El Barranco, Síntesis. Subdirección Patrimonio Cultural del Austro - Banco Central del Ecuador.

Embajador Juan Cueva pide que “se revea” la recomendación del ICOMOS “de marzo pasado” y afirma que “la aspiración del Ecuador es que la nominación de Cuenca sea aprobada sin reservas o, en último término, que su decisión se refiera a la próxima reunión de la Mesa y el Comité en diciembre de 1999, conforme el numeral 65 de las directrices para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial. En ningún caso el Ecuador considera que la calificación de Cuenca deba diferirse un año”.

El Embajador Cueva hace una detallada exposición de argumentos que tienden a contrarrestar las recomendaciones del ICOMOS relacionadas con la delimitación y regularización del área de protección o zona tampón, y el tema del inventario del patrimonio inmobiliario. Las recomendaciones “de marzo pasado” de la UNESCO no están archivadas en el expediente físico ni en el archivo virtual, sin embargo, se deduce que se refieren al hecho de que Cuenca debería ampliar y regular la zona tampón, sobre todo en relación a la dimensión de los edificios y el hecho de que debe contar la ciudad con un inventario total actualizado del Centro Histórico. Estas mismas recomendaciones constan en el documento del ICOMOS fechado en septiembre de 1999, pero no queda claro si es el mismo documento “de marzo pasado”, o es otro, reformulado. De cualquier forma, frente a estas recomendaciones, el Embajador manifiesta que se ha aprobado ya, en julio de 1998, una ordenanza en donde se regula la zona tampón. En referencia al inventario, Cueva señala que “la Municipalidad de Cuenca se encuentra empeñada en complementar, actualizar y sistematizar el actual inventario para disponer de un Catálogo de Protección Emergente o Básico y posteriormente desarrollar un Catálogo científico de investigación o Seguimiento Técnico”. En efecto, una dilación de un año en la inscripción de Cuenca en la lista de Patrimonio Mundial, no abonaba mayormente, debido a que las elecciones locales debían realizarse en la primera mitad del siguiente año.

### **“No todo lo que brilla es oro”: la tugurización**

En el propio expediente se reconoce el problema de la tugurización del centro histórico de Cuenca.

La subdivisión de las viejas casonas y su conversión en “conventillos” no ha podido ser acompañada por procesos técnicos y modernos de dotación de servicios, tarea que se impone como prioritaria para los próximos años (Expediente: 39).

La tugurización del centro histórico ha sido un proceso provocado a partir del abandono que se produjo cuando las elites dejaron el centro. Es decir, se ha dado, de forma más o menos sostenida, a partir de la década de los cincuenta. Sectores populares de las periferias y habitantes de las parroquias rurales, de otros cantones, y de otras ciudades, fueron llegando al centro y habitando las viejas casonas subdivididas en innumerables cuartos, en condiciones poco higiénicas pues debían compartir apenas uno o dos baños y un grifo de agua. Este contradictorio proceso –de apareamiento de tugurios y conventillos, por el ingreso de sectores populares al centro, vinculado, de forma paradójica, al surgimiento de las ideas de patrimonio, desde los grupos de élite– fue advertida ya por el futuro alcalde: “el aparente *incremento* del patrimonio nacional es consecuencia, fundamentalmente, de la tugurización (...) y del pavoroso crecimiento de *suburbios* y otros tipos de asentamientos espontáneos” (Cordero y Pauta, 1986: 160).

El dilema es cómo enfrentar esto desde un gobierno local. Los autores, quienes luego ocuparían los más importantes cargos de dirección del gobierno local, proponen, diez años antes, medidas audaces para enfrentar el problema de la tugurización:

(...) actualmente resulta posible, al interior del sistema vigente plantear, entre otras, las siguientes acciones estatales y municipales” que se pueden resumir en legislación clara y objetiva, planificar y controlar estrictamente el uso del suelo, y “adquirir por expropiación legal algunas edificaciones de los centros históricos y luego de rehabilitarlas, entregarles en propiedad a través de créditos hipotecarios concedidos por el BEV o el IESS a las familias que, en adecuadas condiciones de habitabilidad, puedan seguir residiendo en dichas edificaciones (Cordero y Pauta, 1986: 170).

La pregunta que surge es si en el ejercicio de funciones se concretaron algunas de estas medidas. Más adelante vamos a volver sobre este tema.

La patrimonialidad es percibida, de cualquier forma, como un proceso que ha provocado una relativa destugurización del Centro Histórico, debido a que ahora es más rentable dar otros usos de carácter comercial, turístico o de servicios en general, lo que acaba provocando aquello que Cordero y Pauta advertían, de forma penetrante en su texto, al criticar la denominada “renovación de los centros urbanos” de carácter excluyente. Se trata de que los sectores de bajos ingresos, en este proceso de renovación, sean desplazados; mientras la intervención del Estado acaba apoyando a la empresa privada por la infraestructura que le provee y los nuevos usos del suelo que genera. El desmantelamiento de la tugurización vía abandono/expulsión del centro histórico de sectores populares, es un proceso que, puede aparecer naturalizado en los imaginarios de las elites culturales y de los defensores del patrimonio. Vía abandono, vía migración siempre se ha tendido a resolver problemas en Cuenca y la región. La migración, primero a la costa y luego internacional, ha constituido una válvula de escape a situaciones sociales explosivas, que jamás han terminado de estallar en la región.

### **La nueva insignia del Barranco**

Uno de los sitios más emblemáticos de la ciudad es, sin duda, el sector del Barranco del río Tomebamba. El Barranco, de acuerdo al expediente, conjuga las características de paisaje y arquitectura en una unidad que le confiere un carácter excepcional y único en América Latina. La preocupación por el estado de conservación del Barranco provocó que, de forma temprana, a inicios de los 80, gestores culturales de las elites cuencanas contrataran un estudio integral acerca del Barranco que arrojó un número considerable de volúmenes que describían, diagnosticaban y proponían medidas de remediación para este sector<sup>38</sup>.

En la presentación del estudio, que la hace Hernán Crespo Toral, asocia el tema del patrimonio con la nación, puesto que el “atentar contra el patrimonio implica desvirtuar el viejo espíritu de la nación” (Consulcen-

---

38 Entrevista C. Jaramillo, abril de 2009.



tro, 1985: 3). Esta referencia resulta muy interesante aunque paradójica para algunos cuencanos. La construcción de la nación ecuatoriana, ha implicado procesos de exclusión regional porque ha estado frecuentemente asociada al centralismo del Estado, posicionado en el centro de la nación, Quito. La patrimonialidad de Cuenca, de todas formas venía a abonar a la edificación de este “viejo espíritu de la nación”, sin embargo, primero abonaba a la construcción de la cuencanidad.

Es Hernán Crespo quien prevé de forma muy temprana, gestionar la declaratoria de patrimonialidad del Barranco, así como el establecimiento de una Fundación para su manejo (Consulcentro, 1985: 5), aspecto que se concretaría, muchos años después, en la segunda alcaldía de F. Cordero.

El espíritu de este plan consiste en, bajo el concepto de la renovación urbana participativa –no autoritaria– incluir a los pobladores de escasos recursos económicos que habitan en el Barranco, y no a su desalojo, como ha sucedido en otros casos. El estudio maneja la hipótesis que considera “El Barranco” como un conjunto monumental del Centro Histórico de Cuenca y, por tanto, como un Patrimonio Cultural de nuestro país. (Consulcentro, 1985: 43) La visión social del futuro alcalde y su equipo estuvo presente siempre cuando se afirma como imagen-objetivo “ser un sector residencial del centro histórico, en el cual se haya erradicado el tugurio y los déficit habitacionales, sin desalojar a las familias de bajos ingresos que al momento residen en él” (Consulcentro, 1985: 12). Se prevé una importante participación comunitaria en el proceso de renovación urbana en el Barranco, participación que, a criterio de los consultores, incluía las dimensiones social, cultural y política. Particularmente cuando se habla de participación política se señala “la participación política corresponderá a la presencia en el proceso de toma de decisiones y a la gestión misma del Plan de Renovación Urbana de El Barranco” (Consulcentro, 1985: 56). Se habla de desterrar el paternalismo y asistencialismo así como lograr una participación real y efectiva de la población, y apoyar las organizaciones populares.

Diversas medidas y proyectos se plantean realizar para la renovación como parques lineales, pasos peatonales para cruzar el río, iluminación nocturna del Barranco, todos ellos tan característicos ahora ya de Cuenca

y las márgenes de sus ríos. Menciona la importancia del proyecto del Parque Pumapungo, que se encuentra posicionado en la cabecera norte del Barranco, cuya renovación, en sí misma, merecería un análisis detallado y particular. El parque Pumapungo forma parte de este intenso despliegue de imaginaria morlaca para la invención (Hobsbawn, 2000) de un pasado palpable y prestigioso. Este proyecto ha sido calificado por algunos críticos como “Pumapungo Park” (Páez, 2008).

El emblema del Barranco fue tan significativo para el movimiento político “Nueva Ciudad” que, de hecho, el alcalde adoptó, como parte de su estrategia de comunicación, la insignia del Barranco como el distintivo de la creación de esta “Nueva Ciudad”. Es en este nivel simbólico donde se expresa mejor la fuerza del patrimonio en el imaginario colectivo cuencana. La creación de la Fundación El Barranco se concretó en el segundo período de la alcaldía de F. Cordero. Manejar el patrimonio histórico del sector El Barranco, a través de una fundación, fue criticado en su momento por privatizar la gestión del patrimonio, o por aplicar un enfoque neoliberal en su administración, similar a lo que se habría hecho en Guayaquil con la Fundación Malecón 2000. Sin embargo, la Fundación respondía a una idea de eficiencia que tenía Cordero y pretendía canalizar recursos del impuesto a la renta y contribuciones privadas para el manejo de la Fundación<sup>39</sup>. Los proyectos previstos se concretaron parcialmente, porque la alcaldía de Cordero llegó a su término, aunque la Fundación permanece hasta la actualidad. La acusación de “neoliberal” al ex-alcalde de Cuenca contrasta con la acusación de “comunista” que se le hiciera durante la campaña electoral. Nadie pensaba que un “comunista” podía ser electo alcalde de una ciudad tan conservadora como Cuenca, pero Cuenca eligió a Cordero, y en su gestión se lo empezó a acusar de “neoliberal” debido a su empeño en iniciar empresas públicas municipales eficientes como la de Vivienda, del Terminal de Transporte Terrestre, de Aseo de Calles y Recolección de Basura, de Cementerios, de Rastro, etc. Además, este calificativo se lo ganó cuando emprendió en un recorte del personal del municipio y en la negociación de los contratos colectivos con el sindicato del Municipio:

---

39 Entrevista F. Cardoso, C. Jaramillo, A. Kennedy, abril de 2009.

Era un época en que además los elementos de discusión por la ubicación política que te querían dar, entonces me decían que soy comunista, que sería peligrosísimo que un comunista llegue a administrar Cuenca, y alentaba además con mis propias conversaciones en los medios que yo decía que era del ML que era el Movimiento Popular Democrático, entonces los que sabían de política decían... pero cómo vas a decir eso, en la campaña no puedes contar tu vida, sí, ya perdiste hermano..., no, en Cuenca nadie va a votar por un comunista (...) pero en la segunda campaña no me decían comunista, me decían neoliberal, (...) el otro momento es porque habíamos tenido mucha presencia en los primeros años, en la primera alcaldía, en modificar toda la estructura política-administrativa en el municipio, en haber creado las empresas, en haberles sincerado, sin demagogias de que estar del lado de los pobres es defender justamente que los que más tienen plata tienen que pagar (Entrevista F. Cordero, mayo de 2007).

En el expediente se menciona la constitución de una empresa de Gestión del área del Centro Histórico, sin embargo, esta empresa, como tal, no se logra concretar, sino, como lo analizamos antes, se establece la Fundación El Barranco, para ejecutar el Megaproyecto El Barranco. Una de las críticas más fuertes sobre la gestión del patrimonio, hacia la alcaldía de Cordero, es que no se concretó el Plan de Gestión y que se suprimió la dirección del Centro Histórico<sup>40</sup>. En el expediente se señala que el Plan de Gestión estaba en ejecución, sin embargo, en la visión coincidente de algunos profesionales y técnicos con los que conversamos, este plan no se hizo realmente, lo que permitió un manejo, hasta cierto punto discrecional del propio alcalde, sobre las áreas a intervenir. Lo curioso es que las intervenciones sobre bienes patrimoniales públicos que se realizan en la época de Cordero, como la del Parque Calderón, y los parques San Sebastián y San Blas, o la Catedral Vieja, no fueron objeto de mayor controversia. Es, más bien, en la siguiente administración, a partir de las nuevas intervenciones sobre sitios emblemáticos como la Plaza de las Flores o la Plaza Santo Domingo, que se generaron disputas acaloradas tanto de la ciudadanía a través de los medios de comunicación, como del propio Instituto Nacional de Patrimonio Cultural, quien tuvo que llamar la aten-

---

40 Entrevista F. Pauta, abril de 2009.

ción al Municipio sobre el respeto del carácter patrimonial de la ciudad, que no puede dar lugar a intervenciones improvisadas.

Una visión desde dentro<sup>41</sup> propone que son los proyectos de intervención sobre patrimonio los que deben tener enfoques multidisciplinares. Eso no implica necesariamente tener una estructura burocrática en el Municipio, como la Dirección de Centro Histórico. Para la administración de Cordero, lo importante era tener una visión global de la planificación, entendida a la ciudad como un todo, donde el centro histórico es un núcleo importante. Este enfoque integral evita que se tengan manejos parcelados del Centro Histórico por un lado, y del resto de la ciudad, por otro, que a veces pueden resultar contradictorios. Además, los escasos recursos del Municipio no se podían destinar al pago de más burocracia.

### Los significados del patrimonio

En el expediente se define a Cuenca como el centro cultural, artesanal, universitario y turístico más importante del sur del Ecuador. Asimismo, se plantea que la iniciativa de Cuenca Patrimonio “se ha convertido en una ilusión movilizadora, una meta compartida de sus sectores público, privado y comunitario” (Pág. 49). La supuesta unanimidad que se crea alrededor de la idea de hacer de Cuenca Patrimonio Mundial, ha sido un aspecto bastante bien aprovechado por sus elites. El consentimiento de los sectores populares tugarizados en el centro histórico fue implícito. Ellos podían haber expresado alguna disconformidad exigiendo mejores condiciones de habitabilidad, pero esto fue impensable. De hecho, no se produjo, las condiciones fragmentadas y sin ninguna base de organización barrial lo hizo imposible. Las disputas giraron, más bien, entorno a la renovación de los mercados ubicados en el Centro, pero que no eran edificios patrimoniales, como el mercado 10 de agosto y el mercado 3 de noviembre. Tampoco se provocó una expulsión masiva de trabajadores informales. El Centro Histórico de Cuenca nunca los tuvo en abundancia. Las vendedoras que expendían productos en las afueras de los mercados fue-

---

41 Entrevista T. Orellana, mayo de 200. Entrevista A. Kennedy, abril de 2009.

ron reubicadas en los propios mercados remodelados, algunas de ellas, de esta manera, se “limpiaron” las aceras, aspecto que siempre ha preocupado sobremanera a las elites y su concepto de ornato (Kingman, 2006).

El patrimonio cultural tiene la aparente ventaja de ser un símbolo muy flexible que podía ser reivindicado por las elites aristocráticas que añoran símbolos de poder derivados de su identidad europeizante; o desde grupos emergentes de comerciantes alrededor de los mercados; o taxistas beneficiados por el incremento del turismo; o migrantes enriquecidos que se han hecho de propiedades en centro histórico; o por grupos de la burguesía empresarial que ven en el turismo una expectativa de enriquecimiento; o por elites académicas y culturales que se ven beneficiadas con recursos en sus proyectos; o por arquitectos restauradores que han visto incrementado su mercado de trabajo con la ola restauradora; o por políticos que ahora adquieren nuevas representaciones, incluso en el contexto de organizaciones defensoras del patrimonio a nivel internacional. Entonces, el proyecto patrimonial calza con un sinnúmero de intereses diversos pero puede ser presentado como un proyecto colectivo<sup>42</sup>. De ahí que este proyecto, casi unánime, puede muy bien significar una refundación de la ciudad, o el “año cero” para Cuenca, como lo recogía la prensa el día de la Declaratoria.

El problema es la implicación que tiene la expresión “casi unánime” porque aún las exclusiones persisten, y están veladas, por detrás, y tienen un carácter múltiple, pero al menos dos son claramente visibles y se relacionan directamente con el tema: los sectores tugurizados del centro, y los migrantes que han traído una nueva ola de construcción en Cuenca y sus alrededores, y que están siendo estigmatizados por las elites, aspecto que lo abordaremos más adelante.

### El “mal gusto” de los “cholos”

El incesante flujo migratorio transnacional, que ha caracterizado a la región desde la década de los ochenta y noventa, ha provocado transfor-

---

42 Entrevista F. Cardoso, abril de 2009.

maciones de dimensiones múltiples y complejas. Uno de estos cambios está relacionado con la arquitectura, el paisaje urbano y rural. Las remesas de la migración externa, tienen como un objetivo primordial, ser invertidas en la construcción de una vivienda para la familia de los migrantes que se queda en el lugar de origen, o para los mismos migrantes que deben permanecer más tiempo en el lugar de destino, para alcanzar a pagar, luego del costoso viaje de traslado, la construcción de la casa.

Según el propio expediente presentado ante la UNESCO, que analizamos anteriormente, uno de los principales riesgos para el patrimonio en el centro histórico lo constituyen, por un lado, los inmigrantes rurales que llegan a Cuenca debido a su “falta de apropiación cultural” y, por otro lado, las “intervenciones negativas” generadas por los recursos de los migrantes internacionales, tanto en el centro mismo como en los sectores rurales. En el expediente se sostiene que la dinamización del mercado de bienes raíces ocurrida en la década de los noventa “repercute no siempre positivamente en el Centro Histórico”. Es decir, el expediente deja entrever una definida posición respecto a la “arquitectura de los migrantes”.

Esta visión contrasta, de algún modo, a la expresada por el propio alcalde Cordero, quien dispuso la elaboración del expediente. Cordero (1986) años atrás reconocía que la tugurización había sostenido el patrimonio. También se contrapone a lo que señala el propio expediente, en otro apartado que, en un sentido similar reconoce que la permanencia de los habitantes del centro histórico, de extracción popular, fue lo que permitió que el centro no sea derruido, luego del abandono de sus elites.

Los arquitectos posicionados y los entendidos en el patrimonio, y en general las elites, califican las construcciones de los migrantes en la ciudad, o en los sectores rurales, como de “mal gusto”<sup>43</sup>.

La disputa se manifiesta en el campo de lo estético. Según Bourdieu (2000: 37) nada distingue más a las diferentes clases que la aptitud para adoptar un punto de vista estético sobre unos objetos constituidos estéticamente. De acuerdo a las diferentes clases se constituye lo legítimo y lo vulgar, el buen gusto y el mal gusto. Desde una lectura externa a Cuenca Klaufus (2005) ha interpretado este discurso de los arquitectos locales

---

43 Entrevista F. Cardoso, abril de 2009.

como una reacción por su posición social y profesional amenazada y su pérdida de monopolio en representaciones locales. Klaufus analiza cómo la denominada “arquitectura cuencana” se constituye en un medio a través del cual los sectores acomodados expresan su “buen gusto” en arquitectura y sus maneras sofisticadas. El aspecto rústico de la “arquitectura cuencana” se relaciona más con el apego hacia el entorno natural antes que con su vertiente vernácula, porque de lo que se trata precisamente es de distinguirse de lo popular, que es visto como una arquitectura humilde. Pero frente a esta corriente del *main-stream* se opone la “arquitectura de los migrantes”, *del underground*, que desafía visual y simbólicamente la hegemonía de la primera. Por tanto, a la “arquitectura de los migrantes” la ubica Klaufus dentro de la vertiente de la arquitectura vernácula o popular, sobre todo, por ser resultado de un autodesarrollo, antes que por los materiales empleados, puesto que no usa materiales tradicionales.

En contraposición, los arquitectos cuencanos sostienen que esta arquitectura es fruto de una “ruptura cultural” a consecuencia de la migración, o que representa la “falta de una vertiente cultural fuerte” porque es consecuencia de migrantes transnacionales que han perdido su identidad. Algunos arquitectos denominan a este tipo de construcción “casas por correspondencia” (Páez, 2008), así hacen alusión a que muchos migrantes envían a sus familiares los modelos de las casas que luego son ejecutadas por arquitectos no establecidos o por maestros de obra hábiles de la región.

Estos profesionales se muestran absolutamente preocupados por el cambio en el paisaje rural. Sin embargo, estos discursos desconocen que un proceso similar se provocó cuando se produjo el denominado afrancesamiento de Cuenca, sin que intermedie migración laboral alguna, sino a través del contacto por viajes y por la fuerte influencia cultural que ejercía Europa, los cuencanos trajeron mucho de esta arquitectura y conformaron un sincretismo que, al cabo de muchos años, fue considerado patrimonio mundial.

Según Bourdieu (2000: 173) el gusto –bueno o malo– “es la propensión y aptitud para la apropiación (material y/o simbólica) de una clase determinada de objetos o de prácticas enclasadadas y enclasantes”. De acuerdo con esto, el “buen gusto” de los “nobles” y el “mal gusto” de los cholos constituyen expresiones de imaginarios racializados y clasistas que

aún circulan en la sociedad cuencana. Sin embargo, para estos discursos expertos, el afrancesamiento de Cuenca no significó una ruptura cultural, como si lo representa la “arquitectura de los migrantes” sino, más bien, una suerte de continuidad<sup>44</sup>

La ruptura cultural que provoca la migración es una forma pesimista de entender los procesos de globalización internacional en el ámbito de la cultura (Klaufus, 2005). Otras visiones hablan de la posibilidad de construir culturas híbridas que vuelven indistinguibles las expresiones culturales elitistas y las étnicas (García Canclini, 1995) en contextos de desterritorialización y globalización (Appadurai, 1991). De cualquier forma, es innegable que los migrantes están impregnando sus huellas en el escenario arquitectónico y que un proceso tan profundo, como el experimentado en la región sur, no puede ser ocultado, invisibilizado o estigmatizado. La estigmatización a toda la cultura “de la migra” o de “los residentes” se expresa en multiplicidad de formas y prácticas. En ciertas instituciones educativas que no quieren “contaminarse” con los hijos de “los residentes”, por ejemplo, se impide que ingresen a través de formas sutiles de hacer que ambos padres estén presentes en el momento de la matrícula o en reuniones periódicas de colegios. Esto ha llevado a que haya otros colegios que se “especialicen” en dar educación a los chicos que tienen uno o sus dos padres en el extranjero, acabando en una auténtica segregación social. En el uso de los espacios públicos también se expresan prácticas cuando, por ejemplo, los jóvenes de las elites tradicionales abandonan estos espacios apenas empiezan a ser frecuentados por “la migra”. Esta estigmatización provoca que estos muchachos formen grupos que se constituyen casi en *ghettos* o pandillas juveniles, que han provocado conflictos por sus enfrentamientos<sup>45</sup>. Sin embargo, debido al largo y profundo proceso de diferenciación étnica entre las propias comunidades campesinas de la región, los familiares que se quedan están expuestos a prácticas discriminatorias dentro de la propia familia migrante que, al volverse propietaria, reproduce el segregacionismo al interior de su comunidad (Carrasco, 1998b). Precisamente es la ostentación, la rivalidad y los símbolos “bur-

---

44 Entrevista F. Cardoso, abril de 2009.

45 Entrevista F. Cardoso, abril de 2009.



dos” de poder, en las construcciones de los migrantes, lo que tanto molesta a los críticos de la “arquitectura de los migrantes”.

La profunda heterogeneidad social que ha existido en la región, originó una migración laboral transnacional sostenida desde los ochenta. La heterogeneidad en los estilos arquitectónicos que rechazan las elites profesionales y culturales cuencanas, no es sino la expresión, en el ámbito visual y simbólico, de ese proceso de expulsión de campesinos y artesanos empobrecidos, luego “transterrados”, “desterritorializados”, que retornan para imponer su imagen urbana y arquitectónica en el paisaje local, bajo nuevos conceptos de hibridación cultural. Mientras en el s. XIX e inicios del XX, la homogeneidad impresa en la arquitectura del Centro Histórico ocultaba una segregación de los sectores subalternos, y se correspondía perfectamente con la estratificación y la jerarquía social; a fines del s. XX la heterogeneidad de estilos arquitectónicos en el paisaje local y regional, muestra una voluntad de expresión de sectores emergentes que pugnan por volverse visibles.

## Conclusiones

La cultura y el Estado han sido considerados arenas propicias en las que se constituye la hegemonía. Los dominantes y dominados no solo tienen culturas distintas, sino que comparten algunos signos culturales que pueden ser apropiados o contestados, según el caso (Lagos, 1993, Hebdige 1993). Hemos examinado cómo la arquitectura y la patrimonialidad se constituyen en escenarios de disputas y representaciones encontradas. La “comunidad imaginada” cuencana, por una parte, celebra la patrimonialidad pero, por otro, estigmatiza y discrimina la cultura de los migrantes.

Asimismo, hemos advertido un esfuerzo sistemático y consistente de construcción de esta comunidad imaginada como una estrategia de distinción de los cuencanos que les permite posicionarse mejor en el escenario del Estado nacional y en el internacional. “Cuenca Atenas” del Ecuador y “Cuenca Patrimonio de la Humanidad” han sido dos estrategias de esta naturaleza, en dos momentos históricos distintos; la primera privilegió el escenario nacional, la segunda apostó por el escenario global,

pero ambas responden al mismo proceso de distinción. Mientras en el centro del Estado-nación se delineaban y exaltaban los símbolos de la nación, en las regiones y localidades se iban construyendo imaginarios de distinción e identidad regional o local, que frecuentemente se contraponían con una identidad nacional. La construcción de la nación ecuatoriana, ha implicado procesos de exclusión regional porque ha estado frecuentemente asociada al centralismo del Estado, posicionado en el centro de la nación, Quito. La patrimonialidad de Cuenca, de todas formas, venía a abonar a la edificación de este viejo espíritu de la nación, sin embargo, primero abonaba a la construcción de la cuencanidad.

Realmente, una vez fracasada la disputa por establecerse como un centro hegemónico, la estrategia de Cuenca y la región, de posicionamiento dentro de la nación, cambió hacia la construcción de imaginarios de distinción, que le permitieran negociar y establecerse en mejores condiciones frente al centralismo de Quito y a la presencia económica fuerte de Guayaquil. Desde fines de s. XIX e inicios de s. XX, coincidiendo con la pérdida de importancia política de la región, se hacen esfuerzos por desafiar la hegemonía establecida, a través de la construcción de imaginarios de Cuenca como la cuna de la cultura y de la intelectualidad, que alimentaba el mito de “la Atenas del Ecuador”. Imaginarios que, sin duda, se han visto reavivados con la Declaratoria de Cuenca Patrimonio de la Humanidad.

La distinción no solo fue de cara al Estado nacional, también lo fue hacia adentro, al interior de la comunidad. La distinción se expresa aún en fronteras raciales con el subterfugio del “buen gusto” de los “nobles” y el “mal gusto” de los “cholos”. Sin embargo, la “arquitectura de los migrantes” constituida en una expresión híbrida, desafía las representaciones establecidas. Por su parte, el gobierno local quiso expresar, aún en el ámbito cultural, una propuesta incluyente en la renovación del patrimonio, pero terminó por verse atrapado por las trampas del propio Estado-nación, que tendía a descomponerse.

## Bibliografía

- Anderson, Benedict (2000). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y difusión del nacionalismo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Appadurai, Arjun (1991). Global Ethnoscapes. Notes and Queries for a Transnational Anthropology.
- Bourdieu, Pierre (1985). *Qué significa hablar*. Madrid: Ediciones Akal, S.A.
- (1991). *El sentido práctico*, Madrid: Taurus.
- (2000). *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. Buenos Aires: Taurus.
- Brownrigg, Leslie Ann (1972): *The Nobles of Cuenca: The Agrarian Elite of Southern Ecuador*. Tesis de Doctorado (inédito), Universidad de Columbia.
- Caldas, Francisco (1983) [1849]. “Cuenca”. *Compilación de crónicas, relatos y descripciones de Cuenca y su provincia*. Cuenca: Banco Central del Ecuador.
- Cárdenas, María Cristina (2004). “Construyendo el Estado nacional desde la Región. El Progresismo Azuayo del s. XIX”, pp.67-92, en *Estado, Nación y Región IV Congreso Ecuatoriano de Historia*. Guayaquil: Archivo Histórico del Guayas.
- Cardoso, Fausto (2008). “Cuenca, nueve años en la lista del Patrimonio de la Humanidad”, pp.268-287. *Facultad de Arquitectura 50 años*. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Carrasco, Adrián (1996). “Nada te turbe, nada te espante: Cuenca en trescientos metros tugarizados”. *Estudios, crónicas y relatos de nuestra tierra*. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- (1998 a). “Cuatro esquinas desde donde mirar a Cuenca”. *Cuenca de los Andes*. Cuenca: Municipalidad de Cuenca-Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- (1998 b). “De este lado de la frontera: las otras caras de la migración”. *Cuenca de los Andes*. Cuenca: Municipalidad de Cuenca-Casa de la Cultura Ecuatoriana.

- Carrasco, Adrián y Claudio Cordero (1982). “Testimonio de la transición de una sociedad patriarcal a la sociedad burguesa en Cuenca: La escoba”, pp.233-308, en *Ensayos sobre Historia Regional, La región centro-sur*. Cuenca: IDIS-Universidad de Cuenca.
- Cordero, C, L. Achig y A. Carrasco (1989). “La región Centro-Sur”, pp. 15-36, en *La sociedad azuayo-cañari: pasado y presente*, Leonardo Espinoza compilador. Quito: IDIS-El Conejo.
- Cordero Íñiguez, Juan (1998). “Nuestra Primera Historia”. *Cuenca de los Andes*. Cuenca: Municipalidad de Cuenca-Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Cordero C., Fernando y Fernando Pauta (1986). “Un problema habitacional en Cuenca. Una reflexión sobre el centro histórico” en Ecuador Debate. Quito: CAAP.
- Cordero Cueva, Fernando (1993). “La cuadrícula en la ciudad hispanoamericana, un modelo urbano permanente: el caso de la ciudad de Cuenca, Ecuador”, en *500 años: Historia, actualidad y perspectiva*, Cuenca: Universidad de Cuenca.
- (2004). *Informe de labores 2000-2004. Cuenca... una ciudad en serio*. Cuenca: Gobierno local 1996-2004.
- Crespo Toral, Hernán (1998). “Cuenca de los Andes” *Cuenca de los Andes*. Cuenca: Municipalidad de Cuenca-Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Crespo, María Rosa (1996). “Una interpretación para la cultura de Cuenca y su región”. *Estudios, crónicas y relatos de nuestra tierra*. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Consulcentro (1985). *Plan de Renovación Urbana de El Barranco, Síntesis*. Cuenca: Subdirección Patrimonio Cultural del Austro - Banco Central del Ecuador.
- Cuvi, María (2003). “Disonancias entre las elites empresariales a principios del s. XXI” pp. 277-317, en *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina*, Víctor Bretón y Francisco García comp, Icaria.
- Espinosa, Pablo y Ma. Isabel Calle (2002). *La cité cuencana. El afrancesamiento de Cuenca en la época republicana*. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- García Canclini, Néstor (1995). *Hybrid Cultures: Strategies for Entering and Leaving Modernity*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995. 328 pp.

- Guibernau, Montserrat (1998). *Los Nacionalismos*, Barcelona: Ariel.
- Hebdige, Dick (1993). "From Culture to Hegemony" pp.357-367 in *The Cultural Studies. Reader*, edited by Simon During. London: Routledge.
- Hill, Michael D. (2007). "Contesting Patrimony: Cusco's Mystical Tourist Industry and the Politics of Incanismo", *Ethnos*, vol. 72:4, (pp. 433-460), 776. Missouri: Drury University, Springfield, USA.
- Hirschkind, Lynn (1980). *On Conforming in Cuenca*, Tesis de Doctorado. Wisconsin: Universidad de Wisconsin, Madison.
- Hobsbawm, Eric (2000). *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Barcelona: Biblioteca de Bolsillo.
- Jaramillo, Carlos (1998). "La ciudad que se deja querer". *Cuenca de los Andes*. Cuenca: Municipalidad de Cuenca-Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Jaramillo, Diego y Sebastián Astudillo (2008). "Análisis de los inventarios del patrimonio cultural edificado en la ciudad de Cuenca", pp. 222-255, *Facultad de Arquitectura 50 años*. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Jokisch, Brad D. (2001). "Desde Nueva York a Madrid: tendencias en la migración ecuatoriana" pp. 59-84, en *Ecuador Debate* No. 54. Quito: CAAP.
- Kennedy, Alexandra (2008). "Valoración y conservación del patrimonio edificado de Cuenca" pp. 200-221, *Facultad de Arquitectura 50 años*. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Kingman, Eduardo (2006). *La ciudad y los otros. Quito 1860-1940. Higiene, ornato y policía*. Quito: Flacso - Universitat Rovira I Virgili.
- Klaufus, Christien (2005). "*Bad taste in architecture. Discussion of the popular in residential architecture in southern Ecuador*". Netherlands: Utrecht University.
- Knight, David B. (1982). "Identity and Territory: Geographical Perspectives on Nationalism and Regionalism". *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 72, No. 4, pp. 514-531 Association of American Geographers. <http://www.jstor.org/stable/2563201>. Accessed: 10/07/2008.
- González, Iván (1998). "Los Barrios de Cuenca". *Cuenca de los Andes*. Cuenca: Municipalidad de Cuenca-Casa de la Cultura Ecuatoriana.

- Lagos, Maria L. (1993). "We Have to Learn to Ask: Hegemony, Diverse Experiences, and Antagonistic Meanings in Bolivia" in *American Ethnologist*, Vol. 20, No. 1, (Feb., 1993), pp. 52-71, Blackwell <http://www.jstor.org/stable/645412>, Accessed: 05/05/2008
- Lloret, Antonio (2006). *Crónicas de Cuenca. Tomo V. La Cultura*. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Lomnitz, Claudio (2001). "Center, Periphery, and the Connections between Nationalism and Local Discourses of Distinction" in *Deep Mexico. Silent Mexico. An Anthropology of Nationalism*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Maignushca, Juan y Liisa North (1991). "Orígenes y significado del Velasquismo: lucha de clases y participación política en el Ecuador, 1920-1972", en *La Cuestión Regional y el Poder*, Rafael Quintero, Ed. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Malo, Claudio (1993). "Introducción" pp. 11-45, en *Antología de La Escoba*, Cuenca: Universidad de Azuay.
- (1998). "Cultura popular en Cuenca". *Cuenca de los Andes*. Cuenca: Municipalidad de Cuenca - Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Mancero, Mónica (2005). "Características de la nueva fase migratoria internacional desde la ciudad de Cuenca", pp.109-183, en *Tendencias y efectos de la emigración en el Ecuador*, Giuseppe Solfrini, editor, Vol. I. Quito: ALISEI.
- Martínez, Gerardo (1996). "Los cañaris, un pueblo de historia diferente". *Estudios, crónicas y relatos de nuestra tierra*. Cuenca: Universidad de Cuenca.
- Moldstad, Gro. Matilde (1996). *Guardiana de la Fe, Oposición religiosa y negociación de identidad. Los Nobles de Cuenca*. Quito: Abya Yala.
- Municipalidad de Cuenca (1998). "Propuesta de inscripción del Centro Histórico de Cuenca, Ecuador en la lista de patrimonio mundial", Cuenca.
- Páez, Oswaldo (2008). *Solo cenizas hallarás. Ensayo sobre el patrimonio arquitectónico de Cuenca y su región*. Cuenca: Editorial Puño y Letra.
- Palomeque, Silvia (1989). "Historia económica de Cuenca y sus relaciones regionales", pp.127-158, en *La sociedad azuayo-cañari: pasado y presente*, Leonardo Espinoza compilador. Quito: IDIS - El Conejo.

- Poole Deborah, (2000). *Visión, raza y modernidad. Una economía visual del mundo andino en imágenes*. Lima: Sur Casa de Estudios del Socialismo.
- Quintero, Rafael y Erika Silva (1990). *Ecuador: Una nación en ciernes*, Quito: Flacso.
- Sayer, Derek (2002). “Formas cotidianas de formación del Estado: algunos comentarios disidentes acerca de la hegemonía” pp. 227-238, en *Aspectos cotidianos de la formación del Estado. La revolución y la negociación del mando en el México moderno*. México: Ediciones Era.
- Vintimilla, María Augusta (1998). “Algunas voces de la poesía cuencana”. *Cuenca de los Andes*. Cuenca: Municipalidad de Cuenca - Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Diario *El Mercurio*, ediciones noviembre y diciembre de 1999. Cuenca: Consultas en la Hemeroteca del Diario *El Mercurio*.
- Archivo consultado: CLT/WHC/NOM 484-485-486. Cuenca (Ecuador) No. 863. *World Heritage Center*. Paris: UNESCO. Revisados en junio de 2009. Internet: [www.unesco.org](http://www.unesco.org)

# Guayaquil en los años 50. Irrupción populista, auge económico y poder oligárquico

Felipe Burbano de Lara<sup>1</sup>

La década de los años cincuenta representa un período contradictorio para los grupos de poder guayaquileños. La ciudad vio el nacimiento de Concentración de Fuerzas Populares como un partido que provocó un profundo cambio en la configuración de la escena política local, con amplias repercusiones sociales. La fuerza alcanzada por CFP, que se extendió a las décadas siguientes, se manifestó no solo en su potencia para disputar políticamente el espacio de la ciudad, generar permanentes conflictos con los gobiernos centrales, ahondar las distancias regionales en el marco del Estado nacional; sino también por su capacidad para organizar a los sectores urbano-marginales y movilizarlos desde una retórica nueva, que se propuso romper con todas las ideologías foráneas en el Ecuador. Se trata, pues, de una suerte de revuelta de las periferias urbanas en contra de los grupos de poder local y nacional –las famosas trincas, en su lenguaje– ancladas en un pasado denunciado como feudal y colonial, pero con una gran capacidad para controlar e influir en el Estado.

Si en el ámbito político local y regional la situación de Guayaquil cambió drásticamente con el apareamiento de CFP, en la escena estatal la situación es de estabilidad política y prosperidad económica. La turbulencia de la política local guayaquileña contrastó con lo que ocurrió a nivel nacional. Entre 1948 y 1962, el país vivió un inusual período de continuidad de gobiernos civiles. Tres presidentes se sucedieron de manera or-

---

1 Profesor-investigador de FLACSO-Ecuador.



denada en el poder, como no había ocurrido desde la época de los gobiernos plutocráticos. Fue una década en la cual las elecciones se afirmaron y reconocieron como mecanismo legítimo de ascenso y transferencia del poder. En muchos sentidos, también fueron años de innovación ideológica y modernización de las elites, sobre todo serranas. El país vio una reactualización del liberalismo ecuatoriano, que produjo no solo un clima de tolerancia y pluralismo durante el gobierno de Plaza, sino que, además, vinculó, por primera ocasión, la democracia al desarrollo. También fue testigo de una actualización del pensamiento conservador que reorientó sus concepciones políticas hacia una visión social y moral del Estado, tras aceptar la inevitabilidad del Estado laico. En este contexto, el populismo marcó una suerte de continuidad con el pasado, pero también actualizado desde su expresión más local, el CFP de Guevara Moreno en Guayaquil. En lo político, la década de los cincuenta tiene como marca profunda la crisis del liberalismo tradicional tras la revuelta del 28 de mayo en Guayaquil, que inauguró un fallido experimento de gobierno progresista. Quizá los años cincuenta sean hijos de la frustración que produjo el fracaso de esa revolución tan original en la que estuvieron juntos, como se ha repetido, “el rojo con el conservador, el fraile con el soldado, la mujer y el hombre, el universitario y el obrero” (Velasco Ibarra, citado por Cueva: 1988: 60); pero que no dejó sino inestabilidad, vacío político, y un gran malestar social en Guayaquil, epicentro de la revuelta.

El paréntesis democrático estuvo acompañado, en el campo de la economía, por un período de aumento de las exportaciones, un crecimiento de la producción nacional y una expansión de la inversión pública, como no se habían producido desde la primeras dos décadas del siglo XX con el *boom* cacaotero. El motor de este auge fue el cultivo y la exportación de banano. Los años cincuenta son importantes para los grupos económicos de Guayaquil porque hicieron posible una reinserción de la economía regional en el mercado mundial, luego de años de no haber encontrado el camino para alcanzar ese objetivo. Fue una década de un gran fortalecimiento del modelo agro exportador, cuyo anclaje se encontró en la economía regional de la costa. Como lo han destacado la mayoría de estudios sobre la época, el *boom* bananero encontró a los grupos económicos de Guayaquil en una posición muy favorable para hacer de ese ciclo expan-

sivo un momento de auge y consolidación de su poder. En ese extraño lenguaje regional de la época, se dirá que Guayaquil se reafirmó, una vez más, como la “capital económica” del Ecuador.

En este contexto, uno de los temas que adquiere especial interés para este trabajo es la comprensión e interpretación histórica de la naturaleza del poder oligárquico guayaquileño. Quizá no hay otro término, como el de “oligarquía”, que haya encontrado una continuidad tan grande en el discurso político del Ecuador. La oligarquía se convirtió por esos años en el gran símbolo del poder en el país, de un poder concentrado en un grupo minoritario, denunciado como opresor de las grandes mayorías desheredadas, y como encarnación de los males de la patria. Tanto la izquierda como el populismo la convirtieron en el blanco de sus ataques; contra esa oligarquía se enfilaron las críticas del poder y la dominación. En este trabajo intento ir, todavía de modo preliminar, más allá de esas imágenes discursivas poderosas sobre la oligarquía, construidas, sobre todo, desde el lenguaje populista, para indagar la práctica de las elites guayaquileñas alrededor de la beneficencia. Como se verá en la parte final del texto, a partir de su orientación benefactora, la identidad de las elites adopta el signo de la generosidad y la solidaridad. La beneficencia tiene una larga historia en Guayaquil y pareciera formar parte de la identidad social de las elites, como una práctica de responsabilidad social, de “voluntarismo silencioso”, que los une con los menesterosos. Su existencia, como una práctica institucionalizada, se remonta a fines del siglo XIX. Surge, según los testimonios recogidos en entrevistas, como una respuesta de los grupos de poder local a la ausencia del Estado y a las necesidades sociales de la ciudad.

La beneficencia tiene muchas dimensiones, todas ellas intrigantes para descubrir la naturaleza de la llamada oligarquía: liga, por ejemplo, el poder económico con una preocupación por lo social; configura un espacio de cohesión, al menos hasta los años 50, de un conjunto de familias tradicionales guayaquileñas preocupadas por la beneficencia; y constituye, sobre la defensa de la Junta de Beneficencia de Guayaquil, una instancia desde donde se afirma la autonomía de la ciudad frente al poder central. Este trabajo intenta hacer una primera aproximación al poder oligárquico con el fin de entender mejor la naturaleza social y política de este grupo, y así entender, también, mejor las formas de contestación a su poder.

El trabajo forma parte de una reflexión más amplia sobre la historia política de Guayaquil, que intenta explicar, en la transición del siglo XX al XXI, la emergencia de un poderoso movimiento autonomista que ha convertido a la ciudad en el principal espacio de un proyecto político de modernización. Los años 50 son importantes para entender lo que eclosionó unas décadas más tarde. Los contrastes no pueden ser más claros y reveladores. Si en la década de los cincuenta la oligarquía gozaba de una enorme influencia sobre el Estado, en cambio su control sobre el gobierno y la sociedad local se vio seriamente afectado. Desde fines del siglo XX, la situación pareció darse la vuelta: ejerce una pobre capacidad de influencia sobre el Estado, pero controla ampliamente el poder local.

Rastrear los elementos que configuran el poder de la llamada “oligarquía”, analizar cómo evolucionan en el tiempo, cómo influyen en la configuración del Estado y de la nación, de la ciudad; entender sus impulsos modernizadores y su conservadorismo social, son algunos de los temas que se plantea la investigación de más largo plazo. Este trabajo constituye un acercamiento a esa problemática en la década de los cincuenta<sup>2</sup>.

---

2 El punto de partida de mi definición de oligarquía son los trabajos clásicos de Guerrero y Chiriboga en los años 80 sobre las haciendas cacaoteras, enriquecidos por una serie de otras investigaciones (Quintero, 1997; Crawford, 1980; Pineo, 1994; Maiguascha y North, 1991). La sociología latinoamericana usó el concepto para definir a un tipo específico de grupo dominante en sociedades dependientes y no plenamente capitalistas. Se lo caracterizó como un grupo a mitad de camino entre la elite terrateniente de origen colonial y la burguesía moderna vinculada al desarrollo de la industria (Bourricaud, 1970; Favre, 1970; Torres Rivas, 2007; Cueva, 1988; Touraine, 1978). El origen de la oligarquía ecuatoriana se halla vinculado a la incorporación de la economía regional de la costa al mercado mundial como productora de cacao desde fines del siglo XIX. El momento de auge se produjo en las dos primeras décadas del XX. El núcleo original de la oligarquía lo constituían no más de 20 familias, con fuertes lazos de parentesco entre ellas, que llegó a concentrar el 70% de la tierra en los distritos cacaoteros del país (Chiriboga, 1983). A la oligarquía le define no solo una modalidad particular de acumulación de riqueza, sino el conjunto de redes sociales que articula a partir del parentesco y que constituyen una fuente generadora de “capital social”. A estos dos elementos, subrayados por la sociología latinoamericana y ecuatoriana, agregaré uno más para rastrear el poder de este grupo: su vocación hacia la beneficencia, tema que abordo en la tercera parte del trabajo.

## La irrupción de CFP

La irrupción de “Concentración de Fuerzas Populares. Partido del Pueblo Ecuatoriano”<sup>3</sup> a fines de los años cuarenta en la escena guayaquileña, pone fin al predominio liberal y oligárquico sobre la política de la ciudad. A la vez, representa la emergencia de una nueva elite política, de extracción social heterogénea, con un estilo de retórica y práctica volcadas hacia la incorporación del “pueblo bajo” a la vida local, regional y nacional. Hay cinco características de CFP que le convirtieron en un partido único en los años cincuenta: a) la naturaleza social e ideológica del grupo intelectual que lo formó, con Carlos Guevara Moreno a la cabeza; b) la retórica que usó para interpelar a los sectores populares y denunciar a los grupos de poder; c) la forma de organización y movilización de sus bases sociales; d) la utilización del municipio como parte de una bien organizada maquinaria clientelar; y e) su capacidad para cuestionar la política nacional desde una dimensión local y regional, que profundizó el clivaje centro/periferia sobre el cual se ha constituido la estructura estatal ecuatoriana. CFP marcó, de manera profunda, la identidad, los estilos de movilización y las formas de lucha y liderazgo político vinculadas con los sectores populares de Guayaquil, al menos hasta inicios de la década de los noventa<sup>4</sup>. Veamos algunos aspectos esenciales de las cinco características mencionadas.

Los estudios que se han interesado por CFP no han sido muy precisos a la hora de establecer el origen social de los integrantes del grupo fundador. John Martz los define como jóvenes provenientes, con pocas excepciones, de “la pequeña burguesía rebelde contra las tradicionales elites económicas y políticas” (Martz, 1989: 345). Quintero y Silva han puesto más bien el énfasis en su origen de clase; según los dos autores, la mayoría de sus fundadores provenían de la clase terrateniente costeña (Quintero y Silva, 1991a: 88). Amparo Menéndez, cuyo estudio sigue siendo el más completo sobre CFP, solo los describe como un grupo heterogéneo en tér-

---

3 Así se lo denominó en la primera Convención Nacional del partido, efectuada en julio de 1950.

4 Muchas de las características señaladas acompañan al partido a lo largo de su prolongada vida política. Resulta sorprendente, por ejemplo, que los Diez Puntos Doctrinarios de CFP, elaborados en la primera convención del partido, se hayan ratificado, sin modificaciones, casi tres décadas más tarde por la Convención Ordinaria efectuada en julio de 1977.

minos ideológico, aunque insinúa claramente que sus orígenes sociales también eran diversos (Menéndez-Carrión, 1986: 277-288).

En realidad, se trató de un grupo heterogéneo en el que intervinieron personas de clase alta y clase media, ex dirigentes comunistas, jóvenes liberales, y simpatizantes, hasta entonces, del velasquismo, como el propio Guevara Moreno<sup>5</sup>. Las imágenes que se tienen de ellos en Guayaquil los identifica, en tanto grupo, como personas de la clase media sin mayores vínculos sociales y familiares con la oligarquía, no pertenecientes al bloque de poder (Entrevista # 6). Quizá esa imagen, que los describe de manera imprecisa, se deba a que en los años 50, si bien la sociedad guayaquileña seguía siendo muy cerrada y polarizada, había experimentado una división de sus elites políticas como consecuencia del 28 de mayo de 1944. Ese acontecimiento marcó la derrota final del liberalismo de raíces oligárquicas, y abrió el espacio político para la emergencia de nuevos grupos politizados, la mayoría de ellos, sin embargo, vinculados al velasquismo. Este breve antecedente es importante porque el denominador común del grupo fundador de CFP fue su voluntad decidida de ruptura con los círculos liberales tradicionales (Entrevista # 3). El origen de CFP se inscribió en las luchas velasquistas que siguieron a la revuelta del 28 de mayo, cuyo epicentro fue precisamente Guayaquil<sup>6</sup>. Su antecedente organizativo es la Unión Popular Republicana (UPR), formada por el político guayaquileño Rafael Mendoza Avilés en 1944. La UPR (Uperra, como se la conocía popularmente) gracias a gestiones directas de Guevara Moreno, entonces ministro de Gobierno, apoyó la ratificación de Velasco Ibarra como presidente de la República por la Asamblea Constituyente de 1946, convocada por él luego de haberse proclamado dictador. A partir

---

5 La figura descollante de CFP fue Guevara Moreno, quien provenía de una familia de “modestos recursos”. (Martz, 1989: 332). Guevara Moreno se destacó durante su juventud como líder estudiantil de izquierda; años más tarde, integró las Brigadas Internacionales en la Guerra Civil española (1989: 332- 333). Adquirió notoriedad política como ministro de Gobierno en la segunda presidencia de Velasco Ibarra (1944-1947). Se le atribuye ser uno de los organizadores del autogolpe de Velasco en 1946 que puso fin a las veleidades izquierdistas del gobierno surgido de La Gloriosa. Su figura carismática, su capacidad organizadora y su vocación de lucha son subrayadas como cualidades políticas suyas.

6 Para entender el significado de La Gloriosa y el proceso posterior sugiero los libros de Carlos de la Torre (1993) y Patricio Moncayo (2008).

de ese hecho político surgió una estrecha relación entre Guevara Moreno y Mendoza Avilés que les llevará más tarde a sustituir a UPR por CFP.

Desde comienzos de los años treinta, el velasquismo se convirtió en la contraparte del liberalismo guayaquileño vinculado a los grupos oligárquicos. La lucha entre esas dos fuerzas estuvo simbolizada en la profunda enemistad personal y política de Velasco Ibarra con Arroyo del Río<sup>7</sup>. De la mano de Velasco emergieron las figuras que se convertirían en una nueva opción de liderazgo político en Guayaquil. Nombres como los del propio Guevara Moreno, Mendoza Avilés, Pedro Menéndez Gilbert surgen a la vida política vinculados al velasquismo. La irrupción de CFP representa la continuación del proceso abierto por Velasco, pero en un momento de mayor vacío de liderazgo político en el Ecuador, después del fracaso de La Gloriosa, la posterior proclamación de Velasco Ibarra como dictador, su destitución en 1946 por el golpe militar del coronel Mancheno, y la caída de éste en 1947. Se trata de un vacío de todos los partidos y tendencias políticas involucradas en La Gloriosa: del liberalismo tradicional, del propio Velasco, de los socialistas y comunistas –muy golpeados después del 46– y hasta de los propios conservadores.

La incursión de CFP hay que ubicarla también en el marco de una sociedad “marcada fuertemente por una serie de discriminaciones fundadas en el dinero y en el apellido” (Entrevista # 10). Hay la imagen de que la nueva elite política, en realidad, procura abrir un espacio a la clase media guayaquileña, hasta entonces, excluida de la política y la estructura de poder local. Uno de los fundadores del partido, citado por Amparo Menéndez-Carrión, destaca como uno de los logros de CFP haber tenido la valentía de desafiar a la oligarquía y a sus trincas, y con ello haber abier-

---

7 Arroyo del Río es la figura más destacada del liberalismo oligárquico después de la Revolución Juliana. Entre fines de los años 20 y durante los 30 fue propuesto, varias veces, como candidato a la presidencia por el Partido Liberal. En 1935 fue nombrado Director Supremo del Partido Liberal, y en 1939 nominado candidato por el partido a la presidencia. Arroyo del Río no provenía de las familias oligárquicas guayaquileñas (su padre era de origen colombiano); se destacó como un jurista notable, vinculado a compañías extranjeras, y como rector de la Universidad de Guayaquil (Avilés Pino, 2004). Como hecho anecdótico, cabe señalar que en 1929, Arroyo del Río expulsó de ese centro universitario a Carlos Guevara Moreno, entonces un activista de izquierda, por haber protagonizado incidentes entre el Facultad de Derecho y la Facultad de Medicina, considerada esta última como una escuela de la clase alta (Menéndez Carrión, 1986: 272; entrevista # 2).

to un espacio para la clase media (Menéndez-Carrión, 1986: 276). Con esta visión comparten muchos observadores actuales de la sociedad guayaquileña. Al grupo fundador de CFP se lo considera como “un sector de clase media que no tiene cómo entrar al sistema, que tiene las puertas cerradas, que está pegado a la oligarquía, que ha construido su posición, de alguna manera, dependiendo del sistema, pero el sistema es demasiado cerrado como para dejarlos entrar; ellos abren el sistema” (Entrevista # 10). Lo interesante del proceso guayaquileño, sin embargo, es que la clase media irrumpe en la política en el contexto de una sociedad altamente polarizada en términos sociales y económicos. Catherine Conaghan sostiene que el auge exportador del cacao dejó una huella definitiva sobre la estructura de clases guayaquileña y costeña (Conaghan, 1988: 34). Una de esas huellas fue precisamente la dificultad de los sectores medios para configurar un sistema de valores propio, diferenciado del ámbito de dominio oligárquico, a través del cual pudieran afirmar su autonomía; siempre mantuvieron una posición dependiente y subordinada (Maignascha, North, 1991). Pero el problema parece más complejo. Como lo hace notar la propia Amparo Menéndez, la clase media requería del apoyo de las masas urbanas, al menos en términos electorales, para ingresar al sistema (Menéndez-Carrión, 1986: 276). La apertura del sistema a favor de las clases medias resulta ambigua y requiere mayores exploraciones. Lo que ocurrió ciertamente en Guayaquil fue la apertura del campo político gracias a la incursión de una nueva elite, pero difícilmente se puede sostener que CFP generó nuevas condiciones para la expansión de la clase media guayaquileña. La retórica cefepista no interpelaba a los grupos medios ni daba prioridad a sus demandas sociales y económicas; su retórica configuraba el campo social y político en términos de un antagonismo entre el “bajo pueblo” y los grupos de poder. En ese discurso polarizador, difícilmente los sectores medios podían encontrar un lenguaje y un espacio para sentirse representados en la política.

El gran esfuerzo de CFP consistió en construir una retórica nueva de apelación a los sectores suburbanos de Guayaquil. Esa retórica se orientó por una matriz populista, del pueblo como sujeto político, antes que por una matriz de clase. Guayaquil es uno de los escenarios donde el populismo, en esa coyuntura concreta, se impuso y desplazó a los grupos de iz-

quiera –socialistas y comunistas– en su capacidad de llegar a los sectores populares. La izquierda, además, se encontraba en un momento de crisis luego del protagonismo alcanzado en la Asamblea Constituyente de 1944-45, y el posterior fracaso de ese proceso cuando Velasco se declaró dictador<sup>8</sup>. “La genialidad de Guevara fue haberse dado cuenta de que aquí no había clase trabajadora. Pensó que había que hacer una réplica del peronismo y del gaitanismo, de trabajar con los grupos urbano-marginales frente a la reivindicación de la tierra” (Entrevista # 6).

El discurso cefepista, analizado desde sus Principios Programáticos, es un texto muy original que pretende romper con toda la tradición discursiva de la política ecuatoriana. Esto se explica, a mi juicio, por la heterogeneidad ideológica del grupo fundador, proveniente de tradiciones liberales, comunistas, republicanas y velasquistas. Eso se ve claramente en la condena y rechazo de CFP a todas las ideologías foráneas. Mientras Velasco, por ejemplo, se apartaba de las elites liberales y conservadoras por no ser fieles a sus principios doctrinarios y, de alguna manera, intentó purificar la esencia de lo liberal y de lo conservador en una noción paternalista del pueblo, cefepé rechazó toda ideología construida fuera de las experiencias del “bajo pueblo” y de sus anhelos de una “patria redimida”. “La médula del movimiento consiste en el repudio de todas las doctrinas o ideologías extrañas al medio...”, decían los Diez Puntos Programáticos. “La ideología no es conservadora, ni totalitaria, ni liberal, ni socialista, ni comunista; es decir, no se funda en una colección de principios filosóficos abstractos e importados, desvinculados de nuestra realidad: la ideología del cefepé es popular, porque mira al pueblo como conjunto y fenómeno nacional e histórico” (Diez Puntos Programáticos). El sujeto político que construye el discurso cefepista es el de “bajo pueblo”, aunque en determinados momentos puede aparecer indistintamente como los “explotados”, como “clases desposeídas”, como la “multitud humilde”, los “desheredados” o la “plebe”. Términos todos que describen no solo una condición económica sino una condición moral, emocional, afectiva, social y cultural, unida a su situación de exclusión en la ciudad. Al “bajo

---

8 En ese momento, hay una persecución de la izquierda por parte de Guevara Moreno, entonces Ministro de Gobierno y uno de los mentalizadores de la dictadura.



pueblo” CFP promete redimirlo incorporándolo al ámbito de la nación ecuatoriana y del Estado. En la primera convención realizada en junio de 1950, el partido se definió como “progresista” y “nacionalista”. “Es la esperanza de los descamisados, de los desheredados, de los parias, que suspiran por una patria mejor, donde tengan el derecho a una vida decente. Es el partido que lucha para llevar la civilización al campo, redimiendo a millones de indios y montubios de la barbarie y la ignorancia” (Diez Puntos Doctrinarios).

Bajo esos principios políticos, se establecía una relación antagónica con los grupos de poder, caracterizados como “latifundistas semicoloniales feudales” y como “plutócratas usureros comerciales” (Diez Puntos Programáticos). En la crítica a los terratenientes serranos como señores feudales, CFP levantaba un lenguaje similar al de socialistas y comunistas, que consideraban el problema agrario como central para la modernización capitalista del Ecuador (De la Torre, 1983). La denuncia de los grupos de poder se plantea desde el pueblo y la promesa de una nueva nación. “Es básico para el país, en el juego de la encrucijada histórica por la que atravesamos, el romper las oligarquías (llamadas popularmente “trincas”) de tipo caciquista que impiden el imperio igualitario de la nacionalidad. De estas “trincas”, las más retardatarias son las estructuras feudales, que se asientan en el feudo latifundista semicolonial, y las plutocráticas de tipo comercial y usurario...” (Diez Puntos Doctrinarios). CFP se caracterizó desde sus inicios por la virulencia de su lenguaje y el modo de confrontar y generar conflicto. Los términos morales con los cuales describe la situación del bajo pueblo encuentran su contraparte en los utilizados para denunciar a las trincas: “explotadoras”, “miserables”, “inmorales”, “insaciables”. De este modo, configuraba un escenario de antagonismo político. “(El) partido combinaba ataques radicales, muchas veces desenfundados, en contra del sistema existente, con un programa de reformas estatales dirigido a fortalecer más que a suplantar el sistema” (Martz: 1989: 340). Su compromiso por la incorporación de la “plebe”, de las masas, a las decisiones políticas trascendentales (1989: 338) lo colocaba en oposición “con la avaricia, el salvaje egoísmo de unos pocos y su forma de expresión criolla en nuestro país: las trincas!” (Diez Puntos Doctrinarios). La noción de trincas sirvió a CFP para construir simbólicamente la ima-

gen de unas elites cerradas, corruptas, preocupadas exclusivamente por su bienestar.

Rafael Guerrero sostiene que la potencia del discurso populista, en general, consiste en apropiarse de tópicos centrales de la retórica liberal –el elogio del individuo y sus libertades, del ciudadano y sus derechos– para inscribirlos dentro de un nuevo sistema discursivo en el cual adquieren especial significación lo nacional, lo popular y lo regional (Guerrero, 1994: 29-30)<sup>9</sup>. CFP moviliza a esos sectores para incorporarlos a la política local a través del municipio, pero solo como un momento previo a su inserción en el Estado y la nación. Sin embargo, aún cuando reclama al pueblo como nacional, su apelación más inmediata –al menos durante la década del 50– se dirige a las masas urbanas de Guayaquil.

La retórica encendida estuvo respaldada por un gran esfuerzo de organización de las bases sociales del partido, concentradas en las zonas urbano-marginales de la ciudad<sup>10</sup>. Se ha definido de muchas maneras a este grupo social que crece y se concentra en las zonas periféricas de Guayaquil desde mediados de los años 20 como consecuencias de la crisis cacaotera. Como “clase baja marginal” (Martz, 1989) en unos casos; como subproletariado urbano (Quintero, 1997; Cueva, 1988) en otros. Amparo Menéndez Carrión los describe como sectores marginados que viven en condiciones de precariedad estructuralmente inducida (Menéndez Carrión 1986: 51-52). En términos sociales, la mayoría de ellos proviene del campo, son desempleados o subempleados, y carecen de vivienda.

La mayor innovación política de CFP, que lo diferencia claramente del populismo velasquista y de los partidos tradicionales, fue haber montado una compleja estructura de organización barrial –los denominados

---

9 Si la modernidad se constituye como un proceso emancipador a partir de la figura del individuo, base de la noción moderna de ciudadanía y derechos, la absorción de las categorías liberales en la trama discursiva del populismo tiene incidencias profundas sobre nuestra modernidad.

10 Entre 1950 y 1962 –la etapa del liderazgo de Guevara Moreno– la población de Guayaquil pasó de 258.966 habitantes a 510.804, con una tasa de crecimiento anual del 7,3%, una de las más altas de América Latina (Martz, 1986: 330). Se estima que durante ese período, la ciudad de Guayaquil fue el destino final de 211.392 migrantes de un total de 330.208 que se movilizaron por el país” (Villavicencio/Rodríguez, 1987: 245). Se calcula que las tasas de crecimiento anual promedio del suburbio fueron de 15% entre 1950 y 1962, y de 9.1% entre 1962 y 1974 (Moore, citado por Menéndez Carrión, 1986: 39).

“comités de barrio” – que funcionaban como células partidarias. La estructura organizativa servía para atender sus demandas pero, a la vez, para movilizarlos a las calles cuando era necesario combatir a las trincas. Dicha estructura surgía desde el nivel parroquial hasta alcanzar el nivel cantonal (Martz, 1989; Menéndez Carrión, 1986). CFP cambió el sentido del barrio suburbano al dar una identidad política a sus habitantes. “La barriada sigue siendo el escenario, pero en ella existe ahora ‘el sector’, ‘el comité’ y ‘la célula’ ”. (Negrete, 1990: 342). El contacto directo de la dirigencia con las bases y los intermediarios lograba no solo conseguir apoyos para el partido y prestigiar a los dirigentes barriales, sino generar un sentimiento de solidaridad y pertenencia política<sup>11</sup>. Fue clave para alcanzar ese objetivo el uso de técnicas modernas de movilización e identificación. “Guevara Moreno demostró gran maestría en el uso de slogans, panfletos (el semanario Momento), marchas y símbolos patrios” (Martz, 1989: 336). CFP transformó a los comités electorales, formados desde la época de Mendoza Avilés, en comités políticos, es decir, en parte de una organización permanente (Menéndez Carrión, 290-294). La organización fue, a la vez, instrumento de una “férrea disciplina social y política”, y mecanismo con el cual el partido pudo funcionar como “máquina electoral” (Menéndez Carrión, 1986). De acuerdo con el testimonio de un ex habitante del suburbio, en los inicios del partido, las brigadas cefepistas censaban a los habitantes para convertirlos en beneficiarios del relleno. Una vez censados, eran invitados a participar en reuniones barriales y luego a unirse al partido. (Entrevista # 9).

La fortaleza del partido se aprecia en los triunfos logrados en las elecciones municipales de 1952 y 1957, pero su influencia sobre el municipio se siente a lo largo de toda la década, y la subsiguiente. CFP abrió el municipio, hasta entonces un aparato cerrado y controlado por la estructura de poder guayaquileña, a las demandas de los sectores marginales. Desde el municipio, la lógica del partido consistió en movilizar recursos para atender demandas puntuales de los barrios. Los recursos municipales se utilizaban en relleno, pavimentación, agua potable, desayunos esco-

---

11 Un ejemplo puede ser el sucre que aportaban los militantes cefepistas al partido. Se lo conoció como el “sucre cefepista”.

lares, provisión de servicios legales, reconocimiento de posesiones de facto en tierras municipales o estatales (Menéndez Carrión, 1986). El municipio también se convirtió en una agencia de contratación de allegados del partido: decenas de militantes ingresaban al rol de pagos del municipio sin cumplir una función específica (1986: 324). Todo este proceso de apertura del espacio local es descrito por un ex-candidato de CFP a la presidencia como una ruptura política (Entrevista # 5). “La ruptura se dio totalmente; los concejales llegaron a tener apellidos populares, inclusive de origen autóctono, y esto debió contrariar grandemente a las elites” (Entrevista # 5). No solo se atendían las demandas sino que se ampliaba el espacio público. “Permite que la gente de extracción popular acceda a la función pública, a través del municipio. Todos los organismos donde CFP llega, allí ya no hay discriminación, democratiza esos espacios; ya no se necesita ser socio del Club de La Unión, del Club Rotario o del Club de Leones para llegar a ser concejal o director departamental” (Entrevista # 5). Reconoce nuestro entrevistado que “el municipio de Guayaquil se convierte en un instrumento de progreso que busca el bienestar de las masas; las masas desposeídas, totalmente olvidadas, empiezan a ser tomadas en cuenta” (Entrevista # 5).

Si en un nivel del discurso el “bajo pueblo” aparece movilizado en contra de los grupos de poder, de las trincas, en otro, ese mismo “bajo pueblo” se constituye como sujeto político regional. CFP contrapone a costeños y serranos, guayaquileños y quiteños (Guerrero, 1994). Como lo subrayan tanto Guerrero como Martz, Guayaquil aparece en el discurso cefepista como una ciudad que se enfrenta al poder del centralismo quiteño, como “la capital de las rebeldías de nuestra nacionalidad”; como un espacio habitado por sujetos productivos y rebeldes, frente a Quito –la “otra” capital– identificada como el lugar/espacio de los serranos, burócratas y conservadores. Un rasgo específico en la interpelación de lo regional es la fuerte identificación de lo popular con lo costeño. Hernán Ibarra (1994) ha hecho notar esta particularidad de la postura cefepista: al vincular lo popular con lo costeño, se produce una doble disociación y una ruptura: entre lo regional/costeño y lo nacional, puesto que lo nacional queda identificado con lo serrano; y entre lo nacional y lo popular, ya que lo popular se identifica con las clases bajas de la costa. Lo nacional es leído como el espacio dominado esencialmente

por gamonales y latifundistas serranos; por lo tanto, como extraño a la costa y a lo popular costeño. De allí que lo costeño/popular/rebelde no pueda reconocerse en la configuración histórica de lo nacional, cuya máxima expresión sería el Estado centralista. “Esto significa que el discurso cefepista recuperó e integró en su propia estructura las interpelaciones regionalistas del discurso político costeño, cuyos orígenes se remontan a la formación del Ecuador como Estado independiente”. La convergencia de diversos intereses sociales en torno a lo regional se traduce con CFP en un nuevo regionalismo “en el cual la demanda de descentralización del Estado está conjugada con la demanda de distribución de la riqueza social. La ideología cefepista permite vislumbrar un regionalismo diferente, un regionalismo no oligárquico”. Lo que le diferenciaría del regionalismo oligárquico es la demanda de un Estado social que proteja al “bajo pueblo”, frente a la demanda histórica de los grupos de poder guayaquileños de tener un Estado liberal, no intervencionista (Ibarra, 1994: 43 y 52).

La incursión de CFP en el espacio local se convierte en una fuente generadora de tensión con la política nacional. Al subrayar el corte regional en la configuración estatal, el partido entra en conflictos permanentes con todos los gobiernos que se suceden en el poder entre 1948 y 1962. Su práctica y estilo de confrontación ahondan las distancias de Guayaquil con el poder central. La movilización que provoca de los sectores populares se convierte, a la vez, en pretextos de los gobiernos para intervenir el municipio, destituir a los alcaldes, o asfixiar económicamente sus gestiones. Veamos algunos de estos momentos a lo largo de los años cincuenta.

La confrontación de Guevara Moreno con el gobierno de Plaza se inició poco después de las elecciones municipales de 1948 en las que el candidato oficial, el liberal Rafael Guerrero Valenzuela, se impuso por una mínima diferencia de votos sobre el candidato de la UPR, Rafael Mendoza Avilés, apoyado por Guevara Moreno. Se impugnó el resultado aduciendo un fraude en las parroquias rurales del cantón orquestado por el gobierno de Plaza. Fue el pretexto que llevó a Guevara Moreno a declarar una férrea oposición en contra del gobierno. CFP enfrentó a Plaza acusándolo de ser el representante de un poder feudal enquistado en el Estado central. Las luchas contra Plaza incluyeron marchas y movilizaciones en las que las trincas gubernamentales y los señorones fueron duramente

atacados. Con frecuencia, las manifestaciones son disueltas a bala y con gases lacrimógenos (Menéndez Carrión, 1986: 280). En 1950, Guevara Moreno organizó una revuelta popular en contra del gobierno de Plaza. Tuvo el apoyo de una infantería de Guayaquil, una fuerza irregular de civiles y miembros de la guardia civil, las cuales ocuparon las instalaciones de radio y teléfono y el aeropuerto de la ciudad. Sin embargo, ese movimiento nunca contó con un fuerte apoyo popular y fue controlado por el gobierno en 24 horas (Fitch, 1977: 40). Como resultado del enfrentamiento, Guevara y algunos cabecillas militares fueron encarcelados durante catorce meses. Durante todo ese tiempo, Guayaquil vivió una permanente agitación social con asambleas callejeras y marchas en contra del gobierno nacional (Martz, 1989; Menéndez Carrión, 1986). La figura de esa lucha fue Norma Descalzi.

Luego de este episodio, Guevara Moreno triunfó en las elecciones de alcalde en 1952. En esa época, el líder cefepista aún mantenía un fuerte vínculo político con Velasco Ibarra, quien había retornado al país para participar en las elecciones presidenciales de ese mismo año. Sin embargo, a lo poco de posesionado Velasco, quien triunfó ampliamente en Guayaquil, se produjo la ruptura definitiva entre los dos líderes<sup>12</sup>. Velasco acusó a Guevara Moreno de una traición de última hora a su candidatura presidencial. Según el presidente, el líder cefepista había ordenado a las bases del partido votar por el candidato liberal. Velasco declaró una lucha a muerte en contra de Guevara y CFP. En su discurso de posesión presidencial, llegó a pedir poderes especiales al gobierno central para intervenir en los gobiernos municipales, en clara alusión al de Guayaquil. Velasco acusaba al municipio guayaquileño de ser totalitario y una amenaza para la integridad del régimen republicano (Norris, 2004: 136). Denunciaba a Guevara como un alcalde corrupto, de haber dejado la ciudad en

---

12 La relación entre Velasco Ibarra y Guevara Moreno surgió en 1940 a raíz de las protestas en contra del denunciado fraude electoral que llevó al poder a Arroyo del Río en las elecciones de ese año.

13 Velasco justificó de la siguiente manera la destitución y el exilio de Guevara Moreno ordenada por su gobierno: “Tuve que afrontar el problema de Guevara Moreno, porque, o él me arrojaba del poder en 60 días (cálculo de Stagg) inundando el país en sangre y caos para caer él asesinado después de seis meses, o yo lo dominaba para que continúe el imperio del orden y las leyes” (Citado por Norris, 2004: 138).

manos del “gansterismo y el hampa”; lo acusó también de utilizar los fondos del municipio para organizar una conspiración en contra del gobierno<sup>13</sup>. Velasco echó del municipio a Guevara Moreno y lo envió al exilio. Impuso en el cargo a Pedro Menéndez Gilbert y suprimió las siguientes elecciones de alcalde. La cúpula y los mandos medios del partido fueron perseguidos por el gobierno velasquista (Menéndez-Carrión, 1986: 299). Las razones de la ruptura entre los dos líderes apunta en varias direcciones: celos políticos de Velasco frente a la popularidad de Guevara en Guayaquil; acusaciones de traición en la elección presidencial de 1952; posteriores acusaciones de intentos de desestabilización al gobierno; y disputas entre los velasquistas guayaquileños con los cefepistas por el control del espacio local.

El exilio de Guevara Moreno lo convirtió en una “víctima”, con lo cual su popularidad creció (Menéndez-Carrión, 1986: 299). Luego de varios intentos de retorno fallidos, Guevara volvió a Guayaquil en 1954 y fue recibido de manera apoteósica. Ese mismo año, participó en las elecciones de diputado y ganó una representación por Guayaquil, pero fue descalificado por el ministro de Gobierno de Velasco, Camilo Ponce.<sup>14</sup> Guevara Moreno participó entonces en las elecciones de alcalde de Guayaquil en 1955, en las cuales perdió por estrecho margen frente a Emilio Estrada Icaza. Sin embargo, movilizó todo su poder en el Concejo Cantonal para forzar la renuncia de Estrada, quien fue remplazado finalmente por otro militante cefepista, Amalio Puga Pastor.

En 1957, en las siguientes elecciones de alcalde, ganó el candidato cefepista Luis Robles Plaza con el 73% de la votación, casi sin hacer campaña, lo que muestra la fuerza política alcanzada para ese momento por Guevara Moreno (Menéndez Carrión, 1986). Sin embargo, ese triunfo fue el preludio de una gravísima crisis municipal, provocada por la desbordante política de contratación municipal. Los problemas económicos llevaron a prolongadas huelgas y paralizaciones de los empleados municipales para exigir el pago de sus sueldos. La crisis provocó una huelga de varios meses del sindicato de barrenderos. El gobierno de Ponce contribu-

---

14 Estos datos fueron tomados de la biografía de Guevara Moreno que aparece en el Diccionario Biográfico del Ecuador de Rodolfo Pérez Rafael Pimentel: (<http://www.diccionariobiografico-ecuador.com/>)

yó a la crisis al haber asfixiado económicamente a la alcaldía. “En los momentos de mayores necesidades, el gobierno le cerró la llave” (Entrevista # 6). En ese contexto, la alcaldía de Robles enfrentó una tenaz oposición desde los enemigos de CFP, que produjo, incluso, la ruptura con Guevara Moreno. El malestar social en Guayaquil fue tan grave que causó un serísimo incidente –conocido como los tres días de Guayaquil– entre los sectores populares y el gobierno de Ponce en junio de 1959. Según Samuel Fitch, estallaron en la ciudad violentas protestas seguidas por saqueos e incendios de instituciones públicas. Para confrontar las protestas, Ponce impuso la Ley Marcial en todo el país y ordenó una operación militar con el fin de frenar los desórdenes. Hay muchas versiones sobre el número de muertos provocados por la represión. Fitch, por ejemplo, habla de 40 muertos y 150 personas hospitalizadas (Fitch, 1997: 46). Agustín Cueva habla, por su parte, de centenares de muertos (Cueva, 1986). Quintero y Ayala aseguran que hubo, por lo menos, mil muertos (Quintero y Ayala, 1990: 372). Tres meses más tarde, en la fiesta de Independencia de Guayaquil, estallaron otros incidentes que dejaron cuatro personas muertas. El rechazo a Ponce fue tan grande que en la inauguración del Estadio Capwell, a la que asistió el presidente, la silbatina le impidió pronunciar su discurso de orden. Alguien que estuvo presente en el Estadio relató que “la pifia fue ensordecedora, fue tremenda” (Entrevista # 12). “Ese día el doctor Camilo Ponce Enríquez recibió la más larga y sonora silbatina que mandatario alguno haya recibido jamás en la historia política de nuestro país” (Hoyos, Avilés, 2008: 92).

Las confrontaciones de CFP con el poder central durante los años 50 fueron permanentes y causaron una enorme inestabilidad en el gobierno municipal. Cuando se mira la década de los cincuenta desde Guayaquil, se tiene una imagen de inestabilidad política crónica, lucha permanente con el poder central, intervenciones del poder central en el municipio local para destituir y poner alcaldes propios; luchas a muerte entre cefepistas, liberales y velasquistas. Entre 1948 y 1959, al menos 10 alcaldes pasaron por el municipio de la ciudad, con un promedio de permanencia menor a un año cada uno.



## El escenario estatal en los años 50

Si en la escena política local los años 50 representaron para Guayaquil la emergencia de un partido que cambió completamente la relación de fuerzas en la ciudad, en el campo económico el país vivió una consolidación del modelo agroexportador y del poder económico de las elites locales. Veamos algunos aspectos claves del escenario estatal en los años cincuenta.

El período de estabilidad política 1948-1962 tiene como antecedente el gobierno interino de Carlos Julio Arosemena Tola. No resulta fácil explicar cómo fue que un hombre de bajo perfil político, banquero de prestigio, muy respetado en los círculos sociales de la clase alta guayaquileña, haya sido designado presidente interino por la Asamblea Constituyente de 1947. El gobierno de Arosemena Tola representó un momento de transición entre la inestabilidad política provocada por la contradictoria revolución de 1944 y la sucesión constitucional de tres presidentes en los años siguientes. De hecho Plaza fue el primer presidente electo por votación popular en terminar su período de gobierno en más de veinte años<sup>15</sup>. Resultaba ciertamente paradójico que el vacío político creado por La Gloriosa –crisis del gobierno de ADE (1944-46), dictadura de Velasco (1946-47), gobierno militar de Mancheno (1947), interinazgo de Mariano Suárez Veintimilla(1947)– terminara devolviendo la política a una figura de la oligarquía guayaquileña.

El tema clave que resuelve Arosemena Tola durante su corto interinazgo fue el diseño de una nueva arquitectura institucional para la política monetaria, cambiaria y crediticia del Ecuador. El instrumento clave fue la nueva Ley de Régimen Monetaria expedida en marzo de 1948, y cuya puesta en funcionamiento correspondió al gobierno de Plaza. El nuevo instrumento reorientó las funciones del Banco Central del Ecuador a partir de las recomendaciones realizadas por una misión del Fondo Monetario Internacional, encabezada por el prestigioso economista Robert Triffin (Miño, 2008: 130). La importancia de la nueva Ley no solo se explica por su alcance y contenido estrictamente económico, sino por haber sido acordada en un amplio consenso de los grupos económicos de la

---

15 El último había sido José Luis Tamayo en 1924 (Norris, 2004).

sierra y la costa, y técnicos prestigiosos del Banco Central. Gracias a ese consenso, el nuevo régimen monetario logró constituirse en una pieza clave, crucial, de la estabilidad económica y de la continuidad política de los años 50. No hay que olvidar que la política monetaria y crediticia del Banco Central se había convertido en un elemento de controversia permanente entre el gobierno central y los bancos guayaquileños desde 1927<sup>16</sup>. La nueva Ley de Régimen Monetario tuvo la virtud de sacar ese fantasma del escenario político<sup>17</sup>.

La nueva Ley se inspiró en un marco conceptual keynesiano que promovió una mayor intervención del Estado de acuerdo a la dinámica de los ciclos de expansión y depresión económicos (Miño, 2008: 132). Entre los cambios más importantes introducidos por la Ley están un conjunto de nuevas funciones para el Banco Central. Le reconoció, en primera instancia, mayor poder de intervención en la política monetaria y en el mercado financiero. Y en segundo lugar, concentró en una sola institución central la orientación de la política monetaria y crediticia del país (Miño, 2008: 132). Las dos nuevas funciones reconocidas al Banco Central correspondían a una concepción según la cual el Estado debía convertirse en un agente activo de orientación económica anticíclica y promotor de las condiciones necesarias para el desarrollo del país (López, 2008: 68).

La tercera innovación clave, provocada por la nueva Ley, fue la creación de la Junta Monetaria como organismo autónomo rector de la polí-

---

16 El Banco Central fue creado en 1926 durante el gobierno de Isidro Ayora (1926-1931), a quien le correspondió llevar adelante las principales transformaciones del Estado proclamadas por la Revolución Juliana de 1925. Entre las instituciones que se crearon durante ese período están la Superintendencia de Bancos y la Contraloría General de la Nación. Catherine Conaghan sostiene que la Revolución Juliana fue un intento por transitar de un capitalismo liberal, sin restricciones y controles, a un capitalismo regulado por el Estado (Conaghan, 1988: 41). La Revolución Juliana marca el anhelo político de formar un Estado central fuerte, moderno, que estableciera distancias con los grupos de poder guayaquileños mediante instituciones que delimitaran y diferenciaran lo privado de lo público, los intereses oligárquicos de los intereses estatales. El propósito de contar con un banco emisor fue ejercer un control estatal sobre la política monetaria y cambiaría en el país, controlada, durante el período liberal, por los bancos emisores guayaquileños y los grupos comerciales.

17 A fines de 1939, en uno de los momentos más álgidos del conflicto, se produjo una agitación federalista en Guayaquil, como reacción precisamente a la política crediticia del Banco Central con los bancos guayaquileños (Quintero, 1991). Durante muchos años, los grupos financieros guayaquileños consideraron al Instituto Emisor como la expresión más peligrosa del centralismo estatal.

tica monetaria, cambiaria y crediticia. La independencia de la Junta Monetaria limitaba las discrecionalidades del Ejecutivo en el manejo de la economía –gastos, fijación de tasas de interés, encaje bancario– etc. transfiriendo esas decisiones a una instancia de coordinación entre las instituciones políticas del Estado –Ejecutivo y Legislativo– y los grupos de poder económico bancario, productivo y comercial. La independencia del Banco Central fue respetada por los gobiernos de Plaza, Velasco y Ponce. La continuidad institucional se reflejó en el hecho de que Guillermo Pérez Chiriboga, un técnico de mucho prestigio vinculado a las elites quiteñas, ocupó la gerencia del Banco Central durante casi 20 años. “Se mantuvo todo ese tiempo en un puesto de alta inestabilidad, cuando la máxima duración de un gerente general era de cuatro años, pero en promedio la estaba no llegaba a dos” (Miño, 2008: 133, 139 y 140).

La renovación institucional para una nueva política monetaria y crediticia empató con la puesta en escena de una política desarrollista desde fines de la década de los cuarenta. El desarrollismo fue una suerte de marco ideológico general de orientación de las políticas estatales, cuyas principales coordenadas fueron establecidas también por Plaza. Los ejes de la nueva política fueron tres: construcción de una infraestructura vial, modernización del aparato gubernamental, y fomento de una primera etapa de industrialización (Salgado, 1978: 45-46). Sin embargo, en el gobierno de Plaza, el énfasis se puso inicialmente en la modernización de la agricultura (Salgado, 2008: 131), sobre todo, a través del fomento al cultivo y exportación del banano, que se convirtió en el motor de la economía ecuatoriana durante toda la década. El desarrollismo resuelve para el país y para los grupos económicos de la costa la ausencia de un modelo económico desde la crisis del cacao. La ausencia de modelo se debe a las pobres perspectivas de un desarrollo industrial en el Ecuador, pero también a las dificultades que encuentra la economía de exportación para insertarse nuevamente en el mercado mundial. (Entrevista # 10)

El modelo agroexportador había empezado a recuperarse desde finales de los años 30 por efectos de la II Guerra Mundial. Entre 1939 y 1944 creció de manera significativa la demanda de nuevos productos ecuatorianos –arroz, balsa, caucho y cascarilla, principalmente– y de los productos tradicionales –cacao, café y sombreros de paja toquilla–. El crecimiento

de las exportaciones en los años cuarenta empató luego con el *boom* bananero. El Ecuador incursionó en la producción de la fruta gracias a una política de fomento impulsada por el gobierno de Plaza y una coyuntura favorable por la destrucción de las plantaciones de Centroamérica, factores a los que se unió el interés de las empresas transnacionales comercializadoras del banano en el mercado mundial (la *Standard Fruit* y la *United Company*). La expansión de este cultivo se produjo rápidamente entre 1949 y 1952 (Salgado, 1978: 31). En 1952 las exportaciones totales ecuatorianas, empujadas por el banano, llegaron a 79 millones de dólares, y, dos años más tarde, sobrepasaron, por primera vez, la barrera de los 100 millones, hasta alcanzar los 125 millones. Para dimensionar este bum exportador del Ecuador bastará con señalar que en un lapso de 14 años, esto es, entre 1940 y 1954, las ventas externas del país pasaron de apenas 10,3 millones de dólares a 125 millones (Fischer, 1983; Salgado, 1978).

La producción bananera, a diferencia de la cacaotera, se desarrolló principalmente en medianas propiedades controladas por 3000 productores nacionales (Larrea, 1987b: 47). Plantaciones de menos de 25 hectáreas representaban el 48 por ciento de las unidades productivas (Conaghan, 1988: 39). “Los productores agrícolas tradicionales fueron, en consecuencia, desplazados por un nuevo grupo social, los pequeños y medianos productores, quienes incorporaron a la producción vastas áreas de la costa interna” (Quintero y Ayala, 1990: 368). Sin embargo, a diferencia también del cacao, la comercialización externa del banano estuvo controlada por dos empresas transnacionales (United Fruit y Standard Fruit) y una nacional (la exportadora Noboa). Larrea sostiene que la producción bananera se realizó bajo un mayor control nacional del sistema productivo —comparado con Centroamérica— y con una mayor participación del Estado (Larrea, 1987: 26) Este mismo autor estima que de todo el excedente exportador generado por el banano, al menos el 30% se quedaba en el Ecuador —a través del grupo Noboa— y se reinvertía en el país (Larrea, 1987: 53). “Nunca se había dado una recuperación socioeconómica tan profunda en un período tan corto” (Larrea, 1987: 37). Durante la primera mitad de la década de los cincuentas, la economía ecuatoriana creció más rápidamente que en cualquier otro período de la historia nacional. El PIB aumentó a un promedio del 5,1% anual, la inversión

total lo hizo al 16% anual, y la inversión pública al 22,5%, cifras todas envidiables (Salgado, 1978: 31-32). En la segunda mitad de la década, la producción bananera siguió creciendo en el Ecuador. Larrea sostiene que entre 1954 y 1965 la tasa anual de crecimiento promedio del PIB fue del 4,8% (1987: 37). Sin embargo, una sobre oferta mundial redujo la demanda y produjo una caída de los precios internacionales a fines de la década. Muchos pequeños y medianos productores se vieron imposibilitados de seguir exportando sus cosechas.

Cuando empieza el *boom* de las exportaciones de banano, los grupos económicos guayaquileños, anclados en la banca y el comercio de importación principalmente, se encontraban muy fortalecidos por la expansión de la economía desde fines de los 30. El eje de ese poder estuvo representado por los bancos. La Previsora era para entonces, de largo el banco más grande del Ecuador, y el Banco de Descuento, el tercero más importante (Miño, 2008).<sup>18</sup> Entre 1940 y 1943, por ejemplo, el capital de La Previsora creció en 247,7%, al pasar de 6.0 millones de sucres a 21.0 millones. En el mismo período, el capital del Banco de Descuento creció de 3.9 a 8.3 millones. Para apreciar el impacto sobre los dos bancos guayaquileños del auge económico de los cincuenta, basta señalar que, al final de esa década, los activos de los dos bancos representaban más del 70% de los activos totales del sistema. El crecimiento de la actividad bancaria se explica por un vertiginoso aumento de sus operaciones crediticias durante todo el período<sup>19</sup>. Como ratifican North y Maiguashca, “la clase dominante costeña estaba bien establecida en las actividades rurales y urbanas cuando sobrevino el auge bananero”. De allí que estos dos autores sostengan que el *boom* de exportaciones fortaleció el poder socio económico y político de la elite cerrada financiera comercial de la región, sin que, por ello, se produjera una transformación cualitativa de su naturaleza (1991: 106, 126, 127, 130 y 145).

---

18 Estos bancos se constituyeron en los ejes del sistema financiero guayaquileño y nacional después de la liquidación del Banco Comercial y Agrícola, y del Banco del Ecuador a fines de los años 30, por la crisis del cacao.

19 Junto al La Previsora y el Banco de Descuento funcionaban dos bancos con sede en Quito, el Pichincha y el de Préstamos. Los activos de estos dos bancos alcanzaban poco menos del 30% del total a fines de la década de los 50 (Miño, 2008: 145).

La solidez que otorga el *boom* bananero a los grupos financieros y comerciales de Guayaquil, condicionó todo el desarrollo industrial del Ecuador en la década de los cincuenta, y limitó, como han subrayado múltiples estudios, el surgimiento de una burguesía moderna con intereses económicos claramente diferenciados de la oligarquía. (Conaghan, 1988; Fisher, 1983)<sup>20</sup>. Condicionó el desarrollo industrial desde dos perspectivas: por un lado, dio una serie de incentivos a los mismos grupos económicos tradicionales para extender y diversificar sus inversiones en nuevos sectores productivos; de otro, puso un límite al desarrollo de la industria ya que el financiamiento se encuentra condicionado por el sector externo de la economía. Como sostiene Sabine Fisher, mientras el modelo primario exportador estuvo vigente, el desarrollo industrial quedó subordinado al sector externo, debido a una constelación de clases dominantes interesadas en mantener el modelo (Fisher: 1983: 240). No hay duda de que el poder de la oligarquía guayaquileña se renovaba y fortalecía con cada expansión del modelo agroexportador<sup>21</sup>. En los años 50, el modelo se revitalizó gracias a una inédita coalición de intereses entre el Estado –generador de la infraestructura vial y portuaria y movilizador de crédito– la “burguesía local” –que desarrolló las actividades administrativas y financieras para la expansión del complejo exportador– y el capital transnacional –con la comercialización de la fruta y, en parte, con la producción–. (Larrea, 1987: 47; también Fischer: 1983: 240).

Si bien con Plaza el fortalecimiento de las capacidades técnicas del Estado se orientó hacia la agricultura más que a la industria (Salgado, 2008), la tendencia hacia la industrialización apareció como un horizonte ineludible de la política económica bajo la influencia del desarrollismo y su crítica al modelo primario exportador. Dicha tendencia se convirtió en fuente de conflictos regionales desde mediados de los años 50 (Conaghan, 1988: 40). La primera fuente de conflicto se genera a partir

---

20 Hay un amplio debate sobre este tema en las ciencias sociales ecuatorianas. Algunas referencias son: Argones (1984), Hurtado (1997), Cueva (1988), Verdesoto (1990), Guerrero (1983)

21 A fines de los 30, por efectos de la Segunda Guerra Mundial, la demanda de nuevos productos primarios ecuatorianos –arroz, balsa, caucho, cascarilla– y de productos tradicionales –cacao, café y sombreros de paja toquilla– creció de manera significativa. Este período de expansión de las exportaciones empató luego con el boom bananero (Miño, 2008: 101).

de pugnas de intereses entre grupos que defendían acciones del Estado para proteger al mercado interno, y a los importadores guayaquileños. Fueron notorios los conflictos alrededor de la industria alimentaria, de la industria de línea blanca y de la industria del caucho. Durante el gobierno de Ponce, por ejemplo, la pugna entre grupos regionales partidarios de las dos políticas provocó nuevamente el apareamiento de un movimiento regionalista en Guayaquil para evitar la instalación de la Compañía Ecuatoriana del Caucho en Cuenca. Esta industria, formada por capitales extranjeros y nacionales, había intentado instalarse en el país desde mediados de los cincuenta, pero recién pudo empezar a producir en 1963 (Conaghan, 1988; Quintero, 1991). El impulso hacia la industrialización quedó delineado con la expedición en 1957 de la primera Ley de Desarrollo Industrial por el gobierno de Ponce. “La ley concedía exoneraciones tributarias a las empresas industriales por su contribución a la sustitución de importaciones, uso de materia prima local y capacidad exportadora” (Conaghan, 1988: 43).

Pero vista la década en conjunto, se puede afirmar que los grupos de poder guayaquileños no tuvieron problemas de representación en el Estado ni tampoco vieron amenazados sus intereses. Plaza fue un político liberal proveniente de la aristocracia serrana. Su originalidad consistió en renovar el liberalismo al vincular la democracia con el desarrollo gracias a una redefinición del rol del Estado (Salgado, 2008). Fue durante el gobierno de Plaza cuando se establecieron los marcos para la intervención del Estado a favor del desarrollo. Como se ha visto, ese marco quedó establecido, en gran medida, a través de un pacto entre los grupos de poder de la sierra y la costa de donde nació la Junta Monetaria. Ese pacto fue acordado bajo el gobierno interino de Arosemena Tola. En ese proceso de reforma institucional, también participó activamente Emilio Estrada Sciacaluga como presidente del Banco La Previsora. No había razones, por lo tanto, para que los grupos guayaquileños se sintieran amenazados en sus intereses económicos bajo el incipiente modelo desarrollista. Como si ello fuera poco, entre 1950 y 1952 la Junta Monetaria estuvo presidida por el banquero guayaquileño Clemente Yerovi Indaburu, ministro de Economía en los dos primeros años de Plaza, y presidente de la Junta Monetaria en los dos últimos (López, 2008).

Había, además, razones políticas para que los grupos de poder apoyaran a Plaza. La más importante, la agitación de CFP en Guayaquil. Carlos de la Torre recuerda que los sectores altos guayaquileños, vinculados al diario *El Universo*, y figuras liberales independientes, como Francisco Arízaga Luque, consideraban a CFP como la expresión más vil de las pasiones de las clases bajas (De la Torre, 2008). El CFP empezaba a convertirse en una amenaza fuerte en el campo de la política local como para hacer el juego a una desestabilización de Plaza.

Plaza modernizó al liberalismo pero también fue innovador en sus prácticas y estilo de gobierno, caracterizados por la tolerancia y el pluralismo (De la Torre, 2008; López, 2008, entrevista # 7). El ambiente de tolerancia, en medio de la siempre turbulenta política ecuatoriana, creó un horizonte de confianza frente al proceso electoral de 1952, donde aparece nuevamente Velasco Ibarra. Fue una década que permitió la institucionalización de los triunfos electorales como mecanismo legítimo de ascenso al poder. Bien puede afirmarse que el gobierno de Plaza construyó ese horizonte político para la década.

El tercer velasquismo (1952-1956) mantuvo buenas relaciones con los grupos oligárquicos. Velasco Ibarra contó con el apoyo financiero de figuras tan importantes y respetadas por la sociedad guayaquileña como Juan X. Marcos (Norris, 2004: 125). Este empresario es descrito como el “obispo de la oligarquía, un hombre de una cultura francesa, un aristócrata, nunca dijo una mala palabra, muy simpático, muy consciente, despertaba una gran respetabilidad” (Entrevista # 7)<sup>22</sup>. En los años cincuenta, la oligarquía tenía buenas razones para apoyar al velasquismo: era la alternativa menos costosa frente a la crisis del Partido Liberal, al que Velasco combatió durante todo su vida política, y la única opción para enfrentar las amenazas de la movilización popular de Guevara Moreno. El único pro-

---

22 Marcos fue el hacedor de Luis Noboa Naranjo, la mayor fortuna de Guayaquil en los años 50 gracias al banano. Mientras el primero provenía de las familias oligárquicas guayaquileñas, cuya fortuna se hizo en la industria azucarera, Noboa fue un empresario de origen humilde, que empezó la formación de su enorme imperio económico con la exportación de arroz en los años 40, y lo expandió de manera impresionante en los años 50 y 60. Como ocurre casi siempre en la sociedad guayaquileña, también en este caso influían las relaciones de parentesco, generando vínculos sociales y políticos. Noboa era cuñado de Francisco Ponce Luque, el hombre de mayor confianza política de Velasco Ibarra en Guayaquil.



blema con Velasco era la naturaleza caudillista de su liderazgo. El apoyo de los grupos económicos de Guayaquil a Velasco no debe tomarse como expresión de una ideología empresarial detrás suyo (Entrevista # 4).

El triunfo de Ponce en las elecciones de 1956 se explica, en buena parte, por la presencia fuerte del CFP, con su líder Guevara Moreno como candidato presidencial. La rivalidad de Ponce con Guevara Moreno fue parte de las luchas del conservadorismo y los sectores medios guayaquileños por influenciar sobre el velasquismo. Después de La Gloriosa, las relaciones de Velasco con Ponce se hicieron cercanas. En parte, la influencia de Ponce provocó la ruptura de Velasco con el líder cefepista. El triunfo de Ponce fue posible gracias a que la candidatura de Guevara Moreno fraccionó la votación electoral costeña entre los candidatos populista y liberal (Raúl Clemente Huerta).

Lo interesante de los años 50 fue que tanto el liberalismo de Plaza como el conservadorismo de Ponce representaron una modernización de las corrientes políticas tradicionales de la clase alta quiteña. Ponce había formado en 1951 el Movimiento Social Cristiano a partir de un grupo disidente del partido Conservador. El movimiento social cristiano levantó posiciones de “avanzada social”, y expresó la “lenta metamorfosis” de los terratenientes tradicionales serranos en empresarios capitalistas (Quintero y Silva, 1991). Si bien la afirmación parece exagerada, Plaza desde el liberalismo, y Ponce desde el conservadorismo católico, representaron esfuerzos de actualización de las elites terratenientes serranas frente a una inevitable modernización agraria y regional, que obligaba, simultáneamente, a innovar la concepción del Estado. El proyecto de Ponce habría que entenderlo como un esfuerzo por incorporar, a los viejos idearios conservadores, algunos de los principios de la Democracia Cristiana Internacional. Se trataba de un proceso, como han sostenido (Ayala, Quintero, 1990). por adaptar el pensamiento político conservador a la inevitabilidad del Estado laico, en un momento en el cual, también el liberalismo, incorporaba elementos de un imaginario desarrollista. El Movimiento Social Cristiano se planteó, como objetivo, dar un contenido social al Estado liberal, al que consideraba una simple “superestructura política” del capitalismo materialista, no sustentado en una visión integral del hombre como “conjunto inseparable de cuerpo y alma” (Principios Doctrinarios

del Partido Social Cristiano del Ecuador). Definía la justicia social como una obligación moral –es decir, independiente de las leyes positivas– compartida por la familia, la sociedad y el Estado. El conservadorismo de Ponce, como veremos a continuación, coincidía, en mucho, con el tradicionalismo social y cultural de las elites guayaquileñas.

### Lo oligárquico y lo social

Si los grupos de poder guayaquileños enfrentaron desde 1950 la irrupción del CFP en la política local y regional costeña, incursión que los desplazaba del control político sobre la ciudad, en el espacio social de Guayaquil conservaron un enorme prestigio vinculado a su labor de beneficencia social. Se ha explorado poco esta práctica de la oligarquía guayaquileña que la descubre con un rostro distinto al que se le retrata desde el discurso populista, en donde aparece como la encarnación de una estructura de poder que oprime y somete al “bajo pueblo”. Parte de la imagen dura de la oligarquía proviene de la carga emocional de los términos con los cuales el discurso populista denuncia los sufrimientos y la condición social de los explotados. Desde la práctica de la beneficencia social, el rostro de la oligarquía se muestra distinto: aparece bajo el signo de la solidaridad, la generosidad y el compromiso con los menesterosos (Entrevista # 5). Se puede sostener que, en el marco de la cultura política guayaquileña, la oligarquía existe en un mundo contradictorio: la imagen de un grupo egoísta, insensible, opresor, insaciable, se contrapone con la imagen de un grupo generoso y solidario. Quizá son los dos rostros contradictorios de los grupos de poder: el que proviene de su propia autorepresentación y el que surge desde quienes los combaten. Los líderes populistas han mostrado una gran capacidad para hacer público los secretos e intimidades de la propia vida oligárquica –reales e imaginarios– como una estrategia discursiva para descalificar moralmente a sus integrantes frente a los sectores populares, pero también para mostrar de qué manera sus prácticas sociales encierran lógicas de dominación y poder (De la Torre, 1996).

La noción misma de oligarquía condensa múltiples significados, es un territorio simbólico disputado, alrededor del cual se construyen posicio-

nes, se definen identidades, a la vez que se despliegan estrategias de lucha para combatirla. El término parece describir en la cultura política guayaquileña una relación excluyente entre poder económico y preocupación por lo social. En esa relación de lo económico con lo social, se construye precisamente el problema del egoísmo y la insensibilidad denunciadas por CFP. Fue un ex-militante cefepista quien, a mi juicio, dio la clave para descifrar el significado del término en la cultura política guayaquileña: “(La oligarquía) es el grupo que tiene poder económico y trata de conservarlo a toda costa” (Entrevista # 1). De manera impresionista, suele decirse que este grupo de poder económico representa a una minoría que “no alcanza a más del 5% de la población” (Entrevista # 1). El poder estrictamente económico se lo valora de manera negativa, como un poder codicioso, ambicioso, acaparador, que invade el “corazón y los sentimientos” de quienes lo poseen y lo exhiben de modo ostentoso. “Cuando a un oligarca le tocas el bolsillo, le tocas lo más profundo de su sentimiento y de su corazón” (Entrevista # 1). La definición la hizo nuestro entrevistado para explicar hasta dónde Assad Bucaram había combatido a los grupos oligárquicos cobrándoles impuestos en su época de alcalde. Pero en la imagen del mismo ex-militante, la preocupación por lo social transforma el espíritu del poder económico, otorgándole una cierta nobleza, una cierta estatura moral. A los ojos de nuestro entrevistado, Nebot, por ejemplo, no es un oligarca porque ha mostrado, como alcalde, una gran preocupación por lo social. “Si bien viene de un grupo de poder, su accionar es social, dirigido a las grandes mayorías” (Entrevista # 1). Lo social pareciera establecer un enlace entre la minoría y las mayorías, entre la minoría próspera y las mayorías desposeídas, entre quienes tienen capital económico y quienes solo tienen necesidades insatisfechas y sufrimientos. En lo social se encierra la posibilidad de construir un sentido de comunidad. Cuando se le desprende de este rostro social, estrategia de todo discurso político que la cuestiona, entonces la imagen de la oligarquía es la de un grupo de poder sin referentes morales y sociales, insensible y egoísta.

El mismo juego parece proyectarse sobre el campo de las identidades regionales. Hay quienes, desde Guayaquil, consideran que el término oligarquía es una “estigmatización” que se hace desde Quito de los grupos de poder guayaquileños, dada la condición de Guayaquil como “capital econó-

mica” del Ecuador. La distinción entre “capital económica” y “capital política” configuraría la estructura del Estado ecuatoriana y determinaría las dinámicas de conflicto regional: es un conflicto entre dos formas de capital (para jugar con Bourdieu). “A partir de eso se estigmatizó a Guayaquil como la capital económica, abusadora, oligárquica” (Entrevista # 4).

La idea de la beneficencia como un rasgo de identidad guayaquileña se la explica como una expresión histórica nacida de la necesidad de suplir la ausencia del Estado. En el caso de Guayaquil, esa ausencia y debilidad del Estado llevó a los grupos de poder a desarrollar, desde fines del siglo XIX, su propio aparato de atención y protección social de los pobres. La política de beneficencia se hace desde un discurso de solidaridad, compromiso, ética cristiana, y se la considera auténtica y desinteresada. “Esta preocupación por lo social es sincera, hay un compromiso, no es tramposa, es una tradición (en la ciudad). Es la debilidad del Estado, a comienzos del Siglo XX, la que mueve este sentimiento” (Entrevista # 8). Al sentimiento benefactor se lo define como generosidad desinteresada de las clases altas. “El tema asistencial es la ayuda al menesteroso porque uno de los signos más importantes del guayaquileñismo es la generosidad. Toda la asistencia a la gente pobre, a la gente humilde la hacía la oligarquía. Es una actitud altruista, nada a cambio” (Entrevista # 5).

No solo la ausencia del Estado explicaría el surgimiento de este espíritu de solidaridad; también las adversidades a las que se enfrentó la ciudad, desde su nacimiento, por las pestes, los incendios y los saqueos piratas (Hoyos y Avilés, 2008). “Es parte de la mitología que hemos construido” (Entrevista # 6). Una mitología que funciona para sustentar y reproducir un espíritu de solidaridad: “imagínate el grado de solidaridad que hizo surgir entre sus habitantes; imagínate la ciudad al día siguiente de un incendio” (Entrevista # 4). Hay algo de fundamento en la explicación: Guayaquil, en efecto, sufrió severos incendios que la destruyeron casi por completo, siendo el más grave de ellos el que ocurrió en 1896, que arrasó más de la mitad de la ciudad, de allí que se lo conozca como el “incendio grande”.

Finalmente, la beneficencia se ha convertido en una tradición de muchas familias que la asumen como un espíritu de servicio altruista hacia la comunidad. “Mi padre era miembro de varias de estas instituciones y

cuando cumplí 18 años me dijo un día: no pienses que en la vida todo es hacer dinero, tienes algún día que trabajar gratis” (Entrevista # 12). A los 27 años, poco después de la muerte de su padre, nuestro entrevistado fue invitado a unirse al directorio de SOLCA. “Yo tengo 36 años de voluntario, estuve más de 20 años en Solca, y desde hace varios años formo parte del directorio de la Junta de Beneficencia” (Entrevista # 12). Ejemplos, como el suyo, se pueden mencionar muchos.

La institución insignia, la expresión materializada de ese espíritu, es la Junta de Beneficencia de Guayaquil. Desde su fundación en 1888, la Junta ha mantenido el mismo esquema de organización para no extraviarse del sentido benefactor con el cual fue creada. Así lo sostiene su actual presidente, Oscar Vernaza Orrantía, en la presentación de un libro que recoge la historia de los 120 años de vida de la entidad. “El esquema orgánico funcional de la Junta, en su parte medular y desde su primer estatuto, mantiene sus aspectos fundamentales, en una tradicional donación silenciosa del voluntariado, que debe cumplir deberes y no goza ni puede gozar, por ninguna circunstancia, de sueldos o emolumentos de la entidad, como así, expresamente, lo indica la disposición estatutaria que prima para todos y cada uno de los miembros de la Junta de Beneficencia de Guayaquil” (Sánchez Varas, 2008).

La Junta surgió inicialmente como una institución municipal para atender los hospitales, manicomios y cementerios, pero ha ido ampliando su cobertura, de manera progresiva, a lo largo del tiempo<sup>23</sup>. La “donación silenciosa” de una actividad voluntaria se explicitó desde el día mismo en que se invitó a los primeros guayaquileños a constituir el primer directorio. Se pedía a sus miembros “tener una firme disposición de servicio, sentido claro de responsabilidad social y reconocida honorabilidad” (Sánchez Vera: 24-25). En el discurso de bienvenida al primer directorio, Francisco Campo, presidente del Consejo Cantonal, sostuvo que “con la creación

---

23 Actualmente “la Junta cubre no menos del 40% de los servicios de salud. A través de los hospitales atiende a cerca de 2 millones de personas al año. Cerca del 30% de los pacientes proviene de fuera de Guayaquil, y alrededor del 20% de fuera de la provincia. Todas las tarifas son simbólicas: una operación, que incluye todo, puede estar costando 200 dólares. Al año, concede alrededor de 5 millones de dólares en descuentos, sobre las tarifas bajas que tiene. Y también concede algo así como 2 millones de dólares al año en exoneraciones” (Entrevista # 12).

de la JBG se ha abierto un vasto campo de acción, se han extendido los horizontes en espera del bien público”. La práctica de la beneficencia se inspira en un sentimiento moral de compromiso religioso: es la práctica de las “virtudes cristianas”, la manifestación concreta de los nobles sentimientos. La beneficencia, decía el mismo Campo, busca “aliviar a todo ser que sufre, pertenece a nuestra sociedad y la sociedad le auxilia, desaparecerá, poco a poco, el doloroso espectáculo de la miseria pública, y la caridad, esa hija del cielo, la hermosa virtud hermana de la fe, y hermana de la esperanza, cubrirá con su manto constelado toda miseria y todo dolor” (Sánchez Varas, 2008: 27).

La Junta fue, desde su inicio, un espacio de articulación de la elite guayaquileña entorno a los valores expresados por Campo: voluntariado silencioso, disposición de servicio, sentido claro de responsabilidad social y reconocida honorabilidad. En la sociedad de comienzos de siglo, empujada por el auge cacaotero y la enorme riqueza generada, la distinción entre la elite social y la elite política no existía, se confundían en un solo cuerpo. Quizá fue la época en que se podía hablar del apogeo de la oligarquía en el Ecuador como clase, es decir, como un grupo de poder que articulaba, alrededor suyo, todas las formas de capital: social, económico, político y simbólico. En términos de Bourdieu, una auténtica clase social (Bourdieu, 2001; Swartz, 1997). Basta señalar algunos datos para confirmar la fusión de todos los capitales en un solo grupo. Todos los presidentes del llamado liberalismo plutocrático fueron miembros de la Junta de Beneficencia de Guayaquil: Lizardo García (1905), Emilio Estrada Carmona (1911), Alfredo Baquerizo Moreno (1916-1920) y José Luis Tamayo (1920-1924). En los años siguientes, otros dos miembros de la Junta ocuparían también la presidencia de la República: Carlos Alberto Arroyo del Río (1940-1944) y Carlos Julio Arosemena Tola (1947-1948). No hay la idea, sin embargo, de que la Junta haya sido una organización creada con fines políticos. “Las elites se identificaron con la JBG, pero no es que se la formó con la finalidad de crear un poder político alternativo. A pesar de que hay políticos que han pertenecido a la Junta, yo no la veo metida en la política” (Entrevista # 11). De acuerdo con esta visión, hay una clara distinción entre la Junta, la beneficencia y la política, que se ha ido fortaleciendo a lo largo del tiempo.

La beneficencia descubre un rasgo de las elites guayaquileñas poco explorado: su afiliación católica no siempre reconocida por la identificación que se ha hecho de ellas desde la política con el liberalismo y el Partido Liberal. Pero el espíritu que mueve la creación de la Junta, y que el directorio se ha empeñado en mantenerlo de modo invariable, muestra el tradicionalismo católico de la elite. Un ex-candidato cefepista definió este rasgo de manera fina: sostuvo que en Guayaquil la diferencia entre liberales y conservadores solo consistía en la hora a la que acudían a la Iglesia: “Mientras los primeros iban muy tempranito, los segundos lo hacían a medio día para que todos los vieran” (Entrevista # 5).

Así como la Junta ha servido para construir un sentimiento de comunidad a través de la solidaridad, como un puente entre los ricos y los pobres, ha servido también, a lo largo del siglo XX, como una institución para afirmar y defender una cierta noción de autonomía de Guayaquil respecto del poder central. La defensa de la autonomía describe un escenario de conflicto y confrontación entre la elite local y las pretensiones centralizadoras del Estado. Inicialmente, cuando la Junta era municipal, financiada con recursos municipales, la lucha se desplegó frente a los diversos intentos gubernamentales por fiscalizarla o sujetarla a la administración del Estado. Hay múltiples conflictos que movilizan a los guayaquileños en la defensa de la autonomía de la Junta. Muchos de esos conflictos surgen para defender las fuentes de su financiamiento y las rentas asignadas a ellas. En todos esos enfrentamientos, se impuso finalmente la idea de la autonomía mediante decisiones de los gobiernos que la exceptuaron de las disposiciones generales. Se han dado episodios de conflicto muy fuertes y todos esos intentos fueron resistidos desde la crítica al centralismo y la reivindicación de la autonomía<sup>24</sup>.

La beneficencia, como una tradición reconocida por la elite guayaquileña como una tradición propia, confiere un capital social a sus miembros. Dentro de la constelación de capitales mencionada, la Junta representa el capital propiamente social. El directorio de la Junta, como lo definió el hijo de quien administrara durante 25 años la Lotería, “es un direc-

---

24 Hay muchos momentos de confrontación entre la Junta y los gobiernos centrales a lo largo del siglo XX (Sánchez Varas, 2008). Los conflictos son interpretados como defensa de la autonomía de la Junta frente a intentos de centralización estatal.

torio de elite, sin duda” (Entrevista # 11). Ser incluido en el directorio de la institución constituye un acto de reconocimiento social y concesión de prestigio. Un hecho anecdótico, pero muy simbólico al respecto, constituye el reingreso al directorio de la Junta de Carlos Alberto Arroyo del Río en 1956, por un pedido expreso de la Junta General Ordinaria. Arroyo del Río se había separado voluntariamente de la institución después de su renuncia como presidente de la República. Readmitirlo constituía, en términos sociales, un acto de desagravio hacia el ex-presidente condenado por la mayoría de sectores políticos del país como un traidor de la Patria. Frente a esa imagen ignominiosa, la Junta lo desagraviaba reincorporándolo a su seno.

El trabajo de Patricia de la Torre muestra que el núcleo más importante de la Junta ha constituido cuatro grupos de parentesco a los que han pertenecido 51 de los 249 notables que han formado parte del directorio de la entidad entre 1888 y 1988. “(E)l parentesco es la relación, surgida del grupo original, que une a los actores entre sí y que, en términos temporales, es permanente en la institución” (De la Torre, 2004: 293). El parentesco configura una red de relaciones muy sólidas, con lazos afectivos intensos, que se heredan de una generación a otra. Recrea un capital social manejado con extremo cuidado y exclusivismo. Es un capital que asegura el éxito en el campo más amplio de las relaciones sociales, gracias al acceso a privilegios, tratos preferenciales, recomendaciones y favores (De la Torre, 2004: 301). Además, ha servido de enlace permanente con la política, aunque la Junta misma no hiciera política. Ha sido un emporio de figuras políticas locales y nacionales desde su fundación. A parte de presidentes, han salido de sus filas alcaldes, concejales, gobernadores, diputados, ministros de Estado y senadores. (De la Torre: 304). “La JBG ha establecido una línea de distinción muy fina entre su tarea de protección social y beneficencia, y la política. Sus miembros han estado en la política, pero la JBG no hace política”. (Entrevista # 11).

Si no hace política al menos refuerza un poder social de las elites en un doble sentido: como preocupación paternal y moral hacia los pobres—lo cual no quiere decir que, al mismo tiempo, no exista violencia y poder en las relaciones sociales— pero también como elemento de distinción y prestigio, generador, a la vez, de un sentimiento de grupo estamental muy



fuerte. Al poder económico, la oligarquía siempre sumó este capital social, lo que ha determinado parte de su naturaleza como grupo de poder<sup>25</sup>.

## Conclusiones

Quisiera cerrar este trabajo con algunas reflexiones finales sobre el poder oligárquico y su trayectoria en la década de los cincuenta. Parto de una definición de la sociología weberiana sobre el poder estamental como una forma de distribución del honor y el prestigio social típicamente tradicional. Weber estableció una distinción importante entre el poder de clase y el poder estamental: mientras la clase obtiene su poder de la posesión de bienes en el ámbito del mercado, el estamento lo consigue por una estimación social específica –positiva o negativa– del honor adscrito a alguna cualidad común a determinadas personas. El honor estamental se halla casi siempre en oposición a la pura posesión de bienes. Weber planteó una tensión entre la clase y el estamento, entre el orden económico y el orden social, en la medida en que cada uno de esos conceptos alude a formas históricas distintas de distribución del poder. “El orden social se ve amenazado cuando la mera adquisición económica y el poder puramente económico pueden otorgar el mismo honor a quienes los han conseguido, o puede inclusive otorgarles un honor superior en virtud del éxito, al que pretenden disfrutar los miembros del estamento en virtud de su modo de vivir” (Weber: 1964: 687, 688 y 691).

La sociología latinoamericana, en una línea cercana a la de Weber, sostuvo que en el mundo social y económico de las oligarquías convergen elementos modernos y tradicionales, lo viejo y lo nuevo. Junto a la riqueza económica, fruto de una actividad productiva volcada al mercado externo, aparecía también acumulado en ella el prestigio y el honor social. Sin embargo, y a diferencia de lo planteado por Weber, ambos elementos pudieron convivir de manera bastante armoniosa y complementaria, en la medida en que la oligarquía encarnaba un momento de transición desde

---

25 Patricia de la Torre llega en su estudio a una conclusión sugestiva en términos analíticos: sostiene que el poder local de Guayaquil no tiene sus raíces en lo político sino en lo social, articulado, a su vez, por lazos familiares.

la sociedad tradicional a la moderna capitalista. La acumulación de capital social –para decirlo en términos de Bourdieu<sup>26</sup>– es precisamente lo que distingue a la oligarquía de las burguesías modernas. De la misma forma, su modalidad de acumulación, ligada a la circulación del capital, la distingue de las aristocracias terratenientes tradicionales. En ella convergen las dos fuentes de poder, económico y social. “Esa dualidad no lleva a contradicciones sino a complementariedades y asociaciones de elementos ‘modernizadores’, ligados al sistema económico dirigente, y de elementos ‘tradicionales’ definidos por la reproducción y la defensa de una dominación y privilegios sociales internos” (Touraine, 1978: 66)<sup>27</sup>.

A partir de estos presupuestos, quisiera plantear como hipótesis que, en los años cincuenta, la oligarquía funde con notable éxito las formas de poder estamental y de clase, el honor social y la posesión de bienes. La articulación de las dos formas de poder son claves para su reproducción como grupo social, pero demandan cada una estrategias distintas en ámbitos diferenciados. De un lado, la condición de clase depende directamente de su capacidad para influir sobre el Estado. En los años cincuenta, el capital económico del grupo se vio consolidado gracias al auge del modelo agroexportador. Como hemos visto, en ese período la economía nacional experimentó una impresionante recuperación en un período corto de tiempo. Ese dinamismo de la economía regional vuelve a posicionar a Guayaquil como la “capital económica” del Ecuador. Al momento del *boom* exportador, la oligarquía guayaquileña se encuentra bien posicionada gracias al lento pero persistente crecimiento de las exportaciones desde fines de los años 30. La sólida situación de la economía regional, en

---

26 Bourdieu define de la siguiente manera el capital social: “El capital social está constituido por la totalidad de los recursos potenciales o actuales asociados a la posesión de una red duradera de *relaciones* más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuos. Expresado de otra forma, se trata aquí de la totalidad de recursos basados en la *pertenencia a un grupo*” (Bourdieu, 2001: 148).

27 En esta modalidad de articulación de los grupos dominantes Touraine encuentra una particularidad de la historia política de América latina en relación a la historia europea. “Hemos estado acostumbrados, gracias a la tradición europea, a considerar que la historia económica y la historia social eran las dos caras de la misma realidad” (Touraine, 1978: 66). A partir de esta constatación, Touraine desarrolló su concepto –muy sugestivo– de las sociedades dependientes como sociedades desarticuladas, es decir, sociedades en donde las relaciones económicas y sociales no coinciden.

el contexto nacional, se reflejó claramente en el predominio de los bancos guayaquileños dentro del sistema financiero. Para finales de la década de los cincuenta, ese predominio se reforzó. Si bien los bancos iniciales que articularon todo el poder económico fueron relevados en los años 30, los que aparecieron luego, estuvieron igualmente vinculados a las familias tradicionales de Guayaquil.

La articulación de la oligarquía con el Estado se vio favorecida por un acuerdo de larga duración con los grupos de poder de la sierra en torno a lo que sería un marco general de funcionamiento del modelo desarrollista ecuatoriano. Ese acuerdo definió los límites de la intervención del Estado en el desarrollo, pero a la vez aseguró —y esto es clave— la autonomía del Banco Central en la política cambiaria, monetaria y crediticia del país, con la Junta Monetaria como ente coordinador de la nueva política. Los grupos económicos de las dos regiones encontraron en la Junta Monetaria un espacio corporativo para la representación de sus intereses en el Estado. El respeto de los tres gobiernos al nuevo marco institucional de la política económica explica la continuidad de los acuerdos establecidos en 1948 durante el gobierno interino de Carlos Julio Arosemena Tola.

Me gustaría subrayar un punto adicional. Ese acuerdo entre los grupos regionales permitió a la oligarquía guayaquileña sobrellevar con éxito la década frente a la crisis irremediable en la que cayó el Partido Liberal Radical, el más cercano a sus intereses y a sus visiones del Estado, luego de La Gloriosa. La Gloriosa tiene esa importancia vital: deja a la oligarquía sin el instrumento de mediación política con el cual había participado en la esfera estatal desde comienzos de siglo. La ausencia de ese instrumento le obligó a aceptar, durante toda una década, el predominio de las élites quiteñas en la conducción del Estado; unas élites, sin embargo, que empezaban a salir de su enclaustramiento tradicionalista, casi feudal, y de su oscurantismo católico. La oligarquía tenía, además, una presión social interna en Guayaquil —la irrupción del CFP— que la dejaba en condiciones de cierta desventaja política en el espacio local y regional, que habría que asumirlo también como instancia de mediación con el Estado.

La segunda dimensión, la estamental, se juega, por el contrario, en el ámbito local, en la medida en que constituye una fuente de prestigio y reconocimiento dentro de la sociedad guayaquileña. El prestigio tiene que

ser entendido como un mecanismo a través del cual el poder económico se da a sí mismo un sentido noble, altruista, desinteresado. Solo en la medida en que cumple ese cometido, puede neutralizar la estigmatización del oligarca como un grupo que funde sus sentimientos y su corazón con el dinero. El oligarca, en la retórica populista, sería la figura socialmente devaluada de la riqueza<sup>28</sup>. Como fuente generadora de prestigio, la beneficencia neutraliza los efectos críticos del discurso populista, cuyo objetivo político es representarla como un grupo egoísta, acaparador, opuesto a toda forma de solidaridad. Se podría especular y decir que el discurso populista se vuelve más potente cuando sus capacidades críticas logran representar a la oligarquía, en el campo simbólico de la política, como un grupo deshumanizado, sin adornos morales.

Pero el prestigio tiene un espacio institucional por excelencia en Guayaquil: la Junta de Beneficencia. He señalado que la Junta cumple varias funciones: articula socialmente a la élite alrededor de un sentido del prestigio y del honor, manejado con mucho exclusivismo familiar; le ofrece un puente hacia los sectores populares; y le permite mantener viva y activa una idea de autonomía frente al Estado. La crítica al Estado central se alimenta de una idea consagrada a inicios del siglo XX. De acuerdo con esta visión, el abandono estatal de Guayaquil engendra este sentimiento de solidaridad comunitaria, base de una reivindicación de autonomía.

El mayor problema de los años cincuenta para la oligarquía es la pérdida de control político sobre la ciudad por la irrupción de CFP. Este partido marca la emergencia de una elite política diferenciada de los grupos de poder, que alcanza fuerza gracias a su capacidad para organizar y movilizar a los grupos marginales en torno al municipio de la ciudad. Este es un hecho decisivo en la vida política de Guayaquil porque produce un divorcio entre la elite política y la clase dominante local, hasta entonces fundidas en un solo cuerpo. De allí la importancia que se ha dado al hecho de que los fundadores de CFP provengan, la mayoría de ellos, de la clase media, y sean duros críticos de las elites liberales. La apertura del

---

28 Por eso es que en Guayaquil, quien acumula riqueza por fuera del círculo de prestigio social, adquiere la imagen de "nuevo rico". Mónica Almeida (1988) sostiene que esa fue la razón para que los grupos sirio-libaneses de Guayaquil fueran excluidos de los espacios sociales de la elite hasta la década de los setenta.

espacio político guayaquileño hay que asociarlo a la emergencia del velasquismo como el movimiento político que rompe la hegemonía del Partido Liberal en la costa. Los años cincuenta refuerzan, desde el ámbito local, la victoria populista sobre el liberalismo oligárquico. Lo interesante, sin embargo, es que mientras la influencia de la nueva elite política, al menos en los años cincuenta, está restringida al espacio local, la influencia de la oligarquía como clase tiene una clara proyección estatal. CFP se convertirá en fuerza nacional a finales de los años sesenta bajo el liderazgo de Assad Bucaram.

Se puede afirmar que la irrupción cefepista fragmentó la sociedad guayaquileña en términos sociales y políticos. La fragmentación tuvo un base organizativa asociada a una estructura partidaria de corte clientelar, desde donde se consiguió movilizar a los sectores urbano marginales de un modo más o menos permanente. CFP arrastra a todas las fuerzas políticas a modificar su manera de entender y practicar la política local, siendo la articulación con los sectores marginales el tema clave de lucha y contienda. A ese escenario hay que añadir un estilo de retórica de antagonismo entre el “bajo pueblo” y las trincas, que marca, de manera prolongada, la cultura política guayaquileña. No solo es un estilo de interpelación política que construye identidades y sujetos antagónicos, excluyentes, sino que los moviliza permanentemente al espacio público. Desde esta perspectiva, la apertura del municipio guayaquileño a las demandas de los sectores populares es clave. El municipio se organiza como un aparato político institucional desde donde despliega un trabajo de atención a los sectores populares en su condición de habitantes de las barriadas marginales. Cubre un espacio social que, hasta entonces, era atendido solo de manera parcial por la beneficencia de las elites.

La oligarquía siempre apareció en la sociología latinoamericana como un grupo emprendedor en lo económico, generador de visiones liberales de la economía y del Estado, pero muy tradicional en sus concepciones y prácticas sociales y culturales. Hasta los años cincuenta, la oligarquía ecuatoriana no es una excepción. Sus convicciones liberales se volcaron a la defensa de una economía abierta al comercio internacional y a una crítica constante de los esfuerzos de centralización del poder estatal. La concepción liberal hacia la economía convivió con una vocación hacia lo

social desde la práctica benefactora de un grupo con poder estamental. A la vez que tendía un puente hacia los sectores “sufridos”, la beneficencia cerraba el entorno social de las elites alrededor de influyentes redes familiares. En este contexto, sus convicciones liberales no se tradujeron en un proyecto claro de democratización de la sociedad, menos todavía en propuestas que incorporaran, de manera sostenida, una visión de ciudadanía. El liberalismo guayaquileño ha sido socialmente elitista, exclusivista. De allí se explica, en parte, por qué la retórica populista se convirtió en un crítica radical de la concepción liberal oligárquica del mundo social, y haya apelado al pueblo, y no a la ciudadanía, a la hora de interpelar a los sectores suburbanos. El concepto de “bajo pueblo” estaba, sin duda, más cerca de las experiencias de vida de los pobladores de las barriadas marginales, que la idea misma de ciudadanía, en un Estado todavía muy distante física, simbólica y políticamente.

El poder de la oligarquía, en el tiempo, tiene que ser rastreado a partir de las tres dimensiones señaladas en este trabajo: a) su condición de clase y su capacidad para influir en el Estado; b) su condición de grupo estamental para conservar el prestigio en la sociedad local a través de la beneficencia, lo cual alimenta, a la vez, una idea de autonomía frente al Estado; y c) su capacidad para moverse en el ámbito de la política local. La mayor o menor fortaleza de su poder, los momentos de amenaza, variarán según logre –sigo a Bourdieu– articular esas diversas formas de capital.

## Bibliografía

- Argones, Nelson (1984). *El juego del poder*, Quito: Corporación Editora Nacional.
- Almeida, Mónica (1998). “Los sirio libaneses en el espacio social ecuatoriano. Cohesión étnica y asimilación étnica”, en *ICONOS # 5*. Quito: FLACSO-Ecuador, Agosto.
- Avilés Pino, Efrén (2004). *Carlos Alberto Arroyo del Río: ¿Mártir o traidor?*, Guayaquil.
- Bourdieu, Pierre (2001). *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Desclée de Brouwer.

- Bourricaud, Francois (1970). "Notas sobre la oligarquía peruana", en *La oligarquía peruana* (varios autores). México: Editorial Diógenes.
- (1970a). "La clase dirigente peruana: oligarcas e industriales", en *La oligarquía peruana* (varios autores). México: Editorial Diógenes.
- Conaghan, Catherine (1988). *Reconstructing Domination. Industrialists and the State in Ecuador*. Pittsburg: University of Pittsburg.
- Crawford de Roberts, Lois (1980). *El Ecuador en la época cacaotera: respuestas locales al auge y colapso en el ciclo monoexportador*. Quito: Editorial Universitaria.
- Cueva, Agustín (1986). *El proceso de dominación política en el Ecuador*. Quito: Planeta.
- Chiriboga, Manuel (1983). "Auge y crisis de una economía agroexportadora: El período cacaotero", en *Nueva Historia del Ecuador Vol. 9*, Enrique Ayala (editor). Quito: Corporación Editora Nacional, Grijalbo.
- De la Torre, Carlos (1993). *La seducción velasquista*. Quito: FLACSO-Ecuador, Libri Mundi.
- (1996). *¡Un solo toque! Populismo y cultura política en el Ecuador*. Quito: CAAP.
- (2008). "Populismo y liberalismo: ¿dos formas de entender y vivir la democracia?", en Carlos de la Torre y Mireya Salgado (editores), *Galo Plaza y su época*, Quito: FLACSO-Ecuador, Fundación Galo Plaza Lasso.
- De la Torre, Patricia (2004). *Stato nostro. La cara oculta de la beneficencia en el Ecuador*. Quito: Abya-Yala.
- Favre, Henri (1970). "El desarrollo de las formas del poder oligárquico en el Perú", en *La oligarquía peruana* (varios autores). México: Editorial Diógenes.
- Fischer, Sabine (1983). *Estado, clase e industria: la emergencia del capitalismo ecuatoriano y los intereses azucareros*. Quito: El Conejo.
- Fitch, Samuel (1977). *The military coup d'etat as a political process: Ecuador, 1948-1966*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Guerrero, Andrés (1983). *Los oligarcas del cacao*. Quito: Editorial El Conejo.
- Guerrero, Rafael (1994). *Regionalismo y Democracia en los orígenes del CFP*. Quito: CAAP.

- Hurtado, Osvaldo (1997). *El poder político en el Ecuador*. Quito: Editorial Planeta.
- Ibarra, Hernán (1994). “Comentario”, en *Regionalismo y Democracia en los orígenes del CFP*. Quito: CAAP.
- Larrea Maldonado, Carlos (1987a). “Marco conceptual y tesis centrales del estudio”, en *El banano en el Ecuador: transnacionales, modernización y desarrollo*. Quito: Corporación Editora Nacional, pp. 17-36.
- (1987b). “Auge y crisis de la producción bananera (1948-1976)”, en *El banano en el Ecuador: transnacionales modernización y desarrollo*. Quito: Corporación Editora Nacional, pp. 37-66.
- (1987c). “Empresas exportadoras y concentración económica”, en *El banano en el Ecuador: transnacionales modernización y desarrollo*. Quito: Corporación Editora Nacional, pp. 67-110.
- López, Patricio (2008). “La normalidad excepcional. Una panorámica de la política económica del gobierno de Plaza Lasso (1948-1952)”, en Carlos de la Torre y Mireya Salgado (editores), *Galo Plaza y su época*. Quito: FLACSO-Ecuador, Fundación Galo Plaza Lasso.
- Martz, John (1989). “La expresión regionalista del populismo”, en *El populismo en el Ecuador*, Carlos de la Torre y Felipe Burbano (editores). Quito: ILDIS.
- Menéndez Carrión, Amparo (1986). *La Conquista del Voto*. Quito: Corporación Editora Nacional, FLACSO-Ecuador.
- Miño, Wilson (2008). *Breve Historia Bancaria del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Moncayo, Patricio (2008). *El 28 de mayo de 1944: una democracia fallida*. Quito: FLACSO-Sede Ecuador.
- Norris, Robert (2004). *El gran ausente. Biografía de Velasco Ibarra*. Quito: Libri Mundi, 2 V.
- Negrete, Alfredo (1990). “El populismo: un proyecto histórico permanente en Guayaquil”, en *Guayaquil: realidades y desafíos*, varios autores. Quito: CORDES.
- North, Elizabeth, y Juan Maiguascha (1991). “Orígenes y significado del velasquismo: lucha de clases y participación política en el Ecuador, 1920-1972”, en *La cuestión regional y el poder*, Rafael Quintero (editor). Quito: Corporación Editora Nacional.



- Pineo, Ronn (1994). “Guayaquil y su región en el segundo boom cacao-tero”, en *Historia y región en el Ecuador*, Juan Maiaguscha (editor). Quito: Corporación Editora Nacional.
- Quintero, Rafael (1997). *El mito del populismo*. Quito: Abya Yala, Universidad Simón Bolívar.
- Quintero, Rafael y Erika Silva (1991a). *Ecuador: una nación en ciernes*. Quito: FLACSO-Ecuador, Abya-Yala, Tomo II.
- (1991b). “Región y Representación Política en el Ecuador Contemporáneo (1939-1959)”, en *La cuestión regional y el poder*, Rafael Quintero (editor). Quito: Corporación Editora Nacional.
- Quintero, Rafael y Enrique Ayala (1990). “Teorías e ideologías sobre el Estado en el Ecuador: 1948-1984”, en Pablo González Casanova (coordinador) *El Estado en América Latina. Teoría y Práctica*. México: Siglo XXI.
- Salgado, Mireya (2008). “Galo Plaza Lasso: la posibilidad de leer el paradigma desarrollista desde una apropiación reflexiva”, en Carlos de la Torre y Mireya Salgado (editores), *Galo Plaza y su época*. Quito: FLACSO-Ecuador, Fundación Galo Plaza Lasso.
- Salgado, Germánico (1978). “Lo que fuimos y lo que somos”, en varios autores *Ecuador Hoy*. Colombia: Siglo Veintiuno.
- (1995). *Del desarrollo al espejismo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.
- Sánchez Varas, Alberto (2008). *Junta de Beneficencia de Guayaquil (1888-2008). 120 años de servicio*, Guayaquil: Junta de Beneficencia de Guayaquil.
- Swartz, David (1997). *Culture and power. The Sociology of Pierre Bourdieu*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Torres Rivas, Edelberto (2007). *La piel de Centroamérica. Una visión epidérmica de sesenta y cinco años de su historia*. Costa Rica: FLACSO-Costa Rica.
- Touraine, Alan (1978). *Las sociedades dependientes. Ensayos sobre América Latina*. México: Siglo XXI.
- Verdesoto, Luis (1990). “El sistema de partidos y la sociedad civil en el Ecuador”, en *Certezas e incertidumbres*. Quito.

Villavicencio, Gaitán (1990). “El desfase de un proceso urbano. El caso de Guayaquil”, en *Guayaquil: realidades y desafíos*, varios autores. Quito: CORDES.

Weber, Max (1964). *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, Tomo II.

### Documentos

¿Qué es el CFP? Doctrina, Programa Básico de Gobierno y Estatutos de Concentración de Fuerzas Populares (Partido del Pueblo Ecuatoriano), s/f.

Principios Doctrinarios del Partido Social Cristiano del Ecuador s/f.

### Textos escolares

Hoyos Galarza, Melvin, y Rafael Avilés Pino, *Historia de Guayaquil*, M.I. Municipalidad de Guayaquil, Guayaquil, 2008.

### Entrevistas

Lorenzo Calvas # 1, mayo 2009.

Hernán Pérez Loose # 2, mayo 2009.

León Roldós # 3, mayo 2009.

Juan José Illingworth # 4, mayo 2009.

Ángel Duarte # 5, mayo 2009.

Gaitán Villavicencio # 6, mayo 2009.

Jorge Vivanco # 7, mayo 2009.

Guillermo Laso # 8, mayo 2009.

Wellington Paredes # 9, mayo 2009.

Rafael Guerrero # 10, mayo 2009.

Ricardo Noboa # 11, mayo 2009.

Guillermo Arosemena # 12, mayo 2009.

César Coronel # 13, mayo 2009.

# El golpe militar de 1963 y el fin de un período excepcional de estabilidad política

Patricio Moncayo M.<sup>1</sup>

## Introducción

Las interpretaciones sobre los períodos de estabilidad que vivió el Ecuador entre 1948-1960, y el subsecuente de inestabilidad que desembocó en el golpe militar de julio de 1963, han privilegiado la incidencia de los factores estructurales y, dentro de ellos, los económicos (Cueva, 1973; Quintero y Silva, 1991; de la Torre, 2006). No se advierte que tras esa fachada de “normalidad” estaban ganando terreno posiciones contrarias al esquema entonces vigente. El presente texto, sin desconocer la importancia que para una interpretación objetiva tienen los factores estructurales, indaga el papel de los actores sociales involucrados en ambos períodos. Sostiene que la estabilidad y la inestabilidad fueron producto de las interacciones cooperativas y conflictivas entre dichos actores, de sus estrategias, intereses y objetivos, así como de sus perspectivas teóricas, ideológicas y políticas. Asume como válida la tesis de que la agencialidad humana tiene límites, pero que es justamente dentro de tales límites que los hombres hacen la historia. De ahí la necesidad de adentrarse en los sucesos históricos para escudriñar la interrelación entre los sistemas y los acontecimientos. El texto analiza los siguientes aspectos: 1) los factores que hicieron posible la estabilidad política en el período 1948-60; 2) la contradicción entre desa-

---

1 Estudiante del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales con Mención en Estudios Políticos de FLACSO-Ecuador

rrollo y democracia; 3) los juegos que marcaron la ruta a la confrontación; 4) el IV velasquismo y la gobernabilidad; 5) el juego de la demolición constitucional, y 6) el desplazamiento de la democracia por el desarrollo.

### **Factores que hicieron posible la estabilidad política**

La estabilidad de 1948-1960 fue relativa. No obedeció solo a la bonanza económica; sino a un conjunto de factores que interactuaron entre sí. Desde luego que la bonanza permitió una distribución del excedente entre las élites de la sierra y de la costa más o menos equitativa. En este contexto hubo un relativo acuerdo en torno al sostenimiento de la estabilidad monetaria. Los gobiernos del período no enfrentaron demandas sociales que sobrepasaran las posibilidades fiscales. En el campo político, los grupos dominantes bajaron el perfil de su beligerancia. El “pacto político” entre las élites (Fitch, 1977) hizo posible sostener una democracia restringida (Quintero y Silva, 1991; Grijalva, 1998) en un contexto en el que fue aumentando el porcentaje de los electores, pese a la valla del analfabetismo, y fueron apareciendo señales de una incipiente modernización en la administración del Estado con la incorporación de ciertas nociones técnicas. El país, por otro lado, fue ampliando sus relaciones económicas con el exterior.

Este es el un lado de la moneda. El otro estuvo dado por el progresivo ingreso del subproletariado a la arena política, bajo el liderazgo de Velasco Ibarra y de Carlos Guevara Moreno. Se trataba de líderes que, a su manera, se opusieron al modelo de democracia que estuvo vigente en el período y pretendieron capitalizar el malestar de las masas urbanas que comenzó a crecer. La fuerza popular que lograron articular estos dos líderes contrastó con la debilidad relativa de los partidos “tradicionales”: liberal, conservador y socialista.

## La contradicción entre desarrollo y democracia

Sin duda que en el Ecuador se fueron incubando cambios progresivos a partir del auge bananero: hubo un desarrollo de las relaciones capitalistas en una sociedad predominantemente rural. Las relaciones mercantiles se expandieron en la región de la Sierra, en la que predominaban relaciones de producción precapitalistas (Pérez Sáinz, 1985). Ello supuso una contradicción entre unas y otras relaciones, lo cual dio lugar a procesos de transición entre formas serviles de producción en el agro, a formas asalariadas. Dichos procesos, como lo señala Andrés Guerrero (1983), no siguieron una misma matriz. Estamos en presencia de cambios estructurales que afectaron las relaciones al interior de la clase terrateniente serrana y de ésta con los campesinos, en especial huasipungueros. A nivel nacional, los contrastes entre las formas de producción de la sierra y de la costa eran igualmente apreciables. Ello tuvo efectos directos e indirectos en el plano político.

Es, pues, posible sostener que desde 1950, el Estado ecuatoriano entró en un proceso relativo de modernización. Junto a ello se fue perfilando un interés general de clase y la conformación de una infraestructura institucional más técnica, apoyada en un conocimiento cuantificado de la realidad. Ello entró en conflicto con las visiones regionalistas, generadoras de fragmentación y de choque de intereses de los grupos predominantes de la sierra y de la costa. Se advierten, entonces, ensayos de readecuación entre una economía en crecimiento y transición, y un modelo de Estado menos subordinado a intereses particulares de los grupos oligárquicos. Tal readecuación no pudo desenvolverse de manera lineal, precisamente porque los partidos que potencialmente podían poner en marcha procesos orientados a ese fin, no disponían del apoyo popular suficiente para imponer esa línea a través de las contiendas electorales. Y, además, porque aún conservaban ligámenes de distinto género con esas oligarquías. Mientras que las fuerzas que se declararon enemigas de las oligarquías, si bien contaban con el apoyo de los sectores marginales de las ciudades y del campo, no lograron armonizar la capacidad de movilización de tales sectores con los objetivos del desarrollo económico y, por ende, de la modernización. Había, pues, una gran contradicción entre desarrollo y democracia.

En el nuevo escenario económico, como consecuencia del debilitamiento de los mercados mundiales para nuestros productos de exportación, comenzaron a manifestarse signos de agotamiento del modelo de crecimiento económico sustentado en el auge bananero y en las exportaciones de otros productos primarios, como el café y el cacao. Cobró fuerza, entonces, el concepto de desarrollo, dado que se volvió necesario encontrar un modelo alternativo.

En todo caso, se fue gestando un discurso técnico que contrastaba con el predominante en la esfera política. El énfasis económico de este discurso planteaba una disociación entre estructuras y las acciones de agentes colectivos. Las primeras, al parecer, tenían vida propia y los segundos, eran criaturas de aquellas.

### **Populismo y desarrollismo**

En este marco se ubica la contradicción que se fue gestando entre populismo y desarrollismo. Para Guevara Moreno, por ejemplo, la estabilidad no era tan importante como la organización de los sectores más pobres de las ciudades que, hasta entonces, estaban marginados del hacer político. Igual que para Velasco, su objetivo era abrir los cauces de una mayor participación de los sectores populares en los procesos electorales. Si Velasco fue el promotor de la libertad de sufragio, Guevara dio un paso más, a través de la organización y canalización de la participación popular en los eventos electorales. Ambos eran partidarios de deselitizar el escenario político electoral. Ello, por cierto, podía alterar los precarios equilibrios que se lograron mantener en el período de la democracia restringida, con lo cual se ponía en riesgo la propia estabilidad. Para los dos líderes populistas éste era el precio que había que pagar si es que se quería ampliar la democracia. En segundo plano, situaban el objetivo económico. Era como que para ellos la política determinaba la economía. Y aunque sí tenían ideas relativas a una reactivación económica, más importancia le daban al primer objetivo. El llamado populismo ecuatoriano, pues, careció de un programa económico, a diferencia de lo ocurrido en México, Brasil y los países del Cono sur<sup>2</sup>.

Plaza, por el contrario, estaba más próximo a las teorías de la modernización del modelo primario exportador, pero, en cambio, carecía de una propuesta política incluyente. En cuanto a la democracia, Plaza la entendía como una ampliación de la ciudadanía, concebida ésta “como una incorporación al mercado” (Salgado, 2008: 139). Es decir, más que por ciudadanos políticos, Plaza abogaba por ciudadanos consumidores. Era partidario de educar a las élites en el espíritu de la tolerancia y en la educación de las masas. Creía que la clase media era el soporte “natural” de la democracia (de la Torre, 2008: 37).

En la contradicción entre populismo y desarrollismo en el Ecuador, hay una desconexión entre la economía y la política. El primero es proclive a una sobre-politización; el segundo, a una suerte de vaciamiento de la política. La implantación del modelo cepalino, aunque redefinido a nivel local, no era sólo un problema técnico, sino un problema político. Esto no fue entendido plenamente ni por Plaza ni por los grupos desarrollistas. Partían de una concepción normativa, según la cual tal modelo era racional y, por tanto, debía imponerse. No se entendía que el nuevo modelo no podría abrirse paso sino a través de un juego de confrontación en el que sus promotores tuvieran que medir fuerzas con los sectores beneficiarios del antiguo modelo, cuyo poder económico y político no iba a deshacerse automáticamente. Y dicho juego debería desplegarse en la arena política, al menos si de lo que se trataba era de preservar el régimen democrático. La implantación de un nuevo modelo de desarrollo no podía lograrse de la noche a la mañana, dado que era un proyecto complejo que requería no solo de conocimiento técnico, sino de capacidad de gestión y de un gran liderazgo político para vencer la tenaz resistencia y oposición de los sectores que se sintieran afectados. Y ello chocaba con la impaciencia de los sectores largamente marginados de los beneficios del desarrollo económico. No era, pues, posible sostener en estas condiciones los equilibrios básicos que soportaron la estabilidad política del decenio que concluía. Si a ello se agregan circunstancias derivadas de los acontecimientos

---

2 “No se puede decir, entonces, que los Diez Puntos proponen una sociedad moderna industrial, por sustitución de importaciones, como hicieron muchos programas políticos en América Latina precisamente en ese momento” (Guerrero, 1994: 39).

que se desarrollaron en el plano político, se entenderá cómo fue cambiando de cariz el escenario político. Se volvió cada vez más difícil mantener en un bajo perfil la confrontación política.

Si bien el populismo ecuatoriano creció por su capacidad de incorporar a los sectores populares, principalmente urbanos, a la arena política, mostró serias limitaciones para hacer realidad las promesas formuladas, en términos de mejoramiento de sus condiciones de vida y de impulso a las actividades productivas.

### **Los conceptos de democracia de Plaza, Velasco y Guevara Moreno**

Plaza abordaba las tareas de gobierno con el capital de su experiencia como “hombre de campo”. Era, por tanto, un gobernante atípico. No era un demagogo, ni un hombre de letras. El proceso productivo lo entendía más como un proceso técnico que como uno social. De ahí que para modernizar al agro había que utilizar máquinas. Pese a haber sido un hacendado progresista que se adelantó en la “entrega de los huasipungos” en su hacienda, como gobernante no tenía en la mira la reforma agraria. Su preocupación central era abrir mercados en el interior y exterior del país. Para lograr resultados exitosos en el campo de la producción, había que apoyarse en la ciencia y en la técnica. El énfasis de su administración fue técnico, tanto que conformó un gabinete de perfil técnico y mantuvo una “imperturbable actitud de tolerancia”. Sin embargo, el acoso político de CFP le obligó a “realizar constantes cambios de gabinete” y a negociar el apoyo parlamentario del Partido Socialista, con el que formó una alianza de gobierno. El perfil de Plaza calzaba, en un período todavía caracterizado por la paz social, por cierto, relativa dicho momento. Su cordura cívica quedó completamente desfasada en el período de confrontación social que se fue gestando en los ocho años siguientes a su mandato. Y si había sido necesario un acercamiento con el socialismo para equilibrar las fuerzas en el Congreso y ampliar la composición del gabinete, también lo era tener interlocutores en la arena social, donde el populismo y los partidos de izquierda tenían una influencia nada despreciable. El concepto de democracia de Plaza estaba inspirado en la experiencia norteamericana.



Sus vínculos con los Estados Unidos le mostraron una democracia que estaba muy lejos de parecerse a la que existía en el Ecuador.

Quizá el hecho de que la democracia norteamericana se sustenta en dos grandes partidos y que los partidos de orientación comunista fueron siempre una minoría, gracias a lo cual dicha democracia sobrevivió a todo tipo de trastornos sociales, pudo haberle convencido que ése era el camino para que la democracia se afanzara en el Ecuador. Por ello, siempre se opuso a incluir a los comunistas en las alianzas políticas que él propiciaba y, por cierto, no entendió la lógica del populismo. Él en realidad, abogaba por una democracia despolitizada y, para ello, había que demarcar el campo de juego, impidiendo que en él tuvieran cabida tendencias totalitarias como el fascismo y el comunismo. La Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría, seguramente, le suministraron pautas que debían ser observadas para que el Ecuador se enrumbara por la senda democrática. La racionalidad de la política que Plaza encarnaba no tenía sustento social ni popular. Plaza llamaba a producir antes que a disputar espacios de inclusión, en circunstancias en que las masas presionaban por participar y hacerse sentir. Y es que, como anota de la Torre, “Su interés por demostrar que la democracia era posible se dio en un contexto económico y social profundamente antidemocrático, en una sociedad basada en la explotación de los indígenas y de los negros del Chota en las haciendas y de los montubios con prácticas forzadas de apropiación del excedente agrícola en la aparcería y en las haciendas” (de la Torre, 2008: 56).

Velasco, a diferencia de Plaza y de los liberales, “reprueba el trasplante de instituciones y principios de las revoluciones norteamericana y francesa, sin tomar en cuenta las raíces culturales de nuestros pueblos” (Moncayo, 2008: 74-75). Él no ocultó su admiración por el caudillismo. Coincidió con Guevara Moreno en una concepción autoritaria del poder. Para Velasco y Guevara Moreno, los pueblos debían ser dirigidos por caudillos fuertes, como Vicente Rocafuerte, García Moreno y Eloy Alfaro. Se creían herederos de la revolución liberal, pues ésta había caído en manos de las oligarquías de las que era necesario salvarla. Eran partidarios de un presidencialismo fuerte. No creían en la democracia representativa, sino en una democracia directa y participativa, en la que el eje fuese la identificación de la masa con el líder. Eran partidarios de la concentración de la

representación en una sola persona. Según ellos, solo así sería posible frenar los abusos de las oligarquías. Éstas habían usufructuado de la democracia representativa. Por tanto, no creían en los canales institucionales ni en el funcionamiento formal del Estado de Derecho. Tenían una visión maniquea de la política. Se consideraban portadores de la voluntad popular y, en nombre de ella, construían a sus enemigos coyunturales como el antipueblo. No aceptaban términos medios. Ambos ponían en tela de duda la validez de las ideologías, lo cual les llevaba a ser muy flexibles en términos de sus estrategias de alianzas. No es que carecieran de ideología sino que la interpretaban como referentes, por lo general, procedentes del exterior, lo que les llevaba a proclamar una suerte de “nacionalismo”, pero también “relativismo” ideológico.

Sin embargo, tales conceptos se estrellaron con la realidad sobre la cual tuvieron la oportunidad de actuar, el uno en el plano nacional y el otro en el local. Sus administraciones basadas en criterios paternalistas y clientelares terminaron en desafortunadas experiencias que tuvieron un alto costo no solo en términos económicos, sino incluso políticos. Sus pretensiones caudillistas les llevaron a disputar la adhesión de las masas de las que se sentían propietarios y ello se tradujo en conflictos personales que los llevó a una enemistad irreconciliable. Las relaciones de amor y odio que mantuvieron y la forma cómo las afrontaron pusieron en tela de duda sus creencias y convicciones democráticas y liberales. Su egocentrismo les llevó a creerse dueños de la verdad, y ello alimentó su autoritarismo en lo político. Cada uno fue víctima del egocentrismo del otro; Y eso les llevó a cometer errores crasos en el manejo de sus alianzas políticas. La fragmentación del velasquismo en mil pedazos y de CFP (Menéndez Carrión, 1986) revelan la incapacidad que tuvieron para dirigir a sus propios entornos. Si no podían poner orden ni en sus propias filas, peor podían hacerlo con las fuerzas políticas aliadas y las de sus oponentes. El populismo no podía, por tanto, convertirse en una dirección coherente, técnicamente sustentada que pudiera enfrentar la crisis y conducir al país hacia la adopción de un nuevo modelo de desarrollo. El populismo no estaba a la altura de esa tarea histórica. Tuvo límites en el caso ecuatoriano en razón, quizá, de factores estructurales.

## Los factores que marcaron la ruta a la confrontación

La situación de los partidos políticos tradicionales había experimentado algunos cambios. “Desde 1944, el Partido Conservador Ecuatoriano ganaba fuerza y se recuperaba de sus derrotas luego de la Revolución Liberal de finales del siglo XIX” (de la Torre, 2008: 32-33). Ello hizo que los liberales y otras fuerzas no conservadoras se plantearan como objetivo impedir que el Partido Conservador retornara al poder. De la Torre también describe el clima ideológico de la época, no plenamente favorable a los postulados liberales. Todavía se mezclaban los asuntos religiosos con los políticos. No obstante, el hecho de que la confrontación entre liberales y conservadores no había cesado, dicha confrontación hubo de insertarse en el conflicto entre “populismo” y “desarrollismo”. Tanto desde el uno como desde el otro hubo una tendencia a dejar atrás tal división. El populismo, por su parte, también intentó descalificar la confrontación ideológica clásica entre liberales y conservadores. Velasco anatematizó las guerras ideológicas que, según él, habían destrozado a la Patria.

Había, pues, signos de un cambio en el “campo de fuerzas” en la arena política. La emergencia del socialismo a nivel internacional con la Unión Soviética y demás países socialistas exigía un replanteo de las controversias ideológicas y políticas que, hasta entonces, habían prevalecido. También los partidos socialista y comunista se vieron atrapados por la contradicción entre populismo y desarrollismo. Los sectores sociales mayoritarios, reducidos a su condición de ciudadanos “consumidores” en el escenario anterior, se aprestaban a ingresar a la política tras de los emblemas populistas en este nuevo escenario.

## Cambios en la correlación de fuerzas

La composición del electorado fue cambiando y esto hizo posible que los liberales redujeran sus distancias frente a los conservadores en términos electorales. Lo cual se expresó en la estrecha victoria de Plaza sobre Manuel Elicio Flor en las elecciones de 1948. También en la estrecha victoria de Ponce sobre Huerta en 1956. Sin embargo, en los ocho años de

1952 a 1960, se fue incubando una confrontación entre una tendencia claramente de derecha y otra más inclinada hacia la izquierda, pero de corte democrática. Lo cual significa que también la contradicción entre populismo y desarrollismo se insertó en la que oponía a las tendencias ideológicas clásicas. Velasco pudo terminar su período pero dejando como sucesor a su ex-ministro de Gobierno, Camilo Ponce, bajo cuya dirección se produjeron episodios represivos, como las clausuras de periódicos y el atentado contra el periodista Alejandro Carrión. La estabilidad, por tanto, fue relativa, y si logró sobrevivir fue porque ella todavía era valorada como piedra angular del desarrollo económico. Desde luego que la bonanza económica también contribuyó a apuntalar ese clima de paz que prevaleció en dicho período, a la vez que mantuvo el pacto interélites.

### **La concepción instrumental de la democracia**

La represión desatada por Ponce en 1959, unida al descenso de los precios de los productos de exportación configuró una situación social y políticamente explosiva. Ponce aplicó una estrategia de represión en momentos en que los sectores populares, en especial de la costa, se sentían desatendidos por las políticas de ese gobierno. La austeridad en el gasto público, la estabilidad monetaria y el propio estilo autoritario de Ponce, en momentos en que ya comenzaban a sentirse los efectos de la crisis económica, configuraron un escenario de confrontación. Tanto que el propio Ponce tuvo que rectificar su política económica tras los sucesos de fines de mayo y comienzos de junio. Ya era insostenible una política económica recesiva. La conducta de Ponce, por otro lado, era la comprobación de los temores manifestados por el Frente Democrático Nacional en la beligerante campaña electoral de 1956. Aunque Ponce procuró adecuar su gobierno a las nuevas condiciones establecidas por el liberalismo, los excesos cometidos en la represión de la protesta popular en Portoviejo y Guayaquil, mostraron justamente el perfil que sus opositores habían anticipado.

Los sucesos del 29 de mayo en Portoviejo y del 2 y 3 de junio en Guayaquil suscitados en el marco de la ruptura entre Ponce y Velasco, de-

rivaron en el ingreso del Ecuador al escenario de confrontación que caracterizaría al nuevo período. Hicieron posible un acercamiento de Velasco con las fuerzas populares y en especial, estudiantiles que chocaron con el gobierno de Ponce en 1959. No parece exagerado afirmar que hubo una confluencia de estrategias entre Velasco y la izquierda que influyó en los resultados electorales de 1960.

No era posible “regresar” a una etapa que se suponía superada como producto de la Revolución Liberal. La estrategia de asociar a Ponce con Plaza surtió efecto: éste acarrió el desgaste de Ponce y la acusación de “continuista” pesó mucho sobre las posibilidades electorales de Plaza. Plaza, por su parte, quiso convalidar su ubicación ideológico-política en el centro, mediante su ingreso al partido Liberal y su alianza con el Socialismo. Sin embargo, ello no le dio mayor resultado, porque con Velasco la fuerza del liberalismo en la costa se neutralizaba (Maignashca-North, 1991) y en cuanto a la alianza con el socialismo, los vientos de radicalización que soplaban sobre la izquierda provocaron su escisión, entre una fracción que era partidaria de una alianza amplia con las demás fuerzas de la izquierda, incluido el partido Comunista; y otra que postulaba un alineamiento de ese partido con fuerzas democráticas liberales. Pero había algo más. El anti-comunismo de Plaza lo situaba más cerca de los Estados Unidos que de Cuba, mientras Velasco era, más bien, considerado como un latinoamericanista y un nacionalista. La posibilidad de que él no inclinara la cerviz ante los Estados Unidos, le acreditaba frente a los sectores radicalizados de la izquierda como una opción menos mala que la de Plaza.

### Plataforma electoral

El alineamiento de fuerzas en la campaña electoral mostró los límites del desarrollismo, como opción política de cambio. Plaza, como exponente de un liberalismo remozado, tuvo que enfrentar, por un lado, a una tendencia conservadora que no había dejado de controlar importantes recursos de poder en algunas esferas del Estado; y, por otro, a una tendencia contestataria que asumió dos formas: una populista de corte electoralista y otra inspirada en el ejemplo de Cuba.

El fraccionamiento del Socialismo también se constituyó, pues, en un factor que contribuyó al surgimiento de un escenario de confrontación. Dicho fraccionamiento inclinó el fiel de la balanza en favor del velasquismo. La construcción de una alternativa progresista que dio su primer paso con la conformación del Frente Democrático Nacional en 1956 no solo se frustró con la victoria de Ponce sino con la fractura de la izquierda. La equivocada creencia de que la “revolución” estaba “a la vuelta de la esquina”, llevó a algunos de sus más destacados líderes a menospreciar la lucha legal, institucional y política, dentro de los cauces de la democracia. La izquierda creía llegado el momento de salir del juego democrático y desarrollar un juego alternativo para desembocar en la “revolución”.

Desde esa perspectiva, se calificó peyorativamente la colaboración que el socialismo prestó a Plaza en la etapa final de su gobierno, la representación parlamentaria de Pedro Saad de casi ocho años, y se tildó de traidores a quienes, dentro del socialismo, eran partidarios de una alianza con el partido Liberal, partido que, a su juicio, había cometido un imperdonable error al haber lanzado a Galo Plaza como candidato presidencial. Una fracción de la izquierda optó por una alianza con CFP, en momentos en que el liderazgo de Guevara Moreno perdía fuerza y ya no podía controlar la dirección de los votos de sus bases.

### **Los temas de la campaña: la cuestión social**

Ponce simbolizaba la derecha; una derecha manchada de sangre por los sucesos de Portoviejo y de Guayaquil en 1959. Para Velasco la construcción de Ponce como el antipueblo le dio apreciables réditos electorales. La campaña electoral de 1960, más que sobre programas o propuestas de gobierno, giró en torno a símbolos. Plaza fue criticado por su estilo oratorio, parco y conciso, que contrastaba con el estilo exuberante y apasionado de Velasco. Además, su condición de amigo de los Estados Unidos se prestaba para identificarlo como oficioso recadero del Tío Sam.

No obstante haber sido Ponce y Velasco “socios íntimos” en el segundo y tercer velasquismos, gracias a lo cual, Ponce se convirtió en sucesor de Velasco en 1956, el giro de los acontecimientos los volvió “enemigos

irreconciliables”, al paso que se proyectó la imagen de una entente liberal / socialcristiana, de la que el candidato Plaza aparecía como su inequívoca representación. Pero también contó, en el escenario descrito, el rompimiento entre Velasco y Guevara Moreno que databa de 1952. Semejante alteración de los términos de la confrontación que se dio en el período 1948-1960, permitió las más impensables combinaciones político-electorales. En tales circunstancias, era difícil determinar qué estaba a la derecha y qué a la izquierda, lo cual terminó favoreciendo a la corriente político electoral más ambigua ideológicamente. Parte del juego de la confrontación fue este imaginario de transfiguración ideológica en el que no era posible distinguir ni diferenciar amigos de enemigos. Fue en esa confusión ideológica en la que los velasquismos cobraron credibilidad como expresión de la angustia popular.

En este clima de equívocos ideológicos el placismo como “expresión racional de la ciudadanía consciente” (de la Torre) fue duramente cuestionado desde la derecha, desde la izquierda y, sobre todo, desde el velasquismo. Lo que se puso en debate en la campaña, si no explícita, al menos sí implícitamente, fue la amplitud de la democracia. Ya no era posible sostener el modelo de democracia que estuvo vigente entre 1948-1960. Se aspiraba a algo más. El ejemplo de Cuba puso los temas económicos y sociales sobre el tapete de la campaña. El valor de la democracia era juzgado a la luz de su capacidad para remediar la injusticia social.

Todos los candidatos se vieron presionados a tratar tales temas y contribuyeron a elevar las expectativas sociales sobre los cambios que se prometían. Hasta los conservadores hablaron de una “revolución blanca”. La Unidad Anticonservadora también proclamó la “segunda Independencia” y la “revolución”. El fantasma de la revolución estaba presente. El trasfondo de este debate fue la contienda entre la revolución cubana, cuyo impacto se hizo patente en los discursos de campaña, y la Alianza para el Progreso que comenzaba a construirse como la alternativa que Estados Unidos planteaba a América Latina para librarle de las “garras” del comunismo. En este contexto discursivo, lo que estaba en debate era el cambio gradual versus el cambio revolucionario y, sobre todo, si dicho cambio era posible en democracia o con otro régimen.

El propósito era superar la diáda liberal conservadora y sustituirla por la de pobres contra ricos. Tal perspectiva era más afín con la del populismo que con la del desarrollismo. Ello, a su vez, iba de la mano con una suerte de polarización ideológica y política.

## Resultados electorales

Velasco dijo:

[...] un triunfo tan grande, traerá necesariamente aparejada, una oposición igualmente grande. La oposición tendrá esta ocasión un arma poderosa: podrá afirmar que el Presidente Velasco Ibarra, al obtener una mayoría tan notable, tuvo en sus manos todas las posibilidades para gobernar y para solucionar los problemas fundamentales. Para afrontar esta afirmación [...] será conveniente recordar cuán graves son los problemas que afectan al país y el estado lamentable en que el nuevo Gobierno recibe la cosa pública [Además] el gobierno deberá afrontar la impaciencia ingenua del pueblo. El pueblo se inclina a creer que un Gobierno elegido con tan gran respaldo popular puede hacer milagros. Desgraciadamente no es así. No se puede cambiar el mundo en pocos días ni curar tantos males en un instante [...] (*La Calle*, 9 de julio de 1960: 4).

De pronto, el discurso populista se replegó al realismo político. Al pasar del momento electoral al de gobierno, Velasco enfrentó la contradicción entre el discurso y la acción. El Velasco candidato entró en conflicto con el Velasco presidente. La propia renuncia a su discurso populista le acarreó una pérdida de su capital político, de la credibilidad y apoyo a su palabra y a su gestión.

Una victoria popular en las urnas, como la que obtuvo Velasco en 1960, le colocaba ante retos superiores a los recursos económicos, políticos y organizativos con los que contaba. En efecto, las condiciones socio políticas y económicas en los sesenta no fueron iguales a las de comienzos de los cincuenta.

El populismo se enfrentaba a una dura realidad. De ahí que Velasco pretendiera, desde un comienzo, reducir el alcance de sus ofrecimientos de



campana y responsabilizar a los partidos de oposición por exigirle “milagros”. La “impaciencia” del pueblo también actuaba en su contra. Lo que Velasco no hizo fue reconocer sus propias limitaciones y su responsabilidad como candidato al haber ofrecido precisamente “milagros”. Sin duda que un gobernante no puede cambiar el mundo en pocos días ni curar tantos males en un instante. Solo que gracias a vender esa ilusión es que pudo vencer al candidato que no ofrecía milagros sino soluciones posibles, aunque no espectaculares. Así lo comprendió Plaza al evaluar su derrota:

No sé qué rumores le habrán llegado de cómo y por qué se produjo la derrota. En verdad, la caudalosa manifestación por Velasco fue únicamente una manifestación en el Ecuador de la revolución social que va tomando cuerpo en toda nuestra América. Pueblos que vivieron por siglos resignados a la miseria, desde la Segunda Guerra Mundial se dieron cuenta que tenían derecho a una vida mejor y ahora encuentran su humilde situación intolerable y quieren con urgencia mejorarla. Yo ofrecía soluciones concretas a los problemas de las grandes masas ecuatorianas ... Frente a nuestro plan de acción sistemático, planificado, con clara orientación social, evitando emociones y suavizando la lucha de clases, claramente al servicio de las masas, pero como toda obra humana era tarea que necesitaba tiempo y esfuerzo de todos, se presentó la solución del Dr. Velasco, que al plantear los problemas del país dijo demagógicamente que él se sentía incapaz de resolverlos, pero que tenía confianza que con su triunfo «Dios proveerá» y el pueblo creyó esto a pie juntillas. Por cierto que como son veinte siglos que no se hacen milagros, ni nuestro personaje mitológico Velasco podrá realizarlos, vendrá el desengaño (Citado en de la Torre, 2006: 170).

Es decir, como bien lo señala de la Torre, para Plaza por la:

pobreza y falta de cultura política democrática, la mayor parte de electores ecuatorianos que son ingenuos apostaron por soluciones milagrosas y repentinas y que tanto él como sus colaboradores se equivocaron al pensar que el pueblo ecuatoriano tenía una cultura política sofisticada que le permitiese votar por razones y no en base a los sentimientos y a las pasiones (de la Torre, 2008: 30).

## El IV velasquismo y la gobernabilidad democrática

Una primera dificultad fue la derivada de la contradicción entre populismo y realismo. En el ejercicio del poder, Velasco no dudó en apoyarse en los mismos círculos económicos y sociales y en los mecanismos de poder institucional tan denostados. No se advierte ninguna señal de cambio en el esquema de poder vigente. Ello se reflejó en la conformación del gabinete de Velasco y en la composición del Congreso. Su primer gabinete estuvo integrado por personajes provenientes de diversas corrientes ideológicas, algo característico del estilo de gobierno de Velasco, y de distintas regiones del país.

Inevitables conflictos ideológicos contribuyeron a la falta de armonía. Por lo menos cuatro tendencias políticas eran representadas dentro del Frente. (...) Las consideraciones ideológicas se pusieron a un lado durante la campaña, pero, alcanzado el objetivo común, empezaron las peleas por la distribución de cargos y la oposición de decisiones administrativas que no estaban de acuerdo con la una o la otra ideología (Norris, 2005: 280).

También las diferencias regionales carcomieron la unidad y coherencia del régimen velasquista. En el gabinete de Velasco no solo hubo tendencias ideológicas diversas sino intereses económicos divergentes. Los financistas de la campaña electoral fueron empresarios de Guayaquil.

Según Norris, ellos habrían escogido a Velasco por el alto respaldo popular que tenía, la carencia de un partido organizado y de una ideología definida. Lo cual le convertía en una figura doblemente atractiva. Su gran raigambre popular le daba la posibilidad de tener control sobre las masas. Y su volubilidad ideológica le hacía vulnerable a las presiones de tales círculos. “Ellos sabían que sus intereses particulares estarían, inevitablemente, en conflicto con los de la Nación, y estaban seguros que, una vez en el poder, Velasco no podría arriesgar la pérdida de su apoyo, ni su oposición.” (Norris: 282).

Junto a la inestabilidad de los gabinetes, Norris señala “la invasión velasquista de la burocracia”. (...) pero en su historia el país no había presenciado un ablandamiento tan desenfrenado hacia los puestos públicos que al comienzo del cuarto velasquismo”. También fue *vox populi* la

corrupción que rodeaba a la administración velasquista: “sobornos, malversación de fondos, negociados y contratos ilícitos entre el Gobierno y miembros de la oligarquía que rodeaba a Velasco” (2005: 288-289).

Velasco se daba cuenta de la corrupción general, pero se sentía impotente: «no se puede negar que al país le ha invadido la corrupción. Yo no puedo corregir el mal; porque el empleado que reemplaza al empleado ladrón resulta también ladrón o por lo menos groseramente indelicado» (...). (Norris, 2005: 290).

El entorno presidencial de Velasco no le permitió llevar a cabo una administración eficaz y peor una que fuera capaz de satisfacer las aspiraciones más sentidas del electorado que confió en él.

Las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso experimentaron variaciones. En un comienzo Velasco tenía la mayoría. Pero conforme la situación política evolucionaba, la correlación de fuerzas al interior del Congreso también se modificó. El populismo mostraba sus contradicciones. Manuel Araujo Hidalgo mantenía una posición izquierdista o, al menos, concordante con la izquierda. Su postulación a la Presidencia de la Cámara de Diputados, presionada desde las calles, asustó a la oligarquía y al propio Velasco. Éste le habría reconvenido: “La elección de dignidades para la Legislatura es una atribución exclusiva de los Diputados y los Senadores. Si la calle va a imponer dignidades a la Legislatura estamos en plena demagogia caótica y del caos al fracaso del velasquismo no hay ninguna distancia”. Además le hizo saber el malestar que aquella presión provocaba en los círculos de la costa: “Su presidencia actualmente, dada la renuncia del señor Valdano, sería peligrosa porque aquí en la costa han tomado el asunto como una imposición del pueblo de Quito a la Cámara de Diputados violando atribuciones privativas de la Cámara” (Norris, 2005: 285).

Araujo desoyó tal recomendación y fue electo Presidente de la Cámara de Diputados. Sin embargo, Velasco le propuso el Ministerio de Gobierno, para apartarle del Congreso y ponerle en una función en la que no tuviera libertad de acción. Como Araujo persistiera en su posición política pro Cuba y demás países socialistas, tampoco duró en ese ministerio. Nuevamente Velasco le reconvinó: “No todo lo que puede hacer un ciu-

dadano puede hacer un Ministro precisamente por amor a la Patria y el bien de las ideas favorables a la Patria y a la dignidad de la Patria” (2005: 286).

### **El juego económico**

El gran enemigo con el que Velasco hubo de enfrentarse fue la crisis económica, originada en el descenso de los precios de los principales artículos de exportación (banano, café y cacao). Se puede sostener que una de las piezas clave de la estabilidad política que perduró de 1948 a 1960 había sido la política monetaria.

Fue en marzo de 1948, bajo el gobierno interino de Arosemena Tola, cuando se expidió la nueva Ley de Régimen Monetario. Los cambios introducidos por la ley construyeron la nueva institucionalidad de la política monetaria y crediticia del Estado. Su importancia tuvo enormes alcances políticos ya que permitió la superación de conflictos entre los bancos de Guayaquil y el Banco Central en torno a tales políticas (...) Entre los cambios más importantes introducidos por la Ley están la creación de la Junta Monetaria como cuerpo director de la política monetaria, (y) la independencia y autonomía del Banco Central que además de custodio de la gestión monetaria, era asumido como un agente activo de orientación económica anticíclica y auspiciante de las condiciones necesarias para el desarrollo económico (Burbano, 2009, documento de trabajo).

Este esquema monetario funcionó en un contexto de auge de las exportaciones del banano y demás productos de exportación. El descenso de los precios de estos productos colocó al gobierno ante una realidad que exigía salirse de la rigidez que implicaba mantener, sin más, tal esquema. Por otro lado, no hay cómo perder de vista que la estabilidad monetaria en una situación de crisis, beneficiaba más a unos sectores que a otros. Y, desde luego, los intereses predominantes en el gobierno de Velasco eran los sectores económicos más afectados por la crisis y menos partidarios, por tanto, de la tesis de la estabilidad monetaria.

En los últimos meses del Gobierno poncista se consideraba un plan para unificar los tipos de cambio para estimular las exportaciones. Los fondos para el desarrollo dependían del ingreso proveniente de la exportaciones, y se argumentaba que la unificación de los tipos de cambio aumentaría las exportaciones, y consiguientemente los ingresos a la caja fiscal por los derechos de aduana. Previendo que esta medida resultaría en una devaluación del sucre y una alza general de precios, el Gobierno de Ponce prefirió postergar la decisión, dejándolo en manos del nuevo Gobierno (Norris, 2005: 294).

Y, efectivamente, el nuevo gobierno, el del IV velasquismo, tuvo que hacerse cargo de este problema. De mantener el esquema monetario vigente desde el gobierno de Arosemena Tola, Velasco se habría visto atado de manos, sin poder desarrollar su ambicioso plan de construcción vial. Sin embargo, si optaba por el camino de la devaluación monetaria ello le traería la oposición de los importadores, latifundistas, en especial serranos, de la banca serrana y, por cierto, de los sectores medios y populares que se verían afectados por los efectos de la devaluación, entre ellos el incremento de la inflación. Velasco estaba, pues, acorralado. Si no devaluaba la moneda carecía de los recursos económicos y financieros requeridos para impulsar las obras de su gobierno. Si se lanzaba a la devaluación de la moneda, los efectos sociales y políticos de la medida se volverían en contra de la credibilidad de su gobierno y ello erosionaría la base social de su legitimidad.

Los intereses de los sectores económicos afines al gobierno eran favorables a la devaluación. Estos eran fundamentalmente los exportadores de la costa. Los intereses de los otros sectores que se verían afectados por la devaluación se opusieron a la misma.

Este plan para la unificación fue apoyado por la oligarquía comercial y bancaria de Guayaquil. Se le presentó a Velasco y él lo hizo discutir en conferencias económicas que había convocado en Quito y Guayaquil antes de la transmisión del mando. La medida recibió la aprobación de la mayoría de los asistentes, pero el sobrino del Presidente, Jorge Acosta Velasco, le previno en julio que era nada más que un plan de enriquecimiento que tendría efectos adversos para la economía popular

(Norris, 2005: 294-295). “Quienes se oponían a la unificación incluían al Banco Central, la Junta Monetaria, y un grupo de importadores. Indicaron que la unificación sería en la práctica una devaluación del sucre, la cual traería como consecuencia la inflación” (Norris, 2005: 294-295 y 297).

El tema económico se tornó políticamente relevante. La oposición advirtió que por, ese flanco, el gobierno cojeaba. Y no descansó en atacarlo y poner al descubierto las deficiencias y errores cometidos para enfrenar la crisis. Pero además, este juego perverso de intereses permitió enlazar los de los sectores opuestos a la devaluación por razones técnicas y de intereses, con los de los sectores sociales que se vieron afectados directamente por los impuestos indirectos que el gobierno implantó como un mecanismo para disponer de recursos inmediatos, para paliar el déficit fiscal y poder atender los sueldos de los profesores y los requerimientos de la Policía y las Fuerzas Armadas.

Desde enero hasta julio de 1961, la situación económica desembocó en una verdadera crisis. Los grandes préstamos al sector público, sus inversiones, la facilidad del crédito, y la disminución de las reservas bancarias, todas estas medidas iniciadas en el último cuatrimestre de 1960, contribuían a la inflación. (...) Al mismo tiempo, una sequía desastrosa en 1960 y las condiciones desfavorables del mercado mundial en el año siguiente causaron una baja significativa en las exportaciones. Esta situación imprevista intensificó el drenaje de las reservas monetarias del país (Norris, 2005: 299-300).

Justamente por el temor frente a las reacciones que podrían sobrevenir de la devaluación monetaria Velasco demoró su promulgación. Y cuando finalmente se lanzó por ese camino, el malestar social ya se había manifestado a través de múltiples protestas populares: “En el momento en que las protestas por el alza del costo de la vida, llegaban a su auge, Velasco tuvo que implementar el plan para la unificación del tipo de cambio para impedir la pérdida de la reserva monetaria” (2005: 302).

Aquí aparece gráficamente expuesta la contradicción entre eficacia económica y eficacia política. Una medida como la unificación de los tipos de cambio fue útil y necesaria en términos económicos pero contraproducente en términos políticos.

El resultado fue, en general, saludable. El objetivo principal se alcanzó de inmediato. (...) Se puso fin a la pérdida de las reservas monetarias, y las mismas aumentaron el 50 % durante el mes de julio. Se terminó la especulación en las importaciones, pero la mayoría de los importadores ya había realizado grandes ganancias al llenar sus bodegas antes del decreto. (...) La unificación del tipo oficial y el precio del mercado libre también ayudaron a disminuir el contrabando. Y las exportaciones en general fueron estimuladas (Norris, 2005: 302-303).

La oposición se aprovechó de esta medida y especuló sobre sus efectos negativos. Y es que la tan controvertida medida no vino sola sino que se sumó a la serie de otras medidas que tomó el Gobierno en los primeros diez meses de su administración. Tales los casos de los impuestos indirectos y de las leyes de emergencia. También era obvio que en torno a la devaluación hubo manejos fraudulentos asociados al principal impulsor de la devaluación: el ministro Leonardo Stagg (Norris, 2005: 304). No faltaron voces que señalaron que la crisis económica que afectaba al país era producto de malos manejos que provenían de gobiernos anteriores incluido el del propio Velasco Ibarra<sup>3</sup>.

La pugna de intereses y de criterios sobre las medidas tomadas por Velasco para enfrentar la crisis no cesaron y contribuyeron a deteriorar la imagen del gobierno como un gobierno popular. “Lo que había comenzado como una política para estimular las exportaciones y crear fondos para el desarrollo había terminado en un desastre político” (Norris, 2005: 306).

---

3 “El derroche final sin freno y sin medida en la tercera administración velasquista, la realización de gigantescos planes desfinanciados y de discutible importancia, la acumulación de la deuda externa ... todo eso ha contribuido al empobrecimiento general. Por otro lado, la total ausencia de una economía planificada ha determinado el contraste cada vez más alarmante entre el costo de la vida y los sueldos y salarios (...). Y a esto hay que añadir el crecimiento del desempleo por la paralización del ritmo de construcción en Guayaquil, por la bancarrota municipal en el mismo Puerto y por la aguda crisis de la industria textil y otras industrias. El Fisco se encuentra realmente con las arcas vacías al finalizar esta administración. Al terminar su período Velasco Ibarra dejó una deuda de 470 millones de sucres. Ahora posiblemente esta deuda pase de los 700 millones. ¿Cómo resolverá este pasivo el nuevo gobierno? He aquí la gran pregunta” (*Mañana*, 9 de junio de 1960: 17).

## El juego de la demolición institucional

Aquí en el Ecuador, mi querido doctor, no podemos hacer una revolución de lucha de clases. (...) Vaya usted por un camino realista y objetivo. (...) Una lucha de clases en el Ecuador sería la miseria en seis meses; el Ejército se apoderaría del Mando y el Ecuador quedaría a merced de Colombia y del Perú. (...) Es por esto, por patriotismo que yo voy poco a poco y deseo que nuestra revolución inmensa se haga en cooperación de ricos y pobres, grandes y pequeños (Velasco a Araujo) (2005: 283-284).

Había, sin duda, esta confrontación de perspectivas. La izquierda estaba viviendo un momento de euforia, un espejismo revolucionario, creía que la revolución estaba a la vuelta de la esquina. Velasco, mucho más realista, sabía que una transformación social no era posible realizarla de la noche a la mañana. Ya como gobernante era mucho más conservador que como candidato. Antes de posesionarse del cargo, Velasco ya advirtió que no se podían hacer milagros. Y, desde un comienzo, anticipó que la oposición se valdría del gran respaldo popular que obtuvo en las urnas para exigirle resolver, si no todos, por lo menos los más apremiantes problemas. Velasco era consciente de las limitaciones que un gobernante tiene. La crisis económica, las estrategias de la oposición, las presiones externas, el apoyo de las fuerzas armadas y aun la adhesión de la población eran factores que no estaban bajo su control. Ni siquiera podía estar seguro de la lealtad de sus colaboradores más cercanos.

El escenario en el que le tocó gobernar a Velasco en esta cuarta administración, estaba cargado de tensiones. La Guerra Fría se había instalado en el continente americano a través de Cuba. La revolución cubana despertaba muchas simpatías, pero, a la vez, muchos temores. Abad (1970) transcribe una pastoral del Cardenal Carlos María de la Torre, en la que se pone de manifiesto la inquietud existente en la Iglesia católica a la fecha. Más allá de si esta psicosis era artificial o real, la influencia que aún tenía (y por cierto, tiene) la Iglesia católica, era un factor que no podía pasar desapercibido por un político de la experiencia y suspicacia de Velasco. A él le preocupaba que la impaciencia izquierdista, sus desafueos, más retóricos que efectivos, atizaran los temores de una derecha atávica. Si bien el Ecuador estaba superando la etapa de confrontación radi-



cal entre liberales y conservadores, no era nada improbable que la Iglesia prendiera la mecha de una anacrónica guerra religiosa y que se revivieran sentimientos atávicos. Por eso Velasco les alertaba a los miembros de su gobierno que comulgaban con los desplantes izquierdistas, lo siguiente: “Esa porfiada insistencia en pedir relaciones con Rusia es imprudente y ha estimulado espantosas, peligrosas reacciones de parte de los elementos conservadores” (Norris, 2005: 287).

Y es que esas imprudencias también impactaban al interior de la Fuerzas Armadas. La izquierda, más precisamente aquella izquierda radicalizada que se conformó a raíz de la ruptura del socialismo y de la conformación de la “Unidad Anticonservadora” que levantó la bandera de la “Segunda Independencia”, encontró en el deterioro de las condiciones de vida de las masas, producto de la crisis económica, una cantera para impulsar la “lucha de clases”, la protesta social. Solo que esa protesta tenía que ser manejada con cuidado, pues dada la vulnerabilidad del régimen de Velasco, podía convertirse en la combustión de un nuevo descalabro de la institucionalidad democrática tan celosamente preservada desde 1948. Si eso acontecía se corría el riesgo de una ruptura de relaciones con Cuba, bajo las intensas presiones de los EE UU. Dicha izquierda manejaba esos dos objetivos, hasta cierto punto contradictorios: empujar la protesta social, por un lado; por otro, sostener a Velasco, quien se resistía a aceptar las presiones de los EE UU de romper con Cuba.

Velasco tenía que demostrar que no estaba bajo las influencias del comunismo internacional, frente a los EE UU, a la derecha y a los militares. Pero, por otro, debía dar fe de que no cedería a las presiones norteamericanas. En ese contexto se dio el roce con su Vicepresidente Arosemena cuando éste aceptó una invitación precisamente a la URSS y otros países socialistas, en momentos en que venía al Ecuador Adlai Stevenson en una misión relacionada con la Alianza para el Progreso. Velasco, pues, bailaba en la cuerda floja.

Hoy hay un desate de violentísimas pasiones aquí en el Ecuador. La llamada izquierda no hace ningún acto de presencia. Está callada y acorquinada. Derechistas e industriales y comerciantes no cesan de alborotar y de gritar en el sentido de que el Gobierno Ecuatoriano se ha entregado a los

comunistas. El peligro está en que esta propaganda monstruosa de todas las horas y todos los minutos puedan inquietar al Ejército. Yo estoy casi solo. No cuento sino con los miembros de mi Gabinete (Carta a Gerardo Falconí, entonces Embajador del Ecuador en Cuba citado en Norris, 2005: 309-310).

Velasco también apostaba a recibir fondos de la Alianza para el Progreso, absolutamente entendible en el marco de la crisis económica que tenía asfixiado a su gobierno. Requería, por tanto, prudencia de sus colaboradores y embajadores, como Gerardo Falconí, embajador en Cuba que había hecho declaraciones imprudentes a favor de Fidel Castro.

Los partidos políticos se lanzaron a la conspiración. De hecho, no estaban pensando en la democracia. Estaban fraguando un golpe de Estado.

Diversas circunstancias (...) me han obligado en estas pocas horas de su ausencia a pensar y meditar en las maniobras políticas de El Comercio, Ponce, Plaza, los arnistas, muchos clérigos católicos, la inmensa, hipócrita y egoísta oligarquía de Quito, los liberales, los socialistas, y tal vez —aunque no lo quiero creer— mi mismo amigo el Señor Doctor Araujo. Es lo cierto, (...) que hay un plan conspirativo y de desafío franco al Gobierno (Carta de Velasco a su Ministro de Defensa, Enrique Ponce Luque, citado en Norris, 2005: 314).

Norris asegura que esta intuición de Velasco se cumplió, pues entre abril y junio de 1961 “se había formado el Buró de Partidos Políticos Democráticos con la expresa intención de derrocar al Gobierno de Velasco” (Norris, 2005: 314). No se trataba, como se ve, de partidos “democráticos” pues su intención era echar abajo un régimen legítimo y libremente elegido en las urnas. Dichos partidos más que contra Velasco estaban confabulados contra el régimen democrático. Que estuvieran o no conscientes de ello, es otra cosa. Pero, para efectos prácticos, su acción conspirativa no podía conducir sino a la demolición de la institucionalidad democrática, apenas restaurada en 1947-48.

Por el lado de la institución militar las cosas no andaban mejor. Las relaciones de Velasco con ella fueron difíciles, a raíz de su decisión de poner en disponibilidad a 48 oficiales de las Fuerzas Armadas. Esta medida,

más los rumores de la influencia comunista en el Gobierno, fueron creando distancias entre Velasco y los militares. A ello se agregaron las imprudentes declaraciones de Araujo Hidalgo en contra de los oficiales destituidos. Si la Iglesia católica temía una invasión de Rusia al Ecuador, a través de Cuba, los militares, por su parte, temían por la supervivencia de la Institución ante un eventual complot de la izquierda en esa dirección. En realidad se estaban fraguando conspiraciones reales o potenciales y los sectores que se creían afectados tomaban las debidas providencias.

En ceremonias oficiales a las que concurrió Velasco, los oficiales militares que intervinieron expresaron públicamente su desacuerdo con la política exterior del Gobierno. Velasco les llamó la atención sobre la falta que estaban cometiendo al involucrar a las Fuerzas Armadas en la política y no descartaba la existencia de una intromisión de los partidos coaligados en estos actos de indisciplina. La garantía de Velasco respecto del golpe era el caudaloso respaldo popular que había recibido en las urnas. Justamente, por eso, la oposición hizo todo lo posible por erosionar ese apoyo. Para la derecha, por ejemplo, el descalabro de la economía y los paros, creaban las condiciones para exigir al gobierno, cambios no solo en la orientación de su gestión económica, sino en su política interna e internacional. En su perspectiva, Velasco tenía que definirse “ideológicamente” frente a temas tan controversiales como la reforma agraria y el “avance” de la protesta social liderada por la izquierda. Según su visión, al interior del propio gobierno, Velasco tenía que hacer una depuración, pues figuras como el Vicepresidente Arosemena y Araujo Hidalgo representaban una suerte de infiltración del “comunismo”.

La izquierda, en cambio, tuvo frente a Velasco una posición ambigua. Por un lado, no podía estar ausente de la protesta popular, pero ésta no estaba enfilada contra Velasco, sino contra la “camarilla” que le rodeaba, en especial contra personajes ligados a la oligarquía costeña. La izquierda estimaba que así contrarrestaba las presiones de la derecha y de los Estados Unidos sobre el régimen. Más que contra Velasco –igual que en la campaña electoral– sus ataques estaban dirigidos sobre el “galoponcismo” que estaría fraguando un golpe de Estado pro-norteamericano y anticomunista. Son elocuentes las afirmaciones de Andrés Guerrero al respecto:

El conflicto político y las movilizaciones populares en las principales ciudades del país sacuden continuamente a un gobierno tironeado entre una izquierda que acumula fuerzas, en una coyuntura internacional y local favorable, y una derecha cada vez más ultrista, pero que no logra cohesionar fuerzas (...). El gobierno de Velasco Ibarra, presidido por su efímero Ministro de Gobierno, el demagógico Dr. Manuel Araujo Hidalgo, ofrece un clima favorable a la movilización popular para poder equilibrar las presiones de la derecha pro-yanqui (Guerrero, 1983: 95).

Fue en este convulsionado escenario que cabe evaluar la conducta del Vicepresidente Arosemena. ¿Qué grado de responsabilidad tuvo en la conspiración civil-militar que se estaba fraguando? ¿Cómo entender su decisión de viajar a los países socialistas, sin consultar al Presidente Velasco y al Congreso Nacional del que era su presidente?

Norris relata los antecedentes de las relaciones entre Velasco y Arosemena en el tercer velasquismo. Un antecedente relevante es la oposición de Velasco a que él fuera su compañero de fórmula para las elecciones de 1960. Lo aceptó obligado por las circunstancias. Otro dato significativo para apreciar la conducta de Arosemena es la conversación que tuvo con Velasco a propósito de la invitación que había recibido para visitar los países socialistas.

Yo le dije (...) que el inconveniente era que, en caso de viaje, las gentes digan que por culpa del velasquismo, Estados Unidos no concedía los préstamos necesarios. El señor Vicepresidente refutó ligeramente mi indicación, y no se habló más, porque entre recibir una invitación y emprender un viaje hay siempre alguna distancia. Por otra parte, si el Señor Vicepresidente de la República iba a viajar como Mandatario del Congreso, y si el viaje era un acto amistoso, las circunstancias posteriores iban a determinar la conveniencia o no (Norris, 2005: 312).

Es evidente, por los datos que se tienen y por las derivaciones de este hecho, que Arosemena tenía su propio juego.

Nunca creí que en un ambiente semejante el Señor Vicepresidente de la República hubiese emprendido un viaje a Rusia sin antes decirme a mí alguna cosa. Pero el señor Vicepresidente lo determinó sin que nada su-

piese yo. Si el Gobierno aceptaba ese viaje, el caos en el país hubiera sido espantoso y hasta la desorientación internacional. En Ecuador y en Estados Unidos se nos habría acusado de franca entrega a Rusia. Y los corresponsales extranjeros hubieran llevado el escándalo al máximo. Y el Clero Ecuatoriano hubiera fulminado contra nosotros. El Gobierno hizo lo que debió hacer (Norris, 2005: 312).

Esta declaración de Velasco contiene un juicio político, sin duda, coherente, desde su perspectiva. El Vicepresidente incurrió en un error elemental. Como tal, él debía consultar al Presidente sobre la conveniencia o no de realizar ese viaje, dadas las circunstancias imperantes en el país. Si no lo hizo era porque tenía sus propios intereses y móviles. En un régimen democrático y mucho más en un régimen como el presidido por Velasco era inaudito que el Segundo Mandatario actuara por sí y ante sí. ¿Estaba ya Arosemena complotado con la oposición? Pero de estarlo ¿cómo ella podía aceptar a un mandatario identificado con aquellos temas que para la derecha, el Clero y las Fuerzas Armadas eran tan sensibles?

Norris provee de elementos clave para responder las preguntas anteriores: “Fue en este tiempo que el Buró de Partidos Políticos Democráticos se puso en contacto con Arosemena respecto a un golpe. Arosemena ya trabajaba para el mismo objetivo con el respaldo del cefepismo y la ayuda de su amigo íntimo, Reinaldo Varea Donoso, senador por las Fuerzas Armadas, quien había intentado derrocar a Velasco el 22 de diciembre de 1954. Varea fue valioso en la campaña de Arosemena por su influencia entre los militares” (2005: 324).

Relata Norris que el coronel Carlos Arregui –un oficial rebelde que tuvo desavenencias con Velasco– “fue comisionado por el Buró y su grupo de militares para ofrecerle a Arosemena su respaldo para un golpe”. También le hizo saber la preocupación que tenían los militares sobre su relación con Araujo Hidalgo y la Unión Revolucionaria de la Juventud Ecuatoriana (URJE) y sobre su afición a la bebida.

Arosemena le aseguró que no era y no podría ser comunista por su estirpe (...) y que era un librepensador en cuestiones políticas. En cuanto a su problema con la botella, dijo que era un asunto privado y ofreció garantías de que se controlaría. Arregui recalcó una vez más que las Fuerzas

Armadas no aceptarían el comunismo en el nuevo Gobierno. Reconocieron que cualquier golpe tendría que hacerse antes de la clausura del Congreso que debería tener lugar el 7 de noviembre (Norris, 2005: 324).

Se trataba, como se ve, de una negociación entre Arosemena y un miembro de las Fuerzas Armadas comprometido con la conspiración contra el gobierno constitucional de Velasco Ibarra. Con ello, Arosemena estaba convalidando la intromisión de los militares en la política y reconociendo el derecho de éstos a ponerle condiciones para respaldarlo. Por otro lado, el Congreso tampoco era ajeno a la conspiración. Norris lo explica en función de una tradición de la política ecuatoriana. El Congreso ha sido pieza clave en los golpes de Estado. “Siempre que el Poder Ejecutivo pierde popularidad la oposición parece esperar la apertura del Congreso como si fuera la convocatoria a un consejo revolucionario” (2005: 320).

Tener, entonces, el control del Congreso se tornaba vital para la sobrevivencia del gobierno constitucional. El velasquismo estaba fragmentado y ello daba oportunidad a la oposición para su labor conspirativa. No era, por tanto, de extrañar que el Ejecutivo montara guardia frente a las acciones del Congreso. Éste se había lanzado a un ataque contra el gobierno mediante una interpelación al entonces ministro de Defensa, Enrique Ponce Luque, a propósito de las represalias contra el coronel Arregui. El Congreso, con esta acción, estaba amparando a un coronel “golpista”, lo cual naturalmente provocó la indignación del Ejecutivo. Como era costumbre en estos casos, el gobierno envió a sus partidarios a las galerías del Congreso para hostigar a los legisladores interpellantes. El ambiente reinante en tales sesiones fue muy tenso y se produjeron altercados entre los propios diputados.

El Presidente del Congreso Nacional anunció ayer que interpondrá juicio ante la Corte Suprema de Justicia contra el Presidente de la República, Dr. José María Velasco Ibarra y algunos funcionarios del Ejecutivo por intento de asesinato. Carlos Julio Arosemena en rueda de prensa dijo: «Tan pronto como se inició la sesión del pleno del lunes por la noche, las barras al servicio directo de la Presidencia de la República, manejadas por algunos ministros de Estado, por el Secretario General de la Administración, el Presidente de la Cámara de Diputados y otros funcionarios, co-

menzaron a hostilizar a los Legisladores, impidiendo que el Congreso arbitrara las medidas más apropiadas para la solución de los problemas de las Provincias del Carchi e Imbabura ... Llamé la atención de las barras gubernamentales de manera reiterada. Pero cuando era imposible continuar el desarrollo de la sesión, ordené que fueran despejadas ... La policía a órdenes del Ministro de Gobierno, responsable del mantenimiento de la paz pública, no obedeció el mandato que la ley otorga al Presidente del Congreso Nacional ... Durante 6 horas el Congreso de la República sufrió el asedio más insolente de que tenga memoria la Historia nacional ... Después de tolerar seis horas de insultos, pedradas y botellazos, ingresó a la barra alta un grupo de individuos pertenecientes a la Policía Nacional, portando botellas de licor y disparando armas de fuego hacia la sesión plenaria. Por la dignidad del Congreso y por la obligación de ser hombres en toda circunstancia, hubimos de repeler el ataque lanzando unos cuantos tiros al aire, que obraron el milagro de despejar la barra como por encanto. Como pueden haber apreciado los señores periodistas, tanto tras el sillón de la Presidencia, como en los paneles laterales de la misma se encuentran las perforaciones de las balas dirigidas contra mi persona. Si se toma en cuenta el discurso del Sr. Presidente de la República del día sábado último, especialmente aquella frase de que 'o le mataban a él y el pueblo terminaba con personas e instituciones que no se doblegarán a su voluntad con Constitución o sin ella' si se toma en cuenta la extraña revolución que ha estado a punto de estallar y en la que intervienen desde conservadores hasta comunistas, con todo un aparato de terror ... si se toma en cuenta la prisión efectuada de legisladores y dirigentes populares y otros tantos síntomas, el país no puede dejar de ver con toda claridad que lo que aconteció en la noche del lunes en el Congreso Nacional es nada menos que el comienzo del siniestro plan premeditado para alterar la Constitución de la República y asesinar al Presidente del Congreso Nacional» (*La Calle*, 20 de octubre de 1961: 26).

El relato de Arosemena pone al desnudo una forma de hacer política parangonable a una película del oeste americano. El que las diferencias entre las funciones del Estado se dirimieran a bala, habla mal de unos y de otros. Pero, por otro lado, con los antecedentes anotados respecto de las andanzas conspirativas de Arosemena no es posible aceptar su condición de paladín de la constitucionalidad y de la democracia. Había en él

y en los senadores y diputados velasquistas y de la oposición un doble juego. Y nadie parecería estar muy preocupado ni de la constitucionalidad ni de la defensa del régimen democrático. Las cosas se aclaran más si se constata que las huelgas obreras y populares, no obstante la razón de sus reclamos, contaron con el apoyo abierto del Congreso. Lo cual puso en tela de duda la autenticidad de esos reclamos, inscritos en una movilización que perseguía objetivos políticos desestabilizadores.

La CTE no se dejó intimidar porque tenía el apoyo del Congreso. Luego que una delegación de la CTE fue recibida por el Congreso donde se escucharon sus quejas y se donaron 50.000 sucres para su asamblea en Ambato; una huelga general se proclamó para el 4 de octubre. Los legisladores de la oposición viajaron a las provincias para estimular el descontento y promover las huelgas (Norris, 2005: 322).

La conspiración, que en un comienzo se desarrolló clandestinamente, ahora ya se hacía al aire libre, con el apoyo del Congreso, las Fuerzas Armadas y las organizaciones laborales. La participación de éstas se produjo tardíamente, cuando Velasco se vio forzado a cambiar el rumbo de su política exterior: “Mientras favorecía a Cuba y al bloque comunista, la CTE se negó a protestar por el deterioro de la situación económica de los trabajadores. Cuando parecía abandonar su política de estrechar las relaciones con los países comunistas, la CTE se plegó a la oposición. ¡Sólo en ese momento se le ocurrió quejarse al Gobierno por la inflación y los aumentos de impuestos!” (Norris, 2005: 311).

Hubo, como se ve, todo un contubernio entre los partidos políticos, mal llamados democráticos, las fuerzas armadas, la izquierda y la CTE, contubernio del que Arosemena no fue ajeno y que, ya como presidente, le pasaría factura. Desde luego que tampoco Velasco obró con la prudencia que el caso requería. Los dos mandatarios tensaron sus diferencias al máximo y llevaron al régimen constitucional al borde de la ruptura.



## La “muerte cruzada”

Les contestó Arosemena: «en ese momento en que la Constitución está rota, quien representa la Constitución del País es el Presidente del Congreso Nacional, a nombre del Congreso Nacional». Minutos después, la emisora oficial, Radio Nacional, acusó a Arosemena de haber declarado la dictadura. A las dos de la tarde Arosemena contestó que sus palabras no significaban la dictadura. Según él, Velasco estaba buscando una excusa para declarar la dictadura. Había poco tiempo. El golpe se hacía ahora o nunca. El Congreso se clausuraba oficialmente al día siguiente, la oposición perdería su arma más potente, y sin la inmunidad parlamentaria seguramente habría muchos arrestos. (...)

“A las siete de la noche Velasco se dirigió a la nación por radio. Recordó los desórdenes políticos de los últimos meses y aseveró que habían sido provocados por un complot revolucionario que había culminado con el pronunciamiento de Arosemena, pues declaró que había dejado de ser vicepresidente: «El señor doctor Arosemena ha dejado de ser vicepresidente de la República por cuanto él se ha proclamado esta mañana dictador al decir que él es quien asume la Presidencia de la República siendo que el Presidente de la República soy yo por cuatro años, se ha terminado uno, tengo tres años por delante; soy yo el único Presidente de la República respaldado por todo el Ejército Nacional, por todas las Fuerzas Armadas de la Patria» (Norris, 2005: 326-327).

Ya no era el pueblo el que decidía, no era su respaldo el que contaba. Quienes decidían quién era el Presidente Constitucional eran las Fuerzas Armadas.

Los congresistas habían estado en sesión permanente del Congreso Pleno desde las primeras horas de la mañana hasta después de las 22h00. Se habían cortado las comunicaciones telefónicas, y los soldados no permitieron la entrada ni salida de nadie. Se decidió que todos los congresistas deberían salir juntos para provocar el enfrentamiento. Algunos por lo menos serían detenidos, y la posición de Velasco se debilitaría más con otra violación de la Constitución. Sorprendieron a los soldados al salir por la puerta principal que sólo se abre una vez al año. Habiendo caminado pocas cuadras, Arosemena y otros congresistas fueron arrestados y llevados al panóptico. Este fue el paso fatal del Gobierno (Norris, 2005: 327-328).

Contaban solamente las formas, más aún, las formalidades. La constitucionalidad era un parapeto. La oposición requería de una prueba que justificara la toma del poder por la vía “constitucional”. Por eso se le tendió esta trampa a Velasco y Velasco cayó en la trampa y fue derrocado.

Se especulaba en aquellos días, en los que se produjo la caída del gobierno de Velasco Ibarra, sobre la situación en la que quedaba Arosemena como nuevo Presidente del Ecuador. Y es que Arosemena no solo fue ungido por el Congreso para suceder a Velasco en cumplimiento de la norma constitucional, sino porque obtuvo el apoyo de los sectores populares movilizados para dar fin al gobierno de Velasco. Al menos así lo interpretó la revista izquierdista *Mañana*:

Los cuatro Generales se movilizaron activamente, primero para apuntalar al régimen velasquista, después para imponer una solución inconstitucional y antipopular a base del Dr. Gallegos Toledo. Todo fue en vano porque la dignidad y el valor de Carlos Julio Arosemena lo habían convertido en el Abanderado del Pueblo y éste exigió su Presidencia para no lanzarse a la guerra civil (*Mañana*, diciembre 21 de 1961).

Estos hechos se los construyó de otra manera. Las huelgas antigubernamentales fueron presentadas como acciones revolucionarias. A Arosemena se le construyó como el paladín de la constitucionalidad. El derrocamiento de Velasco como un acto revolucionario. El espejismo revolucionario se tornó más intenso y hasta verosímil. Pero naturalmente también las fuerzas de la derecha reclamaron la parte que les correspondía en la “victoria”. ¿Quiénes eran los vencedores de esta “gesta”? Una vez derrocado Velasco, esto es logrado el objetivo que coaligó a las fuerzas de la derecha y la izquierda, comenzó la lucha feroz por apropiarse de la victoria. La izquierda se creyó autora del desenlace en favor de Arosemena. O sea, que si no hubiera habido la movilización popular las Fuerzas Armadas no se habrían decidido por Arosemena. La derecha, en cambio, era la que más influencia tenía sobre los militares. Estos coincidían con ella en la postura anticomunista y pro-norteamericana. En cuanto a los intereses económicos, la pugna era entre la oligarquía de la costa y los terratenientes de la sierra, básicamente, aunque había otros sectores.

## La oportunidad de Arosemena

Arosemena se vio atado de manos. La izquierda pensaba que podía hacer de él un Kerenzky. Como que el Ecuador estuviera viviendo un período de transición, de un régimen “democrático-burgués” a uno socialista. La derecha le presionó a Arosemena con apoyo de los militares por el rompimiento de relaciones con Cuba y el alineamiento con los Estados Unidos. La oligarquía de la costa esperaba que Arosemena diera impulso a las exportaciones primarias, ampliando los mercados. Había también una disputa en torno a la reforma agraria: los terratenientes serranos se oponían a una reforma agraria radical y los campesinos, en especial indígenas, apoyados por la izquierda, reivindicaban su derecho a la tierra.

Para la izquierda, la lucha popular que desembocó en la caída de Velasco “fue constitucional en la forma, pero revolucionaria en el contenido”. Arosemena, el que se fajó en la defensa de la constitucionalidad, el que viajó a los países socialistas, el que afirmó que jamás se doblegaría a las presiones de los Estados Unidos, el que se comprometió a realizar la reforma agraria, la reforma tributaria, liquidación del feudalismo, y a sancionar a los funcionarios corruptos del régimen velasquista, se vio sometido a los mismos dilemas de su predecesor. Sin duda, una cosa era ser Presidente del Congreso, jugar entre la legalidad y la conspiración, y otra muy distinta, ocupar el solio presidencial y poner límites a las exigencias de las fuerzas heterogéneas que le encumbraron al poder.

Arosemena se vio obligado a dejar en claro que:

desde el punto de vista del Derecho Constitucional solo había sucedido que el Vicepresidente sustituyó al Presidente, de acuerdo con los más estrictos preceptos legales. No ha habido una revolución porque no se ha producido la ruptura del estatuto jurídico. Pero (...) es indiscutible que la nueva administración tendrá que introducir reformas radicales de forma y procedimiento, una de ellas tendiente a terminar con ese estatuto feudal (...) (*Mañana*, noviembre 23 de 1961).

La izquierda no podía admitir que Arosemena conformara un gabinete de “unidad nacional”. Su exclusión del mismo se lo tomó como una afrenta.

Sin embargo, la correlación de fuerzas entre sectores dominantes y sectores populares no permitió que Arosemena prescindiera de los primeros. Él había sido designado Presidente por el Congreso y las fuerzas en él representadas tenían que ser tomadas en cuenta en dicho Gabinete. Si tales sectores apoyaron la “fórmula Arosemena, no fue gratuitamente. Perseguían, según Abad (1970), tres objetivos: (...) mantener la legitimidad constitucional, (...) poner en la Presidencia a un líder del velasquismo que, por su orientación de izquierda y por su reciente actuación, podría ofrecerle garantías de no ser rechazado por las mayorías populares y, finalmente, (...) participar directamente en el poder ya que el gabinete de Arosemena sería fruto de la lucha legislativa” (Abad, 1970: 71).

Arosemena, pues, debía trazarse una estrategia de concertación entre fuerzas antagónicas. Sin embargo, el entorno político más cercano de Arosemena era filo izquierdista, y al parecer, tenía mucha influencia sobre las grandes decisiones del Presidente. Según Abad, Arosemena se jugó por una estrategia desarrollista. Pero ello tomó tiempo, precisamente porque tal opción no era del total agrado de ese entorno. Para hacer frente a la crisis de las exportaciones, al colapso del modelo agro exportador, era necesario adoptar otro modelo de desarrollo. “Es en estas condiciones que surgen dos intentos de desarrollo basados en políticas reformistas: el gobierno constitucional de Carlos Julio Arosemena y el gobierno dictatorial de la Junta Militar de Gobierno” (Abad, 1970: 78).

La estrategia desarrollista de Arosemena representaba una suerte de conciliación entre los planteamientos de la Alianza para el Progreso y la influencia de la revolución cubana. “Finalmente, el triunfo de la revolución cubana señalaba claramente para Estados Unidos y para las clases dominantes latinoamericanas, el peligro que constituía el mantenimiento del *status quo* económico y social al que habían llevado los modelos de desarrollo puramente externos” (1970: 79). Bajo esta perspectiva, Abad examina la orientación de la política económica del gobierno de Arosemena Monroy y también el juego de alianzas que se desplegó en su administración. Por ejemplo, él estima que los exportadores fueron el sector de la clase dominante que más se interesó por impulsar la política de desarrollo. “Este sector (...) no tenía instrumentos políticos para utilizar a su favor el apoyo de las masas marginadas urbanas. De ahí que haya partici-

pado activamente en el derrocamiento de Velasco, intentando mantener a través de Arosemena, el control que el velasquismo pretendía ejercer sobre la masa urbana” (Abad, 1970: 84).

Ello suponía un hábil manejo de la política exterior. El nacionalismo, expresado en gestos anti-imperialistas, le había granjeado a Arosemena el apoyo de la masa popular. No podía renunciar a él. Pero, a la vez, debía arbitrar las medidas necesarias para afrontar el descalabro presupuestario heredado del anterior gobierno. Lo cual le acercaba a los Estados Unidos. El nuevo gobierno heredaba del anterior un déficit fiscal de 410'000.000 de sucres. La situación de la economía presentaba claras señales de crisis: imposición de empréstitos, pérdida de más del 50% de las reservas, fuga masiva de capitales, devaluación del sucre, dilapidación de los fondos públicos, multiplicación desordenada de las obras públicas, desfinanciamiento de las empresas del Estado. Para hacer frente a semejante situación, Arosemena se vio obligado a recurrir al financiamiento externo. “Para el efecto, (...) contó con la colaboración de Galo Plaza, quien viajó a Washington como su enviado personal para dar su garantía oficiosa acerca de las intenciones gubernamentales ecuatorianas frente a Kennedy” (Abad, 1970: 85).

Se puede percibir el interés, voluntad y decisión de Arosemena de acercarse a los sectores del centro-liberal, a nivel del gabinete, pero también de mantener los vínculos con la izquierda. Arosemena encabezó una manifestación organizada por la CTE y la Federación Ecuatoriana de Indios. “Cerca de cinco mil campesinos se reunieron en Quito el 17 de diciembre de 1961, en una concentración popular donde Arosemena anunció que promulgaría un decreto-ley de emergencia para redistribuir la tierra” (1970: 86).

No fue fácil para Arosemena satisfacer las aspiraciones radicales de sus aliados izquierdistas. Estos seguían convencidos que la coyuntura que se abrió con la caída de Velasco era próxima a una situación revolucionaria. De ahí que las medidas “reformistas” de Arosemena eran consideradas solo como paliativos. Para la izquierda estas vacilaciones de Arosemena eran producto de los acuerdos que había establecido con la derecha “franca” y “encubierta”. Y en esa medida, se proponía presionar al Presidente para que reconfirmara su gabinete, lo cual suponía renunciar al criterio de la “unidad nacional”. La izquierda creía que los sectores oligárquicos

que rodeaban a Arosemena pretendían convencerle, por las buenas, de la necesidad de abandonar sus compromisos con los sectores populares, concretados en la reforma agraria y en el mantenimiento de relaciones con Cuba. Y si ello no daba resultado, optarían por la conspiración, apelando a la religión y al anticomunismo de un sector de las Fuerzas Armadas.

Tampoco Arosemena podía complacer a los sectores de la derecha golpista. Estos no confiaban en el presidente, por sus vínculos con la izquierda y por su posición nacionalista con ribetes de anti-imperialismo. Tampoco estaban de acuerdo con su discurso “reformista” en materia agraria. La radicalización de posiciones entre la derecha y la izquierda fue contaminando la atmósfera política y reduciendo el margen de acción del Presidente Arosemena. Esto también estaba muy conectado con las presiones externas, en especial de Estados Unidos sobre los países de América Latina. Cada vez resultaba más difícil mantener una posición de equilibrio entre las fuerzas contendientes.

### Los juegos de colaboración y oposición

Arosemena, quizá inspirado en el ejemplo de su padre, intentó ser un punto de unión entre las fuerzas que convergieron en el derrocamiento de Velasco. Por ello, optó por un gabinete de “concentración nacional”. Si bien ello contribuyó a forjar una suerte de tregua política, demostró ser nociva para una administración eficiente del Estado. En términos políticos, ese tipo de gabinete albergaba tendencias disímiles y hasta contradictorias. El gobierno, por temor a romper esa unidad artificial, demoró más de lo debido en la toma de definiciones en un escenario de creciente polarización ideológica. Uno de los temas que Arosemena pretendió soslayar fue el de rompimiento de relaciones con Cuba.

La derecha, aquella que con estrecho margen venció en las elecciones de 1956, y que fue vilipendiada en la campaña electoral de 1960, quiso re-componerse, precisamente a costa de Arosemena. Ponce Enríquez se convirtió en el jefe de una oposición encarnizada contra Arosemena, por su actitud condescendiente con los grupos radicales de izquierda y sus vacilaciones en torno a la política exterior. La “guerra santa” que la dere-

cha capitaneó, estaba dirigida a abonar el camino para la futura presidencia de Camilo Ponce para las elecciones de 1964. En varias oportunidades esta derecha arrastró tras de sí a las demás fuerzas políticas representadas en el Congreso y el Presidente estuvo a punto de ser destituido. Si ello no logró concretarse fue o bien porque no se pusieron de acuerdo sobre su posible sucesor o bien porque, para la derecha recalcitrante, era más útil Arosemena de Presidente que caído o reemplazado por otro. El Congreso, en todo caso, fue un escenario de conspiración y de las más diversas tramoyas de las fuerzas políticas que se disputaban a dentelladas espacios de poder presentes y futuros. Pero al interior de todas ellas fue la derecha la que demostró tener objetivos políticos claros, aunque de corto plazo. Cuando Arosemena reorganizó su gabinete excluyó del mismo a esa derecha, lo cual le resintió, pero, a la vez, justificó su oposición beligerante.

La izquierda más extrema identificada con Cuba y con la revolución, tuvo una doble estrategia. Por un lado, tuvo asiento en el propio gobierno de Arosemena, a través de su entorno más cercano; pero por otro, cumplió una labor agitacional sobre los movimientos populares del campo y la ciudad que supuestamente desembocaría en una opción insurreccional. En esa perspectiva, fueron extremadamente duros en sus críticas a la democracia representativa y, al menos retóricamente, declararon su adhesión a la lucha armada. Las experiencias que tuvieron en ese campo pusieron en evidencia su falta de preparación, pero también una cierta complicidad del entorno cercano al Presidente.

Acorralado Arosemena desde la derecha extrema y también desde la izquierda más radical, buscó ampararse en el sector de centro izquierda, integrado por el liberalismo, el socialismo moderado y los independientes. Si bien esto lucía coherente desde el punto de vista teórico, no lo era desde un punto de vista más objetivo. El Frente Democrático en aquellas circunstancias no tenía la misma fuerza que tuvo en 1956 ni en 1960. Navegar entre dos extremos, la derecha anticomunista y la izquierda pro cubana, le colocaba a esa “tercera posición” en una situación muy disminuida. No pudo diferenciarse claramente de la derecha, pues si su tabla de salvación era la Alianza para el Progreso, tenía que alinearse en la disputa entre EE. UU. y Cuba. Semejante debilidad también fue capitalizada por la derecha, para la cual el Frente Democrático era su adversario “natural” y mucho más si pre-

tendía salvar al gobierno de Arosemena. Tanto para la extrema derecha como para la extrema izquierda, en términos ideológicos, el blanco predilecto era el Frente Democrático o lo que dicho Frente representaba.

Fue en este período que el Congreso fue utilizado con fines claramente obstruccionistas, pero también como un mecanismo para la distribución de espacios de poder. La política giró en torno a la conformación de mayorías y a la capacidad de las distintas fuerzas para obtener beneficios para sus respectivas tiendas políticas. Las pugnas del Congreso con el Ejecutivo les desgastaron ante los ojos del pueblo, cuya situación económica seguía siendo deplorable. Los sectores dominantes ventilaban sus diferencias en el Congreso, sin importarles la reacción popular por la desatención a sus más caras aspiraciones. La preocupación central de las distintas fuerzas políticas giraba alrededor de sus posibilidades electorales para 1964. No les interesaba el éxito del gobierno de Arosemena. Este era visto como un gobierno de transición, aunque su fracaso podía resucitar a Velasco Ibarra quien, desde el exilio, se frotaba las manos al enterarse de los yerros de su ex aliado y compañero de fórmula. Ni desde el Congreso ni desde el Gobierno había una política social, esto es, una acción conjunta que apuntara a resolver, así sea parcialmente, los graves problemas que afectaban a los sectores más pobres de la población.

Pero ya nadie podrá devolver el prestigio al sistema parlamentario (...) Por lo demás, el fenómeno es común a toda América Latina: López Michelsen, jefe del Liberalismo Revolucionario de Colombia acaba de confesar su error al haber creído posible derrocar al sistema oligárquico por las vías constitucionales (*Mañana*, noviembre 29 de 1962: 3-6-7).

Por su lado, también el vocero de la “tercera posición” declaraba:

Si nos detenemos a considerar la labor que han realizado las últimas legislaturas, especialmente las dos últimas, tendremos que convenir en que ya no es posible esperar peores Congresos. (...). Los conservadores, o mejor dicho los derechistas y cefepistas de este Congreso, son los principales responsables de que la Legislatura actual pase como una nube estéril y que nada deje en beneficio de quienes siempre están listos al sacrificio para mantener un sistema de gobierno al parecer caduco y perjudicial. (*La Calle*, 11 de octubre de 1962).



## El desplazamiento de la democracia por el desarrollo

Fitch (1977) describe los rasgos de la evolución de la institución militar en el siglo XX. Destaca el proceso de institucionalización y profesionalización de los militares y como ello les coloca en una posición opuesta al caudillismo. Si los militares habían podido erradicar el caudillismo de sus filas, les resultaba incómodo e incongruente que en el ámbito civil el caudillismo siguiera predominando. Tampoco miraban con buenos ojos el escaso nivel organizativo de los partidos políticos que no les permitía asumir las responsabilidades que se derivaban de la ampliación del electorado y la realización más frecuente de elecciones libres. Lo cual le dejaba amplio campo de acción al populismo. También las Fuerzas Armadas fueron diferenciándose de las élites económicas y políticas. La composición social de la institución militar era más de clase media y predominantemente serrana. Y los militares se sentían más identificados con los intereses nacionales y/o estatales que con los de grupos particulares. Es indispensable considerar estas características para entender desde qué perspectiva los militares evaluaron la situación política que vivió el Ecuador a comienzos de los sesenta.

Fitch ubica, con acierto, el fin de la luna de miel política de Arosemena cuando se iniciaron las presiones de EE.UU. para conseguir el aislamiento de Cuba de la Organización de Estados Americanos (OEA). Arosemena mantuvo en la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores en Punta del Este, el apoyo al principio de no intervención. En tal virtud, el Ministro Francisco Acosta Yépez se abstuvo en la votación por la exclusión de Cuba de la OEA. Los enfrentamientos entre los grupos pro Cuba y anticomunistas arremetieron. Por un lado, las fuerzas de la izquierda pro Cuba, se coaligaron en la defensa de la revolución cubana; por otro, la derecha igualmente coaligada, arremetió en contra de la política exterior de Arosemena. La CIA se empleó a fondo para impulsar su campaña contra Cuba, bien sea dando apoyo a los grupos anticomunistas o bien practicando la “infiltración de las fuerzas pro castristas” (Fitch, 1977). Fitch corrobora la información de que la CIA desplegó un juego sucio (“*dirty Tricks*”) para incrementar la presión sobre el gobierno para que rompa con Cuba y depure sus filas de elementos “comunistas”. Igualmente registra la

realización de una manifestación de simpatizantes del gobierno que demandaba un incremento de rentas para las universidades.

Según Fitch, “provocadores de derecha” se habrían infiltrado y coreado “Más universidades y menos armas”, dándole a la manifestación un tinte antimilitarista. Había, pues, una estrategia para enfrentar a los elementos civiles, en especial de izquierda con los militares. Estos se sentirían atacados por el “comunismo internacional”. De esta manera, el tema de las relaciones con Cuba involucró sensiblemente a las Fuerzas Armadas. Sobre todo por la “inacción del gobierno de Arosemena para controlar a los grupos de comunistas locales” (1977: 57). Se pensaba que el gobierno amparaba a tales grupos y que simpatizaba con ellos. Los militares presionaban por el rompimiento de relaciones con Cuba, pues según la alta oficialidad de las fuerzas armadas, la Embajada de Cuba en nuestro país diseminaba propaganda en favor de Cuba y daba apoyo a URJE y otros grupos revolucionarios. Ante las presiones de los militares, Arosemena prometió reconsiderar su posición tras la reunión que mantendría con el Presidente Kennedy, en la que pretendía usar la posición internacional del Ecuador, como recurso de negociación.

La acción conspirativa de la derecha llegó a límites peligrosos para la estabilidad constitucional cuando “una gran demostración anticomunista organizada por ARNE y el partido Conservador se hizo coincidir con una reunión de altos oficiales de la Tercera Zona en la que se resolvió lanzar un ultimátum público pidiendo el rompimiento de relaciones con Cuba y la salida de “criptocomunistas” en el gobierno, incluido el ministro de Bienestar Social”. Fitch afirma que el coronel Naranjo no quiso liderar un golpe en contra del gobierno, pese a la “presión de las fuerzas civiles de derecha, con la esperanza de que en las elecciones legislativas de junio el problema sería resuelto” (1977: 57). El ultimátum de Cuenca produjo demostraciones de apoyo en Quito y Guayaquil y cabildeos en los recintos militares promovidos por el Ministerio de Defensa y el alto mando. Quedó claro que no había acuerdo en dar un golpe en contra del Presidente Arosemena, pero sí una firme demanda de que rompiera relaciones con Cuba.

Arosemena, reaccionó indignado. Calificó de “insubordinación audaz” al ultimátum, pero aceptó con disgusto la renuncia del ministro de

Bienestar Social, y también de los restantes funcionarios conservadores de su gabinete (Fitch, 1977: 57). Arosemena comenzaba, pues, a ver disminuida su autoridad. Anunció que convocaría a un plebiscito para consultar sobre si Ecuador mantendría o no relaciones con Cuba. No tuvo eco esta iniciativa presidencial y se la dejó de lado. En la crisis de gabinete que se produjo, el sector placista (conformado por una alianza entre liberales y socialistas) se ofreció a colaborar con el gobierno, a cambio de que éste aceptara el ultimátum militar de Cuenca y rompiera relaciones con Cuba, Polonia y Checoslovaquia. Arosemena no tuvo más que acceder (1977: 58).

En este contexto se produjo la malhadada instalación de un “foco guerrillero” en el Toachi, en Santo Domingo de los Colorados, al noroeste de Quito. Se trataba de un grupo de 47 jóvenes pertenecientes a URJE (Unión Revolucionaria de la Juventud Ecuatoriana). Aunque esta acción no tuvo el patrocinio de los partidos de izquierda (Comunista y Socialista Revolucionario)<sup>4</sup>, ni llegó a cuajar como “guerrilla”, sirvió para confirmar los temores de los militares sobre la existencia de un plan subversivo auspiciado, en este caso, por Cuba.

Arosemena, además de romper con Cuba, Polonia y Checoslovaquia, decisión que la tomó contra su voluntad y obligado por las circunstancias, pretendió reparar esta defección, destituyendo a los militares involucrados en el ultimátum de Cuenca y dando amparo a los jóvenes capturados en el Toachi. Luego ellos fueron beneficiarios de una amnistía.

El gobierno quedó sin dirección; un poco a la deriva. Su viaje a los Estados Unidos y su conversación con Kennedy no le dieron los resultados esperados. Estados Unidos no confiaba en Arosemena; y el acercamiento de éste al gobierno norteamericano fue juzgado como una traición por la izquierda revolucionaria.

En las elecciones de junio salió derrotado el grupo placista frente a los conservadores (en la sierra) y CFP (en la costa). Era el segundo revés elec-

---

4 “Pero pocos podrían afirmar que en el fracaso del Toachi está presente tan sólo la generosidad pura de un puñado de jóvenes y adolescentes, olvidando los innegables errores de organización, conducción, dirección, apreciación política que se pusieron de manifiesto por parte de altos dirigentes urjistas, cuya capacidad, honestidad y elevación de miras se encuentran, por lo menos en tela de duda y sometidos al juicio severo de la crítica revolucionaria, que no debe detenerse por debilidad o por consideraciones de una politiquería calculadora y mezquina.” (Entrevista a José María Roura, en revista *Mañana* de 16 de agosto de 1962).

toral del grupo placista. Arosemena, se quedó, entonces, sin soporte en el Parlamento. Era previsible que las presiones por la destitución de Arosemena recrudecerían. En todo caso, Arosemena se iba quedando sin piso a nivel parlamentario. Su situación se fue complicando por los escándalos en torno a sus “vicios masculinos”. Al sentirse acorralado, Arosemena cometió un gran error: apelar al regionalismo para quizá contrarrestar la arremetida de la derecha serrana y de los militares. Pronunció un discurso exacerbando los sentimientos regionalistas en una manifestación de las fuerzas vivas de Guayaquil que protestaban por la tentativa congresal de suprimir la Comisión de Tránsito del Guayas. Ello dio ocasión para una nueva iniciativa de destitución del Presidente por el Congreso. La iniciativa falló “porque en negociaciones secretas liberales y conservadores insistían en que uno de los suyos fuera el próximo presidente” (Fitch, 1977: 58-59).

Ello hizo que tanto el gobierno como la oposición perdieran prestigio ante las fuerzas armadas (su alto mando) en especial por su obstrucción a la aprobación del presupuesto militar para los ascensos anuales antes de que expire el plazo. Este incidente estuvo acompañado de nuevos escándalos protagonizados por Arosemena a la llegada del presidente Alessandri de Chile. Estos episodios comenzaron a hacer flaquear la mentalidad legalista de las fuerzas armadas (1977: 59).

Al fin del primer año de la asunción al poder de Arosemena, solo la economía podía ser motivo de un moderado optimismo. Y ello, según Fitch, quizá por la negligencia del gobierno por atender las demandas de nuevos programas socioeconómicos. “La inflación se mantuvo menos del 3 por ciento y, con la ayuda de la restricción de importaciones y una recuperación de la producción del banano y del café, la balanza de pagos para 1962 mostró un sustancial superávit, con lo cual se restauró las reservas del Banco Central a los niveles de 1960” (1977: 59). Sin embargo, el clima de incertidumbre política afectó la paridad monetaria.

El agotamiento de las instancias políticas y la incapacidad de los partidos políticos, representados en las funciones del Estado, para dar una salida constitucional a la crisis, desplazó el eje de la acción hacia la institución militar, que era la única que conservaba algún grado de legitimidad. A comienzos del nuevo año, hubo varios focos conspirativos en las fuerzas armadas.

Estos movimientos militares anti Arosemena recibieron el entusiasta apoyo del agregado militar de los Estados Unidos coronel Charles Pratt, lo cual daba la impresión de que EEUU apoyaba un golpe contra Arosemena. No hay que olvidar que entonces se dio “la ola de las dictaduras” en América Latina con apoyo norteamericano. Y es que los Estados Unidos en esos años creían que el desarrollo tenía prelación a la democracia, o que ésta podía advenir como producto de aquel. Estaba de por medio, además, un cálculo geopolítico.

Arosemena no hizo nada por impedir el avance de estos ajetreos conspirativos. En sus palabras: “en contraste con mi predecesor, mi gobierno se ha distinguido por su total respeto por las libertades individuales, incluso la ilícita libertad de conspirar”. Los militares que respaldaban a Arosemena argumentaban que, fuera de sus faltas, Arosemena seguía siendo el presidente constitucional y que una intervención militar para derrocarlo solo traería desprestigio institucional para las fuerzas armadas (Fitch, 1977: 60).

Por su parte, las Cámaras de Comercio, Agricultura e Industria, en representación de las élites económicas, comenzaron una fuerte campaña de oposición a una nueva ley tributaria y a los proyectos que se estudiaban de una ley de reforma agraria. En la medida en que todos los segmentos de la opinión pública se volvían crecientemente hostiles al gobierno, el partido Liberal estaba dividido sobre los costos de continuar con la colaboración, y el partido Socialista moderado declaró su independencia (1977: 60). En tanto, los Comunistas y Socialistas Revolucionarios retiraron su apoyo al gobierno en favor de una acción directa, “pero en la práctica una variedad de conflictos ideológicos y personales entre los seguidores de Moscú y Pekín, paralizó la capacidad de la extrema izquierda para emprender en un programa de cualquier tipo. No obstante, el estallido de incidentes terroristas de pequeña escala y la publicación de “planes comunistas clandestinos (...) confiscados a viajeros que regresaban de Europa del Este, llevaron a nuevas demandas frente a la tolerancia del gobierno respecto de grupos subversivos” (Fitch, 1977: 60-61).

En junio, por primera vez, los voceros conservadores y varios periódicos y revistas comenzaron a llamar abiertamente a un golpe militar. Se mencionaba que la amenaza comunista contra la democracia exigía a las

fuerzas armadas cumplir con su “obligación constitucional”. Es decir, que el golpe de Estado se transformaba en una obligación constitucional. En *El Universo*, en un editorial titulado “¿Qué dictadura prefiere Ud.?” se decía que había dos alternativas: apelar a las fuerzas armadas para que cumplan con la misión histórica de dar una nueva dirección al país o convertir al Congreso en una Asamblea Nacional para elegir un nuevo presidente”. En un nuevo editorial el periódico se pronunciaba por una intervención militar para que el país no sucumba a los intereses políticos (los del Congreso de la “época”) y salvaguarde el interés nacional (1977: 61).

Fitch muestra cómo en el ánimo de las Fuerzas Armadas fue ganando terreno la disposición institucional de dar por terminado el gobierno de Arosemena. El descontento al interior de la institución militar era suficientemente extendido, lo cual favorecía a los oficiales comprometidos con la causa golpista. Según Fitch el golpe estaba programado para el 18 de julio. Sin embargo, el incidente ocurrido en el banquete que el Presidente ofreció en honor al presidente de la Grace Lines, con la concurrencia del cuerpo diplomático, precipitó los acontecimientos. Hubo muchas versiones de tal incidente. La proporcionada por Fitch relata que Arosemena llegó tarde en avanzado estado de ebriedad y que dio un discurso en el que atacó duramente al gobierno de los Estados Unidos por explotar a América Latina, y particularmente a Ecuador. Cuando el embajador de los Estados Unidos intentó defender las políticas norteamericanas, Arosemena mostró su descontento dándole las espaldas y abandonando el salón. La cena, en tales circunstancias, terminó. Ello dio lugar a que los comandantes de las tres armas, Cabrera Sevilla, Freile Posso, y Ramón Castro Jijón se reunieran en casa del vicepresidente para definir qué hacer.

A las 9: AM, 11 de julio, en el Ministerio de Defensa, algunos cientos de oficiales escucharon al coronel Cabrera una relación de los hechos ocurridos la noche anterior. El comandante de marina Castro Jijón, que presidía la sesión, llamó al coronel Gándara, quien habló a favor de una inmediata toma del poder por las Fuerzas Armadas, argumentando que, por su experiencia como representante funcional por las Fuerzas Armadas en el Senado, nada positivo podía esperarse del Congreso y que los políticos sólo explotarían la situación para su beneficio personal y político (Fitch, 1977: 62).

Fitch señala que nadie en esta reunión se levantó a defender a Arosemena o a oponerse a la instalación de un gobierno militar. La decisión de cesar en el poder a Arosemena y su reemplazo por una dictadura militar fue comunicada a todas las guarniciones militares que no se opusieron y, todo lo contrario, expresaron su apoyo (1977: 62). Pero no solo que el alto mando militar tuvo el apoyo de los destacamentos de las Fuerzas Armadas en todo el país, sino que el gobierno de Arosemena no tuvo el respaldo ni de los medios de comunicación ni de las élites ni de las clases populares. Tanto las élites políticas, como las bases sociales, dieron su tácito apoyo a la toma del poder por los militares y al rompimiento franco y abierto del régimen constitucional. Éste se desplomó casi por sí solo.

Se advierte, pues, que los militares fueron un actor político que interactuó con los demás actores y fuerzas políticas. Los partidos de derecha no midieron las consecuencias de las presiones que ejercieron sobre los mandos militares para que se sumaran a la conspiración contra Arosemena. Hubo una suerte de mutua instrumentalización entre aquellos partidos y los oficiales golpistas. Por cierto, que en las fuerzas armadas no todos sus miembros estaban a favor de un golpe militar. Pesó, en muchos de ellos, aun en los altos oficiales, su adhesión a la legalidad constitucional. De ahí que la responsabilidad de las fuerzas civiles en el deterioro de la institucionalidad tuvo mucho que ver con el cambio de posición de la alta oficialidad militar.

Arosemena siguió navegando en dos aguas. Por un lado, viajó a los Estados Unidos y aparentemente plegó a la política de la Alianza para el Progreso; en esa misma línea, tras romper con Cuba, Checoslovaquia y Polonia, incorporó a su gabinete al llamado Frente Democrático, en especial al grupo placista pero, por otro, mantuvo a su círculo íntimo integrado por elementos sospechosos de ser filocomunistas. Aquella alianza, por tanto, no fue sólida, y tambaleó cuando el sector político placista sufrió otra derrota electoral en las elecciones legislativas de junio de 1962.

## Conclusiones

El golpe militar de 1963 fue la culminación de un largo proceso de deterioro institucional provocado por un conjunto de causas concurrentes y convergentes. No era la única opción posible. El que ella finalmente se hubiera impuesto, dependió de una serie de circunstancias en parte provocadas por los actores involucrados en ellas. El curso de los acontecimientos que ocurrieron en las elecciones de 1960, por ejemplo, no estuvo determinado por la crisis económica ni por los cambios estructurales que sufría la sociedad ecuatoriana, sino fundamentalmente por las estrategias de los actores que participaron en ellas. El velasquismo pudo nuevamente triunfar gracias a su ascendiente indiscutible en las masas, pero también a los aportes directos o indirectos de otras candidaturas tanto de derecha como de izquierda. Los cálculos de estas fuerzas políticas en torno a un posible IV velasquismo revelaron, otra vez, una visión instrumental de la política. Tanto para la derecha como para la izquierda Velasco era un “mal menor”. Su indefinición ideológica dejaba abiertas las posibilidades para que tales fuerzas intentaran llevar el agua a su molino. El centro liberal, por su parte, no acertó en su estrategia electoral y no advirtió el ascenso político de las masas. Para este sector la estabilidad política exigía una cierta congelación de las contradicciones y conflictos sociales, condición que ya no era posible sostener en la coyuntura de 1960.

Con la victoria electoral de Velasco la modernización económica y política en curso en el Ecuador sufrió un alto. La tendencia política más acorde con este “horizonte direccional” fue derrotada y ello le imprimió al proceso una dirección, en cierto modo, contraria al nuevo escenario que se abrió paso en América Latina, a través de la CEPAL. Ello se vio agravado por el conflicto cubano / norteamericano, inscrito en la Guerra Fría. Para Estados Unidos era vital disputarle a Cuba su condición de ejemplo a seguir por los países de América Latina. La Alianza para el Progreso fue un programa desarrollista, con el que Estados Unidos pretendió detener el contagio del ejemplo cubano. Gobiernos como el de Velasco y luego de Arosemena no garantizaban a Estados Unidos que pudiera avanzar en ese objetivo. Su posición relativamente contemporizadora con Cuba y las fuerzas políticas que levantaban la bandera de su



revolución como un emblema de nacionalismo, era vista con mucho recelo por el Departamento de Estado norteamericano.

El deterioro institucional del régimen democrático no aseguraba que éste garantizara un juego de fuerzas que le fuera favorable a la implantación de un nuevo modelo de desarrollo. Bajo los gobiernos de Velasco y Arosemena los intereses económicos de las oligarquías prevalecieron en un juego de confrontación que, a la vez que desestabilizó la economía, tuvo efectos convulsivos en el área social. Se gestó una acerba contradicción entre una coyuntura agitada por desavenencias sociales y políticas y un proyecto desarrollista en ciernes que, bajo el gobierno de Arosemena, no pudo cuajar. Sobre esa base se fue armando un escenario político de confrontación tanto a nivel de las élites como a nivel de los sectores sociales marginales urbanos y rurales. La protesta social —las huelgas de los trabajadores liderados por la CTE, las concentraciones indígenas en la ciudad de Quito en demanda de una ley de reforma agraria— configuró un escenario social potencialmente explosivo, mientras en las cumbres del poder —la Función Ejecutiva y el Congreso— se libraban pugnas por el reparto de espacios de poder al margen y de espaldas a ese entramado social que constataba la indolencia e indiferencia de la “clase dirigente” respecto de sus necesidades más apremiantes y de sus aspiraciones más sentidas.

En este cuadro de confusión ideológica y política, los militares, sin abandonar sus tradicionales inclinaciones alfaristas, se sintieron llamados a llenar el vacío dejado por una pugna estéril de poderes y por un extravío de los idearios y compromisos históricos de los partidos políticos, al interior de los cuales afloraron intereses mezquinos que los apartaron de su senda. También les movió su convicción de que corría riesgo la institución militar frente a la amenaza de una revolución apoyada por Cuba. En un inicio, se mantuvieron leales a la constitucionalidad y asumieron la defensa del régimen jurídico y legal vigente. Pero en la medida que dicho régimen fue vaciado de legitimidad, sintieron desde su óptica —la de la seguridad nacional— que era su deber poner coto a un peligroso proceso de desintegración nacional que habría podido ser aprovechado por una potencial insurrección “comunista”, y decidieron salir en defensa del Estado y así garantizar la sobrevivencia de la Nación. No por casualidad, el golpe militar de julio de 1963 tuvo el apoyo de corrientes representativas

de la opinión pública y la implantación de la dictadura reveló la distancia entre los discursos de las élites políticas y de sus contrincantes de barricada, esto es, de quienes amenazaban con barrerlas de la escena histórica, y la realidad de su existencia social y política. La dictadura, por otra parte, reveló que en la coyuntura en la que emergió como opción “salvadora”, el desarrollo desplazó a la democracia como objetivo central.

Se ve claramente la importancia del concepto de desarrollo *bis a bis* con el de democracia. Los que apostaron al desarrollo en 1960, liberales, “reformistas” y “progresistas”, creyeron que había primero que alfabetizar a los indios e impulsar las transformaciones agrarias antes que dejar que la democracia fuera usufructuada por los conservadores y los velasquistas, y aprovechada por los comunistas. El golpe militar de 1963 se inscribe en esa concepción elitista: primero había que alfabetizar al indio, a las masas, después se podía pensar en volverles ciudadanos, liberándolos de la influencia de los comunistas. En ese sentido, pudo haber habido nuevamente un consenso entre las élites: entonces se trataba de frenar el “avance” de la “revolución” y de los comunistas, y así salvar a la “democracia” aunque fuese sacrificándola temporalmente.

El modelo de desarrollo pesó más que la sobrevivencia de una democracia sin legitimidad social, por el deterioro de la credibilidad de las clases dirigentes, de las instituciones de la democracia representativa, de los políticos “ilustres”, y la ceguera y egoísmo de las clases económicamente dominantes. Hasta se podría sostener como hipótesis que, para el centro (liberal / socialista) la opción electoral se volvió remota, por las experiencias de 1960 y de 1962. Para las elecciones de 1964, que no tuvieron lugar, el Frente Democrático quedaba en una posición de clara desventaja frente a Ponce y a Velasco, cuya confrontación electoral, de haberse dado, tampoco habría augurado una vuelta a la normalidad institucional y tampoco a la senda del desarrollo. Así se entiende que, tras el infructuoso lapso de colaboración con el tambaleante gobierno de Arosemena, finalmente los líderes de tal sector se decidieron a respaldar la salida militar a la crisis, aún a costa de la democracia. Los militares apostaron por una opción reformista y anticomunista dando viabilidad al proyecto desarrollista del centro. Contaron para ello con el apoyo norteamericano. Quizá allí radicó su legitimidad.

## Bibliografía

- Abad Ortiz, Gonzalo (1970). *El proceso de lucha por el poder en el Ecuador*. Tesis de licenciatura. México D. F.: El Colegio de México.
- Burbano, Felipe (2009). *Elites, populismo y nación: Guayaquil en la década de los 50*, documento de trabajo.
- Cueva, Agustín (1973). *El proceso de dominación política en Ecuador*. Editorial Voluntad. Quito: Ecuador.
- De la Torre, Carlos (2006). “Los legados de la democratización de los años cuarenta en la democracia actual”, en Varios Autores. *Foro sobre la democracia, el bienestar y el crecimiento económico*. Quito: UNICEF, FLACSO-Ecuador y Terranueva.
- (2008). “Populismo y liberalismo ¿dos formas de entender y vivir la democracia?”, en de la Torre, Carlos y Mireya Salgado (Eds.). *Galo Plaza y su época*. Quito: FLACSO-Fundación Galo Plaza Lasso. Diario *El Universo*, Guayaquil.
- Guerrero, Andrés (1983). *Haciendas, capital y lucha de clases andina*. Quito: Editorial El Conejo.
- Guerrero Burgos, Rafael (1994). *Regionalismo y democracia social en los orígenes del “CFP”*. Quito: Centro Andino de Acción Popular (CAAP).
- Grijalva Jiménez, Agustín (1998). *Elecciones y representación política*. Quito: Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar.
- Fitch, Samuel (1977). *The military coup d'état as a political process: Ecuador, 1948-1966*. Baltimore: Editorial D. Jones Hopkins University Press.
- Maignushca, Juan y Liisa North (1991). “Orígenes y significado del velasquismo: lucha de clases y participación política en el Ecuador, 1920-1972”, en Rafael Quintero (editor), *La cuestión regional y el poder*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Menéndez-Carrión, Amparo (1986). *La conquista del voto, de Velasco a Roldós*. Quito: Corporación Editora Nacional-FLACSO.
- Moncayo, Patricio (2008). *Veintiocho de Mayo de 1944, una democracia fallida*. Tesis de Maestría. Quito: FLACSO-Sede Ecuador, Abya-Yala.
- Norris Robert, (2005). *El gran ausente*, Librimundi. Quito: Ecuador.

- Pérez Sáinz, Juan Pablo (1985). *Clase obrera y democracia en el Ecuador*. Quito: Editorial El Conejo.
- Quintero, Rafael y Erika Silva (1991). *Ecuador: una nación en ciernes*, Tomo II. Quito: FLACSO, Abya-Yala, Quito.
- Revista *La Calle*, Quito
- Revista *Mañana*, Quito.
- Salgado, Mireya (2008). “Galo Plaza Lasso: la posibilidad de leer el paradigma desarrollista desde una apropiación reflexiva”. En de la Torre Carlos y Mireya Salgado (Eds.), *Galo Plaza y su época*. Quito: FLACSO-Ecuador y Fundación Galo Plaza Lasso, Quito.

# Crítica y modernidad. De la emergencia Tzántzica al Frente Cultural. Quito en la década de los sesenta<sup>1</sup>

Rafael Polo Bonilla<sup>2</sup>

A Carlos Sánchez Castro

“[hay una] reacción de tácita defensa, los años 60, especialmente, fueron años de impugnación de todo... no sólo en el Ecuador, sino en el mundo [...] aquí el movimiento tzántzico fue [...] el que representó internamente ese espíritu general de impugnación de todo lo establecido, tanto en el campo de la política, en el campo de las artes, en el campo de las costumbres cotidianas...”

Fernando Tinajero<sup>3</sup>

¿Cuál es el lugar que ocupa en la historia del pensamiento, y de la cultura ecuatoriana, la insurrección tzántzica y la emergencia del pensamiento crítico de los años sesenta y setenta? La escasa atención historiográfica, crítica cultural y sociológica dada a este acontecimiento cultural y político, opera como un síntoma. Para algunos de sus protagonistas, como Ulises Estrella, su silencio es un “vacío intencional” forjado, fundamen-

---

1 Este estudio es una parte de la investigación para la elaboración de la tesis doctoral en Ciencias Sociales, mención Estudios Políticos, por la FLACSO, *Historia intelectual en el proceso de modernidad en el Ecuador. Quito 1960-1990*.

2 Candidato a Doctor por el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales con mención en Estudios Políticos de FLACSO-Ecuador

3 Entrevista a Fernando Tinajero, realizada por el autor, el 7 de marzo de 2009.

talmente, en la academia<sup>4</sup>. Sin embargo, el actual proyecto político de la ‘revolución ciudadana’ acoge, pronunciando sus palabras y no sus conceptos, el lenguaje crítico insurgente de otra hora: la de la revolución social anticapitalista. Re-inscribe aquel lenguaje en los requerimientos de legitimación de su proyecto político que busca una salida ‘liberal pluralista’ al neoliberalismo en la producción de una nueva hegemonía. Convertido el lenguaje insurgente en doxa política, e institucional, se nos plantea la necesidad de su deconstrucción, de su interrogación histórica y filosófica, de su emergencia como discurso. En un momento como el actual donde el enunciado de “otro mundo es posible” permanece en suspenso, releer los años sesenta y setenta se nos presenta como una urgencia para pensar una salida no-liberal a la modernidad capitalista y sus formas de objetivación y de sus dispositivos de subjetivación. Pensar los sesenta no es solo un asunto de memoria ‘patrimonialista’, actualmente hegemónica en el campo cultural, sino la interrogación sobre las formas de la “autoconciencia” de las narrativas de la nación. En otras palabras, es preguntarnos por su actualidad.

Llevamos acabo la dilucidación con la convicción de que somos seres contingentes que ‘cargamos’ herencias históricas. Herencias que son múltiples, con distintos ritmos y velocidades, inscritas en formas de *habitus* y archivos culturales, prácticas e instituciones sociales, en subjetividad y lenguaje, sueños y pesadillas. La herencia, sin embargo, no es un dato inmediato, algo que simplemente esta ‘afuera’ o que nos llega<sup>5</sup>. Nos exige un trabajo interpretativo, una apuesta por el sentido. Un sentido que es una re-escritura del horizonte de sentido respecto al pasado, con aquello con lo cual retamos a lo por-venir. Hay un trabajo con la herencia, por lo tanto, una responsabilidad crítica, no monumental ni tradicional. Frente

---

4 Ulises Estrella señala: “...en gran medida ha sido un vacío intencional... el movimiento tzántzico produjo una ruptura tan fuerte, y unas contradicciones [...] inconscientemente se quería evitar una incursión del pensamiento tzántzico en lo que se llama la academia”... (Entrevista hecha por el autor, realizada el 5 de marzo de 2009).

5 “Si la herencia nos asigna tareas contradictorias (recibir y sin embargo escoger, acoger lo que viene antes que nosotros y sin embargo reinterpretarlo, etc.), es porque da fe de nuestra infinitud. Únicamente un ser finito hereda, y su finitud lo obliga. Lo obliga a recibir lo que es más grande y más viejo y más poderoso y más duradero que él. Pero la misma finitud obliga a escoger, a preferir, a sacrificar, a excluir, a dejar caer”, Derrida, Jacques y Élisabeth Roudinesco, *Y mañana qué...*. México, FCE, 2005, p. 13.

a la herencia también preguntamos por las formas del heredar, por los soportes –políticos, teóricos, epistemológicos y filosóficos– desde los cuales nos hacemos cargo del pasado. El trabajo que se presenta a continuación, describe la historia intelectual desde la emergencia tzántzica (1962) a inicios de la década del sesenta a la constitución y, posterior disolución, del Frente Cultural (junio de 1977)<sup>6</sup>.

Hace falta una dilucidación crítica de los modos de “narrar” la historia cultural, y del pensamiento, que ha prevalecido en nuestro país. Ha predominado, por decirlo, la historia biográfica, la historia genealógica (en el sentido que estos términos poseen para Juan Valdano o Hernán Rodríguez Castelo), o la crítica de las “ideologías” de dominación (Alejandro Moreano, Agustín Cueva), o las versiones contemporáneas de los estudios culturales (Alicia Ortega). Este acontecimiento de la crítica cultural y política de la década de los sesenta y setenta ha sido interpretada desde la sociología, en clave marxista, como un momento de impugnación y crítica al orden establecido (Cueva, Moreano), desde la sociología de la literatura como un momento de producción de una nueva actitud intelectual (Cueva, Tinajero), o como un momento de inflexión cultural desde la perspectiva de la historia de las ideas (Carlos Arcos), también como un efecto de la Revolución Cubana en la radicalización política de los intelectuales y de la juventud (Quintero y Silva, 2001). En la mayoría de estos trabajos han operado desde los conceptos de continuidad, tradición, influencia<sup>7</sup> y ruptura.

Por otra parte, la imaginación literaria nos ha entregado un conjunto de novelas, y cuentos, donde se explora la subjetividad de los años sesenta, y setentas, ahí donde ha faltado dilucidación sociológica, histórica y filosófica. En este sentido, en la literatura encontramos un modo de sub-

---

6 La fecha que se indica corresponde al último número de la revista *La Bufanda del Sol*, segunda época.

7 La emergencia del discurso crítico anti-capitalista y la creciente radicalización política hacia la izquierda revolucionaria, no puede ser reducida, como lo ha sido en la mayoría de los trabajos escritos sobre ese periodo, a la influencia de la revolución cubana y al pensamiento existencial y a la tesis del intelectual comprometido de Jean Paul Sartre. En esta década se acelera el advenimiento de la “segunda” modernidad con la disolución de la hacienda tradicional y la capitalización del agro, y con el crecimiento urbano y la expansión “conservadora” de la clase media. La noción del “precursor” como de “influencia” deben ser consideradas como figuras discursivas propia de la historia-tradicional-de-las-ideas.

jetivación de esos años en narrativas donde predomina la tragedia y la nostalgia. Estas escrituras se desenvuelven en dos direcciones contrapuestas: en Javier Vásconez, nos encontramos con la nostalgia aristocrática-hacendataria; Fernando Tinajero, Raúl Pérez Torres, Abdón Ubidia, Alejandro Moreano, la nostalgia de la 'utopía posible'<sup>8</sup>. Ambas nostalgias evocan un período de cambios con el advenimiento de la modernidad, de una separación progresiva de lo objetivo con lo subjetivo, de la descomposición del régimen de hacienda, de afirmación de la estructura estatal-nacional.

Es que había tantas cosas de qué hablar. Empezando por la misma ciudad, súbitamente modernizada y en la que ya no era posible reconocer las trazas de la aldea que fuera poco tiempo atrás. Ni beatas, ni callejuelas, ni plazoletas adoquinadas. Eran ahora los tiempos de los pasos a desnivel, la avenidas y los edificios de vidrio (Ubidia, 1984).

Ya para los años setenta la modernidad capitalista se ha instalado, modificando las prácticas y subjetividades, que en otra hora hacían de Quito una ciudad conventual.

## I

...uno toma un sistema conceptual dado y se pregunta qué es capaz de pensar, qué es incapaz de pensar aquel. ¿Dónde se hallan sus límites intrínsecos? En suma, nada de improvisación, ni de bricolage...

*Etienne Balibar*

En este trabajo nos situamos en la historia del pensamiento, esto es considerar la emergencia de las formas de pensar, de producir la crítica o los 'objetos' para la crítica, como un proceso en el que se configuran los proble-

---

8 Las novelas a las que hacemos referencia: Tinajero, Fernando, *El desencuentro*, Quito, Editorial Universitaria, 1976; Pérez Torres, Raúl, *Teoría del desencanto*, Quito, Editorial Planeta del Ecuador, 1987; Ubidia, Abdón, *Bajo el mismo cielo extraño*, Bogotá, Círculo de lectores, 1978; Moreano, Alejandro, *El devastado jardín del paraíso*, Quito, Editorial El conejo, Editorial Grijalbo-ecuatoriana, 1990.



mas-objetos del pensamiento en el interior de un campo discursivo determinado. Estos objetos de problematización no emergen por fuera del *pólemos*, del enfrentamiento entre perspectivas analíticas, y políticas, diferentes; surgen en medio de una querrela y de disputa por su legitimidad entre las distintas posiciones-sujetos que conforman la estructura de un campo cultural e intelectual (Rancière, 2006; Bourdieu, 1995). De este modo, sostenemos que los enunciados –teóricos, políticos o culturales– y la crítica poseen una historia que no se reduce a ser el reflejo, o la ‘toma de conciencia’, de la estructura económico-social, o la conciencia de un sujeto histórico determinado. La historia intelectual busca restituir los problemas y sus presupuestos epistemológicos desde los que fueron elaborados, sin dejar de reconocer que estos problemas se discuten en la esfera pública acerca de las condiciones estructurales e institucionales, políticas y culturales del mundo de la vida. Por tanto, poseen una implicación política y cultural.

En esta perspectiva consideramos que lo que llamamos “realidad” se encuentra ya siempre textualizada, esto es “comprendida” en el interior de prácticas discursivas. Por tanto, no se reducen los enunciados (declaraciones, programas, textos, etc.) a la función referencial, donde operan como “reflejo”, o expresión, de lo que se encuentra aconteciendo por fuera del lenguaje (la estructura económico-social, la lucha de clases, el “proceso nacional”), sino, como un instrumento de poder y de visibilidad. Aquella reducción es consustancial a la historia tradicional de las ideas, como de la teoría de la ideología –las versiones que consideran la ideología como “falsa conciencia” – en las que las “ideas” son las representaciones de la ‘realidad’ y la conciencia que se hace un sujeto, de manera que contar la historia de las ideas se reducía a contar la historia de la conciencia histórica de un sujeto determinado (Palti, 2007). Al contrario, las ideas, las representaciones sociales, las nociones y los conceptos forman parte estructurante de la realidad social e histórica. Se trata de llevar a cabo el estudio de las prácticas discursivas, de las nociones, o conceptuales, articulados alrededor de problemáticas dentro de las cuales adquieren sentido y pertinencia.

Los lenguajes no se sostienen en las realidades que traducen o explicitan, sino en un conjunto de premisas contingentes que los sostienen y de las que hay que dar cuenta. Esto es, hacer explícitas las condiciones de posibilidad de los enunciados, es decir, las redes conceptuales al interior de

los cuales se forman los conceptos y las problemáticas. Esto nos evita considerar a los conceptos y nociones como efectos mecánicos, como epifenómenos, de la economía o de las instituciones sociales, sin dejar de considerar que los enunciados son materialidades que producen efectos de realidad y de verdad (Balibar, 1995). En otras palabras, los conceptos no emergen solo por un acto de abstracción de las relaciones sociales de la economía y de la vida cotidiana, sino que tienen un campo específico donde emergen y cobran sentido. El contexto inicial de un concepto es la red conceptual, el problema-objeto que configuran, que le hace posible y el campo intelectual al interior del cual emerge como ‘traducción’ de las contradicciones estructurales. En los años sesenta y setenta asistimos al advenimiento de la modernidad capitalista como la forma hegemónica estructural de la totalización social en el Ecuador.

Ya hemos manifestado que las problemáticas, o el apareamiento de un “objeto del saber” –como puede serlo en cierto sentido la “inautenticidad cultural”–, emergen en una querrela y disputa acerca de su legitimidad en el interior de un campo de lo visible. Estos objetos no son pre-existentes a la práctica discursiva que los enuncia, describe y explica. Su aparición implica una crítica y ruptura con un campo de visibilidad hegemónico, con sus lógicas institucionales y sus juegos de reconocimiento, con sus lenguajes y sus formas de enunciación. No es una ruptura con el campo de la ideología, como lo sugiriera Althusser, sino con un régimen del pensamiento y de verdad. Esto hace que los “objetos del saber” se inventen en determinaciones específicas y que se encuentren atravesadas por la polémica y la disputa de su “pertinencia”. Hacer la historia del pensamiento, desde esta perspectiva, significa situar los regímenes de pensamiento en los que se producen los acontecimientos de aparición de saberes, de la crítica, sin reducirlos a la genialidad de un “autor”, o la conciencia de un “sujeto”, sino situar el “campo epistemológico” que lo hace posible. Es un trabajo para dar cuenta de lo que Rancière ha llamado la “revolución de las estructuras poéticas del saber” (Rancière, 1993), esto es la modificación de los saberes y, con ellos, del campo de visibilidad<sup>9</sup>.

---

9 La visibilidad no es un acto óptico, sino una posibilidad abierta por un régimen del pensamiento, esto es, las reglas desde las cuales un saber produce sus enunciados, sus temáticas, su legibilidad, su manera de operar la crítica.

En definitiva, lo que se emprende es la descripción histórica de un trabajo de construcción al interior de un régimen de pensamiento donde se funda un problema-objeto, fundación que es ruptura y discontinuidad con el régimen anterior y la producción de nuevas reglas de producción de enunciados y de verdad. La manera de hacer crítica, de institucionalizar modos de investigar e interrogar a los objetos, las relaciones que se establecen con el campo político, el hecho de configurar nuevas problemáticas y desde ahí abrir campos de visibilidad, hasta ese momento impensables, también, podemos decir, forman parte de una arqueología de la razón.

En esta perspectiva, buscamos realizar una historia del pensamiento en la que reconstruimos los distintos momentos de problematización que llevan a cabo los grupos culturales de izquierda de la década del sesenta al setenta. Éstos se encuentran agrupados alrededor de revistas culturales como *Pucuna*, *Indoamérica*, *La Bufanda del Sol* (primera y segunda época), con la consideración de algunos libros publicados durante ese período por algunos de sus integrantes que nos permita re-construir cómo se formaron y transformaron el lenguaje de la crítica y de las aporías en las que se sostienen. Se trata de situar en el campo de la historia del pensamiento las relaciones que mantienen con la “tradicción” cultural, a pesar de su declarada ruptura. No olvidemos que cuestionar el orden de lo sensible implica llevar a cabo una destrucción de evidencias que se encuentran en los imaginarios y también en los conceptos y nociones desde los cuales se los hacen visibles y se legitima un orden social desde un conjunto de prácticas intelectuales e institucionales (Rancière, 2006; Bourdieu, 2001, De Certeau, 1995). Cuestionar, por tanto, significa fisurar un campo conceptual y nocional que se encuentra inscrito como horizonte de visibilidad / inteligibilidad, como también se encuentra encarnado en forma de habitus, lenguajes, prácticas e instituciones. En definitiva, se trata de comprender cómo surgieron estos objetos de la crítica –la “inautenticidad cultural”, el “sincretismo cultural”, el mestizaje, el “intelectual comprometido”– en la búsqueda de constitución de una nueva visibilidad de la política; dilucidar cuáles son las reglas de su composición, de sus temporalidad, de su escritura.

II

No. No aceptes lo habitual como cosa natural. Porque en tiempos de desorden, de confusión desorganizada, de humanidad deshumanizada, nada debe parecer natural. Nada debe parecer imposible de cambiar.

*Bertolt Brecht*

La década del sesenta se abre con el sueño de la “utopía posible”, encarnada en la revolución cubana y en los procesos de descolonización y de liberación nacional de los países del “tercer mundo”: la Independencia de Ghana (1957), la revolución de Argelia, la Revolución Cubana en 1959, el mayo 68 francés, el asesinato –de estudiantes, profesores– en la plaza de las “tres culturas” en México en octubre de 1968 y la muerte del Che Guevara. Fue una “época” libertaria, optimismo expresado en las contraculturas y en los movimientos contestatarios que buscaron modos de vida alternativos al capitalismo hegemónico. También se abrió paso otros modos de pensar y de dilucidar acerca de la modernidad, de la ciencia y el pensamiento con las teorías de las revoluciones científicas de Khun, la arqueología del saber de Foucault, la deconstrucción de Derrida, el aparecimiento de la sensibilidad posmoderna –como afirma David Harvey (2004)–, la crítica al colonialismo cultural y político. En definitiva, se inició la sospecha acerca del carácter acumulativo del saber, del “sujeto sustancial” y de linealidad progresiva de la historia. Un momento que marcó un quiebre irreversible en la historia planetaria de la modernidad capitalista.

Con la Revolución Cubana, la descolonización y la emergencia de nuevas naciones independientes las promesas de la modernidad parecían, al fin, ser posibles. Como manifiesta el filósofo marxista posmoderno Fredric Jameson:

La formulación más simple y a la vez más universal seguramente sigue siendo el ampliamente compartido sentimiento de que en los sesenta, por una vez, todo era posible; que este período, en otras palabras, fue un momento de liberación universal, una descarga global de energías (Jameson, 1997),

o, en palabras de Alejandro Moreano,

Se produjo también otro fenómeno significativo: el develamiento de la dimensión ética y estética de la praxis social, política y cultural. Una ética y una estética de la insurrección, el hombre nuevo, la nueva sociedad. Se concibió la revolución no sólo como el camino inevitable para transformar las relaciones sociales imperantes, sino como un proceso de reapropiación del hombre total y creación de una nueva conciencia (Moreano, 1983),

Sin embargo, a mediados de los setenta, el ‘tiempo de la revolución’ dio paso a un nuevo momento del dominio del capital a escala mundial: el arribo del neoliberalismo, y con él, cambios en el campo del saber académico.

En nuestro país, durante la década del sesenta al setenta, se vive un momento de modernización institucional y social, con el paso del eje de acumulación a la producción petrolera acelerado a partir de 1972. A inicios del sesenta, la crisis económica es el resultado del descenso de los precios del banano y del café en los mercados internacionales que se expresará, según Cueva, en la quiebra de la estabilidad política que el país había vivido desde 1948. Sin embargo, se efectuaron cambios en el mundo agrario con la descomposición del régimen de la hacienda y los procesos de reforma agraria (1964, 1973), se afirmó el Estado desarrollista y se desplegó un precario desarrollo industrial-urbano, especialmente en el área de la construcción. Este paso de una economía agroexportadora hacia un modelo de industrialización por sustitución de importaciones fue un determinante, en el aspecto económico, de un impulso de modernización social e institucional muy importante para el fomento de un campo de experiencia de modernidad. En estas décadas el proceso de modernización afirmó “un rápido desarrollo capitalista” (Moncada, 1991; Larrea Maldonado, 1991).

En la sierra esto se tradujo en que el eje de articulación social que, sin duda, fue la hacienda hasta la década del sesenta, acelere su proceso de descomposición social, también comprendido como la modernización de la clase terrateniente serrana. Sin embargo, el imaginario del “mundo hacendatario” permanece sin cambios sustanciales, especialmente en los intercambios cotidianos donde prevalecen los sistemas de clasificación racialista y estamental. “Los ejes básicos de los cambios sociales implanta-

dos fueron el impulso al crecimiento y diversificación de la industria, la reforma agraria y la expansión de la actividad del Estado” (Larrea Maldonado, 1991). Sin embargo, una genealogía de la hacienda aún está por hacerse, la que nos permitirá objetivar los mecanismos de dominación y de poder, discursivos y de formas sensibles, de larga duración en nuestro país, cuyo trabajo fundacional está constituyendo por las investigaciones llevadas adelante por Andrés Guerrero.

Los cambios en el agro, en el eje de acumulación de capitales, la afirmación del Estado con las prácticas de la planificación estatal y el precario desarrollo industrial, que se vive en estas décadas de modernización, crea las condiciones de la expansión de las clases medias, especialmente en las ciudades de Quito y Guayaquil. Éstas se ven favorecidas por el incremento de las instituciones del Estado y por una inequitativa redistribución de la renta petrolera a partir de la década del setenta<sup>10</sup>. La expansión de las clases medias significó la “profundización de la crisis de los mecanismos tradicionales del poder oligárquico” (Ibarra, 2008), es decir, un cuestionamiento a las prácticas, *habitus* e imaginarios naturalizados que, hasta ese momento, habría prevalecido como parte integrante del ‘discurso de la nación’ (Guerrero, 1994), lo que no significó su disolución, en la medida en que persisten *habitus* racialistas (De la Torre, 1996).

Estos cambios se traducen en un vertiginoso crecimiento urbano que mantiene una tensión creciente entre una masificación y una escasa generación de fuentes de trabajo, que provenga de la industria. La masificación en las ciudades se da entre otros factores por la migración campesina e indígena a los principales centros urbanos,

se consolida [...] un polo marginal de la economía metropolitana, en la cual predominan empleos inestables, poco productivos y mínimamente

---

10 La aparición de las clases medias en la historia social, y cultural, ecuatoriana se produce desde la revolución liberal, cuya expansión está ligada al apareamiento de las instituciones del Estado, al desarrollo de una capa de pequeños propietarios y trabajadores de las profesiones ‘liberales’. Sin embargo, la exploración sociológica del significado histórico de las clases medias en el país aún es escaso. Entre otros trabajos sobre las clases medias en el país: Ibarra, Hernán, *notas sobre las clases medias ecuatorianas*, Quito, Revista ECUADOR Debate, número 74, Agosto del 2008, pp. 37-61. Goetschel, Ana María, *Educación y formación de las clases medias, ecuatorianas*, Quito, Revista ECUADOR Debate, número 74, Agosto del 2008, pp. 123-135.

remunerados [...] Estas actividades dan origen a un extenso sector de la economía urbana, generalmente no capitalista, dedicado a la producción y comercialización de una gama extensa de alimentos, bienes de subsistencia y servicios, cuyos bajos precios apenas permiten la sobrevivencia de quienes lo producen o venden (Larrea Maldonado, 1991).

La expansión de las clases medias fue contemporánea con la descomposición del artesanado y con el surgimiento de una clase obrera en Quito y Guayaquil. En Quito se acelera la transición de una ciudad de “modernidad temprana” (Kingman, 2006) con fuertes rasgos estamentales (la de los cincuenta y sesenta) a una ciudad que se abre a la modernidad. Las clases medias viven fuertemente la tensión del paso de la ciudad de “primera modernidad” a la ciudad moderna, sin la destrucción completa de las matrices culturales en las que se asentó la ciudad señorial, en lo que Agustín Cueva (1974) identificó como “ambigüedad cultural” de la “cultura mestiza”.

En las clases medias es el lugar donde se objetiva con mayor complejidad la experiencia de modernidad y las dificultades de abandonar los criterios sociales y los sistemas de clasificación que habitan el sentido común “ciudadano” en los intercambios cotidianos (Guerrero, 2000). La modernización de los años sesenta y setenta abren un proceso de transformación en las formas de percepción y de apreciación del mundo de la vida, en la tensión entre una ciudad señorial que no termina de derrumbarse y una ciudad moderna que no termina de nacer. El advenimiento de la modernidad supone la reestructuración del mundo de la vida desde los requerimientos de la productividad capitalista, el individualismo (en los dos registros señalados por Bolívar Echeverría (1995), como nación y como individuos), la exigencia de hacerse cargo de uno mismo, y la percepción del ritmo de los acontecimientos desde una noción temporal marcada por la innovación y la aceleración, donde la tradición y sus formas sensibles de ‘autocomprensión’ son desechas, donde ‘lo sagrado es profanado’ (Marx). En este sentido, será en las clases medias donde aflore la voluntad de modernidad en la década de los sesenta. Podemos decir que es un momento de transición y consolidación de una modernidad capitalista.

El crecimiento urbano moderno de la ciudad de Quito se inicia a mediados del siglo pasado y se consolida con el “bum petrolero” (Ibarra,

1998). El proceso de urbanización modifica la ciudad sustancialmente, se pasa de la forma organizacional longitudinal-polinuclear a una forma irregular-dispersa, que caracteriza a la ciudad de Quito desde la década de los noventa hasta la actualidad. Según Fernando Carrión, en estas décadas se empiezan a introducir,

concepciones dicotómicas de entender la ciudad: ciudad moderna/ciudad antigua, ciudad histórica/ciudad sin historia, barrios periféricos/barrios populares, ciudad legal/ciudad clandestina, ciudad satélite/ciudad territorio. En suma, estamos en presencia de una forma de organización territorial enteramente nueva, que implica la existencia de situaciones inéditas en todas las esferas de la vida urbana (Carrión, 1987).

La urbanización se presenta fundamentalmente en la zona norte de la ciudad, tal como lo estipulara el Plan de Urbanización de Urdiozola de la década del cincuenta. Se transforman los terrenos de uso agrícolas en terrenos residenciales. Este proceso de urbanización se encuentra atravesado, entre otros factores, con la tensión entre la modernidad y tradición, expresada en la contraposición de una zona como la Mariscal y la tugurización del centro histórico, que es tomado por los campesinos, indígenas y mestizos pobres que provienen de otras ciudades del país y del campo. El crecimiento de la ciudad, su forma de organización territorial se encuentra ligado estrechamente a dos procesos: a. el desarrollo urbano y de la economía industrial capitalista en la ciudad, b. a las transformaciones que se llevaron a cabo en el agro por las reformas agrarias (1987: 112). Sin embargo, como señala Hernán Ibarra,

acostumbrados como estamos a pensar en la modernización como un ideal de progreso y civilización, resulta que los incompletos procesos de desarrollo industrial han puesto en su lugar una configuración urbana sustentada en el terciario y la informalidad. Así que la ciudad moderna parece quedar atrapada entre una decadencia aristocrática y una multiplicidad de ejes sociales y culturales viejos y nuevos (Ibarra, 1998).

La expansión de las clases medias opera en la tensión de la ciudad señorial a la ciudad moderna, sin la destrucción completa de las bases socio-



económicas, y de los imaginarios socio-históricos, en las que se asienta la ciudad señorial, esto es el régimen de hacienda. Podemos decir, que la voluntad de modernidad es frenada por la inercia sedimentada de la tradición, con la afirmación de las fronteras étnicas, estamentales y de clase,

las formaciones del poder no institucionalizadas habitan un ‘mundo’ (el contexto del sentido común) delimitado por los parámetros de una inmediatez brumosa y evanescente; sus dimensiones son fijadas por la temporalidad efímera de los intercambios orales y gestuales (Guerrero, 2000).

Los intercambios cotidianos en la ‘ciudad señorial’ se encuentran desplegados en un marco de clasificación estamental y étnica, donde las jerarquías sociales se encuentran estructuradas desde valoraciones de propiedad de tierra, el racismo, el simulacro de la “nobleza” y en la sociedad patriarcal; en esta ciudad conformada por el imaginario ‘blanco-mestizo’ donde el otro, los indios, eran percibidos como parte del paisaje natural del mundo rural “la percepción de lo urbano dependía principalmente de la reproducción de las relaciones sociales de origen colonial” (Kingman, 2006).

La ciudad moderna, de los planificadores urbanos y del imaginario dominante, opera dividiendo el espacio: al norte, el mundo de los sectores medios y altos; al sur, el de los sectores populares. División que se complejiza a partir del “bum petrolero” con el surgimiento de una multiplicidad de centros. Una descripción desde la literatura de Quito a inicios de los sesenta nos puede dar pistas sobre las dificultades del advenimiento de la modernidad, donde su advenimiento coincide en una situación que, a primera vista, puede ser comprendida con un campo donde ese impulso no es posible,

Quito, al principio de los sesenta, era una aldea desmesurada. Sus habitantes, no sin orgullo recolecto y cándido, la calificaban de franciscana y conventual. Ciudad María campanario, la llamaba el poeta Rafael Larrea. Tenía 300 000 habitantes, lo que ahora suma una sola de sus parroquias. El peso de la colonia perduraba en ella. La vida comunal se reducía al centro histórico. Entre esas calles retorcidas, empinadas, las enormes moles de las iglesias, las plazas, los mercados pululantes, las casas de corte andaluz con patios centrales y las piletas de piedra, el helado espíritu colonial

parecía arrastrarse, como una sombra, por recovecos y rincones y aposentarse en lo más profundo de los corazones de las gentes (Ubidia, 2008).

La ciudad de Quito, entre los sesenta a finales de los ochenta, objetiva con mayor riqueza las contradicciones del programa de modernidad en nuestro país. El advenimiento de la modernidad por medio del proceso de modernización social, en las décadas señaladas, abre las condiciones de posibilidad de un discurso crítico a la modernidad capitalista en pleno proceso de consolidación. Este proceso supuso una crítica intelectual a las herencias ‘coloniales’ que aún operaban, y que persisten aún en nuestro país, combinadas con la crítica al capitalismo y al imperialismo norteamericano. Como ha sostenido Alejandro Moreano en una entrevista publicada en diciembre de 2007, donde evoca las décadas del sesenta y los setenta como unos años de lucha y de ruptura, “nosotros, dice, salíamos de una moral conservadora y represiva” (Ortega, 2007). La crítica se articuló alrededor de la publicación de revistas culturales como *Pucuna*, *Bufanda del Sol* e *Indoamérica*. En estos grupos culturales de izquierda, agrupados alrededor de las revistas mencionadas, va a irse perfilando el deseo de otra modernidad distinta a la capitalista. Son momentos de un sueño de modernidad donde se busca la superación del capitalismo hegemónico,

La tesis sartreana de la rebelión y el compromiso influyó en los intelectuales jóvenes del Ecuador –dice Moreano en la misma entrevista– y América Latina, que oscilábamos entre la tentación de la política y la tentación de la literatura. En la modernidad vives esa doble tentación como un dilema y una tensión muy fuerte (Moreano, 2007).

La explicación que ha prevalecido sobre estas décadas de voluntad de modernidad y, especialmente, de lo que significaron las problemáticas emergentes producidas por los grupos culturales de izquierda en los años sesenta, son los diagnósticos, en modo de autocrítica, efectuados por ellos mismos, encontrándose muy pocos materiales que operen, por fuera de la apología ciega e irreflexiva, desde una dilucidación crítica<sup>11</sup>. Sin embargo,

---

11 Uno de los pocos autores que tomó distancia del relato heroico, apologético, es Iván Carvajal: “...lo que a mi juicio no vieron en su momento [...] y que aún hoy no pueden ver los intelectuales”.

reconstruir la trayectoria de estos grupos, inscritos en un proceso de modernización social, política y cultural que modifica el país, como de los mecanismos de subjetivación a los que se encuentran inscritos nos permitirá comprender –al menos esa es la pretensión– un momento del proceso de modernidad que ha vivido el país. Cuando Moreano recuerda esos años de moral “conservadora y represiva” se refiere a lo cuestionado durante la década de los sesenta y de los setenta. Como hemos señalado, lo que nos interesa descubrir son los problemas-objetos de problematización que emergieron esas décadas.

### III

“...nosotros salíamos de una moral conservadora y represiva...”  
Alejandro Moreano<sup>12</sup>

“Además: ¿no existe acaso una contradicción entre *la actitud parricida* y la búsqueda de una cultura nacional, *patriótica*?”.  
Iván Carvajal<sup>13</sup>

“La política es primero una intervención sobre lo visible y lo enunciable”.  
Jacques Rancière  
*Diez tesis sobre la política*

---

tuales que surgieron en los sesenta y que florecieron en las décadas siguientes, fue que el padre no estaba tan lejos como querían, que su fantasma estaba mucho más cerca, que era aquel que susurraba Volver a tener patria, crear una pequeña gran nación [...] Critican los comportamientos políticos de algunos intelectuales que comenzaron siendo socialistas y que con el paso de los años, han dejado de serlo. Pero esta crítica sobre el giro hacia la derecha de esos intelectuales es superficial, se limita a registrar el dato de la apostasía”, p. 242. Carvajal, Iván, “¿Volver a tener patria?”, en *La cuadratura del círculo (cuatro ensayos sobre la cultura ecuatoriana)*, Quito, Corporación Cultural Orogenia, 2005.

12 Ortega, Alicia, Editora, *Sartre y nosotros*, Quito, UASB – El Conejo, 2008, p. 186.

13 Carvajal, Iván, “Temas, escenarios y entretelones de la literatura comprometida”, en revista: *Bufanda del Sol*, número 8, Quito, Julio de 1974, p. 6.

*Años de la fiebre* denomina Fernando Tinajero<sup>14</sup> a la década del sesenta donde emerge el ‘movimiento tzántzico’. ‘Nuestros detectives salvajes<sup>15</sup> llama Iván carvajal a los tzántzicos’. Nominaciones encaminadas a capturar el sentido de la voluntad iconoclasta y de impugnación a la ‘cultura oficial’ identificada con la tradición liberal y conservadora, y las políticas culturales levantadas desde la Casa de la Cultura Ecuatoriana. Lo que se nomina es la ‘voluntad’ de modernidad que emerge esa década, acompañada de un esfuerzo des-identificación (Rancière, 1996) con el régimen del pensamiento y con el campo cultural hegemónico, identificado con la narrativa ‘mestiza’ de la nación institucionalizada la CCE y condensada en la ‘figura’ de Benjamín Carrión<sup>16</sup>.

Un supuesto de autolegitimación sostenido por los grupos culturales de izquierda en la década del sesenta, para dar cuenta de la emergencia del tzantzismo, considera que el pensamiento social, y la literatura, de los ‘años treinta’ había entrado en decadencia y empobrecimiento imaginativo. Para reconocerse herederos, y continuadores, somete a la literatura de la década precedente a una crítica radical, lo que ha hecho que algunos críticos valoren este acontecimiento como un conflicto generacional. Según su narración, la década de los cincuenta aparece como una época de ‘empobrecimiento’ de la ‘cultura ecuatoriana’ y la continuidad de la ‘inautenticidad’ en la cultura, uno de cuyos síntomas en el campo literario “fue una supervivencia agónica de la generación de los treinta, cuya temática fue disolviéndose en escritores menores y adventicios que la llevaron a la parodia y al pastiche” (Moreano, 1983). Podemos afirmar, que las premisas de producción enunciativa de cierta izquierda cultural hasta finales de los 80, que perduran hasta hoy, sobre la nación, la política, los intelectua-

---

14 Estrella, Ulises, (editor), *Los años de la fiebre*, Quito, Libresa, 2005. El libro toma el nombre del ensayo escrito por Fernando Tinajero a la presentación del libro de Ulises Estrella, *Memoria incandescente*, donde a través del recurso autobiográfico se narra algunos acontecimientos vinculados con la ‘voluntad’ tzántzica de modernidad.

15 Carvajal, Iván, “Los tzántzicos, nuestros detectives salvajes”, en: *A la zaga del animal imposible. Lecturas de la poesía ecuatoriana del siglo XX*, Quito, Centro Cultural Benjamín Carrión, Estudios literarios y culturales, 2005. Carvajal juega con el título de la novela de Roberto Bolaños, “Los detectives salvajes”.

16 Aclaramos que el uso de nombres propios lo consideramos como síntoma de una problemática.

les y el poder, se van a construir durante las décadas de los sesenta y setenta con la subjetivación política emprendida a partir de los tzántzicos.

En la década de los cincuenta nos encontramos con una voluntad nacionalista, restauradora, de la ‘nación ecuatoriana’ bajo el lema de Benjamín Carrión de “¡volver a tener patria!”, formulado en la “teoría de la pequeña nación” y en la labor desarrollada por la CCE. Este es el momento de restauración de una hegemonía cultural articulada alrededor de la noción de ‘mestizaje’ y del sujeto-nación, cuyos matrices de identificación se habrían desplegado en la ‘literatura de los treinta’, donde predomina la literatura del realismo social y el indigenismo, en las que se definieron las coordenadas de la modernidad cultural ecuatoriana; fue en la década de los sesenta con el tzantzismo que se produce una “insurrección contra el orden instaurado en la cultura y contra los valores políticos y estéticos expresados en la generación del treinta” (Polo, 2002; Arcos, 2006). La impugnación, noción usada permanentemente por los integrantes tzántzicos y los críticos sociales y culturales que emergen en esa década, fue contra la ‘cultura oficial’. Una crítica contra los archivos culturales hegemónicos como fuente de legitimación de sí mismos como vanguardia, con la fuerza de voluntad de modernidad que emprendieron. La caracterización de la ‘cultura oficial’ fue de inauténtica, de postiza, de colonial, al no representar al sujeto nacional ‘auténtico’ que identificaron con la construcción de la nación desde una perspectiva nacional-popular. Una cultura oficial que “había agotado sus posibilidades y no hacía otra cosa que repetirse a sí misma” (Tinajero, 1987), donde predomina un “mediocre conformismo”, encontraron una cultura agotada en estereotipos de realismo social, de indigenismo. Se cuestionó la tarea del intelectual dictaminada por Carrión, la de ¡volver a tener patria!, y se desplazó a la noción del ‘intelectual comprometido’ con la revolución como único vehículo de construir la nación.

Es importante recalcar que el blanco de sus críticas fue, ante todo, aquello que acontecía en el campo de la producción literaria. Estos críticos continúan insertos, sin embargo, en un esquema eurocéntrico progresista de la historia: el colonialismo es anterior a la modernidad, es premoderno. Los rezagos coloniales imposibilitan el arribo a la modernidad, identificando la nación como el espacio de lo universal. Solo seremos ‘cos-

mopolitas', modernos, se repetía, si llegamos a constituirnos en una 'cultura nacional auténtica'. Este modo de comprensión, sin embargo, fue rico en matices críticos sobre el poder, la colonia, la historia nacional. Lo que impedía la llegada a la nación, se decía, era aquello que la había inventado en la modernidad: el capitalismo y la burguesía. La nación es una invención burguesa. Pero ésta en nuestro país la negaba, la alienaba en su dependencia estructural. De ahí que la pregunta por la 'verdadera cultura nacional' operó como una puesta en duda la posibilidad de la nación en la 'estructuras del subdesarrollo'.

Supuesto que no solo operó en los años sesenta y setenta sino que se mantiene hasta la actualidad, inclusive forma parte de la *doxa* de la 'izquierda', como en los discursos de la 'búsqueda de identidad'. La interpretación por ellos realizada es deudora de una filosofía de la historia de inscripción teleológica, donde la nación solo será posible con la revolución que derrote al capitalismo. La nación aparece como una entidad metafísica a arribar, tarea de un sujeto que se encarna en una clase social determinada. El 'ser nacional', en este discurso, se encuentra negado, inicialmente por la colonia, y luego por la reificación capitalista y el dominio de la clase burguesa, que no cumplió, dice Tinajero, la tarea de producir una nación desde la revolución liberal hasta la 'gloriosa' revolución de mayo de 1944; al no cumplir la burguesía con la tarea histórica, la tarea de construir una nación solo podía entenderse como tarea a llevar a cabo por el 'proletario',

Pero como el Estado nacional sólo había sido un deseo, la 'isla del ensueño' de una burguesía nonata y abortada que durante el siglo XIX se había fácilmente confundido con la 'aristocracia' terrateniente, el proletariado encontraba que su misión consistía *a la vez* en consolidar el Estado nacional-burgués y en destruirlo (Tinajero, 1986).

No se considera a la Nación como un objeto político moderno de construcción permanente desde el campo político y desde las diversas discursividades de lo social y cultural, como una lugar de litigio, sino como un sujeto histórico en el que se encarna la voluntad nacional-popular cuya primera aparición fue en la imaginación literaria de los 'años treinta'. Se buscó la universalidad moderna *per se*. Alcanzar la universalidad significó,

sin embargo, para ‘el movimiento tzántzico’, plantearse una modernidad no-capitalista.

En *Memoria incandescente*, Ulises Estrella (2003) evoca que la inquietud contestataria se formó en la Universidad Central del Ecuador entre quienes se encontraban estudiando filosofía (Fernando Tinajero, Ulises Estrella, Bolívar Echeverría y Luis Corral) a inicios de los setenta, enmarcado en el proceso de la ‘segunda reforma universitaria, encaminada por Manuel Agustín Aguirre, secretario general del Partido Socialista, quién, en 1961, es nombrado vicerrector de la Universidad Central. Aguirre promueve un proyecto de democratización caracterizado por tres aspectos: a) la promoción del conocimiento fundado en la investigación científica no-positivista, sino dialéctico (materialismo histórico y dialéctico); b) promueve una reorganización administrativa de la universidad que contribuya a la integración interdisciplinaria del conocimiento; y, c) la función transformadora de la sociedad mediante el conocimiento (Álvaro Campuzano<sup>17</sup>). Entre los planteamientos de Aguirre se encuentra la necesidad de desarrollar una ciencia social que aborde la totalidad, ya que considera que el sociólogo, al antropólogo, el economista, el historiador desarrollan una “visión microscópica, pulverizada, que impide la visión macroscópica del *todo social*” (Aguirre<sup>18</sup>), en cuyo marco, según Campuzano, se crea la Escuela de Ciencias Políticas. Este planteamiento se encuentra estrechamente relacionado a otra exigencia: la relación política que debe darse entre los estudiantes con los campesinos y obreros para emprender la ‘revolución socialista’. Ya entonces, el mito de la revolución posible, como dice Tinajero, era factible.

---

17 Campuzano Arteta, Álvaro, *Sociología y misión pública de la Universidad en el Ecuador: una crónica sobre ecuación y modernidad en América Latina*, trabajo elaborado para CLACSO, pp. 432-435.

18 La importancia histórica del pensamiento político y social de Manuel Agustín Aguirre aún está por explorarse y permanece en deuda para el trabajo de la herencia, política e intelectual, en la historia del socialismo en el Ecuador. Al respecto, se puede consultar: Aguirre, Manuel Agustín, *Pensamiento político y social*, Quito, Banco Central del Ecuador – CEN, 2009; Aguirre, M. A., *La Segunda Reforma Universitaria*, Quito, Editorial Universitaria, 1973; Aguirre, M. A., *Marx ante América Latina (Homenaje a Carlos Marx por el centenario de su muerte)*, Quito, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Central, 1985.

Revolución, antiimperialismo, soberanía e identidad nacionales, un hombre nuevo y una nueva moral, emergencia de las masas y poder popular: he allí las ondas sonoras propagadas por la revolución cubana y que llegaron a los oídos receptivos de la joven intelectualidad ecuatoriana<sup>19</sup>.

Los tzántzicos hacen su aparición pública en abril de 1962 con la presentación, en el auditorio Benjamín Carrión de la CCE, de *Cuatro Gritos en la oscuridad*, donde se lee el primer manifiesto tzántzico.

“Comenzamos el acto totalmente a oscuras, encendimos luego unas velas y leímos desenrollando un papel higiénico, a voz de cuello: *‘como llegando a los restos de un gran naufragio, llegamos a esto...’*” (Estrella, 2003).

“Era un público formado por *mamases y tías* que habían recibido la habitual cartulina de invitación; por lánguidas señoritas amantes de la poesía que habían leído el anuncio en el periódico, y por lo menos de una docena de *habitués* de la Casa de la Cultura, y la espera, que se iba haciendo densa, les lleva a mirarse mutuamente con recelo, con ese mismo disimulo barroco que en un momento más iba a romperse. Porque, inesperadamente, estando el escenario todavía desierto y notándose ya ciertos amagos de retirada de los menos fervorosos, se produjo un apagón en el local y se escuchó un alarido en la parte posterior izquierda del hemiciclo, arriba, junto a la puerta de acceso. Con ese pánico indefinible que suelen provocar los peligros desconocidos, el público se puso de pie y se volvió precipitadamente hacia la salida, pero tropezó con la pálida llama de un fósforo que encendía una vela, cuya luz dejó ver un rostro aguileño, puntiagudo, adornado por una tenue barbita rubia y coronado por un cabello en desorden, debajo del cual unos ojos pequeñitos se clavaban sobre un papel: era Leandro Katz, que iniciaba el poema de apertura. Pero apenas había empezado, y cuando el público aún trataba de aceptar ese insó-

---

19 Moreano, Alejandro, “El escritor, la sociedad y el poder”, p. 114. Rafael Quintero y Erika Silva, en Ecuador: una Nación en ciernes, segundo tomo afirman: “El tzantzismo, el movimiento cultural más importante de los años 60, que agrupaba a una joven intelectualidad autodefinida como ‘parricida’ por impugnar la inconsecuencia entre la vida y la obra de sus mayores, virulentamente crítica de la ratio occidental, y profundamente empeñada en la ‘búsqueda de las auténticas raíces’, poniéndola de manifiesto en su propia autoidentificación, no escapó a la influencia de la revolución cubana”. Quintero, Rafael, Silva, Erika, *Ecuador: una Nación en ciernes*, Quito, Editorial Universitaria, cuarta edición, segundo tomo, 2001, p. 222.



lito comienzo, otro alarido salió del otro extremo de la sala, acompañado también por otra vela que causó un nuevo sobresalto y dejó ver otro rostro, no aguileño sino protegido por anteojos: era Marco Muñoz, a quien siguieron Ulises Estrella y Simón Corral, cada cual con su vela y su alarido” (Estrella, 2005).

La puesta en escena de un “anti-ritual”, que es, al mismo momento, un rito de transgresión que legitima e institucionaliza, no fue solo un acto de impugnación de la narrativa de la nación mestiza, y de la ‘teoría de la pequeña nación’, sino una voluntad de denuncia a las reglas y valores naturalizados que regían la vida cultural; eran, dice Cueva, anhelos de transformación social (Cueva, 1986) y la búsqueda de un nuevo lenguaje.

Como llegando a los restos de un gran naufragio, llegamos a esto. Llegamos y vimos que, por el contrario, el barco recién se estaba construyendo y que la escoria que existía se debía tan sólo a una falta de conciencia de los constructores.

Llegamos y empezamos a pensar las razones por las que la Poesía se había desbandado ya en femeninas divagaciones alrededor del amor, (que terminaban en pálidos barquitos de papel) ya en pilas de palabras insustanciales para llenar un suplemento dominical, ya en “obritas” para obtener la sonrisa y el “cocktail” del Presidente.

[...]

No decimos que encima de estos restos nos alzaremos nosotros. No. Se alzaré por primera vez una conciencia de pueblo, una conciencia nacida del vislumbre magnífico del arte. Será el momento en que el obrero llegue a la Poesía, el instante en que todos sintamos una sangre roja y caliente en nuestras venas de indoamericanos con necesidad de soltar, de combatir y abrir una verídica brecha de esperanza

*(primer manifiesto tzántzico, Revista Pucuna, número 1, 27 de agosto de 1962)*

Se plantearon salir de la “provincia”, de la “parroquia” con la creación literaria y la acción política “transformadora”. Se propusieron “apartar y sepultar a la blanda literatura y al arte artificioso” (primer manifiesto tzántzico). Desprovincializarse no era otra cosa que la búsqueda de lo universalidad. Esto significó para estos grupos dos cosas: a. apostar a la tarea de

la transformación revolucionaria de la sociedad e impulsar la conquista política –y cultural– del socialismo (imaginario sostenido en una percepción progresista y teleológica de la historia); b) construir la nación, llevar a cabo el “sincretismo cultural”, cuya ausencia fue el “síntoma” del atraso y del subdesarrollo. La conquista de la universalidad y el “sincretismo cultural” fue entendida como la concreción de la promesa moderna.

El “movimiento tzántzico” representa una primera síntesis de la aspiración de la revolución y la crítica anticapitalista, cuyo modelo fue la revolución cubana y los procesos de descolonización de occidente, con la voluntad de modernidad expresada en el cambio cultural. Dicho de otro modo, el ambiente a favor de la revolución cubana que habitaba en la Universidad Central, cuya figura más sobresaliente es Manuel Agustín Aguirre, y la urgencia de la renovación en la crítica de la cultura y de las artes, toma cuerpo en la impugnación tzántzica. No se trató solo de cuestionar la “flaqueza” de la producción literaria, sino de comprometerse políticamente con la transformación. Esto hace que los integrantes lleven adelante lo que llamaron *actos recitantes* que fueron presentaciones públicas con la finalidad de producir una ‘toma de conciencia’ de los espectadores. De manera que su traslado de la CCE a la Universidad Central no fue casual, ni azarosa, encontraron allí el ambiente propicio para el despliegue de sus críticas a la ‘cultura oficial’ como un momento de la crítica a ‘las relaciones sociales imperantes’. Estos actos se desarrollaron en los distintos núcleos de la CCE, en los colegios, en las fábricas, en los sindicatos,

...los tzántzicos... trasladaron a la cultura la estrategia de la guerrilla, renunciaron a la investigación y a la elaboración estética, y adoptaron la oralidad y el montaje casi teatral como vehículos de una comunicación directa con un público de obreros y estudiantes que, sin embargo, permaneció casi siempre distante de lo que no podía comprender, excepto si los poetas recurrían al más explícito lenguaje de la palabra fuerte y la alusión malévola a los episodios del día.

La crítica como des-identificación del orden cultural hegemónico operó en la manera de hacer literatura (la novelística indigenista y el realismo social) y política de la ‘generación’ anterior, y de la ‘generación del treinta’. Replantearon, desde una matriz sartreana, la tesis del ‘intelectual com-

prometido'. Esto, sin embargo, tuvo un antecedente: el intelectual 'comprometido' en re-hacer la Patria dictada por Benjamín Carrión, que operaba en el quehacer cultural desde finales de la década del cuarenta. En este sentido, la noción de 'compromiso' opera como productor de demarcaciones y como un lugar de disputa. El compromiso continúa con la 'nación', pero ahora, interpretado como superación del subdesarrollo, de la inautenticidad, de la herencia colonial, como crítica a la ideología de la dominación con la necesidad de construir una teoría de la revolución en las décadas siguientes. Desplazamiento en la tarea, y continuidad con la edificación de la 'nación'. No de otra manera se comprenden los esfuerzos de hacer otro relato de la historia ecuatoriana, distinto al nacionalista-liberal identificado con la 'teoría de la pequeña nación', desde la perspectiva de la emancipación, entendida ésta como superación del subdesarrollo con la construcción de una 'auténtica cultura nacional'. Sin embargo, hay una premisa subterránea: la imposibilidad de la nación por la condición de dependencia estructural<sup>20</sup>.

La construcción historiográfica es objeto de litigio conceptual y político, pues el pasado —como el lugar del arkhe— es disputado desde la voluntad de modernidad al discurso historiográfico e institucional fomentado por la CCE. Al carecer de historiadores, estos grupos culturales de izquierda en los sesenta, emprenden una 'sociología-histórica', que privilegió, en este momento, el escrutinio sobre las formas sensibles de la literatura, cuya obra cúspide, sin duda, es *Entre la ira y la esperanza*<sup>21</sup>, de Agustín Cueva; también expresada en la tesis del parricidio cultural. La novedad, dice Broys (2005), solo se establece en la posibilidad de modificar las premisas de los archivos culturales. El parricidio expresa esta búsqueda.

El planteamiento del parricidio, asesinar a los padres de la <cultura nacional>, fue una sensibilidad de provocación política, que buscó construir los fundamentos de su crítica en el texto de Fernando Tinajero *más allá de los dogmas*. Este texto, junto al de Cueva, son escritos en el año de

---

20 Problemática desarrollada por Agustín Cueva, en la década siguiente, en *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, México, Siglo XXI, 1977.

21 Cueva, Agustín, *Entre la Ira y la Esperanza*, (con una introducción del autor, escrita para esta edición), Quito, Planeta, Marzo de 1990, segunda edición. La primera edición de este libro es de 1967.

1967 en momentos en que el ‘movimiento tzántzico’ se encuentra en franca disolución, donde se exponen de modo más acabado los problemas-objetos que surgen durante esa década: la inautenticidad cultural, el mestizaje, el colonialismo y la tarea de la búsqueda de lo auténticamente propio, la nación, la relación entre la literatura y la política; finalmente, el capitalismo, aunque no el régimen de hacienda, se convierten en un problemas-objetos a dilucidar. El parricidio también debe comprenderse como una voluntad mítico-fundacional,

Herederos de una cultura que reconocemos inauténtica y conscientes de que nuestros antecesores, a pesar de sus buenas intenciones, son responsables de esta situación en la medida en que fueron inadecuados sus medios que usaron para superarla, los jóvenes intelectuales que hoy iniciamos nuestra acción no podemos menos que volvernos contra nuestro pasado para negar su validez. Volvernos contra nuestro pasado significa asesinar a nuestros predecesores y asesinarlos sin piedad.

asesinar al padre, para ser el padre, expuesto en la discusión sobre el mestizaje. La crítica levantada consideró al mestizaje como un proceso frustrado. Al no efectuarse el ‘sincretismo cultural’ (Cueva, 1990) la nación no es posible, está en promesa,

...hay ya algunas razones de peso para poner en duda la consistencia de este mestizaje cultural, que en el momento presente –la década del sesenta– es más bien una expectativa, un proyecto, una posibilidad; una meta a la cual tenemos que llegar, antes que un hecho cierto y bien configurado (Cueva, 1990).

Si el mestizaje es imposible, por ende, la nación es imposible. La falta de mestizaje es donde se objetiva la colonización, la inautenticidad, la cultura postiza. Es importante dejar claro que estos autores no comprenden el mestizaje como homogenización, sino como una problemática ontológica, política y cultural a dilucidar. El discurso del mestizaje como discurso del poder que afirma el dominio del aparato del Estado corresponde a Benjamín Carrión y a su ‘teoría de la pequeña nación’.

La mayor actividad de estos grupos culturales de izquierda, especialmente al tzántzico, que los acoge y con quienes comparte sus inquietudes, sus búsquedas y activismo político, antes de su disolución, está contextualizada por la dictadura. El 11 de julio de 1963 se derroca de la presidencia a Carlos Julio Arosemena Monroy por parte de la Junta Militar de Gobierno, presidida por el Almirante Ramón Castro Jijón, con la finalidad de “evitar otras cubas”, con la complicidad del Pentágono y de la clase dominante local (Cueva, 1988). La Iglesia, previa al golpe militar, encabezó una cruzada anti-comunista reivindicando los valores de la familia, la religión y la nación. [Uno de los tópicos que me llama la atención es la poca, casi inexistente, crítica de los ‘grupos culturales de izquierda’ de los sesenta a la institución familiar, y con ella a los valores más cotidianos, que los llevó a considerar la propuesta de la construcción del ‘hombre nuevo’ más en términos heroicos, cuyo referente sin duda alguna, es el Che Guevara. Esta ausencia de crítica a la institución familiar no les permitió desarrollar una crítica al racismo, al sexismo, al estamentalismo prevaleciente. ¿formó parte de lo no visible de la problemática prevaleciente de esa década?].

Esta junta militar convive con la paradoja: persigue a los comunistas y lleva adelante un plan de modernización de la sociedad, “la Junta Militar [...] reivindica la necesidad de la modernización capitalista, de la industrialización, la modernización estatal y la reforma agraria” (Suárez, 1990). La modernización de la Junta buscó la reorganización de las Universidades y de la CCE. La Universidad Central fue clausurada por la Dictadura en varias ocasiones: el 3º de enero de 1964, y luego, el 25 de marzo de 1966, cuando se produce el ‘asalto a la universidad’<sup>22</sup>.

---

22 Al respecto Álvaro Campuzano afirma: “Son varias las cicatrices que ha dejado tras de sí este proceso. [...] Me refiero a la brutalidad de saqueos de casas y destrucción de bibliotecas de alumnos y profesores; a los encarcelamientos y torturas; a las heridas de bala que llegaron a sufrir algunos alumnos mientras recibían clases (lo último se refiere a las facultades de economía y química específicamente); a la sombría presencia de francotiradores en la Universidad ubicados en las instalaciones del Centro Ecuatoriano Norteamericano; y al elogio de la imbecilidad con que se llegó a detonar una bomba en el edificio de la Editorial Universitaria. Marcas de la violencia todas éstas, de entre las que resalta al asesinato de estudiantes y destacados jóvenes intelectuales como René Pinto o Milton Reyes, ambos de la escuela de Sociología y Ciencias Políticas, o Rafael Brito, de la escuela de Derecho en Guayaquil”, obra citada, p. 437.

Cerrada la Universidad Central, e intervenida la CCE, el grupo tzántzico se traslada al café ‘Águila de oro’, rebautizado como *café 77*<sup>23</sup>. Éste se convierte en un centro de agitación política, de polémicas y de coloquios. Allí surge la Asociación de Escritores Jóvenes del Ecuador (AEAJE), con la cual se buscó llenar el vacío dejado por la intervención de la Junta en la CCE. Lugar de encuentro, mutuo reconocimiento, de debate y de consagración. Ahí se debatieron las tareas del intelectual comprometido, en la denuncia, en la agitación política, considerada la revolución como un acontecimiento cultural en sí mismo, estar fuera de lucha revolucionaria fue sinónimo de encontrarse por fuera de los desafíos de la cultura, más aún, de la voluntad de universalidad y de modernidad. El militante se confundía con el poeta, el escritor y el intelectual; la creación artística no fue desvinculada de la acción política,

“Su vocación debe llevarle por un lado a ‘crear cultura’ y a la vez a participar en las ‘grandes realizaciones sociales’: respaldar con su autoridad la lucha revolucionaria o participar activamente en ella, propagar las ideas insurreccionales, tirar piedras, gritar, contribuir a la delineación de una política cultural revolucionaria, etc. SU misma exigencia vocacional exige la autenticación de la cultura nacional, posible únicamente en y por el proceso de resolución de las contradicciones políticas, económicas y sociales. Es, entonces, también como un escritor que grita o tira piedras” (Moreano, 1967).

Con el derrocamiento de la Junta Militar, y la presidencia interina de Clemente Yeroivi, se abrieron las condiciones políticas para plantear la reorganización de la CCE, esto es “barrer de ella los vestigios de la dictadura” (Tinajero, 1987), donde tuvo mucha incidencia la AEAJE cuya dirección hegemónica fue tzántzica. Luego del fracaso de las gestiones para llevar a cabo la re-organización, el “25 de agosto de 1966 el Movimiento de Reorganización ocupó, de hecho, los locales de la Casa de la Cultura en Quito y en provincias, y se mantuvo en ellos sitiado por la policía hasta que el gobierno, diez días después, aceptó formar una comisión mixta para la elaboración de una nueva ley para la institución”<sup>24</sup>.

---

23 El *Café 77* se encontraba situado en el centro histórico en la calle Benalcázar y Chile, a una cuadra del Palacio de Carondelet, en la Casa que perteneció a Marieta de Veintimilla.

24 Tinajero, Fernando, *Los años de la fiebre*, p. 25.

La toma de la CCE es un momento crucial para el ‘movimiento tzántzico’ que busca llegar a ocupar los puestos directivos de la institución. Sin embargo, con la elección como presidente de la Casa de la Cultura Ecuatoriana de Benjamín Carrión, el 12 de noviembre del mismo año, la AEAJE se disuelve, y con ellos concluye el momento tzántzico, al decir de Tinajero, “la reorganización de la Casa de la Cultura había culminado con una restauración”. Esta derrota de la izquierda –identificada por Tinajero con el ‘movimiento tzántzico’– de presidir la CCE, es el evento que marca el inicio de lo que él ha llamado: “el desencanto”. De la disolución de la AEAJE nace el Frente Cultural de Artistas e Intelectuales, en 1968, con la “aspiración de ser la vanguardia cultural de la revolución” vinculados inicialmente al PCMLE (Partido Comunista Marxista Leninista del Ecuador),

“El Frente Cultural que integró a intelectuales definidos por la acción más trascendentes y de mayor contacto con los sectores populares, desde 1968 asumió en el Ecuador el sentido directriz destinado a remover, con mayor organización, los elementos concienciales de un amplio sector afectado por una cultura agobiante, envejecida pero apuntalante del dominio socio-económico de la burguesía” (editorial, primer número, enero de 1972).

Muchos de los integrantes del Frente Cultural fueron expulsados o rompieron con el Partido. El frente se aglutinó en torno a la revista cultural la *Bufanda del sol* (segunda época), donde se encaminó la reflexión, en forma de autoconciencia, de lo logrado en la década anterior desde la urgencia de la teoría, donde destacaría, en los dos primeros números una valoración y crítica al tzantzismo.

La disolución del tzantzismo y la formación del Frente Cultural supuso otro proceso: la ocupación de las cátedras en la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de algunos de sus integrantes: Agustín Cueva, Alejandro Moreano, entre otros. “Los jóvenes pensadores de izquierda son quienes se mudan a las aulas y despachos vacíos” (Campuzano, p. 443), donde desarrollaran investigaciones más meticolosas acerca de la teoría de la dependencia, la formación social ecuatoriana, etc.

Las lecturas críticas, entendidas en términos dialécticos, buscó acoger lo más valioso del ‘momento tzántzico’ y reconocer sus límites e imposibilidades. La crítica, sin embargo, no fue acompañada con la explicitación de los presupuestos, la contingencia de sus fundamentos, en los que se asentó el tzantzismo. La crítica la llevaron a cabo antiguos miembros del ‘momento tzántzico’, interpretación que ha permanecido como la ‘oficial’. Nos cuestionan la identificación del sujeto revolucionario y del sujeto de la nación. Del sujeto-clase en sentido marxista. Nación, revolución y sujeto soberano de la conciencia forman una tríada no cuestionada. El movimiento cultural de izquierda en los sesenta puede identificarse como un proceso de desidentificación con el mundo hacendatario-urbano y de su lenguaje estético-político expresado en la escritura de Zaldumbide, como crítica al capitalismo y de voluntad de modernidad, y como momento de subjetivación plenamente moderno, entre la ambigüedad y la paradoja de vivir el temor al nihilismo y la actitud heroica que busca transformar al mundo y a sí mismos.

En los dos primeros números de la revista *La bufanda del Sol* se encamina un ‘diagnóstico crítico’ de lo que fue el tzantzismo. En el trabajo *Tzantzismo y vanguardia*, de Humberto Vinueza, se caracterizó al movimiento,

nihilismo mezclado con preocupaciones de la lucha social, los poetas tzántzicos inconcientemente como respuesta al medio, pese a su propio inflamamiento, se plantea la necesidad impostergable de imponerse como artistas en un medio donde la idea de Arte...estaba en las páginas dominicales de los diarios, en las artesanías producidas en serie...<sup>25</sup>”.

Valora el gesto de ruptura, característico de las vanguardia e inmanente a la modernidad. Esta ruptura tomó la forma de una puesta en escena de la poesía, “Los tzántzicos rompen con todo el molde formal en la presentación de sus poemas, lo hacen de manera oral, con puesta en escena para destacar en movimiento y gesto la intención de la imágenes”<sup>26</sup>. Resalta

---

25 Vinueza, Humberto, *Tzantzismo y vanguardia*, Quito, revista *Bufanda del sol*, número 1, segunda época, p. 3-4.

26 Vinueza, Humberto, *Tzantzismo y vanguardia*, Quito, revista *Bufanda del sol*, número 1, segunda época, p. 3-4.



este aspecto de los tzántzicos, sin embargo, mantiene la perspectiva de un sujeto ontológico que toma conciencia de su 'misión' social.

Esteban del Campo, en el segundo número de la Revista, en *¿Réquiem por el tzantzismo?*, hace un reconocimiento, que tendrá fortuna, al otorgar a los tzántzicos la creación de una nueva actitud crítica como una necesidad histórica de ruptura y continuidad. Esta actitud crítica es el reconocimiento del concepto de *praxis* en el campo artístico y político que significó la búsqueda de una auténtica cultura nacional,

...la actitud crítica de los tzántzicos vino a colocarse en un nuevo nivel de contenido completamente diferente y que nos permite medir de mejor manera la variación de su iracundia y negación en el tiempo. Este nuevo nivel tuvo sin duda mucho que ver con la cada vez más alta comprensión marxista del fenómeno cultural y social en el Ecuador y se refiere específicamente, a mi modo de ver, en el concepto de *praxis* artístico-política. [...] Fue, por tanto, en la aceptación de un compromiso práctico con la lucha por una auténtica cultura nacional que se definió y se sitúa esta nueva posición del tzantzismo (Del Campo, 1972).

Este cambio de actitud, según Del Campo, es la materialización del influjo de la revolución cubana en el 'momento tzántzico', y el 'parricidio' como toma de conciencia de la necesidad de la transformación del campo cultural. "A este parricidio habrá que entenderlo siempre como una actitud más que como un posición teórica improvisada". Sostiene que los parricidas buscan la 'auténtica cultura nacional'. Como ya hemos mencionado, en las premisas de la tesis del parricidio, está contenida la preocupación por la nación. Al considerar al parricidio como una 'toma de conciencia', denuncia, desde la perspectiva de la historia intelectual indicada al inicio, la no-posibilidad de reconocer el desplazamiento en la problematización de la 'nación' que efectuaron los tzántzicos el reducir sus 'impugnaciones' a una toma de conciencia de un sujeto soberano de la revolución aún, en esos años, identificado con la revolución. La inscripción de la crítica de Vinuesa, como de Del Campo, en la problemática de un sujeto que va tomando conciencia de sí, consideramos, lo que no les permite comprender el desplazamiento que se ha efectuado en los sesenta y la emergencia de nuevos problemas-objetos de reflexión, y valorarla

como un cambio de actitud crítica<sup>27</sup>. En estas décadas señaladas en el estudio se configuran las nuevas reglas de producción de enunciados en el campo de la crítica cultural y política, enriquecida por los desarrollos de la sociología. La interrogación filosófica tardará en llegar. En este sentido, podemos afirmar que muchos de los trabajos emprendidos por el filósofo Bolívar Echeverría están asentadas en la preocupaciones de estos años: modernidad, nación política, cultura política, modernidad alternativa, mestizaje cultural, *ethos* barroco.

A finales de la década de los setenta se replantea la problemática de la nación en el marco de la filosofía Latinoamericana y la escuela de la historia de las ideas, cuyas figuras más visibles son Arturo Andrés Roig y Rodolfo Agoglia, hasta el cierre de la Escuela de Filosofía, en 1987, en la Universidad Católica. Es importante mencionar que se produce un desplazamiento desde la crítica de la ideología y del poder a la problemática historicidad de las ideas. La “historia de las ideas” es correlativa al retorno democrático y a la necesidad de re-escritura de la “historia del pensamiento” en el Ecuador. El desvanecimiento del “momento tzántzico” coincide con la emergencia de nuevos “objetos” del pensamiento: el desarrollo del capitalismo en el Ecuador, la capitalización del agro (sierra y litoral), la formación social ecuatoriana, las rebeliones campesina e indígenas. Ya no se tratará solo de auspiciar el advenimiento de la modernidad y de la posible revolución transformadora del capitalismo. Se produce un desplazamiento hacia la crítica, noción estructuradora de la autoconciencia moderna, del advenimiento definitivo de la modernidad en el lenguaje de la crítica al capitalismo. Si el “momento tzántzico” se caracterizó por su cuestionamiento ético al mundo de la vida hegemónica coincide, sin embargo, con las grandes transformaciones que apresuran la “llegada” de lo moderno en la sociedad ecuatoriana.

---

27 Esta noción de cambio de actitud la encontramos frecuentemente con los otros protagonistas del ‘momento tzántzico’. Cueva en “Claves para la literatura ecuatoriana de hoy”, ensayo escrito expresamente como actualización a la recopilación de artículos, en los que se recogen algunos de los sesenta y setenta, en el libro: lecturas y rupturas, diez ensayos sociológicos sobre la literatura en el Ecuador, menciona: “la de los sesenta, que como lo señalamos había sido más de creación de una nueva actitud literaria que de producción de grandes obras”, p. 201. Es necesario llamar la atención que la noción de actitud crítica opera como una clave interpretativa de los años sesenta. Noción más asumida que explicada, o dilucidada.

## Bibliografía

- Aguirre, Manuel Agustín (1973). *La Segunda Reforma Universitaria*. Quito: Editorial Universitaria.
- (1985). *Marx ante América Latina (Homenaje a Carlos Marx por el centenario de su muerte)*. Quito: Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Central.
- (2009). *Pensamiento político y social*, Quito, Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano, número 51. Quito: Banco Central del Ecuador – CEN.
- Arcos, Carlos (2006). “*El duro arte de la reducción de cabezas*”: ruptura y continuidad en la literatura ecuatoriana contemporánea. Quito: Iconos, Revista de Ciencias Sociales , número 25.
- Badiou, Alain (2007). *Justicia, filosofía y literatura*, Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Balibar, Etienne (1995). *Nombres y lugares de la verdad*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Bourdieu, Pierre (1995). *Las reglas del arte, génesis y estructura del campo literario*. Barcelona: Anagrama.
- (2001). *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios simbólicos*. Madrid: Akal.
- Britto García, Luis (1994). *El imperio contracultural: del rock a la postmodernidad*. Caracas: Nueva sociedad.
- Broys, Boris (2005). *Sobre lo nuevo, ensayo de una economía cultural*, pre-textos, Valencia.
- Carvajal, Iván (1974). “Temas, escenarios y entretelones de la literatura comprometida”, en revista: *Bufanda del Sol*, número 8, Quito.
- (2005). “¿Volver a tener patria?”, en *La cuadratura del círculo (cuatro ensayos sobre la cultura ecuatoriana)* Quito: Corporación Cultural Orogenia.
- (2005). “Los tzántzicos, nuestros detectives salvajes”, en: *A la zaga del animal imposible. Lecturas de la poesía ecuatoriana del siglo XX*. Quito: Centro Cultural Benjamín Carrión, Estudios literarios y culturales.

- Campuzano Arteta, Álvaro, *Sociología y misión pública de la Universidad en el Ecuador: una crónica sobre ecuación y modernidad en América Latina*, trabajo elaborado para CLACSO.
- Carrión, Fernando (1987). *Quito, crisis y política urbana*. Quito: Editorial El Conejo / Centro de Investigaciones.
- Cueva, Agustín (enero-febrero 1965). “La encrucijada de la cultura ecuatoriana”, en *Indoamérica*, Quito.
- (1974). *Nuestra Ambigüedad Cultural*. Quito: Editorial Universitaria.
- (1977). *El desarrollo del capitalismo en América Latina*. México: Siglo XXI.
- (1986). *Lecturas y rupturas, diez ensayos sociológicos sobre la literatura del Ecuador*, Quito: Planeta.
- (1990). *Entre la Ira y la Esperanza, (con una introducción del autor, escrita para esta edición)*. Quito: Planeta, segunda edición.
- (1991). “El Ecuador de 1960 a 1979”, en: Enrique Ayala Mora (editor), *Nueva Historia del Ecuador*, Volumen 11. Quito: CEN / Editorial Grijabo Ecuatoriana.
- (1993). “Literatura y sociedad en el Ecuador: 1920-1960 (en una perspectiva latinoamericana), en *Literatura y conciencia histórica en América Latina*. Quito: Planeta.
- De Certeau, Michel (1995). *Historia y psicoanálisis, entre la ciencia y la ficción*. México: Universidad Iberoamericana, Biblioteca Francisco Javier Clavijero. Traducción de Alfonso Mendiola.
- De la Torre, Carlos (1996). *El racismo en el Ecuador: experiencia de los indios de clase media*. Quito: CAAP.
- Del Campo, Esteban (abril de 1972). “¿Réquiem por el tzantzismo?”, *revista Bufanda del sol, segunda época*, número 2, Quito.
- Derrida, Jacques, y Élisabeth Roudinesco (2005). *Y mañana qué...*, México: FCE.
- Echeverría, Bolívar (1995). “modernidad y capitalismo (15 tesis)”, en *Las ilusiones de la modernidad*. México: UNAM / El Equilibrista.
- Estrella, Ulises (2003). *Memoria incandescente*. Quito: Imprenta Noción.
- (2005). (editor), *Los años de la fiebre* Quito: Libresa.

- Foucault, Michel (1985). *Las palabras y las cosas, una arqueología de las ciencias humanas*, México: Siglo XXI.
- (2002). *La Arqueología del saber*, México: Siglo XXI.
- Freire García, Susana (2008). *Tzantzismo: tierno e insolente*. Quito: Libresa.
- Harvey, David (2004). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Goetschel, Ana María (2008). *Educación y formación de las clases medias, ecuatorianas*. Quito: Revista Ecuador-Debate, número 74.
- Guerrero, Andrés (1994). “Una imagen Ventrilocua: el discurso liberal de la ‘desgraciada raza indígena’ a fines del siglo XIX”, en: Muratorio, Blanca, *Imágenes e Imaginarios, Representaciones de los indígenas ecuatorianos, siglos XIX y XX*. Quito: FLACSO.
- (2000). Compilador, *Etnicidades*. Quito: FLACSO-ILDIS.
- Ibarra, Hernán (1998) *La otra cultura, Imaginarios, mestizaje y modernización*. Quito: Abya-Yala/Marka.
- (2008). *Notas sobre las clases medias ecuatorianas*. Quito: Revista Ecuador-Debate, número 74.
- Jameson, Fredric (1997). *Periodizar los 60*. Buenos Aires: Alción Editora, (Traducción de Clara P. Klimovsky).
- Kingman Garcés, Eduardo (2006). *La ciudad y los otros, Quito 1860-1940, Higienismo, ornato y policía*. Quito: FLACSO-Universidad Rovira e Virgili.
- Larrea Maldonado, Carlos (1991). “La estructura social ecuatoriana entre 1960-1990”, en *Nueva Historia del Ecuador, Volumen 11*. Quito: CEN-Grijalbo.
- Moreano, Alejandro (Octubre de 1967). “Más allá de la serie gris”, revista *Pucuna*, número 8, Quito.
- (1983). “El escritor, la sociedad y el poder”, en *La literatura ecuatoriana en los últimos 30 años (1950-1980)*, Quito.
- (1990). *El devastado jardín del paraíso*, Quito: Editorial El conejo, Editorial Grijalbo-ecuatoriana.
- Ortega, Alicia (2008). (editora), *Sartre y nosotros*. Quito: UASB-El Conejo.

- Palti, Elías José (1998). *Giro Lingüístico e historia intelectual*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- (2007). *El tiempo de la política, el siglo XIX reconsiderado*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Pérez Torres, Raúl (1987). *Teoría del desencanto*, Quito: Editorial Planeta de Ecuador.
- Polo, Rafael (2002). *Los intelectuales y la narrativa mestiza en el Ecuador*. Quito: UASB-CEN.
- Porras, María del Carmen (2000). *Aproximaciones a la intelectualidad latinoamericana: el caso de Ecuador y Venezuela*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar-CEN.
- Quintero, Rafael, y Erika Silva (2001). *Ecuador: una Nación en ciernes*. Quito: Editorial Universitaria, cuarta edición, II tomo.
- Rancière, Jacques (1993). *Los nombres de la historia, una poética del saber*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- (1996). *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- (2006). *El inconsciente estético*. Buenos Aires: Del Estante.
- Suárez, Cecilia (1990). *Los movimientos culturales*. Cuenca: Revista de Investigaciones número 4, PUCE sede Cuenca.
- Tinajero, Fernando (enero-febrero 1965). “Nuestra situación intelectual”, en *Indoamérica*, número 1, Quito.
- (1967). *Más allá de los dogmas*. Quito: Editorial CCE.
- (1972). “Sobre leyes, espadas y poetas”, revista *La Bufanda del sol, segunda época*, número 1, Quito.
- (1976). *El desencuentro*, Quito: Editorial Universitaria.
- (1986). “Estudio introductorio”, *Teoría de la cultura nacional*. Quito: Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano, número 22, Banco Central del Ecuador, CEN.
- (1987). *De la evasión al desencanto*. Quito: El Conejo.
- Ubidia, Abdón, (1978). *Bajo el mismo cielo extraño*, Bogotá: Círculo de lectores.
- (1984). *Ciudad de invierno*. Quito: El Conejo.
- Verdesoto Custode, Luis, “Hacia una relectura de Agustín Cueva (ponencia General)”, en: *500 años, historia, actualidad y perspectiva, Seminario*

*rio Agustín Cueva Dávila*. Cuenca: Universidad de Cuenca, facultad de Filosofía, CONUEP –ILDIS, e/f.

Vinueza, Humberto (enero 1972). “Tzantzismo y vanguardia”, revista *Bufanda del sol*, segunda época, número 1, Quito.

Entrevista a Fernando Tinajero, el 7 de marzo de 2009.

Entrevista a Ulises Estrella, realizada el 5 de marzo de 2009.

# Configuración de las clases medias en Ecuador: soportes y rupturas

Betty Espinosa\*

## Introducción

El concepto de clases medias recubre realidades altamente heterogéneas y tiende a explicarse por exclusión con respecto a otras categorías como las elites, la oligarquía, la clase obrera, las clases populares, los indígenas. Es decir que las clases medias estarían constituidas de aquello que no entra a formar parte de esas otras categorías más claramente establecidas y es poco lo que se ha estudiado sobre ellas en América Latina en las últimas décadas, sobre todo luego de que en los años 80 la crisis desplazó el interés que había en los estudios de estratificación social<sup>1</sup> y desigualdades hacia la problemática de la pobreza. Actualmente, asistimos a una renovación del interés por las clases medias debido a que éstas dinamizan los mercados de consumo y son las principales contribuyentes a los Estados, a través del pago de impuestos por consumo y por ingresos del trabajo (Franco, 2009).

En los intentos más recientes por dilucidar la categoría de clases medias (Franco, 2009; Barozet & Espinoza, 2008), se señalan tres elementos que tradicionalmente han sido centrales en la definición de las clases medias: el nivel educativo formal, el tipo de trabajo u ocupación

---

\* Profesora investigadora de FLACSO Ecuador.

1 La estratificación social, según Pitirim Sorokin, 1927 (citado en Post, 2010), se refiere a la transmisión del estatus y del bienestar económico de generación en generación. Estas correas de transmisión de privilegios o desventajas pueden cambiar en plazos largos. A comienzos del Siglo XX, el nivel educativo fue identificado como uno de los elementos más importantes de movilidad social ascendente para individuos y grupos.



que realizan (actividades de carácter no manual), y un nivel de ingresos que les evita caer en el perfil de pobreza. Franco (2009) da cuenta además de estudios exploratorios que proponen factores alternativos para esta definición: acceso a crédito, consumo (incluyendo consumo cultural), estilo de vida y valores, aspiraciones, distinción, y cierre (la construcción de criterios que apuntan a excluir de esta categoría a otras clases).

En este artículo, a partir de una revisión de la historia de la seguridad social en Ecuador, se plantea que la inscripción en regímenes anónimos de solidaridad constituye un elemento fundamental para la configuración de las clases medias. En efecto, éste es el tipo de política social que permite que las clases medias alcancen cierta autonomía y dejen de definirse por su relación con otras personas, para definirse crecientemente por su relación con las cosas a través de su trabajo, lo que según Dumont (1977) es una dimensión constitutiva de la identidad moderna occidental y del proceso de devenir “individuos”. La condición de mayor autonomía se traduce en la posibilidad de desarrollar estrategias propias y esto constituye un elemento fundamental de las clases medias.

En este marco, se plantea la hipótesis de que toda condición o dispositivo que contribuya a generar autonomía en los individuos, contribuye también a la configuración de clases medias. Más concretamente, consideramos que el acceso a la propiedad, privada o social, en la acepción de Castel & Haroche (2001), permite a las clases medias contar con “soportes” que contribuyen a aflojar la subordinación, protección y dependencia con respecto a los sistemas tradicionales y feudales, en sus relaciones políticas, laborales o personales. El acceso a la propiedad, a su vez, tiene relación tanto con la educación como con el tipo de trabajo y prestaciones sociales, que son servicios que forman parte del sector social sobre el cual el Estado ha asumido la responsabilidad de prestación y/o de regulación. Es por este motivo que se puede afirmar que las clases medias se configuran, fortalecen y debilitan en el mismo engranaje en que lo hacen los dispositivos sociales no asistencialistas del Estado. Es necesario recalcar que esta relación directa entre el Estado y las clases medias se da con aquel tipo de Estado que promueve políticas sociales tendientes a generar soportes duraderos como la seguridad social, y no con aquel otro tipo de Estado asistencialista que genera nuevas dependencias y paternalismos.

La investigación que nos llevó a este artículo partió del interés de analizar la seguridad social en Ecuador, que constituye uno de los pilares de la protección social del Estado, al igual que la educación, la salud o el conjunto de prestaciones de protección especial. En el seno del grupo de trabajo sobre el Estado en la segunda mitad del Siglo XX, que se inscribió en las reflexiones del bicentenario de la independencia, esta investigación encontró un sentido más político cuando nos preguntamos a quién, cómo y para qué servía la seguridad social<sup>2</sup>. De esta manera, llegamos a las clases medias para centrarnos en las relaciones entre éstas y la seguridad social, puesto que las evidencias demuestran que las políticas de seguridad social en América Latina (CEPAL, 2008) han beneficiado fundamentalmente a estas clases. De hecho, fue esta constatación la que fundamentó, desde inicios de los años 80, las críticas al paradigma clásico de política social, impulsado durante la época de sustitución de importaciones, y dio paso al paradigma emergente que prioriza las prestaciones para disminuir la pobreza (Franco, 2001).

A nivel empírico, se recurre al análisis de trabajos históricos, así como al análisis de estadísticas disponibles sobre seguridad social, trabajo y educación en el país. Se ha tratado de establecer una genealogía del presente, en el sentido que da a esta expresión R. Castel (1997: 161-168), y se ha tratado de comprender cómo a través de la evolución de las políticas sociales, las clases medias en el país han llegado a su configuración actual.

### **Los “soportes” como productores de autonomía y punto de partida para la comprensión de las clases medias**

Para Castel & Haroche (2001), que siguen las reflexiones de Locke, el acceso a la propiedad privada constituye el soporte fundamental para existir como individuo moderno. El propietario es “un individuo que puede determinarse a sí mismo... él es propietario de sí mismo porque posee bienes que lo colocan fuera de las situaciones de dependencia que corresponden a la gente que no tiene nada y que, por tanto, no pueden ser indivi-

---

2 Esta indagación se enriqueció ampliamente de las discusiones realizadas en el Taller “El Ecuador en la segunda mitad del Siglo XX”, coordinado por Felipe Burbano de Lara, en FLACSO Ecuador.

duos por sí mismos” (Castel & Haroche, 2001: 13). Es decir que el acceso a la propiedad privada, en esta perspectiva, constituye el medio a través del cual las personas pueden ser también propietarias de ellas mismas.

¿Pero cómo pueden las clases medias, es decir, aquellos que solo tienen su trabajo para vivir, acceder a la propiedad y remediar esta dificultad estructural? La solución, siguiendo a Castel & Haroche (2001) fue la constitución de soportes alternativos que pueden referirse a recursos de diversa naturaleza que se encuentran sosteniendo y respaldando a los individuos. Estos soportes son reservas tales como vivir en una casa propia, los ahorros en un banco, las rentas o frutos provenientes de alguna propiedad, así como aquellas referidas al acceso a la educación o a servicios de salud. Estos soportes, referidos a cosas y ya no a personas, como en las sociedades y relaciones tradicionales y feudales, permiten que los individuos pertenecientes a las clases medias desarrollen estrategias propias, como por ejemplo, pedir un préstamo en un banco a partir de los ingresos fijos provenientes del trabajo asalariado, llevar a sus hijos al hospital sin tener que recurrir a la buena voluntad y generosidad de los que tienen recursos, o poder renunciar a un trabajo que no les satisface en espera de conseguir otro. La solución estructural, según Castel (1995), se dio con la constitución de la “propiedad social” a través de la edificación de sistemas de seguridad social que sirven para “habilitar” a los que no son propietarios de nada.

Estos sistemas iban a dar a las clases medias la posibilidad de sentirse seguros para enfrentar algunas incertidumbres y riesgos de la vida y el trabajo, reparar la salud en casos de enfermedad o accidentes, contar con recursos que les permitan vivir independientemente en la vejez o dejar un salario a su familia a través de los montepíos. Esta “propiedad social”, según Castel (1995), es un análogo de la propiedad privada y se obtiene ya no por la posesión de un patrimonio sino a partir del ingreso en sistemas de protección anónima. Estas protecciones, a su vez, se han construido sobre la base del trabajo asalariado que es la entrada al sistema de seguridad social, en el que se colectivizan los riesgos de la existencia: enfermedad, desocupación, jubilación, invalidez, etc. A través de estos sistemas se organizan mecanismos de protección y solidaridad anónima<sup>3</sup>. Esta condi-

---

3 Son anónimos porque los contribuyentes no saben, por ejemplo, exactamente a quién beneficiará el fondo de salud. En otras palabras, es lo que en economía se denomina el “velo de la igno-

ción de anonimato permite que las clases medias aflojen los lazos de dependencia con respecto a las clases económicas y políticas dominantes: nadie puede saber quién ni cuándo se beneficiará de las prestaciones, y tampoco nadie sabe exactamente quién ha financiado las prestaciones que recibe en un determinado momento. El pago de las primas individuales a la seguridad social es la base del derecho de acceso.

El tipo de trabajo moderno, separado de la esfera familiar y social, un trabajo ascético, según la descripción de Weber, que produce cierta independencia de las redes horizontales y verticales, se convierte consecuentemente en la base de constitución de las clases medias<sup>4</sup>. La tradición sociológica ha tomado la referencia al trabajo no manual como una característica distintiva de las clases medias. Sin embargo, actualmente ese criterio no es tan fácilmente identificable por la polivalencia que exige la sociedad moderna de sus trabajadores, por lo que en este artículo nos referiremos al trabajo indistintamente del hecho de que tenga un componente más manual o más intelectual. Lo que nos interesa es que este tipo de trabajo moderno va a ser el punto de partida para que las clases medias desarrollen “soportes” que les permitirán seguir estrategias propias, y consecuentemente escapar de las políticas de caridad y filantropía de las clases dominantes e incluso del Estado en su faz asistencialista, así como de ciertas concepciones como la fatalidad, la mala suerte o el destino.

De hecho, estos soportes que son los sistemas de seguridad social, ligados a la constitución de las sociedades modernas occidentales, se constituyen progresivamente en los sustitutos de las protecciones cercanas de las lógicas de don-contradon de las sociedades tradicionales, que han sido exploradas por la antropología, y asimismo reemplazan paulatinamente al sistema de interdependencias personales horizontales y verticales de los sistemas feudales. La constitución de estos soportes, según Castel y Haroche (2001) puede apuntar a un individualismo “positivo”, cuando está

---

rancia”, que es el mecanismo que permite ser solidario con otras personas al cuidar sus propios intereses, puesto que todos y cada uno pueden convertirse en beneficiarios para solucionar accidentes de trabajo o una enfermedad grave no prevista.

4 El precio a pagar por las protecciones a las que da acceso un trabajo asalariado es el proceso de disciplinamiento para el trabajo que, en los términos planteados por Foucault, implica una separación de sí mismo y de los otros.

ligado a una progresión de conquistas de la autonomía personal a partir del trabajo asalariado y el consecuente acceso a dispositivos de protección anónima. Pero también, como se observa en las últimas décadas de flexibilidad laboral, las personas pueden pasar de procesos de individualismo “positivo” a procesos de individualismo “negativo” cuando pierden su trabajo o se deterioran sus condiciones de estabilidad y aseguramiento. Según Castel y Haroche (2001), la reversión del proceso de individualización para volver a recurrir a sistemas de interdependencia horizontal y vertical no es fácil, y la pérdida de protecciones ligadas al trabajo estable asalariado encuentra serias dificultades para ser compensada por otros tipos de protección más cercana.

Los “soportes” producidos por la seguridad social son recursos contruidos y contingentes, propios de la cultura occidental. En este sentido recalcamos que la constitución de “soportes” modernos no es la única manera posible de resolver problemas similares. Las decisiones colectivas tienen bifurcaciones, las acciones tienen varias orientaciones posibles y los problemas pueden solucionarse de diversas maneras. En este artículo, siguiendo las reflexiones de Dumont (1977) sobre la construcción del individuo en las sociedades occidentales, nos referimos exclusivamente a la relación entre los sistemas de seguridad social y su relación con la constitución de clases medias.

En las secciones que siguen se examina la caridad y la filantropía, que han sido las primeras políticas de protección social destinadas a las personas que se integraban paulatinamente a la modernidad capitalista y poblaban las ciudades. Nuestro propósito es dilucidar los elementos que les impiden generar los soportes necesarios para la configuración de clases medias. Estas políticas, como veremos, se mantienen hasta la actualidad a través de instituciones tradicionales, pero también se expresan de manera renovada en nuevas formas de políticas sociales. Luego de haber demarcado las dificultades que presentan ese tipo de políticas, analizaremos los dispositivos estatales que parecen haber contribuido en Ecuador a la constitución de soportes para las clases medias: la educación, el trabajo moderno y la seguridad social.

## Políticas de caridad y filantropía, o diversas “ayudas” que no son soportes

El primer tipo de políticas sociales, con acciones bastante limitadas por parte del Estado, es lo que el país experimentó durante el modelo de crecimiento hacia afuera ligado a las exportaciones de cacao y banano, hasta 1970. En esa época fueron actores privados locales a través de instituciones de caridad y de filantropía quienes dieron mayoritariamente respuesta a los problemas sociales, mientras los gobiernos centraban sus preocupaciones en la seguridad externa, la consolidación del naciente Estado y el mantenimiento del orden interno. Cuando hablamos de caridad nos referimos a la relación de dependencia y protección cercana: se ayuda a un prójimo que se encuentra en dificultades o en riesgo de distanciamiento social. Podríamos decir que se trata de un régimen del *don* gratuito, en el cual el que tiene recursos simplemente entrega ayudas, sin requerir del receptor, ninguna contraprestación. En este sentido, se diferencia radicalmente del sistema de “don y contra-don” de las comunidades no occidentales. La filantropía comparte el tipo de relación de protección cercana y dependencia pero se da en el marco de contextos modernos, a través de relaciones de tutelaje y patronato, concebidas como relaciones personales y afectivas entre clases distintas. Este tipo de relación constituye una política social sin Estado, que establece dependencias y obligaciones morales fuertes<sup>5</sup>.

A fines del Siglo XIX, se desarrolló en Guayaquil una intensa actividad filantrópica a través de instituciones como la Junta de Beneficencia de Guayaquil<sup>6</sup>, fundada en 1888 para financiar y manejar un hospital, un asilo y un cementerio. Su presencia se ha extendido y ampliado hasta la actualidad y se ha constituido en un importante actor de los servicios de salud y otras prestaciones, a partir del financiamiento proveniente de la organización de la lotería nacional en un mercado no competitivo. En Quito, las acciones de intervención en lo social, a fines del Siglo XIX y

---

5 Una discusión a profundidad sobre estos conceptos puede revisarse en Castel (1995).

6 P. de la Torre (2004) analiza la trama histórica de esta institución, en la que gravitaron cuatro familias guayaquileñas ligadas a las actividades exportadoras y bancarias, y que fue uno de los elementos que les permitió acceder al poder político en el país. Por esta institución pasaron futuros presidentes de la república, alcaldes, gobernadores, ministros, congresistas.

comienzos del XX, se originaban en instituciones de caridad y se encontraban muy ligadas al modelo hacendatario, que generaba relaciones ambivalentes entre los elementos más tradicionales y los modernos dispuestos higienistas y de planificación urbana, según lo describe Kingman (2006). En la Región Amazónica de Ecuador, a comienzos del Siglo XX y hasta el día de hoy<sup>7</sup>, son congregaciones religiosas las que han sido delegadas por el Estado para asumir acciones concretas de reforma agraria y colonización, a las que se ligan intervenciones en salud, educación y protección, como explica Ortiz (2010).

Estas acciones, que se podría decir que son de protección directa de las clases económicas dominantes hacia la población, reproducen el orden de los sistemas feudales. En esta tradición asistencialista, en la que predominan intervenciones de instancias privadas locales y de la iglesia, la ayuda se concibe como concesión, como un deber de los que detienen los recursos, las acciones se definen desde los dominantes y se fortalecen los lazos de dependencia y subordinación, como explica Tenti Fanfani (1991). Estos contextos de fines del Siglo XIX e inicios del Siglo XX, como señala Burbano de Lara (2010), han dejado huellas en una estructura social marcada por la polarización entre sectores dominantes y dominados, lo que ha dejado poco espacio al desarrollo de clases medias.

Las relaciones entre clases, en este caso, podrían ser consideradas como relaciones asimétricas, en el sentido que N. Zaccai-Reyners da a esta expresión: “los términos allí implicados no pueden ser intercambiados sin que su naturaleza misma sea modificada. *Alter* no puede tomar el lugar de *ego* por diversos motivos que tienen que ver con el reparto desigual de competencias, recursos o atributos” (Zaccai-Reyners, 2006: 95). Si bien las relaciones mismas pueden darse en un marco de buena voluntad, “el arte de expresar respeto no solamente implica la justicia, la verdad o la bondad”, tal como Sennett (2003: 255) nos lo recuerda, sino que se requiere de una gramática compleja de rituales y gestos sutiles que permitan hacerlo convincente.

---

7 Esta política con respecto a las poblaciones amazónicas acaba de ser relanzada a través del Decreto 1730, de junio 2009, mediante el cual el gobierno de Ecuador delega a diversas congregaciones religiosas el trabajo en desarrollo y fortalecimiento de las culturas en la Amazonía y Galápagos.

Las relaciones, establecidas por actores públicos o privados, en la perspectiva asistencialista se asemejan a la relación paternal asimétrica, en la que una sola de las partes es quien sabe qué hacer y escoge lo que es conveniente para el otro. Se establece una relación que encuentra su legitimidad en la competencia de una de las partes y la confianza demandada de la otra en contrapartida. La dependencia a través de estas políticas no solo se mantiene sino que se acentúa y recrea en prácticas paternalistas. En la base de estas políticas se encuentra la dependencia, la idea de la necesidad de tomar bajo tutela al otro, considerado débil o frágil en formación, experiencia, recursos o conocimientos. En este punto hay que recordar que la invención del tutelaje fue el eje privilegiado de la estructura social-asistencial en el Siglo XVIII para luchar contra la inestabilidad de la condición obrera en Europa (Castel, 1995).

Actualmente, este tipo de acciones se prolonga en diversos ámbitos e intervenciones de política social a partir de concepciones caritativas y filantrópicas. Es lo que se observa, por ejemplo, en los actos de recolección de fondos que realizan organizaciones no gubernamentales, empresas y medios de comunicación, en lo que recientemente se ha etiquetado como “responsabilidad social”. Además, encontramos políticas sociales que, a pesar de parecer o pretender ser totalmente distintas de esas concepciones, guardan las marcas de ese enfoque. Nos referimos, por ejemplo, a políticas de última generación, como el bono de desarrollo humano que, pese a ser una política estatal, tiene muchas similitudes con las políticas de socorro<sup>8</sup> del siglo XIX de las que da cuenta Kingman (2009) para el caso de Quito. También se pueden establecer claramente relaciones entre el sistema de “favores”, “recomendaciones” e “influencias” de fines del Siglo XIX (Kingman, 2009), con el sistema de “palancas” que persiste hasta la actualidad como la forma más eficaz y la más utilizada para obtener empleo, tanto en el sector público como en el privado, según las encuestas de condiciones de vida y diversos estudios sobre trabajo en Ecuador (Espinosa y Esteves, 2006).

---

8 Para fijar las asignaciones por socorro, desde su concepción en el Siglo XIX, en Inglaterra, los Estados tuvieron siempre cuidado de que fueran significativamente inferiores a lo que una persona podía obtener a través de una actividad “normal” de trabajo.



Si bien esas acciones voluntarias, caritativas y filantrópicas, pueden contribuir a solucionar problemas concretos y muchas veces cruciales, así como a disminuir la pobreza o mejorar la asistencia a la escuela en el caso del Bono de Desarrollo Humano (Ponce, 2006), las personas tienen que continuar acudiendo a la buena voluntad de las clases dominantes y a través de este proceso se encuentran completamente sujetas y sometidas a ellas para resolver sus problemas. En este sentido, estas políticas de caridad y filantropía no contribuyen, en nada, al proceso de constitución de individuos que caracteriza a las sociedades modernas y, por tanto, tampoco a la configuración de clases medias. En otras palabras, esas diversas ayudas, pese a sus posibles bondades, no constituyen, de ninguna manera, “soportes” para vivir en sociedades modernas.

### **La educación como productora de soportes de las clases medias**

A comienzos del Siglo XX se puede rescatar un elemento que sí podría considerarse un “soporte”. Según indica Goetschel (2007; 2008), la educación autónoma con respecto a la acción de la iglesia, de la cultura terrateniente y de la burguesía fue el elemento de partida para la formación de las clases medias en el país, en el contexto de la revolución liberal y más tarde de la revolución juliana. En este sentido, se podría decir que la educación constituyó una estrategia para aflojar las dependencias con respecto a las clases dominantes, una manera de emanciparse o forzar el reconocimiento y respeto a través del desarrollo de talentos, así como de la voluntad de preocuparse de sí mismo y devenir autónomo<sup>9</sup>.

La educación, no obstante, es un elemento necesario pero no suficiente para aflojar las dependencias con respecto a las clases económicas dominantes. Goetschel (2008) señala que, aunque el campo educativo fue fundamental en la formación de profesionales y en la formación de redes subalternas de circulación de ideas y debates, las clases medias continuaban dependiendo de las elites puesto que la modernidad en Ecuador ha

---

9 Estas dos estrategias son identificadas por R. Sennett (2003: 77-170) como fuentes para obtener respeto. A éstas, el autor agrega una tercera estrategia de reciprocidad.

coexistido con la reproducción del sistema de hacienda. Las clases medias, hasta bien entrado el siglo XX, vivían al día, bajo del riesgo ser sometidas nuevamente por la necesidad, simplemente porque no disponían de los recursos para construir proyectos propios, para poder esperar una negociación en mejores términos, para solucionar situaciones catastróficas como un accidente o una enfermedad grave, o para prever el porvenir. De acuerdo con Ibarra (2008), diversas fuentes históricas, literarias y artísticas dan cuenta de la condición precaria de las clases medias a mediados del Siglo XX. Estas clases, que compartían la cultura occidental de las clases dominantes y se encontraban realizando un trabajo moderno separado completamente de la esfera familiar, no contaban con los recursos suficientes que les permitieran mantener un nivel de vida aceptable. Es ilustradora en este sentido una de las citas que nos ofrece el artículo de Ibarra (2008), que registra la siguiente constatación ubicada en el año 1959:

La clase media se ve forzada por su educación y su ambiente a seguir el ritmo de vida de las elites económicas pero lo que en los segundos es comodidad y placer, en ella es angustia y dolor. Vivienda, vestuario, medicinas, alimentación, escuelas, compatibles todo ellas con el decoro y la responsabilidad del artesano o empleado, pero para pagar tales urgencias, solo hay el sueldo fijo casi siempre exiguo, trayendo con fatal exactitud matemática, el déficit de cada quincena... Bautizos, matrimonios, compromisos de la vida al igual que los que deben atender las clases económicamente superiores, pero para la clase media no hay otro camino si quiere cubrir esos gastos, que el viaje sigiloso a la casa de empeño, que el entregar a voraces agiotistas la humilde máquina de coser, o el modesto receptor de radio comprado a largo plazo, o la venta de sueldos no devengados aún, a traficantes de la pobreza y del hambre. (Raúl Clemente Huerta, La Calle, 21/03/1959, citado por Ibarra [2008]).

Como resultado de la política educativa expansiva iniciada a mediados de los años setenta, Ecuador presenta notables avances en la cobertura del sistema educativo en todos sus niveles. El analfabetismo pasó de 44% en 1950, al 9.03% en el año 2001. La escolaridad promedio subió considerablemente, y pasó de 3.6 años en 1974 a 7.3 años en el 2001. La tasa neta de matrícula para primaria y secundaria creció: para la educación pri-

maria, ésta era de 68.6% en 1982, y en el 2001 de 90.1%; en la educación secundaria la tasa neta de matrícula pasó de 29.5% en 1982 a 44.6% en 2001; la población ecuatoriana con algún nivel de educación universitaria pasó del 3% al 11.9% el año 2001 considerando la población entre 18 y 24 años<sup>10</sup>. La lógica expansiva de la matrícula ha estado relacionada con incrementos sostenidos en el financiamiento de los recursos humanos e infraestructura que el sector público orientó a la educación. Así lo demuestran indicadores como el número de profesores por alumno y el número de establecimientos. La disminución de la relación alumnos/docentes ha sido sostenida desde comienzos de los 80. Esta relación en la primaria, para 1982 fue de 36 alumnos por profesor, mientras que en el 2004 esta relación cayó a 21 alumnos (SIISE).

Estas políticas lograron que los niveles de cobertura en escolaridad en Ecuador se encuentren por encima del promedio de la Región, y sean relativamente aceptables. En efecto, de acuerdo con la CEPAL (2007), la conclusión de ciclos educativos en Ecuador comparado con el promedio de 18 países de América Latina eran los siguientes: para primaria, 95 en Ecuador frente a 92 en promedio de la Región (jóvenes de 15 a 19 años); para secundaria, 59 en Ecuador frente a 50 en promedio (jóvenes de 20 a 24 años); para terciaria, 13 en Ecuador frente a 7 en la Región (jóvenes de 25 a 29 años).

Estos aceptables promedios nacionales ocultan, sin embargo, la desigualdad sistemática de grupos sociales específicos en el acceso al sistema educativo en todos sus niveles, así como profundos problemas de calidad y un marcado proceso de devaluación educativa. Los grupos más afectados por la exclusión son los habitantes del sector rural, los indígenas y afroecuatorianos. Para el 2001, la proporción de personas que no sabían leer y escribir en el campo fue tres veces mayor que en las ciudades (15.5% y 5,3%, respectivamente).

A partir de 1990 se lanzaron proyectos de política educativa que apuntaban a mejorar la calidad de la enseñanza-aprendizaje. Estos proyectos fueron financiados entre 1990 y 2004 por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, a través de préstamos por aproximadamen-

---

10 Fuente: Censos de población, INEC.

te 160 millones de dólares con el propósito de financiar el mejoramiento de la calidad de la educación básica a través del desarrollo de redes escolares descentralizadas. Whitman (2008) analizó el impacto de estos proyectos en el aula y en el aprendizaje de los estudiantes de áreas urbanas y rurales. En este estudio Whitman llegó a la conclusión de que mientras uno de los proyectos contribuyó al establecimiento de un nuevo currículum nacional, el conjunto de esfuerzos falló en su objetivo de mejorar significativamente la enseñanza en el aula, la misma que continúa estando dominada por el “dictado” y otras prácticas centradas en el profesor. A nivel nacional, en ese mismo período, los resultados de las pruebas APRENDO sugieren que la calidad de la educación en Ecuador se deterioró durante la segunda mitad de la década del 90. El porcentaje de alumnos de séptimo grado que dominaban Lenguaje y Comunicación así como destrezas Matemáticas bajó en casi todas las áreas entre 1996 y 2000 (Whitman, 2008).

Estos resultados nacionales son congruentes con aquellos que provienen de encuestas regionales. De acuerdo con el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) conducido por la UNESCO en 2006, los resultados de los alumnos ecuatorianos de sexto grado en lectura y Matemáticas se encuentran muy por debajo de los resultados de sus pares en Chile, Colombia y Perú. Mientras estos alumnos en las pruebas de lectura obtuvieron en promedio en Chile 541 puntos, en Colombia 523, en Perú 489, en Ecuador llegaron a 449 puntos (Post, 2010). En las pruebas de Matemáticas obtuvieron en promedio en Chile 513 puntos, en Colombia 499, en Perú 504, y en Ecuador alcanzaron 460 puntos (Post, 2010). El puntaje más alto en Matemáticas lo obtuvieron los alumnos cubanos con 637 puntos en promedio (UNESCO/LLECE, 2008: 79). En el grupo de 16 países participantes en el SERCE, Chile se ubicó entre aquellos con altos puntajes, Colombia y Perú en el grupo intermedio, y Ecuador está entre los países de bajos puntajes y solo por encima de República Dominicana.

Dicho deterioro de la calidad de la educación, sumado a las inelasticidades del mercado laboral, incide en que la mayor escolarización de las nuevas generaciones no les garantice un acceso de mejor calidad al mercado de trabajo. Pierre Bourdieu (1978) identificó este fenómeno como

la devaluación de la educación, según la cual, a medida que se generaliza un determinado nivel de instrucción debido a la masificación en el acceso y el incremento de los egresados, dicho nivel académico pierde importancia económica y social; consecuentemente, la exigencia y también las expectativas se trasladan a niveles académicos superiores. Hay una desvalorización debida a un efecto de inflación escolar; un título que obtienen cada vez más personas entra, por este hecho, en un proceso de devaluación, y también porque es accesible a gente ‘sin valor social’ (Bourdieu, 1978). En efecto, actualmente los jóvenes en Ecuador, para poder acceder a puestos de trabajo de baja calidad, por ejemplo, ser barrendero en un gobierno local, deben contar con un título de secundaria (Espinosa y Esteves, 2006).

De acuerdo con la CEPAL, en el año 2000 el “umbral educativo” se situaba en 12 años de educación formal, es decir que, debido a la devaluación educativa, el nivel requerido en América Latina se ha trasferido a la “enseñanza media completa o incluso estudios superiores de carácter técnico para que la probabilidad de estar en situación de pobreza sea reducida” (Franco, 2002).

El nivel de escolaridad constituye un factor tradicional y necesario para definir las clases medias pero, como habíamos señalado, no es suficiente. Contar con un título de educación secundaria no constituye actualmente un soporte que contribuya a diferenciar ni a sostener a la clase media. En un estudio realizado por Franco (2009) en 6 países de América Latina, se puede observar que el 83% de jóvenes de clase media ingresan al mercado laboral con secundaria completa o más, mientras que un 43% de clases bajas también cumple con este requisito. El nivel de escolaridad requerido se sitúa actualmente en el nivel universitario, que concluyen, como habíamos indicado, 13 de cada 100 jóvenes ecuatorianos (CEPAL, 2007). Además, ya no solo se requiere de mayores esfuerzos de formación sino que, además, ésta debe continuarse a lo largo de toda la vida, pues la flexibilidad laboral ha implicado que las personas sean sometidas constantemente a nuevas pruebas para mantener su nivel de “empleabilidad” (Espinosa y Esteves, 2006).

## El trabajo asalariado en el sector moderno y la precariedad de los soportes

Ecuador tenía una población de 12 156 608 habitantes, según el último censo realizado en el año 2001. El 37,5% de la población es económicamente activa (PEA)<sup>11</sup>. En la última década el sector moderno de la economía ha perdido impulso en la creación de empleos mostrando una reducción de su participación relativa dentro del conjunto de sectores del mercado de trabajo<sup>12</sup>. Había superado la barrera del 50% a fines de los años 90, para volver a caer a partir del 2000. En el 2006, el sector moderno representaba el 45.9% de la PEA (ver anexo 1).

Si consideramos la estructura de la PEA según grupo ocupacional (cuadro 1), observamos que un alto porcentaje de la PEA tiene empleos de baja remuneración que requieren escasa tecnificación y poca preparación. De acuerdo con esta variable, podríamos decir que las clases medias podrían identificarse con aquellos que requieren mayores niveles educati-

<b>Grupo de ocupación</b>	<b>PEA en %</b>
Miembros del ejecutivo, legislativo y directores de empresas	2,2
<b>Profesionales, científicos e intelectuales</b>	<b>9,9</b>
<b>Técnicos y profesionales de nivel medio</b>	<b>6,1</b>
<b>Empleados de oficina</b>	<b>7,7</b>
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios	27,7
Agricultores y trabajadores calificados	0,6
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas	17,7
Operadores de instalaciones y máquinas y montadores	9,9
Trabajadores no calificados	18,2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Encuesta de Empleo Urbana (EEU) 2006, Banco Central del Ecuador, FLACSO-Sede Ecuador

11 La PEA se define como la población trabajadora de 12 años y más, SIISE versión 3.5.

12 Es importante señalar que la categorización del mercado laboral en sector moderno, informal, agrícola y doméstico aún se encuentra en debate y las definiciones operacionales para su medición varían según el enfoque teórico adoptado.

vos, es decir que correspondería a los grupos “profesionales, científicos e intelectuales”, “técnicos y profesionales de nivel medio”, y “empleados de oficina” (resaltados en el cuadro), categorías que sumadas representaban en el 2006 el 23.7% de la PEA.

A partir de fines de los años 90, la tendencia a la precarización del mercado de trabajo condujo a una mayor utilización de formas flexibles de contratación impulsadas por las reformas a la legislación laboral. Ecuador no escapó a los procesos de transformación económica y, específicamente, a los de la liberalización comercial que dan preeminencia al mercado externo en detrimento del enfoque de derechos laborales. Se había establecido como necesidad el fomento de la competitividad en los procesos productivos para hacer frente al mercado internacional, por lo que se establecieron ajustes como la desregulación de las instituciones laborales, la reducción de costos laborales, la flexibilidad laboral y la restricción de la acción sindical. Se planteó que la solución al creciente desempleo, a los problemas de productividad y a los de competitividad, eran las reformas laborales (Espinosa, 2008). Esta evolución permitió, a nivel internacional, el surgimiento de tres fenómenos paralelos: i) la ‘financiarización’ de la economía, ii) la evolución de la gobernanza de las empresas hacia esquemas hasta ahora, inéditos de repartición del riesgo entre el capital y el trabajo, y iii) un tipo totalmente nuevo de segmentación del mercado de empleo (Aglietta y Cobbaut, 2003; Cobbaut, 2008).

Es en este marco que, a inicios de los 90, se introdujo en el país el discurso y diversas normas de flexibilidad laboral con el propósito de responder a preocupaciones sobre la eficiencia de las instituciones públicas y privadas:

- Ley de Maquila y Trabajo a Tiempo Parcial (1990) y Ley de Zonas Francas (1991): que se dieron paralelamente a la eliminación de los beneficios provenientes de las Leyes de Fomento Industrial.
- Ley 133 (1991): que modificó la estabilidad de los trabajadores, los salarios, las condiciones de indemnización por despido intempestivo, el derecho de organización de los trabajadores y la negociación colectiva.
- Ley No. 4 para la transformación económica del Ecuador, más conocida como Ley Trole I (2000): que apuntó a lograr una mayor flexibi-

lidad de la relación de trabajo, puesto que las anteriores leyes no facilitaron lo suficientemente el cambio que se esperaba, con el propósito de crear un contexto legal que facilitara el desarrollo económico. Se instituye el contrato de trabajo por horas y el establecimiento de la unificación salarial.

- Ley para la Promoción de la Inversión y Participación Ciudadana o Ley Trole II (2000): introduce nuevas reformas sobre la jubilación patronal, el contrato a prueba, la participación de los trabajadores en los beneficios de las empresas, las indemnizaciones por terminación de la relación de trabajo, así como sobre diversos aspectos de las relaciones colectivas.
- Decreto 2166 sobre servicios de intermediación laboral (2004): establece la prestación de servicios de intermediación laboral a través de las denominadas tercerizadoras, aplicable en la contratación de personal para servicios temporales, complementarios y de duración indefinida.
- Decreto 2638 (2005): referido a la contratación por horas, que excluye a este tipo de contrato de la mayor parte de obligaciones instituidas en el código laboral, y que autoriza a las empresas a tener hasta un 75% de contratados bajo esta modalidad.

Esta serie de reformas laborales debilitó la relación salarial, la misma que, sin haber llegado nunca a extenderse mayoritariamente en Ecuador, se restringió a través del contrato a tiempo parcial, el contrato por horas, la modificación en el tiempo del contrato de prueba y mediante las modificaciones de la regulación de los contratos eventuales, los de intermediación laboral o tercerización, que posibilitaron la existencia legal de contratos eventuales en detrimento del contrato por tiempo indefinido. La utilización de estos mecanismos provocó un deterioro de las condiciones laborales. Por ejemplo, las contrataciones a prueba por tres meses, eran utilizadas como una estrategia para no reconocer las horas extras, seguro social y otros beneficios legales.

Desde 2008, el país cuenta con una nueva Carta Constitucional. Uno de los cambios más importantes está contenido en el Mandato Constituyente 8 que eliminó la tercerización de servicios complementarios, la



intermediación laboral y la contratación por horas, a través del cual se expresó la voluntad de revertir la tendencia a la flexibilidad laboral. No obstante, se autorizó el funcionamiento de prestadores de actividades complementarias de: vigilancia, seguridad, alimentación, mensajería y limpieza<sup>13</sup>. En los hechos, revertir la flexibilidad laboral no es un proceso fácil ni para los actores económicos ni para el Estado a nivel local y de empresas públicas, que también habían recurrido a esa figura en la última década. En el 2009 se expidieron tres decretos que han abierto nuevas disputas con las organizaciones sindicales: el Decreto 1601 que reforma las reglamentaciones de los empleados públicos, el Decreto 1669 que determina la estrategia de empleo en el contexto de la crisis, y el Decreto 1701 con respecto a los derechos incluidos en las contrataciones colectivas. Además se encuentra en discusión parlamentaria un proyecto de Ley de empresas públicas.

A partir de un seguimiento<sup>14</sup> a las políticas sociales y sus actores en los medios de comunicación, en los últimos meses del 2009 podemos observar que hay diversas disputas. Con respecto al Decreto 1701<sup>15</sup>, los sindicatos afirman que éste clasifica al trabajador, afecta la libre contratación y restringe los derechos contenidos en los contratos colectivos de las empresas públicas, y advierten que se estaría violentando el Código del Trabajo y las normas internacionales. Asimismo los sindicalistas se preocupan por el diseño de una nueva ley de servicio público, que se encuentra en discusión en la Asamblea Nacional, y que la consideran un instrumento de restricción de su derecho de organización y participación en contratos colectivos. El segundo conflicto con los sindicatos se refiere al cálculo del “salario digno” propuesto por el gobierno<sup>16</sup>. Esta propuesta, además, ha levan-

---

13 A abril 2008, existían en el país 1.094 empresas de tercerización e intermediación laboral, autorizadas por el Ministerio de Trabajo. Para ver un análisis sobre esta problemática y las reformas laborales recientes, pueden consultarse los números 1 y 6 de “Actuar en mundos plurales”, boletín del programa de políticas públicas de FLACSO Ecuador.

14 Fuente: Observatorio de Políticas Públicas, FLACSO Ecuador.

15 Este Decreto elimina los cargos hereditarios, los fondos complementarios de jubilación, el pago de vacaciones para familias de los trabajadores y la gratificación o beneficios adicionales por separación o retiro voluntario del trabajador.

16 Este nuevo cálculo del salario mínimo vital pretende vincular el monto salarial a los derechos laborales que están incluidos formalmente en la revisión anual del salario, dictada por la disposición transitoria 25 de la nueva Constitución.

tado las críticas de los empresarios, aunque por motivos diametralmente distintos; éstos señalan que se estaría desvinculando el monto del salario de las tasas de productividad sectorial y rentabilidad empresarial. Un tercer conflicto se ha abierto con el gremio de maestros de escuelas y colegios públicos, en torno a su rechazo al sistema de evaluación continua de maestros diseñado por el gobierno.

Este panorama laboral, restringido y sujeto a constantes cambios y crisis, es evidentemente poco propicio para que las clases medias puedan desarrollar soportes duraderos que les permitan contar con cierta autonomía y desarrollar estrategias propias como, por ejemplo, comprometerse al pago de préstamos hipotecarios. De hecho, las personas que no cuentan con estabilidad laboral no pueden acceder a préstamos hipotecarios de la banca privada ni del organismo nacional de seguridad social. Es decir que el panorama laboral estaría contribuyendo más a un individualismo “negativo”, en el sentido de Castel y Haroche (2001), ya que no ofrece las protecciones de la modernidad, y las clases medias tampoco pueden acudir fácilmente a redes de solidaridad más próximas con las cuales habían roto previamente algunos nexos.

### La propiedad “social” como soporte estructural de las clases medias

En Ecuador, se pueden observar cambios positivos en el acceso a la propiedad privada en las últimas décadas. En 1961, Oswaldo Díaz (1961, citado por Ibarra, 2008) estimaba que solo un tercio de las incipientes clases medias de la época era propietaria. Las clases medias, según la misma fuente, representaba en esa época solo un 14%, categorizadas según su condición de trabajo. Según el censo de 2001, los hogares ecuatorianos que afirman ser dueños de la vivienda en la que habitan, corresponden al 79% de un total de 733.562 hogares ubicados en localizaciones urbanas<sup>17</sup>.

---

17 Estos datos provienen de un procesamiento del Censo de población 2001, con fines de este estudio. Son considerados hogares urbanos ligados a la división política y se refiere a aquellos hogares que se encuentran ubicados en las cabeceras cantonales. No se cuenta con un análisis de acuerdo con la clase socio-económica. En el futuro será necesario profundizar en este análisis para obtener una mirada comparativa más precisa. Serían necesario, además, analizar el tipo de vivienda y conocer su nivel de aceptabilidad o déficit para valorar su función como eje de acumulación de activos.

Aunque estos datos no pueden ser comparados, debido a que en el primer caso nos referimos a individuos catalogados por el autor como pertenecientes a las clases medias de la época, mientras que en el segundo caso hacemos referencia a hogares sin distinción de clase social, nos proporcionan una pista inicial sobre los cambios operados en la segunda mitad del Siglo XX con respecto a la propiedad privada. En este artículo, sin embargo, no profundizaremos en este aspecto sino en la constitución de la propiedad “social”.

La seguridad social en Ecuador se edifica a partir de 1928 cuando se constituyó la Caja de Pensiones que tenía como rol “conferir favores”<sup>18</sup> de jubilación, montepío civil, retiro militar y fondo mortuario a los empleados del sector público, militares, civiles y al sector financiero del país. En 1935 se establece su carácter de obligatoriedad con el Instituto Nacional de Previsión que, dos años más tarde, se denominaría Caja de Seguro Social, y en 1963 tomaría el nombre de Caja Nacional del Seguro Social. En 1968 se incluyó el seguro social campesino (reformado en 1981). En 1970 el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) toma la configuración que conocemos actualmente y, paulatinamente, fue ampliando su cobertura para llegar a incluir en 1986 el Seguro Obligatorio del Trabajador Agrícola, el Seguro Voluntario y el Fondo de Seguridad Social Marginal, dirigido a la población con ingresos inferiores al salario mínimo vital)<sup>19</sup>.

---

18 Esta expresión da cuenta de la orientación asistencialista con que se constituyó la primera versión de la seguridad social en Ecuador, que solo a partir de su obligatoriedad en 1935 va a adquirir el carácter de derechos de protección.

19 En 1928 se constituye la *Caja de Pensiones*, cuyo rol era conferir favores de jubilación, montepío civil, retiro militar y fondo mortuario a los empleados del sector público, militares, civiles y al sector financiero del país. En 1935 se crea el Seguro General Obligatorio. En 1937 se incorpora el seguro de enfermedad. A inicios de la década de los sesenta se fusionan las cajas existentes tomando el nombre de Caja Nacional del Seguro Social, que estableció los beneficios: subsidio de dinero por enfermedad, seguro contra riesgos de trabajo, seguro artesanal, seguro profesional, y el seguro de trabajadores domésticos. En 1970 estas instituciones adoptan el nombre de Instituto Nacional de Seguridad Social. En 1981 se dictan las aprobaciones para el Reglamento de Fondos de Reserva. El mismo año se establece el Régimen Especial del Seguro Social Campesino con características especiales para las organizaciones campesinas rurales bajo la administración directa del IESS. En 1986 se extiende la cobertura a nuevos grupos poblacionales del país, surgiendo el Seguro Obligatorio del Trabajador Agrícola, el Seguro Voluntario y el Fondo de Seguridad Social Marginal (dirigido a la población con ingresos inferiores al salario mínimo vital). En 1987 se integran al Consejo Directivo en una relación tripartita, integrantes de: los empleadores, los asegurados y el Estado.

La política de seguridad social es el pilar fundamental de un Estado social y de ella emergió el modelo de derechos de corte “desarrollista” que se consolidó en Ecuador en la segunda mitad del siglo XX, en el contexto de la política de sustitución de importaciones que privilegió el enfoque keynesiano de expansión del mercado interno y el desarrollo de las acciones públicas estatales. En este marco, se configuró un paradigma de intervención estatal tanto en la economía como en lo social, con un enfoque universalista y orientado al desarrollo de la oferta de servicios, y que estuvo ligado a la ampliación del sector formal urbano. Este contexto, permitió que las clases medias urbanas se beneficien de la ampliación de servicios básicos, de salud y educación, así como del acceso a la propiedad privada a partir de los préstamos hipotecarios que otorgaba el IESS. Estos préstamos, otorgados en condiciones que la banca privada no observa, se convirtieron en verdaderas transferencias de riqueza<sup>20</sup> en contextos de inflación cuando los montos de capital sin actualización por inflación y las tasas de interés fijas redujeron radicalmente las deudas contraídas por los afiliados. El acceso diferenciado a la propiedad privada es un elemento central del análisis de desigualdades, puesto que marca las tendencias de largo plazo, al cambiar la situación de los hijos mediante la transferencia del patrimonio entre generaciones y, en este sentido, se observa un impacto positivo de los préstamos otorgados por el IESS para consolidar las clases medias.

La seguridad social, sin embargo, está muy lejos de cubrir a toda la población de Ecuador. En el 2008 se encontraba afiliada al seguro general del IESS un 12,57% de la población total del país. No incluimos el seguro social campesino, puesto que no otorga los mismos derechos a los que tienen acceso los afiliados en el seguro general, y es relativamente más bajo (6,54% de la población total, en 2008)<sup>21</sup>. En relación con la población económicamente activa (PEA), solamente un 23,6% de ella se encuentra cubierta por la seguridad social. Estos resultados se encuentran entre los niveles más bajos de la Región, puesto que Ecuador es uno de los pocos países en el mundo en el que los beneficios de seguridad social

---

20 La riqueza se mide por la acumulación y constitución de un patrimonio que será transferible a las siguientes generaciones. Fuente: IESS 2009.

no se extienden a la familia del asegurado. La relación de la población protegida por el IESS frente a la población nacional pasó de 7,4% en 1978 a 9,2% en 1990, a 10,4% en el 2000, y a 12,6% en el 2008, de acuerdo con datos del IESS (en el anexo 2 se puede ver la evolución anual en detalle).

**Cuadro 2. Ecuador: población asegurada al IESS, PEA y total, de 1978 a 2008**

Año	Población nacional	PEA	Población afiliada al Seguro General (a)	Pensionistas Seguro General (b)	Total población protegida por el IESS (a+b)	Relación población protegida IESS frente a población	Relación población afiliada al IESS frente a la PEA
1978	7.670.000	2.586.000	498.137	69.210	567.347	7,40%	19,3%
1988	9.804.403	3.473.000	746.076	115.872	861.948	8,79%	21,5%
1998	11.947.588	4.609.331	1.097.716	204.187	1.301.903	10,90%	23,8%
2008	13.898.409	6.304.216	1.484.859	261.512	1.746.371	12,57%	23,6%

Fuente: Estadísticas de la Subdirección Actuarial del IESS, 2009. Los datos a partir del 2006, son provisionales.

Una aproximación rápida a la clase media entre los afiliados (en negrilla en el cuadro 3), tomando en cuenta criterios de tipo de trabajo y salario, dejaría ver que 1.285.403 afiliados podrían situarse bajo esta denominación. De éstos, solamente 183.527 afiliados (12.36% del total de afiliados) tiene un salario promedio superior al costo promedio anual de la canasta familiar básica, que fue de 500.35 dólares para ese año, mientras que un importante grupo, en el que se cuentan los maestros de escuelas y colegios, no alcanza a tener un salario que cubra esa canasta.

<b>Cuadro 3. Ecuador: población asegurada al IESS según rama de actividad (2008)</b>			
<b>Rama de actividad</b>	<b>No. de personas</b>	<b>%</b>	<b>Sueldo promedio</b>
Agrícolas	30.963	2,09	256
Bancarios privados	22.952	1,55	716
Bancarios públicos	3.504	0,24	891
Construcción	17.597	1,19	304
Domésticos	36.319	2,45	177
Gráficos privados	364	0,02	534
Gráficos públicos	118	0,01	453
Maestros	12.476	0,84	211
Magisterio	111.531	7,51	364
Operarios	25.906	1,74	175
Privados	920.954	62,02	437
Públicos Código de Trabajo	65.769	4,43	482
Públicos LOSCCA	160.211	10,79	611
Trabajadores tiempo parcial	26.475	1,78	269
Voluntarios	49.720	3,35	202
Total de afiliados	1.484.859	100,00	
Total asimilables a clase media	1.285.403		
Población total	13.898.409		

Fuente: Estadísticas de la Subdirección Actuarial del IESS, 2009. Los datos para el 2008 son provisionales.

Por otra parte, este tipo de política de protección social, ligada a la condición de trabajo, puesto que en su diseño priman principios bismarckianos, ha beneficiado mayoritariamente a los quintiles de más altos ingresos. Como se puede observar en el cuadro 4, para el año 2009, el 34% del quintil 5 tiene acceso a un seguro público, mientras que en el quintil 1, de menores ingresos, solamente el 13% accede.

**Cuadro 4. Ecuador: Porcentaje de personas aseguradas, por quintiles de ingreso y tipo de seguro**

Quintiles de ingreso	Seguro público	Seguro privado	Seguro público y privado	Sin seguro
1	13,04	0,09	0,20	86,67
2	14,39	0,35	0,23	85,02
3	14,96	0,50	0,42	84,12
4	18,40	1,62	0,79	79,19
5	34,82	3,96	3,86	57,36
<b>Total</b>	19,94	1,45	1,24	77,37

Fuente: INEC, 2009, encuesta ENEMDU.

Ecuador reproduce la tendencia observada para el conjunto de América Latina, donde la seguridad social está asociada mayoritariamente a los quintiles de más altos de ingresos. Para el año 2006, según un estudio de la CEPAL (2008: 111) en un promedio de 16 países de la Región se observaba que existe una muy alta correlación entre el nivel de ingreso de los hogares y la cobertura de la seguridad social. Los trabajadores del quintil 5 presentan tasas superiores de contribución y cobertura (51.3%), frente al quintil 1 (16.3%).

Esta constatación ha constituido, en las tres últimas décadas, una de las principales críticas y obstáculos para el fortalecimiento y ampliación de la seguridad social en América Latina. Sin embargo, esta tendencia no es intrínseca a la política de seguridad social, sino al modelo de desarrollo y al grado de modernización de los países. Los beneficiarios de la seguridad social son, mayoritariamente, aquellas personas que tienen un contrato de trabajo fijo en el sector urbano moderno de la economía, el mismo que en nuestros países es limitado a diferencia de lo que sucede en otras Regiones.

La Constitución política de 2008 abre un nuevo panorama al reconocer diversas formas de trabajo, así como el derecho a la seguridad social para aquellas personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares,

actividades de auto sustento en el campo, de trabajo autónomo y aquellas que se encuentran desempleadas. Los alcances, efectos y modalidades de concreción de esta política requerirán ser evaluados en el futuro.

## Conclusiones

Una mirada sintética a la evolución de las clases medias en Ecuador en el Siglo XX y comienzos del XIX, nos sugiere que éstas logran emerger a partir de un modelo de inversión en educación a principios del Siglo XX, y del tipo de vida urbana a través del cual se adscribían paulatinamente al modelo de vida moderno occidental. Sin embargo, hasta mediados del Siglo XX, estas clases se encontraban en situación de amplia precariedad por no disponer de los “soportes” que les permitieran reproducir fácilmente su modo de vida ni contar con estrategias familiares propias. Las clases medias, sin mayor acceso a la propiedad privada, continuaban dependiendo de redes asistenciales fundamentadas en la caridad y la filantropía, es decir que continuaban definiéndose por su relación con personas de estatuto social privilegiado.

Esta situación se modificó, aunque muy limitadamente, a partir de los años 60 con la configuración de la institución nacional de seguridad social que permitió a las clases medias, definidas por su trabajo asalariado en el sector formal de la economía, tener acceso a la “propiedad social”, de acuerdo con la acepción de Castel (1995) y Castel y Haroche (2001). La seguridad social es una institución clave para la configuración de clases medias, puesto que es el dispositivo estatal que se constituye en su “soporte” y contribuye a que las personas aflojen los lazos de dependencia de las clases dominantes. Esta característica está ligada al hecho de que, a diferencia de otras políticas de carácter asistencialista como, por ejemplo, las transferencias monetarias; la seguridad social concreta la “solidaridad orgánica” de la que hablaba Durkheim en regímenes anónimos de protección (sin referencia a personas) a los que se accede por derecho y no por cumplir con determinados requisitos de perfil de pobreza (caso bono de desarrollo).

En este contexto, las clases medias logran entrar en un proceso creciente de autodefinición por su *relación a las cosas* a través de su trabajo



que, retomando la categoría de Dumont (1977), es un requisito para la constitución de una identidad moderna occidental. Este proceso de autonomización de las clases medias fue impulsado en las décadas del 60, 70 y 80, en el contexto de las políticas de sustitución de importaciones y el *boom* petrolero, que contribuyeron a la ampliación del sector formal de la economía.

En la década de los 80 se produce una ruptura con estas políticas de seguridad social, lo que constituye un límite tanto para la consolidación de las clases medias como para su expansión. Con el viraje hacia el ajuste estructural a partir de fines de los 80, que han incluido políticas de flexibilidad laboral que reducen los trabajos asalariados estables y con acceso a la seguridad social, las clases medias entraron en un proceso de reprecarización de sus condiciones de vida. Para el 2008, en el sector formal de la economía se encuentra menos de la mitad de la población económicamente activa (46%), y menos de la cuarta parte (24%) de ésta se encuentra afiliada al IESS.

De la población nacional, solo un 13% tiene acceso a la seguridad social. De lo que antecede se puede concluir que las clases medias en Ecuador son minoritarias y se encuentran en situación de precariedad e inestabilidad proveniente de los contextos económicos y políticos.

Este artículo ha tenido el propósito de abrir algunas pistas de reflexión sobre la constitución del individualismo, la noción de autonomía y su relación con las clases medias en Ecuador. Consideramos que el trabajo que queda por hacer es todavía bastante extenso y requerirá, en el futuro, de un análisis a profundidad de la situación de la propiedad privada en el país, de un estudio más detallado sobre la seguridad social y sus beneficiarios, así como de las relaciones entre las clases medias y el acceso a la universidad, y su impacto en los mercados laborales.

Anexos

Anexo 1. Ecuador: PEA según sectores del mercado laboral, 1988-2001				
Año	Moderno	Informal	Agrícola	Doméstico
1988	50,3	38,7	5,8	5,1
1989	50,6	38,5	6,4	4,5
1990	49,0	39,3	6,4	5,2
1991	47,3	40,3	7,0	5,4
1992	47,3	41,1	6,1	5,5
1993	47,6	40,5	6,7	5,3
1994	48,7	39,4	6,5	5,4
1995	47,4	41,3	5,8	5,5
1996	49,9	39,3	5,9	4,9
1997	52,2	36,2	6,2	5,3
1998	49,4	37,4	6,5	6,7
1999	52,1	35,6	6,2	6,1
2000	46,2	40,2	7,8	5,8
2001	47,6	39,9	6,8	5,7
2003	48,1	46,7	0,3	5,0
2004	49,9	44,2	0,5	5,4
2005	46,0	48,3	0,5	5,1
2006	45,9	48,1	0,5	5,5

Fuentes: para 1988-2001, INEC, SIISE Versión 3.5  
 Para 2003-2006, Encuesta de Empleo Urbana (EEU), Banco Central del Ecuador/ FLACSO Ecuador.

Anexo 2. Ecuador: población asegurada al IESS, PEA y total, de 1978 a 2008							
Año	Población nacional	PEA	Población afiliada al Seguro General (a)	Pensionistas Seguro General (b)	Total población protegida por el IESS (a+b)	Relación población protegida IESS frente a población	Relación población afiliada al IESS frente a la PEA
1978	7.670.000	2.586.000	498.137	69.210	567.347	7,40%	19,3%
1979	7.893.000	2.660.000	526.248	77.260	603.508	7,65%	19,8%
1980	8.123.000	2.736.000	555.335	83.834	639.169	7,87%	20,3%
1981	8.361.000	2.814.000	585.397	89.527	674.924	8,07%	20,8%
1982	8.606.000	2.895.000	598.986	93.209	692.195	8,04%	20,7%
1983	8.857.000	2.978.000	587.740	97.980	685.720	7,74%	19,7%
1984	9.114.000	3.063.000	617.642	102.883	720.525	7,91%	20,2%
1985	9.377.000	3.181.000	648.460	106.452	754.912	8,05%	20,4%
1986	9.647.000	3.282.000	680.092	109.827	789.919	8,19%	20,7%
1987	9.922.000	3.376.000	712.640	111.869	824.509	8,31%	21,1%
1988	9.804.403	3.473.000	746.076	115.872	861.948	8,79%	21,5%
1989	10.039.775	3.573.000	780.393	121.723	902.116	8,99%	21,8%
1990	10.271.874	3.460.938	815.736	127.369	943.105	9,18%	23,6%
1991	10.503.491	3.589.386	826.373	134.630	961.003	9,15%	23,0%
1992	10.735.969	3.712.970	856.456	142.210	998.666	9,30%	23,1%
1993	10.965.121	3.841.202	886.634	150.609	1.037.243	9,46%	23,1%
1994	11.186.758	3.992.124	919.948	158.867	1.078.815	9,64%	23,0%
1995	11.396.692	4.140.509	1.050.502	169.892	1.220.394	10,71%	25,4%
1996	11.591.131	4.292.852	1.057.774	184.340	1.242.114	10,72%	24,6%
1997	11.772.866	4.449.263	1.067.038	193.100	1.260.138	10,70%	24,0%
1998	11.947.588	4.609.331	1.097.716	204.187	1.301.903	10,90%	23,8%

## Configuración de las clases medias en Ecuador: soportes y rupturas

1999	12.120.984	4.773.149	1.092.887	210.652	1.303.539	10,75%	22,9%
2000	12.298.745	4.939.760	1.054.483	220.785	1.275.268	10,37%	21,3%
2001	12.156.608	5.298.184	1.127.394	231.802	1.359.196	11,18%	21,3%
2002	12.411.897	5.433.763	1.157.165	240.882	1.398.047	11,26%	21,3%
2003	12.672.547	5.569.342	1.184.485	241.018	1.425.503	11,25%	21,3%
2004	12.938.670	5.704.921	1.195.569	242.223	1.437.792	11,11%	21,0%
2005	13.184.505	5.840.499	1.255.105	248.744	1.503.849	11,41%	21,5%
2006	13.435.010	5.995.072	1.347.368	253.714	1.601.082	11,92%	22,5%
2007	13.690.276	6.149.644	1.426.355	258.992	1.685.347	12,31%	23,2%
2008	13.898.409	6.304.216	1.484.859	261.512	1.746.371	12,57%	23,6%

Fuente: Estadísticas de la Subdirección Actuarial del IESS, 2009. Los datos a partir del 2006, son provisionales

## Bibliografía

- Aglietta, M. & R. Cobbaut (2003). "The 'Financialisation' of the Economy, Macroeconomic Regulation and Corporate Governance", in: COBBAUT R. & LENOBLE J. (eds), *Corporate Governance - An Institutional Approach*. London-New York: Kluwer Law International, The Hague, pp. 87-115.
- Barozet y Espinoza (2008). "¿Quiénes pertenecen a la clase media en Chile? Una aproximación metodológica", in *Ecuador Debate* N.º 74. Quito: CAAP, pp. 103-121.
- Bourdieu (1978). Entrevista con Anne-Marie Métaillé, *Les jeunes et le premier emploi*. Paris: Association des Ages, pp. 520-530. Retomado en *Questions de sociologie*, Éditions de Minuit, 1984, pp.143-154.
- Burbano de Lara, F. (2009). "Oligarquía, populismo y nación. Guayaquil en la década de los 50". Quito: FLACSO, mimeo.
- CEPAL (2007). *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.

- (2008). *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.
- Callon M., B. Latour (1997). “‘Tu ne calculeras pas!’ ou comment symétriser le don et le capital”, in *Revue du MAUSS semestrielle*, #9, 1<sup>e</sup> semestre, Paris: La Découverte, pp. 45-70.
- Castel, R. & C. Haroche (2001). *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi. Entretiens sur la construction de l'individu moderne*. Paris: Librairie Arthème Fayard.
- Castel, R. (1995). *Les transformations de la question sociale. Chronique du salariat*. Paris: Fayard.
- (1997) “Présent et généalogie du présent: une approche non évolutionniste du changement”, in *Au risque de Foucault*. Paris: Ed. du Centre Pompidou, p. 161-168.
- Cobbaut, R. (2008). “El nuevo estatuto del trabajo: financiarización de la economía y flexibilización del empleo”, en Espinosa, B. (coordinadora) (2008), *Mundos del trabajo: pluralidad y transformaciones contemporáneas*. Quito: Colección 50 años, FLACSO Ecuador.
- Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. Quito: FLACSO, Octubre 29-31, 2007.
- De la Torre, Patricia, *La Junta de Beneficencia de Guayaquil: lo privado-local en el Estado ecuatoriano*. Quito: Abya Yala.
- Dumont, L. (1977). *Homo Aequalis. Genèse et épanouissement de l'idéologie économique*. Paris: Editions Gallimard.
- Durán, Fabio (2008). *Diagnóstico del Sistema de Seguridad Social del Ecuador*. Lima: OIT.
- Espinosa, B. (2008). “Flexibilidad, trabajo y comercio justo”. Buenos Aires: CLACSO, mimeo.
- Espinosa, B. y A. Esteves. (2006). “Expectativas y estrategias laborales de los jóvenes en Quito”, en L. Martínez (ed.), *Jóvenes y mercado de trabajo en el Ecuador*. Quito: FLACSO/CEPAL/GTZ.
- Franco, R. (coord.) (2001). *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Siglo XXI/CEPAL.
- Franco, R. (2002). “La educación y la segunda generación de reformas en América latina”, *Revista Iberoamericana de educación*, N° 30.
- (2009). *Las clases medias en América Latina*. Quito: FLACSO Ecuador, mimeo.

- Goetschel, Ana María (2007). *Educación de las mujeres, maestras y esferas públicas. Quito en la primera mitad del siglo XX*, Quito: FLACSO Ecuador - Abya Yala, pp. 109-148
- (2008). “Educación y formación de las clases medias”, in *Ecuador Debate* Nro. 74. Quito: CAAP, pp. 123-135.
- Ibarra, H. (2008). “Notas sobre las clases medias ecuatorianas”, in *Ecuador Debate* Nro. 74. Quito: CAAP, pp. 37-61.
- Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS (2009). *Información de la Subdirección Actuarial*. Quito: IESS, mimeo.
- Kingman, E. (2006). *La ciudad y los otros. Quito 1860-1940*. Quito: FLACSO Ecuador - Universidad Rovira e Virgili.
- (2009). “Caridad, seguridad y policía en el largo siglo XIX”, mimeo.
- Mora Salas, M. y J. P. Pérez Sáinz (2008). “De la vulnerabilidad social al riesgo de empobrecimiento: sectores medios y transformaciones sociales en América Latina”, in *Ecuador Debate* Nro. 74. Quito: CAAP, pp. 63-89.
- Ortiz, C. (2009). “Religión, nación, institucionalización e integración en el mundo shuar: el papel de los salesianos en la época de la colonización”. Quito: FLACSO, mimeo.
- Palenzuela, P. (2009). “Trabajo e identidad social: una aproximación antropológica”. Quito: FLACSO.
- Ponce, J. (2006). The impact of a conditional cash transfer program on school enrollment: the *Bono de Desarrollo Humano* of Ecuador. Quito: FLACSO, mimeo.
- Post, D. (2010). “Sixth-grade Student Employment and Academic Achievement: SERCE results from Chile, Colombia, Ecuador, and Peru”, ponencia presentada en el congreso Comparative and International Education Society, Chicago.
- Sennett, R. (2003). *Respect. De la dignité de l’homme dans un monde d’inégalité*. París: Ed. Hachette.
- Tenti Fanfani, Emilio, “Pobreza y política social: más allá del neosostenialismo”, in Isuani, E. et al (1991). *El Estado benefactor: un paradigma en crisis*. Argentina: Miño y Dávila Editores, pp. 89-136.

- UNESCO/LLECE (2008). *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Primer reporte de los resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo*, Santiago de Chile.
- Whitman, G. (2008). “Esfero rojo, esfero azul. Impacto de las reformas educativas financiadas internacionalmente en las prácticas en el aula en el Ecuador”, en Arcos, C. & Espinosa B. (2008). *Desafíos de la educación en el Ecuador: calidad y equidad*”. Quito: FLACSO, pp. 67-153.
- Zaccaï-Reyners, N. (2006). « Respect, réciprocité et relations asymétriques.», *Esprit*, consagrado a las nuevas figuras del cuidado, n° 321.

**Páginas web consultadas:**

[www.siise.gov.ec](http://www.siise.gov.ec)

[www.inec.gov.ec](http://www.inec.gov.ec)

[www.bce.fin.ec](http://www.bce.fin.ec)

**Luchas indígenas, nación  
y esfera pública**



# Conflictos rurales, violencia y opinión pública en los años cincuenta

Hernán Ibarra<sup>1</sup>

“Olvidar el sufrimiento pasado es olvidar las fuerzas que lo provocaron”.

*Herbert Marcuse*

Los conflictos rurales que ocurrieron en la década de 1950 son todavía poco conocidos. En esa década se pueden identificar algunos tipos de conflictos que tenían su especificidad y trayectoria. En el ámbito laboral se encontraban los conflictos que ocurrían tanto en haciendas de la sierra como en haciendas bananeras e ingenios azucareros de la costa. Tenían cierta importancia los conflictos de precaristas en la cuenca del Guayas. Persistían en algunas zonas de la sierra conflictos entre haciendas y comunidades externas así como otros por recursos. La delincuencia rural se manifestaba en el cuatreroismo y adquirió cierta particularidad el bandolerismo rural en Manabí. Toda esta conflictividad era muy dispersa y emergía intermitentemente en la prensa.

Los conflictos de trabajo tenían ya una relativa institucionalización enmarcada por la legislación laboral mientras que los conflictos comunales estaban regulados por la Ley de Comunas. Todos estos conflictos se encontraban bajo la jurisdicción del Ministerio de Previsión Social.

Es importante preguntarse sobre la producción y el modo de resolución de los conflictos. Se trata de analizar cómo algunos conflictos rura-

---

1 Investigador del Centro Andino de Acción Popular (CAAP).

les que tuvieron un desenlace represivo, fueron presentados en la prensa y eventualmente otros medios impresos. De modo específico, deseo establecer cómo estos eventos se tornaron en opinión pública.

A partir de una problematización del tema de la opinión pública y la violencia, el contexto general y las coyunturas específicas, he elegido tres casos: dos conflictos en haciendas, La Merced (1953) y Guachalá (1954); y otro, entre una comunidad indígena y el Municipio de Otavalo en San Pablo del Lago en 1959<sup>2</sup>.

### **Esfera pública, opinión pública y espacio político**

Se concibe a la esfera pública como un espacio constituido en la modernidad, cuando emerge una distinción entre lo público y lo privado. Así, el aparecimiento de lugares tales como clubes, cafés, asociaciones culturales y políticas, son rasgos constitutivos de la esfera pública. Y uno de los mecanismos de expresión y constitución de la esfera pública son justamente los periódicos y revistas. La esfera pública permite el aparecimiento de la opinión pública como opiniones generales de sujetos activos y deliberantes que debaten y argumentan de modo racional sobre la política y la sociedad (Habermas, 1986). Esto es lo que ocurrió en el siglo XVIII en las sociedades europeas que veían surgir estamentos burgueses portadores de opiniones contrarias a las sociedades absolutistas.

Esta definición amplia de la esfera pública, ha sido cuestionada por considerar que no toma en cuenta a sectores de la población excluidos de la deliberación en la conformación de las sociedades modernas, puesto que los espacios de sociabilidad en los que emergen individuos deliberantes correspondían a individuos de las elites burguesas y clases medias.

---

2 Los tres conflictos que se analizan en este artículo fueron descritos brevemente por Oswaldo Albornoz en *Las luchas indígenas en el Ecuador* (1971), quien estuvo interesado en mostrar los rasgos de represión y su vínculo con Camilo Ponce como autoridad estatal. En relación a los conflictos de La Merced y Guachalá sostiene Albornoz que “el período ministerial de Camilo Ponce Enríquez, deviene en una ofensiva patronal ininterrumpida. Y esto se explica, porque con él, en el Ministerio de Gobierno y Policía, su clase, la de los latifundistas, tienen manos libres para el atropello. Y no solo sus manos sino, lo que es más, las manos de la fuerza pública, enteramente a sus órdenes.” (p.105)

Sucede que los trabajadores y las mujeres como grupos sociales, aparecen fuera de la esfera pública formalizada y tienden, en la acción social, a crear una esfera propia de actuación con sus vínculos y espacios (Fraser 1999: 149-155). Por ello, se ha propuesto la necesidad de analizar la existencia de una esfera pública plebeya, con sus propios intereses y sociabilidades, dado que existen múltiples públicos en una sociedad en la que se evidencian amplias desigualdades.

Los temas de la opinión pública son aquellos de la política y de los asuntos públicos que conciernen a toda la población. Así que la opinión pública en realidad significa muchas opiniones que se producen en lugares de discusión y encuentro de los individuos. Los temas de la opinión pública se plantean y debaten en los medios impresos y audiovisuales. Sin embargo, la estructura social condiciona la formación de la opinión pública en tanto no todos los grupos sociales tienen acceso a los medios de comunicación y tienen modos de vida diferenciados.

En una época en la que ya se hallaba consolidada la idea de la existencia de una opinión pública, Raúl Andrade sostuvo que era necesario observar el modo en el que las opiniones privadas se convertían en una opinión pública como “un conjunto de opiniones privadas aptas para expresarse en público” donde, sin embargo, predominaban los rumores que se convertían en hechos verdaderos y quedaban camuflados los intereses políticos. “El susurro malintencionado, el rumor irresponsable y escurridizo, elevados a categoría de opinión pública, han dado ciertamente frutos óptimos a sus desleales forjadores” (Andrade 1990: 57). Por eso Andrade reclamaba que los políticos y los partidos políticos se expresen directamente y confronten sus reales opiniones políticas sin camuflarlas.

En un estudio sobre la opinión pública peruana de fines del siglo XIX, se establece una distinción entre la existencia de una opinión pública moderna y otra tradicional. La opinión pública moderna sería aquella que se manifiesta en los medios impresos dominantes controlados por las elites y que se expresa en valores tradicionales y jerárquicos de un público alfabetizado que excluye a otros sectores de la población. En tanto que la opinión pública tradicional sería aquella que se forma en los poblados y zonas rurales con sus espacios propios de sociabilidad, rituales y calendarios festivos (Jacobsen, 2007). Sin embargo, estas opiniones públicas no

se encuentran totalmente separadas puesto que tienen vínculos y superposiciones.

El espacio político es todo el conjunto de posiciones e instituciones públicas y privadas a través de las cuales se expresan los actores políticos. Un espacio de esta índole está constituido por ideologías políticas e intereses que se expresan en conflictos y contiendas políticas. En tanto que en este espacio se definen los polos de la acción política, se expresa una opinión pública que puede tener algún grado de desarrollo e influencia. ¿Pero qué implicaba una opinión pública en una sociedad con amplias capas de la población no alfabetizadas? Vale decir, una población que alejada de la letra impresa forma sus opiniones en otros círculos más conectados a la vida cotidiana y el mundo del trabajo.

La prensa y los medios impresos se insertan en un espacio político. Este espacio no surge específicamente de los medios, aunque es construido y modificado por ellos. Asimismo, hay una historia propia de los medios impresos. Éstos tienen una trayectoria de ubicación ante el espacio político. Los periodistas y los propietarios de los medios tienen acceso a la información que proviene del Estado, la sociedad y los actores políticos. Se encuentran en un lugar privilegiado para decidir lo que se difunde o no, pueden dar más visibilidad a unos hechos que a otros. Y esto depende también del enfoque y la posición que está adoptando el medio frente a un público lector y los actores.

### **Algunos rasgos de los medios impresos**

A mediados del siglo XX, existían en Quito varios periódicos de circulación diaria producidos desde empresas periodísticas que pueden llamarse prensa comercial, porque su financiamiento provenía de la venta de espacios publicitarios. *El Comercio* situado en una perspectiva liberal, era el periódico dominante que imponía un modo de tratamiento de la información y la escena política. Fundado en 1906 corresponde a lo que se denomina diarios de elite, caracterizados por un manejo familiar y vertical cuyos valores y posiciones políticas son interiorizados por los periodistas que trabajan para el medio (Peralta, 2000: 26). Manifestó su clara pre-

ferencia por Galo Plaza y su oposición al velasquismo y Concentración de Fuerzas Populares CFP. Como una opción diferente estaba el diario *El Sol* que entre 1951 y 1954 intentó ser un contrapeso a *El Comercio*. Representando una corriente de centro (liberal-socialista), *El Sol* fracasó como empresa periodística y le sucedió *Diario del Ecuador*, entre 1956 y 1962, que tampoco pudo cuestionar a *El Comercio*. Deben incluirse, además, los periódicos guayaquileños *El Universo*, *El Telégrafo* y *La Nación* con circulación restringida en Quito.

La prensa, con expresa vinculación político partidaria, mostraba un panorama signado por el colapso de los periódicos conservadores *Patria* y *El Debate* que habían dejado de publicarse en 1949. Mientras que el periódico liberal *El Día* dejó de salir en 1953. En este terreno, *La Tierra* y *Combate* eran dos periódicos claramente identificados con actores políticos de izquierda y derecha, respectivamente.

El Partido Socialista editó el diario *La Tierra* en su segunda época entre 1945 y 1958 en Quito. Estaba centrado en informar sobre las acciones partidarias, la opinión ante los acontecimientos políticos y la difusión doctrinal. La orientación circunstancial del periódico dependía de quien ejercía la dirección del partido. Su formato era tradicional, con pocas páginas y débil uso de la imagen gráfica.

El diario *Combate* fue un periódico publicado desde 1953 por ARNE (Acción Revolucionaria Nacionalista Ecuatoriana). Era un medio de prensa orientado a publicitar a las acciones de ese movimiento político de derecha que apoyaba al gobierno de Velasco Ibarra. ARNE, fundado en 1942, planteaba una ideología nacionalista beligerante con un fundamento católico y se identificaba con el régimen de Franco en España. Acogió con entusiasmo la reforma agraria boliviana, puesto que se hermanaba con Falange Socialista Boliviana, un partido aliado al Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). Su actitud beligerante con la prensa “grande” se expresaba en su denominación de “prensa amarilla” a *El Comercio* y *El Sol*. Para *Combate*, Benjamín Carrión, en su papel de senador funcional por la prensa, no era más que un representante de esa “prensa amarilla”. Precisamente a mediados de 1953, ARNE propuso una ley de prensa que criticaba la crónica roja y el mercantilismo de la prensa.

El Partido Comunista poseía *El Pueblo*, un semanario publicado con regularidad desde la década de 1950. Combinaba la difusión doctrinaria con informaciones de tipo laboral y una sección internacional dedicada a exaltar la evolución de los regímenes de Europa del Este, especialmente los avances de la Unión Soviética y, secundariamente, de China. También apareció de manera irregular en 1954 el periódico satírico *Don Pepe*. Este fue producido por militantes del Partido Comunista que estaban inconformes con su prensa partidista. Su primer número fue incautado por el gobierno de Velasco Ibarra y encarcelado Mentor Mera, su editor.

Una revista de amplio impacto fue el semanario *La Calle* (1957-1974) que, a diferencia de épocas anteriores, cuando las publicaciones políticas periódicas eran extremadamente efímeras y ocasionales, adquirió una mayor regularidad en su publicación y circulación. El primer número de *La Calle*, apareció el 5 de marzo de 1957, a seis meses del comienzo de la gestión de Camilo Ponce como Presidente de la República. Proclamó en sus primeros números un tiraje de 7000 ejemplares y después de 11000 a fines de 1957. Su impacto, además, se incrementó por la circulación nacional. La revista comenzó definiendo un espacio político de centro que privilegiaba las figuras de tipo liberal. Oscilaba en su autodefinición como publicación de centro izquierda o de izquierda: a veces el liberalismo fue definido como izquierda o cabeza de la izquierda. La tendencia general de la revista era anticonservadora. Uno de los adversarios en la derecha, fue ARNE, definido como “fascismo criollo”. Otro adversario fue CFP y Guevara Moreno. También se realizaba una constante crítica al Partido Comunista aunque algunos de sus colaboradores pertenecían a ese partido.

Los diarios publicados en Quito tenían un tiraje total de 20 000 ejemplares, es decir 1 por cada 10 habitantes (Linke, 1954: 40). En la década de 1950 se realizó el primer censo moderno de población en el Ecuador. Éste estableció que un 71% de la población tenía residencia rural y había un 43% de analfabetismo. En este ambiente cabe suponer el débil alcance de los medios impresos en la población rural.

El tiraje y circulación de los medios directamente vinculados a la izquierda no puede ser precisado. Sin embargo, en varias ocasiones se expresó en las mismas páginas de *El Pueblo* que había serios problemas de

circulación ya que los ejemplares se quedaban en las casas o los locales partidarios puesto que los militantes y los organismos del partido no cumplían con sus tareas de difusión asignadas<sup>3</sup>. Se suponía que este periódico servía, sobre todo, para ser un vínculo los militantes y los sectores populares.

En la prensa comercial, los conflictos rurales aparecían de modo ocasional en las páginas interiores junto a crímenes y accidentes de tránsito, un conjunto de noticias de origen judicial que podrían ser concebidas como “crónica roja”. Cuando estos conflictos tomaban notoriedad se les asignaba un mayor espacio, aunque sin abandonar las páginas interiores. Al adquirir cierta importancia, se comentaban en la página editorial y con ocasionales caricaturas.

Se debe precisar que en los años cincuenta, las páginas dedicadas a la agricultura en la prensa comercial estaban dedicadas a difundir las tecnologías mecánicas y los paquetes agroquímicos. También se divulgaban nuevos métodos de cultivo y, muy raramente, temas de tipo laboral y social vinculados al agro. Existía la intención manifiesta de impulsar la modernización de la agricultura.

Una cuestión que está planteada en la época, es la relación entre el Estado y los medios impresos. Estos nexos están dados por la publicidad o por las relaciones con figuras políticas o tendencias políticas. Más allá de esos vínculos concretos se encuentran concepciones y modos de exponer los acontecimientos de tipo conflictivo, que recurren primordialmente a información originada en las instituciones represivas y administrativas del Estado (policía, aparato judicial, ministerios). Por tanto, puede decirse que la perspectiva estatal predominaba en las fuentes de información y la construcción de opiniones. Este hecho contradice el discurso de las empresas periodísticas y los periodistas en relación a su autonomía como empresas y profesión. En aquel tiempo, los empresarios y los profesionales de la prensa se encontraban confundidos en la misma imagen. Esto permitía el dominio de los propietarios de las empresas que se autodefinían a sí mismos como periodistas. De hecho, esto era evidente en la influencia de los propietarios de los diarios en la Unión Nacional de Periodistas.

---

3 “Periódicos que quedan sin venderse”, *El Pueblo*, 22 de mayo de 1954, p.2.

Cuando se revisan los datos publicados por los periódicos, se advierte que la información se encuentra predominantemente extractada de la documentación que dejan los acontecimientos cuando se han transformado en causas penales. Son los modos en que se reúne la información judicial lo que determina la presentación de las noticias de prensa. Se trata entonces del “descubrimiento jurídico de la verdad” (Foucault, 1999: 204). El interrogatorio que se hace a los implicados en los eventos produce una versión de tipo testimonial que trata de llegar a la revelación de la verdad. Con el interrogatorio, los eventos adquieren un tiempo presente. Pero se trata de una definición de la verdad que emerge en condiciones de amplia desigualdad para las víctimas puesto que sus declaraciones son tomadas en las dependencias policiales a donde llegan desde las cárceles o lugares de reclusión en los que están detenidos, algo que aparece en la prensa como natural. El conocimiento de los conflictos está, entonces, inscrito en una trama de poder que configura la producción de la verdad.

La Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE) y la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI) fundadas en 1944, operaban como redes de proyección pública. Actuaban como foros que incidían en la esfera pública y producían opiniones subordinadas. Sus funciones de articulación de la acción colectiva del mundo del trabajo y el mundo indígena se expresaban en la elaboración y difusión de sus visiones del conflicto, que aparecían débilmente reseñadas en los periódicos comerciales<sup>4</sup>. Los boletines de prensa enviados a los medios, situando posiciones y una versión de los acontecimientos, eran su forma de intervención. Estas versiones emergían de modo fragmentario como una constancia de un tipo de opinión recogida parcialmente por los periódicos. También se estilaba ocasionalmente que los involucrados en conflictos laborales y rurales visiten los locales de los periódicos para dar a conocer sus problemas.

---

4 La definición de ventriloquia política se relaciona con la producción de imágenes de los indígenas y una representación que habla a nombre de ellos ante los aparatos estatales, creando un lenguaje específico a fines del siglo XIX (Guerrero 1994: 240-242). Haría falta una documentación particular para saber si estas imágenes eran elaboradas en los gremios influidos por la izquierda. Además, establecer objetivamente el rol de los militantes de izquierda como intervenciones diferenciadas de lo que constituía la tradición de los vínculos de indígenas con tinterillos.



En la década de 1950 existían más de 10 emisoras de radio en Quito. Su modo de funcionamiento daba lugar a una oralidad secundaria, puesto que, en términos de información, dependían de la lectura de la prensa. En radio, la oralidad secundaria implica el uso de textos escritos como referente principal para transmitir un noticiero radial o una radio-teatralización. Esos textos, obviamente, sufren una transformación: son utilizados discrecionalmente por libretistas y locutores, quienes realizan adaptaciones, simplificaciones o traducciones. Era común la lectura de noticias de prensa o la narración, en los espacios de radioteatro, de libretos elaborados a partir de cuentos o novelas de literatura universal (Ibarra y Novillo, 2008). Benjamín Carrión, por ejemplo, sentía vergüenza que “nos hace salir los colores a la cara” por una alta población no alfabetizada, lo que hacía necesario recurrir a la radio con programas “en los que se incluya la información sana de los sucesos más importantes del país; se haga conocer las vibraciones de la opinión pública, en forma absolutamente imparcial, leyendo las columnas editoriales de los diarios serios; se difundan conocimientos útiles para el hogar y el campo; instrucciones sanitarias para la defensa del capital humano nacional; estímulos educativos para todos los niños de la patria” (1957: 159-160). Esta era una perspectiva ilustrada del uso de la radio que plantea claramente la dependencia de los medios impresos. La sensación de instantaneidad del mensaje radial hacía perder de vista aquella conexión entre palabra y texto escrito.

### **Institucionalización de los conflictos y violencia**

A mediados del siglo XX, se encontraba en marcha una relativa institucionalización de los conflictos de trabajo con regulaciones legales que establecían el alcance y el ejercicio de los derechos laborales. Asimismo, la Ley de comunas tenía establecidos, desde 1937, mecanismos de tratamiento de los conflictos entre haciendas y comunidades, la obtención de personería jurídica y una ubicación subordinada en la división político administrativa del Estado.

La cuestión de la universalidad de la ley y su particularidad, puede ejemplificarse con la legislación laboral. Esta legislación era una manera

de institucionalización del mundo del trabajo, desde la perspectiva de la conformación de derechos sociales para la población trabajadora. Se configuraba, así, una dimensión de la ciudadanía social con derechos colectivos y una institucionalidad.

Los derechos laborales son individuales y colectivos en términos de su realización. Habían sido asumidos como una importante conquista del sindicalismo y la izquierda a fines de los años treinta. El Código del Trabajo expedido en 1938, incluyó un capítulo entero dedicado al trabajo agrícola en el que constaban sus diversas modalidades que no necesariamente eran relaciones plenamente salariales. Allí estaban claramente definidas relaciones laborales como el huasipungo, la yanapa, la ayuda y la aparcería como modalidades de trabajo que predominaban en las haciendas serranas. Este hecho de que la legislación laboral haya introducido disposiciones específicas sobre estos trabajadores rurales, traza el modo en el cual una forma de regulación legal se adaptaba a las formas concretas de trabajo. Se formulaba de modo implícito que los derechos de organización y huelga eran generales para todos los trabajadores, independientemente de su anclaje en relaciones de trabajo específicas. En teoría, los trabajadores rurales tenían estos derechos también, pero solo eran factibles a partir de una capacidad de negociación individual y colectiva. Por otra parte, la institucionalidad del Estado daba potestades de intervención a subinspectores de trabajo agrícola como funcionarios con autoridad que podían intervenir en litigios y reclamaciones laborales (Jaramillo Pérez, 1954: 76-85).

El huasipungo estaba definido en la ley como la posesión de un lote de tierra y una remuneración salarial. Adicionalmente se estipulaba el acceso a recursos tales como leña y agua. Las jornadas de trabajo no podían ser mayores a cuatro días a la semana. Asimismo, la huasacamía, como la obligación rotativa de servir en la casa de la hacienda, debía ser remunerada a cada miembro de la familia que desempeñara esa obligación. Se obligaba a mantener el *statu quo* de la posesión de los huasipungueros en cuanto a la extensión del lote de tierra. Sin embargo, se establecía la terminación de la relación laboral mediante el despido y el desahucio.

Para las relaciones que se construían con campesinos externos a las haciendas que lo hacían mediante la llamada yanapa —consistente en un

intercambio de jornadas de trabajo por el acceso a recursos (pastos, agua y leña)—, también se establecía una regulación que obligaba a un contrato escrito, incluso entre haciendas y comunidades. Este punto es complementario a la Ley de comunas que establecía la posibilidad de solicitar expropiaciones de tierras a favor de las comunas.

Asimismo, la aparcería o el trabajo al partir, también quedó establecida con la obligación de reparto equitativo entre trabajo producido en un lote de tierra por un partidario y el propietario.

Este modo de institucionalizar las relaciones de trabajo rurales presentaba, por una parte, la inserción de normas generales relativas a los derechos de organización y huelga como fundamentos del derecho laboral aplicables a todos los trabajadores y, por otra, las modalidades específicas de trabajo rural que tenían sus rasgos particulares.

Existían dos maneras de gestión de los conflictos laborales en las haciendas: una tradicional con la intervención de tinterillos y autoridades locales; y, la nueva que había surgido desde los años veinte con los abogados y militantes de izquierda que buscaban implantar un modelo sindical.

La FEI fue fundada en 1944 como una culminación del trabajo organizativo del Partido Comunista iniciado en los años treinta (Prieto, 1978; Becker, 2008). Pero en la Constitución de 1946 fue suprimida la representación funcional de los campesinos en el senado lo que determinó que Ricardo Paredes, como senador funcional de los indígenas, pierda esa representación.

En la década de 1950 se retiraron Ricardo Paredes y Dolores Cacuango, las figuras históricas de la FEI. Esto estuvo vinculado al ascenso de Pedro Saad a la dirección del Partido Comunista en 1952. Modesto Rivera ejerció como Secretario General de la FEI desde 1948, cuando fue nombrado en un Congreso de la organización. Era un músico de la Sinfónica Nacional que también creó un gremio de los músicos. Permaneció como dirigente hasta comienzos de la década de 1960.

Casi diez años más tarde de la vigencia del Código del Trabajo se legalizaron los primeros sindicatos de huasipungueros en 1947. Aunque no se dispone de una serie completa, se registraron 23 conflictos laborales rurales entre 1951 y 1952. El número de conflictos en haciendas de la sierra se duplicó a comienzos de la década de 1960 (Guerrero, 1983: 118). Esto

correspondía al desarrollo de una propuesta sindical conducida mayoritariamente por la FEI.

Hacia los años cincuenta se hallaban en un papel declinante los conflictos entre haciendas y comunidades. Su período de mayor intensidad fue la década del cuarenta que coincidió con la primera oleada de legalización de comunas (Ibarra, 2004).

El uso de la violencia patronal y estatal en los conflictos de trabajo en las haciendas evidencia cómo se procede a restablecer el orden que ha sido alterado. Existe un vínculo entre violencia, poder y autoridad. Es necesario distinguir violencia y poder en cuanto quien está en una posición subordinada puede elegir un modo proactivo de respuesta ante un agravio. Mientras que quien tiene poder posee capacidad de coerción. En la hacienda se trata de relaciones de poder y autoridad que están teñidas de la dominación étnica. Por eso, las relaciones de poder coercitivo pueden recurrir al castigo. La violencia sirve para doblegar la resistencia del opositor y aniquilar la beligerancia. Estas formas de violencia ocurren en espacios que tienen rasgos privados, pero que tienen una regulación pública desde la perspectiva de la vigencia formal de derechos laborales y ciudadanos. El esquema de autoridad patronal se encuentra cuestionado por el lado del enfrentamiento a los mayordomos y administradores por parte de los indígenas. Los trabajadores asumen el riesgo de enfrentarse a los representantes del poder patronal en la hacienda. Sus agravios se han transformado en ira y deseo de cambiar la situación. El uso de la represión física se convierte en un despliegue de fuerza para doblegar la resistencia.

La sublevación o rebelión es un acto de protesta que busca obtener alguna demanda o reivindicar la solución de un problema identificado por todo el grupo implicado. Son eventos de confrontación colectiva beligerante que desafían a los personajes que simbolizan la injusticia. Hay una situación de ventaja para los hacendados: pueden recurrir a la represión puesto que están en una posición dominante.

Precisamente, la policía ejerce los actos de represión. Pero, ¿qué ha determinado su intervención? Está justificada, desde el poder, una facultad de intervención proveniente del Código de Policía y la legislación penal. Se presume, en estas intervenciones policiales, que los indígenas han cometido “rebelión”.

Desde los años cuarenta se venía modernizando al aparato policial y, en 1951, se denominó Policía Civil Nacional con una cobertura del territorio nacional. En 1949 el gobierno de Galo Plaza reorganizó el Cuerpo de Policía Rural y su intervención se desarrolló preferentemente en la región costeña. La policía rural tenía funciones específicas: combatir la delincuencia rural y el abigeato.

Un antiguo manual de procedimientos de la policía fundamentaba sus acciones en las definiciones legales de rebelión y motines contenidas en el Código Penal y el Código de Policía. Una rebelión se definía como ataques y resistencias con “violencia y amenazas a los depositarios o agentes de la fuerza pública y a los empleados públicos (...)”. Los motines eran comprendidos tan ampliamente como los actos resultantes de discursos pronunciados en público que condujeran a alguna infracción (Iturralde, 1937: 108 y 97-98).

Las instrucciones que recibían los policías estipulaban que solo debían usar las armas “en casos muy justificados de defensa de su propia vida o para reprimir los tumultos populares solo en circunstancias muy graves.” Asimismo, “Cuando el empleado de Policía sea atacado de hecho, sea a golpes, con piedras o con armas, está obligado a defenderse usando de la mayor cordura, sin que le sea permitido usar las armas sino en casos extremos y muy justificados en que corra riesgo inminente su vida.” (Iturralde, 1937: 26). De acuerdo al Código del Trabajo, la intervención de la policía estaba para garantizar los derechos de los trabajadores y patronos, de modo que estaba prohibida la entrada a los lugares de trabajo “a los agitadores o trabajadores rompe-huelgas” (Jaramillo Pérez, 1954: 121).

Cuando se concibe al Estado como monopolio de la coacción física legítima esto implica que el poder estatal goza de legitimidad y los dominados han aceptado la dominación (Weber 1977 II: 1056). Pero no se puede pasar por alto las circunstancias concretas de las intervenciones policiales que corresponden a un conjunto de concepciones interiorizadas en los aparatos de control y represión; y, a las condiciones políticas de mayor o menor tolerancia a la acción colectiva que determinan un papel al control policial represivo (Della Porta, 1999).

Se considera que la transición de la intervención del ejército hacia la policía en el control de la protesta social es un signo que corresponde a

una declinación de la acción colectiva violenta. En la evolución histórica de las políticas de control del orden interno en los Estados nacionales europeos, existió una tendencia a que el orden interno fuera encargado a fuerzas policiales y no al ejército. Esto alude a que los niveles de organización de las fuerzas de represión estatal frente a la acción colectiva de los trabajadores fuera descansando, cada vez más, en la policía desde fines del siglo XIX, lo que coincidió también con el desarrollo de los mecanismos de institucionalización de los conflictos laborales. (Mann, 1997: 527). En el Ecuador, la intervención de la policía en el control de la protesta rural era ya predominante desde los años treinta. Se trata del despliegue de una violencia instrumental que permite restablecer el orden y las jerarquías que han sido alteradas por las iniciativas de confrontación desde los campesinos. Es un tipo de represión que coexiste con mecanismos de integración y negociación de los conflictos.

A comienzos de 1953, el gobierno de Velasco Ibarra dio un giro a la derecha al nombrar a Camilo Ponce como Ministro de gobierno. La conducción de Ponce se caracterizó por el autoritarismo y los conflictos de La Merced y Guachalá ocurrieron cuando él fue Ministro. El hecho de que un miembro prominente de las elites terratenientes estuviera a cargo de un aparato que, entre sus atribuciones, ejercía el control y la represión, plantea una circunstancia en la que se produjeron salidas represivas en lugar de la negociación en algunos conflictos rurales.

En 1953, un tema de opinión pública claramente explicitado, era el que provenía del enfrentamiento de Velasco Ibarra con la prensa. Primero, ocurrió la clausura del diario *La Nación* de Guayaquil. Este periódico, propiedad de Simón Cañarte, un exportador bananero, estaba vinculado políticamente a la CFP. La clausura duró algunos meses y dio lugar a una polémica sobre la libertad de prensa (Norris 2004 II: 147-148). En noviembre del mismo año, también fue clausurado *El Comercio* por haberse negado a publicar un comunicado del Ministerio de Defensa. La clausura fue levantada a fines de diciembre. (2004: 160-162).

¿En qué condiciones se produjeron las intervenciones represivas en los años cincuenta? La descripción y análisis de los casos de las haciendas La Merced y Guachalá, así como de San Pablo del Lago, requieren considerar la dinámica de cada uno de estos conflictos. Para ello, se los describe

de acuerdo a cómo estos acontecimientos se presentaron en la prensa. Se trata de observar cómo se fue produciendo la información y los juicios expresados en los editoriales y las columnas de opinión. Los criterios editoriales de los diarios están constituidas por interpretaciones de los acontecimientos, juicios y valoraciones que conducen a ofrecer prescripciones. Todo esto puede mostrar cómo la opinión editorial configura los discursos públicos de las elites y de las distintas tendencias políticas.

### **La trama de un conflicto sindical: La Merced (1953)**

Los acontecimientos que ocurrieron en la hacienda La Merced muestran una trama en la que estaban presentes los clásicos actores del poder local gamonal junto a una intervención de tipo sindical conducida por la FEI. Esta propiedad situada en la parroquia Pintag se encontraba muy vinculada con Quito como su mercado y su propietario era Rodolfo Donoso. El Teniente Político de Pintag (Raúl Muñoz) era hijo del mayordomo de la hacienda (Álvaro Muñoz).

El conflicto tuvo, como su antecedente, un pliego de peticiones que habían presentado los campesinos el 21 de abril de 1953; y que, devino en un acta transaccional. Las demandas principales fueron la estabilidad en los huasipungos y mejor trato por parte del mayordomo. Se había formado un sindicato y el patrono procedió a despedir a los dirigentes. El 3 de junio se firmó un acta de convenio entre el patrono y los trabajadores donde el patrono aceptaba algunas peticiones. Como seguía una situación tensa en la hacienda, el Director del Trabajo les habría dicho a los trabajadores que paralicen las labores. Sin embargo, el ambiente era de interrupción de actividades, lo que obligó a la administración de la hacienda a contratar trabajadores externos.

De acuerdo con un relato testimonial recogido muchos años después, uno de los escenarios de incidentes cotidianos era la quesera de la hacienda donde ocurrían enfrentamientos entre los empleados y los trabajadores indígenas (Sosa, 1996: 300-301).

Los hechos de violencia que acaecieron ese 6 de agosto se desencadenaron por la negativa de dar a las mujeres de los huasipungueros la “ra-

ción” de papas en la cosecha. Eso ocasionó la protesta de sus maridos. En el lugar donde se realizaba la cosecha, los trabajadores se enfrentaron al mayordomo y lo golpearon. Uno de los motivos que se encontraba presente era también que el mayordomo y sus ayudantes habían violado a algunas mujeres de los huasipungueros (1996: 302). Luego llegaron a la hacienda el cura y el teniente político de Pintag junto con un policía con la intención de proteger a los propietarios. Se esperaba, sobre todo, que el cura tenga la capacidad de apaciguar a los trabajadores.

Por la tarde prosiguieron los incidentes, cuando Ernesto Cordovez, cuñado del propietario, disparó un revolver ocasionando la muerte de dos peones y dejando a otros heridos, uno de ellos, el cura de Pintag que estuvo presente en la hacienda con la idea de pacificar. También hubo disparos de un policía y del patrono Rodolfo Donoso. Posteriormente, llegó desde Quito un contingente de policía y se llevó detenidos a más de 10 trabajadores.

El modo en que se construyó la noticia de Pintag muestra la dificultad de la prensa por elaborar una versión de los hechos, puesto que era evidente que los patronos habían usado armas de fuego. Un reportero de *El Comercio* se dirigió a la hacienda para obtener información de los acontecimientos. La noticia que se publicó inicialmente provino de los voces policiales que estaban presentes en el sitio. Al día siguiente, se transmitió información tomada del parte policial. En los días posteriores se transcribieron literalmente declaraciones rendidas ante la autoridad “libre y voluntariamente” como se estila en los procesos judiciales. En una nota aclaratoria de la redacción se afirmaba: “En este asunto seguiremos ateniéndonos exclusivamente a informaciones oficiales y a las piezas del sumario”<sup>5</sup>. Los trabajadores apresados fueron maltratados en las dependencias policiales. Un trabajador de la época recordó, años más tarde, esa agresión: “íbamos al calabozo y en el patio un grupo de policías hacían una calle de honor por la que pasamos siendo estropeados salvajemente”<sup>6</sup>.

Los heridos fueron trasladados a los calabozos de la Intendencia de Policía. También estaban presas algunas mujeres que no pudieron ser puestas en la cárcel correspondiente porque estaba llena.

5 “Hechos de sangre ocurrieron en la hacienda la Merced, Pintag”, *El Comercio*, 7 de agosto 1953, p. 13.

6 Testimonio de José Pedro Simba citado en Sosa (1996: 309)



En una declaración de Zoila Rosa Cachumba, quien se desempeñaba como ordeñadora y era madre de uno de los fallecidos, al relatar su visión de los incidentes, mencionó que los motivos estaban dados por la negativa patronal a permitirles el pastoreo de animales propios en la hacienda.

“En todos nuestros reclamos lo hacíamos con ruegos y súplicas manifestándole que el debía ser como nuestro padre y no portarse mal con nosotros, dejándose llevar por los chismes del mayordomo de la hacienda Álvaro Muñoz. (...) antes de los incidentes (...) los cabecillas y más peones de la hacienda concurrimos donde el compañero Modesto Rivera quien vive por San Blas y es el que nos daba los consejos y la forma como debíamos hacer nuestros reclamos”<sup>7</sup>.

Esto sugiere que los intermediarios en la administración de la hacienda eran quienes ejercían la opresión según los trabajadores. Por eso, definió a su patrono como “nuestro padre”. Además, se reclamaban los derechos de los huasipungueros al pastoreo de su ganado.

Luis Benavides –un talabartero de Pintag– fue acusado de ser el cabecilla del levantamiento. Él tenía contactos con el abogado Euclides Ramón a quien le llevaba clientes. Intervino anteriormente, por su amistad, con algunos huasipungueros. Por sus servicios, los indígenas le daban regalos. Pero negó tener vínculos con Modesto Rivera de la FEI. Rechazó que él actuara como tinterillo y afirmó que “no es mi profesión la de quishca, sino que solo intervengo cuando se trata de amigos o conocidos.” El había contribuido antes en defensa de un peón que fue agredido por un empleado de la quesera de la hacienda y que por eso los peones de la hacienda pagaban sus intervenciones con “unos poquitos de habas, mellocos, ocas. Al momento de hacerme los regalos pedían mi opinión sobre el éxito de la demanda que habían planteado”<sup>8</sup>. Este contacto cotidiano con los peones es el que le había relacionado con el abogado Euclides Ramón en Quito. Era el vínculo entre un tinterillo pueblerino y un abogado de la ciudad.

---

7 “Los disturbios en la hacienda La Merced dejaron saldo de 2 muertos y 14 heridos”, *El Comercio*, 8 de agosto de 1953, p. 16.

8 “Cura de Pintag y tres sindicatos por los sucesos de La Merced rinden declaración”, *El Comercio*, 9 de septiembre de 1953, p. 19.

Se trataba de una acumulación de agravios que aparecen relatados unánimemente por los indígenas apresados, señalando al mayordomo como responsable principal. El patrón aparece en segundo plano, aunque también con una conducta contraria a los peones de la hacienda.

Celio Santacruz, el párroco de Pintag, había mediado a pedido del propietario. Él estuvo en la hacienda meses antes del conflicto para dar una misa y la comunión a los indígenas. Consideraba que los peones eran buenos porque él les había confesado. Sabía que iba a producirse un levantamiento por rumores que escuchó en el pueblo y él ya tenía experiencia en pacificaciones, puesto que había intervenido en los conflictos de Panyatug y Padrehuasi en Cotopaxi. Fue herido en el muslo cuando se produjo un encuentro entre Cordovez y los peones. En la declaración de uno de los peones, el cura fue herido por el patrón al errar un disparo que era dirigido a una mujer. Esto ocurrió cuando Cordovez disparó su revólver y causó la muerte de dos peones. Pero el cura no mencionó quién le hirió. Estas declaraciones las hizo en el Hospital Eugenio Espejo y sostuvo que, cuando llegó el mayor contingente de policía por la noche, esperaban un ataque a la casa de hacienda. El cura pensaba que el trato del patrono con los trabajadores era bueno, pero sostuvo que “los indios por su propia cuenta [no eran] los autores sino que, por lo bajo entiendo hay personas interesadas que les han azuzado y conducido hasta los hechos de sangre que ya todos conocemos.”

El dueño de la hacienda, en sus declaraciones, afirmó que, desde que surgió el conflicto laboral, había pocos trabajadores laborando y se necesitó traer peones de otros lugares. Esto quiere decir que ocurría algo parecido a una huelga aunque pendía la amenaza del despido a los dirigentes de los peones. Era, por tanto, un estado de tensión que empezó con el pliego de peticiones y su negociación. Finalmente, en lo que más habían insistido los peones en la negociación, era su deseo de que se vaya el mayordomo, obtener indemnizaciones por los años de trabajo y volverse propietarios de los terrenos. Donoso planteó confusamente cómo se produjeron los incidentes y, sobre todo, negó haber disparado a los peones fallecidos como afirmaron los huasipungueros cuando rindieron declaraciones después de ser apresados<sup>9</sup>. Según él, los causantes

---

9 “Otra víctima de disturbios en la hacienda La Merced falleció”, *El Comercio*, 12 de agosto de 1953, p. 16.

del problema fueron el abogado de los indios, el tinterillo y el dirigente de la FEI.

El punto de vista patronal se reafirmó en un comunicado pagado. Para el hacendado, las relaciones laborales habían sido normales, pero fueron alteradas por la intervención de Modesto Rivera, el dirigente de la FEI, quien sería el “soliviantador” puesto que los indígenas habían “guardado armonía”. La cuestión central para él era la presencia de agitadores: “la tolerancia con los agitadores ha dado como consecuencia que ya sea insupportable el problema social, sobre todo para la agricultura, que encuentra esta resistencia funesta que detiene su progreso”<sup>10</sup>.

En respaldo al patrono, apareció un remitido pagado de los “pobladores y agricultores” de Pintag. Aseguraban que las relaciones entre el patrono y los trabajadores eran buenas, pero que éstas fueron alteradas por la intervención de la FEI. También apoyaban al mayordomo y evocaron la intervención del cura de Pintag que había ido a impedir la violencia. Hacían una referencia al periódico *El Pueblo* y a “la perfidia de rusófilos sin escrúpulos” que querían una dictadura<sup>11</sup>. Y se temía que también esos hechos de violencia se repliquen en otros lugares.

Según la FEI, el patrono incumplió con lo que se había establecido en el acta transaccional y que, además, notificó el desahucio a cinco dirigentes del sindicato que se había constituido en la hacienda. Esto era lo que desató los incidentes<sup>12</sup>. En una carta dirigida al director de *El Sol*, la FEI señaló que, luego de que hubo una transacción, el patrono la incumplió y argumentaron que el mismo Director del Trabajo les había dicho que paralicen las labores. La legitimidad de las acciones, de hecho, estaba entonces sustentada en la sugerencia de una autoridad del trabajo. La FEI pidió que una Comisión del Senado vaya a la hacienda y realice una investigación sobre los acontecimientos<sup>13</sup>.

---

10 “Mi explicación ante los trágicos sucesos de la hacienda ‘La Merced’”, *El Sol*, 9 de agosto de 1953, p. 1 y 13.

11 “Respaldo de los moradores y agricultores de Pintag al señor Rodolfo Donoso”, *El Comercio*, 25 de agosto de 1953, p. 1 y 13.

12 “Los acontecimientos de La Merced”, *El Sol*, 10 de agosto de 1953, p. 28.

13 Pídesese que el Senado designe comisión que investigue los sucesos del fundo “La Merced”, *El Sol*, 19 de agosto de 1953, p. 10.

Modesto Rivera, el dirigente máximo de la FEI, fue apresado cuando se presentó a declarar por los sucesos de La Merced. Fue acusado de instigador de los acontecimientos. El día de los sucesos, recibió la visita de cuatro huasipungueros que denunciaban que la mujer de uno de ellos había sido golpeada por el mayordomo. Modesto Rivera en sus declaraciones había dicho “que le extraña en sobremanera a él en particular y a la opinión pública, que quienes asesinaron a los indígenas en la hacienda La Merced no se encuentren en la cárcel purgando su delito”<sup>14</sup>. Una noticia sobre el apresamiento de Rivera publicada en *Combate*, sugirió su responsabilidad en los acontecimientos<sup>15</sup>.

En un comunicado de la CTE sobre los sucesos de La Merced, se afirmó que Modesto Rivera había colaborado en la solución de conflictos laborales puesto que las autoridades del trabajo y los patronos lo conocen “como un sincero y capaz dirigente que ha contribuido positivamente al arreglo de muchos conflictos de trabajo”<sup>16</sup>.

El patrono pidió el visto bueno para despedir a 21 trabajadores. Estos se hallaban presos en la cárcel municipal y el Penal García Moreno. Recibieron la visita de delegados campesinos de otros lugares del país para darles su apoyo<sup>17</sup>.

Una Asamblea de trabajadores y delegados de los sindicatos indígenas de Cayambe se reunió a fines de agosto para solidarizarse con los campesinos de La Merced y también para protestar por la prisión de Modesto Rivera. Emergía una forma de difusión y solidaridad con el conflicto. También estuvo presente Pedro Saad, Senador funcional por los trabajadores de la Costa<sup>18</sup>.

Un acontecimiento internacional de mucha trascendencia aparecía en esos días. A comienzos de agosto de 1953 se expedía la Ley de Reforma

---

14 “Dirigente de Federación de Indios guarda prisión acusado de instigar levantamiento en Hda. La Merced”, *El Sol*, 21 de agosto de 1953, p. 10.

15 *Combate*, 21 de agosto de 1953, p. 3 y 10.

16 “CTE hace llamamiento a favor de huasipungueros de la hacienda La Merced”, *El Sol*, 17-08-1953, p. 7.

17 “El patrono solicitó visto bueno para despedir a huasipungueros de hacienda La Merced”, *El Sol*, 25 de agosto de 1953, p. 10.

18 “Trabajadores protestan por la prisión del Sec. Gen. de la FEI”, *El Sol*, 29 de agosto de 1953, p. 10.

Agraria de Bolivia que fue publicada de modo textual en *El Sol*, *La Tierra* y *Combate*. Un redactor de *Combate* exaltaba la reforma agraria boliviana y hacía críticas a la tenencia de la tierra en Ecuador<sup>19</sup>. Y, por una rara coincidencia, una caricatura titulada “Nuestros indios esperan la Reforma Agraria como en Bolivia” se publicaba en *Combate* el mismo día que ocurrían los acontecimientos de La Merced<sup>20</sup>.

Se produjo una controversia sobre la revolución boliviana y su reforma agraria radical. Un comentario editorial de *El Comercio* planteó que se discutió en la Cámara de Diputados un respaldo a la reforma agraria boliviana, y era sorprendente porque sus propulsores eran falangistas y conservadores.

El desarrollo de la revolución boliviana nos tiene perplejos; no precisamente por las características intrínsecas de la episódica política, sino por la posible definición doctrinaria. Es probable que allí esté en marcha un experimento original, enteramente nuevo, sin antecedentes inmediatos. El poder está en manos de los mineros y campesinos, por ser ellos, la ‘milicia armada’, la que posee la fuerza. Las armas están en sus manos, en una condición mixta de trabajadores y milicianos. Atienden la doble función, en el actual Estado boliviano, y por ello su influencia es doblemente poderosa: militar y económica. Son los únicos trabajadores del mundo que no necesitan recurrir a la huelga para el logro de sus reivindicaciones<sup>21</sup>.

A diferencia de *El Comercio*, que no emitió ninguna opinión editorial, algunas consideraciones que aparecieron en un editorial de *El Sol* trataban de situar el problema del conflicto de la “La Merced” de Pintag en un encuadre más general que proponía la necesidad de mejorar el trato a los indígenas sin descuidar el rol de los “azuzadores”. La mentalidad confusa de los indígenas los volvía proclives a las incitaciones “malsanas” que les conducían al motín. Es curioso cómo no se hacía referencia a los derechos

---

19 Hamlet, “La tierra y el indio”, *Combate*, 4 de agosto de 1953, p. 6.

20 *Combate*, 6 de agosto de 1953, p. 6.

21 “Posición imprecisa”, *El Comercio*, 19 de agosto de 1953, p. 4. Ver también un editorial de *El Sol* sobre la Reforma Agraria boliviana: “Reforma agraria”, *El Sol*, 4 de agosto de 1953, p. 6. Entre agosto y septiembre de 1953 *El Sol* publicó además la ley de Reforma Agraria de Guatemala.

laborales que ya estaban vigentes sino a la cuestión general de ley y la justicia. Se proponía que los indígenas, “esa gente, por el mismo hecho de su retraso cultural, por sus hábitos ancestrales, por sus defectos sociales inclusive, necesita ser considerada no de igual a igual sino como grupo humano en dolorosa pesadumbre”. Y por ello, las formas autoritarias de trato con ellos eran contraproducentes, por lo que era mejor proceder “no con arrogancias y foetazos, sino con buenas maneras y de todos modos con metodología educativa.” Eran hombres que carecían de actitudes éticas y que no comprendían que la ley estaba con ellos. Sin embargo, había que cambiar de mentalidad en el trato, considerando “que se trata de hombres, acaso con la doble miseria material y espiritual, pero hombres al fin y no un hato o manada de bestias feroces”<sup>22</sup>.

Un primer comentario que fijaba la posición del diario *La Tierra*, sostenía que se trataba de un evento que mostraba el rostro del gamonalismo serrano. Era claro que se repetían circunstancias de respuesta violenta a lo que se consideraba un “clásico” levantamiento indígena. Como no regían los derechos para los indígenas, era previsible que la culpabilidad recayera sobre los “miserables indios”. La protección a los gamonales permitía, además, su acción represiva, algo que se había repetido en la historia puesto que “siempre se ha hecho lo mismo; todos los gobiernos han prestado protección a los gamonales para que exploten y maten a los indios. En este país, los indios y la gente humilde jamás han podido reclamar sus derechos simplemente humanos, peor los que líricamente consagran las leyes. Reclamar un derecho constituye un delito que los gamonales están listos a reprimir a sangre y fuego.” Además, se sostenía que “Los indios no son gente, son unos animales bípedos destinados al trabajo de las haciendas de la Sierra. No tienen ningún derecho, solo obligaciones que cumplir y deudas que pagar al patrón que se transmiten de generación en generación. Cuando los mitayos alzan la voz, deben pagar con la vida su osadía. Valen menos que un perro de casa grande”<sup>23</sup>. Eran afirmaciones que, con una intención de denuncia, evidenciaban creencias sobre la animalidad y la opresión de los indígenas.

---

22 “Motines de indígenas”, *El Sol*, 9 de agosto de 1953, p. 6.

23 “Los indios de Pintag”, *La Tierra*, 13 de septiembre de 1953, p. 2.

Otro comentario en *La Tierra*, aludía a la capacidad de rebelión que se había expresado no solo en La Merced sino en otros lugares del Ecuador. La represión había sido para “impedir esas justas explosiones del sentimiento y del espíritu humano”<sup>24</sup>. Las consideraciones de este comentario plantean la vigencia de la represión y las causas de tipo económico y opresivo que motivaban las acciones de los campesinos. Se sugería la necesidad de la protección del Estado antes que la represión. Esto se inscribía en la tendencia del periódico a proporcionar siempre explicaciones que incurrieran en afirmaciones de tipo general.

Solo un mes más tarde de los acontecimientos, apareció un pronunciamiento de *Combate*. Según éste, había la duda de si disparó el patrono o la policía. Se hacía una consideración acerca de la “indiferencia” con que se había tratado el caso. Se proponía una Reforma Agraria y mejoras en la legislación laboral que en su formulación habría tenido una inspiración marxista. Algo que debían hacer los hacendados era repartir sus utilidades a los peones apelando a sentimientos de piedad y caridad cristianos. “Tenemos que decidirnos a dar la tierra a quien la trabaja, sin cometer injusticias contra nadie, pero no permitiendo que el indio viva en la miseria y el analfabetismo en tanto los patronos nadan en la abundancia”. Criticaba cómo el Código del Trabajo había sido concebido: “Está copiado sobre problemas de otro medio, con mentalidad marxista, y de poco o nada sirve en el Ecuador. Está hecho con miras al bienestar de los obreros textiles y poco o nada se preocupa del peón agrícola”<sup>25</sup>.

Todo esto, además, según *Combate* mostraba que no existían estudios profundos y sinceros de la situación de campesinos e indios. Identificaba a “Sociólogos de pacotilla que no han hecho otra cosa que enriquecer sus chequeras, muchas veces rentados por organismos internacionales, valiéndose aún del membrete de defensores del indio y de los proletarios campesinos”. Y, asimismo, “Pintores de brocha gorda e intelectuales trasnochados que han hecho de nuestro indio y de nuestro campesino sistema de explotación y tarima para sus ambiciones desmedidas”<sup>26</sup>. Con ésto se

---

24 “Nuestros campesinos e indios”, *La Tierra*, 27 de agosto de 1953, p. 2 y 4.

25 Juan Diego, “El problema indígena”, *Combate*, 8 de septiembre de 1953, p. 7.

26 Eugenio, “A favor del pequeño agricultor”, *Combate*, 22 de septiembre de 1953, p.6.

puede notar una clara oposición a los intelectuales indigenistas, a los literatos y artistas que habían asumido la temática indígena.

Precisamente, Víctor Gabriel Garcés, un reconocido indigenista se pronunció en la radio de la Casa de la Cultura sobre la cuestión de las leyes sobre el indio, tomando en cuenta el caso de “La Merced” que originó la intervención de una Comisión en el Senado. En una de sus conclusiones el informe de la Comisión del Senado sugirió soluciones integrales. Así apareció una mención a la reforma agraria de Bolivia y Guatemala, que Garcés pensaba como modelos muy distantes. Sometió a discusión las ideas de la CEPAL que habían planteado la supresión del huasipungo, que él creía difícil de erradicar. Lo que sí se podía era mejorar las condiciones de vida y trabajo de los huasipungueros, incluyendo la posibilidad de que la tierra, concedida como huasipungo, sea adjudicada como un equivalente a la pensión de jubilación, pero bajo un régimen de aprovechamiento familiar (Garcés, 1957: 128-129).

El informe de la mayoría de la Comisión en el Senado estableció las causas del conflicto, pero sin opinar sobre la responsabilidad del propietario en los incidentes. Y, finalmente, la justicia desestimó el delito de rebelión que, originalmente, se imputó a los huasipungueros y sus mujeres. Ellos salieron libres, pero eso no significó el fin del conflicto.

Un evento que condensó la oposición al gobierno fue la interpelación que le hizo Pedro Saad en el Congreso a Camilo Ponce el 18 de septiembre de 1953. Las preguntas se relacionaban con el cierre de los diarios *La Nación* y *La Hora* de Guayaquil, los actos de acoso a la prensa y periodistas, la intervención autoritaria en conflictos laborales, la incautación de libros provenientes de la Unión Soviética; y, se incluyó una pregunta sobre los sucesos de la hacienda “La Merced”<sup>27</sup>. Ponce sostuvo que se trató de un levantamiento y que el pedido de enviar policías por parte de los propietarios fue justo. Ponce se había sorprendido de que los indígenas salieran libres. Cuando estos regresaron a la hacienda habían incendiado un troje con más de 1200 quintales de trigo. A la pregunta de Saad sobre la incautación de libros y revistas, Ponce la justificó por ser instrumento de propa-

---

27 “Efectuose la interpelación al Ministro de Gobierno Dr. Ponce”, *El Comercio*, 19 de septiembre de 1953, pp. 1, 3 y 7.



gación del comunismo. Se había ordenado reexpedir a Moscú los impresos incautados. Ponce había afirmado: “lo único que he hecho es defender a la Patria del comunismo, de ese terrible y sanguinario sistema de gobierno”<sup>28</sup>.

En la interpelación, 72 representantes parlamentarios votaron en contra y 15 a favor de la censura a Ponce<sup>29</sup>. El debate mostró el rostro autoritario del gobierno y posiciones que se enmarcaban claramente en las ideas de la Guerra Fría. Había otro tópico en discusión, un proyecto de ley de prensa que había sido propuesto por diputados de ARNE según el cual se buscaba un mayor control del Estado sobre los contenidos de los periódicos. Desde la perspectiva del gobierno existía, además, una preocupación de tipo moral los contenidos generales de los medios y los espectáculos públicos. Además, *Combate* pensaba que la ley serviría para frenar el desarrollo de la crónica roja en los periódicos<sup>30</sup>.

En medio de este clima de opiniones, una crónica de Lilo Linke sobre el modo en el que los huasipungueros de la hacienda Chunasana de la provincia del Azuay habían adquirido la propiedad de sus tierras, resultaba ilustrativa sobre la manera en la que los trabajadores indígenas podían acceder a la tierra. Ellos habían obtenido un préstamo bancario con el que compraron una hacienda que pertenecía a la Asistencia Pública<sup>31</sup>. Más aún, cerca de la hacienda La Merced, en la hacienda Tolontag de la Asistencia Pública, los huasipungueros habían tenido una exitosa confrontación con los arrendatarios y después consiguieron la propiedad de sus lotes de tierra constituyéndose en comuna en 1943 (Clark, 2007: 454-455). Por tanto, existían ejemplos exitosos de acceso a la tierra.

---

28 “Derrota total de comunistas, socialistas y cefepistas en la interpelación del doctor Ponce”, *Combate*, 19 de septiembre de 1953, p. 5.

29 “Por 73 votos contra 15 se negó la moción de censura al Ministro Ponce Enríquez”, *El Comercio*, 20 de septiembre de 1953, pp. 1, 3 y 7.

30 La crónica roja, según *Combate*, contribuía al desarrollo de la delincuencia y los delitos. “En mentalidades poco elevadas por la cultura y la moral constituye una verdadera escuela de la delincuencia, un entrenamiento teórico del crimen que influye poderosamente en la propagación de los delitos.” (“La crónica roja de los amarillos: una razón para la nueva ley”, *Combate*, 10 de septiembre de 1953, p. 6). Esta concepción de la crónica roja, era exagerada, puesto que la mayoría de periódicos manejaban en los años cincuenta temas de delitos y crímenes con baja cobertura y relegados a páginas interiores. Ocasionalmente aparecían noticias y crónicas que adoptaban un papel relevante.

31 Lilo Linke, “Una hacienda transformada en comuna indígena”, *El Comercio*, 3 de septiembre de 1953, p. 4.

Si el conflicto de la hacienda La Merced mostraba la negativa patronal a aceptar el funcionamiento de los mecanismos de resolución previstos en la legislación laboral y tuvo un desenlace con represión, pocos meses más tarde en Guachalá, una hacienda emblemática de Cayambe se producía un nuevo enfrentamiento que ocurría en una zona muy cercana a la experiencia histórica de organización de la FEI.

### ¿Un conflicto tradicional?: Guachalá (1954)

La hacienda Guachalá, situada en Cayambe, fue una inmensa propiedad de más de 12 000 has. Proveniente de una configuración colonial, era un complejo de haciendas y un obraje que incluía múltiples pisos ecológicos y numerosas familias de trabajadores indígenas (Ramón, 1987: 236-240). Neptalí Bonifaz fue su propietario desde 1929 y había introducido técnicas modernas aprendidas en Europa. El complejo hacendario se había dividido entre sus herederos en 1947 aunque todavía en la década de 1950 se mantenía un manejo centralizado. Neptalí Bonifaz falleció en 1953.

En la década de 1920, el Coronel Juan Manuel Lasso fue arrendatario y cerró la iglesia que funcionaba en la hacienda. Según el relato de un descendiente de los propietarios pretendió “comenzar la revolución socialista desde Guachalá” para lo que habría armado a los campesinos (Bonifaz, 1995: 28). Esta afirmación es errónea, aunque Lasso fue realmente uno de los organizadores de la “revolución conservadora” de 1924 que contó con la participación de los peones de la hacienda. La tropa indígena habría estado en la toma de Cayambe, pero se desbandó cuando se enfrentó al ejército regular. El Coronel Lasso fue uno de los fundadores del Partido Socialista en 1926.

Hacia 1938, Bonifaz concluyó la construcción de una nueva iglesia y se restableció el culto que había sido prohibido a los indígenas por el Coronel Lasso.

El día 9 de enero de 1954 se produce un levantamiento indígena en la hacienda. Fueron a denunciar lo que estaba ocurriendo a la Comisaría Quinta el padre del Administrador (Comandante José Miguel Troya) y dos empleadas de la hacienda, una de ellas era profesora. El Comisario

Nacional (Fernández de Córdova) se comunicó con el Subsecretario de gobierno y, a la una de la mañana, partieron a Guachalá 30 policías del Regimiento Quito equipados con fusiles, ametralladoras y bombas lacrimógenas. A las cinco de la mañana del día 10 de enero, el Comisario Quinto y la policía llegaron a la hacienda, pero encontraron que había calma. Después, hubo un encuentro con los peones y se produjeron inicialmente dos muertes debidas a la intervención policial<sup>32</sup>.

Los incidentes ocurrieron como una consecuencia de un tema laboral, dado que no se había pagado tres meses de salarios. Otro factor de descontento fue que el Administrador había suprimido la entrega de un borrego diario para el consumo de los peones.

Es importante destacar que los indígenas poseían una tradición de protesta y negociación que puede ser documentada desde fines del siglo XIX. Los indígenas de Guachalá habían estado en Quito en 1894 por un reclamo. En esa ocasión, se quejaron de las relaciones con el Administrador José Espinoza. Otro pedido directo hicieron los trabajadores del obraje cuando se trasladaron nuevamente a Quito en 1899. Demandaron liquidación de cuentas y mejores salarios. Josefina Ascázubi, la dueña, puso en la cárcel de Quito a los reclamantes y el tinterillo que los acompañaba fue golpeado por su hijo<sup>33</sup>. Estas negociaciones directas con la propietaria sucedieron después de 1895, lo que evidenciaba una capacidad de negociación de los concertos como producto de la revolución liberal.

Una década anterior al conflicto, se encuentra un estilo de negociación que implicaba a las autoridades locales. A fines de 1943, se realizaron las liquidaciones de cuentas de los peones de las distintas unidades que conformaban la hacienda con la presencia del administrador y el Comisario Nacional de Cayambe. Casi todos los peones tuvieron cuentas favorables, luego de comparar el número de “rayas” anotadas y las entregas de socorros y suplidos. Sin embargo, dos meses más tarde, una parte de los tra-

---

32 Diego Bonifaz (1995), pone equivocadamente el año de 1953 para los eventos de Guachalá. Sostiene que los trabajadores de Pitaná intentaron tomarse la hacienda y que fueron “reprimidos brutalmente por el ejército ecuatoriano” (p.31), cuando realmente fue una intervención de la policía.

33 Archivo Histórico del Banco Central/Fondo Bonifaz (AHBC/FB), Carta de Josefina Ascázubi a Manuel Bonifaz. Quito, Marzo 29 de 1899. Mf.

bajadores pidió una reliquidación de cuentas que se hizo ante la presencia de un abogado y el teniente político de Cangahua. En esa reliquidación los trabajadores también recibieron un pago adicional<sup>34</sup>. Esto plantea que los peones de Guachalá tenían una capacidad de presión y determinados vínculos con autoridades locales. Una negociación que pasó del nivel cantonal al nivel parroquial con la intervención de un abogado, además del consabido testigo “a ruego de los trabajadores que no saben firmar”. En 1948, un conflicto con el mayordomo de Pambamarca fue sofocado con la intervención de la policía.

Según *El Comercio*, el número de trabajadores participantes fue 500 u 800. *Combate* dijo que fueron 1000 trabajadores involucrados, mientras que *El Pueblo* afirmó que no fueron ni 100 trabajadores. En las declaraciones de los policías y los funcionarios de la hacienda había una tendencia a exagerar el número de trabajadores presentes lo que servía para justificar las medidas de represión. En *El Universo* una noticia sobre el conflicto definió a los indígenas como los “revoltosos”.

Durante los incidentes, fallecieron Ramón Quishpe y Abel Pacheco. Apareció herido también un policía. Dos días más tarde, fallecieron Luis Quishpe y Emilio Quishpe. En las versiones policiales, los indígenas habían usado armas de fuego. La policía capturó a 100 indígenas, pero después, 14 de ellos fueron llevados presos a Quito.

A Pascual Coyago, que fue apresado, se le entrevistó en la cárcel. Él dijo que todo empezó por la idea que tenían los peones de que no se anotaban bien las rayas en el libro de rayas. Los peones llevaban sus propias cuentas. El punto sería una discrepancia con la contabilidad patronal.

Pero la libreta de rayas se hallaba en manos de Miguel Coyago. El hecho de que los peones tuvieran en sus manos un documento primario de la contabilidad patronal muestra que tomaban muy en serio la constatación de sus jornadas de trabajo. En la noche del día 9, el administrador, el

---

34 AHBC. SG-0002.48. Hacienda Guachalá. Cuentas corrientes de peones. Ecuador 1942-1944. El número de trabajadores en 1943 era de 217 distribuidos en el Obraje (51), Porotog (37), Pitana (45), Pambamarca (44), San José y Bellavista (20), La Josefina (7), Ordeñadoras (12). A este personal de la hacienda se deben agregar los empleados administrativos y los miembros de las comunidades indígenas externas que establecían pactos de trabajo y servicios. El obraje fue cerrado a fines de la década de 1940.

escribiente (Rafael Mosquera) y el mayoral (Víctor Chimarro) fueron a la choza de Miguel Coyago a pedirle que devuelva la libreta. Allí se juntaron más peones y hubo una discusión en la que estuvo Abel Pacheco, un peón quien había sido delegado por los trabajadores para encabezarlos y representarlos en sus reclamaciones. Pacheco, murió el día siguiente, y se mencionó que fue a causa de haber sido garroteado por el administrador.

Este punto aparece como fundamental, puesto que, en la víspera del enfrentamiento con la policía, según el escribiente, cuando trataron de conseguir el cuaderno de rayas, se encontraron con un grupo de peones que estaban muy enojados y decían “chani queremos” (carne queremos). Así que, luego de ese encuentro con los peones, y por el temor a ser agredidos, los empleados optaron por refugiarse en la casa de la hacienda<sup>35</sup>. Llegaron a la hacienda, inicialmente, tres policías enviados por la Comisaría Nacional de Cayambe.

Según el Comisario Quinto Nacional (Fernández de Córdova) que se hizo presente en la hacienda, el motivo estuvo dado por el reclamo de un borrego diario que los indígenas pedían para su alimentación. Esto había sido suprimido por el administrador. A él también se le había arrebatado el cuaderno de rayas<sup>36</sup>. Según la policía, los indígenas estaban armados de palos, machetes, aciales y dos fusiles. Un policía afirmó que fue golpeado y dañada a golpes la ametralladora que él portaba. La perspectiva policial fue la de una intervención que tuvo por objeto “sofocar el amotinamiento de la peonada de la hacienda Guachalá contra el administrador y más sirvientes”<sup>37</sup>.

En algún día anterior, el libro de rayas había sido quitado a los empleados de la hacienda. Los peones tenían en sus manos el vital documento contable que después apareció en la casa de Rubén Rodríguez, un militante del Partido Comunista que vivía en Cayambe y a quien se le quiso capturar,

35 “Falleció ayer otro indígena víctima de acontecimientos en la hacienda Cayambe”, *El Comercio*, 14 de enero de 1954, p. 16.

36 “Dos indígenas muertos y varios heridos durante refriega ocurrida ayer con la policía en la hacienda ‘Guachalá’”, *El Sol*, 11 de enero de 1954, p. 8. En la contabilidad patronal de Guachalá de la década de 1940 no consta la asignación colectiva del borrego diario, aunque sí asignaciones de socorros individuales de borregos y carne.

37 “Sindicados por los sucesos de la hacienda Guachalá son enviados a cárcel pública”, *El Comercio*, 15 de enero de 1954, p.3.

después de los incidentes, pero no se le encontró. Rodríguez fue sindicado como el “azuzador” de los incidentes. Según el administrador, Rodríguez quería convertir a la hacienda en una “granja colectiva comunista”<sup>38</sup>.

La información que apareció en *El Comercio*, inicialmente presentó una versión que provenía de las fuentes de poder (datos del Comisario Quinto), pero también se ofreció una versión de los indígenas testigos que habían sido capturados, siempre como parte de un proceso judicial.

La fotografía muestra a un indígena (Andrés Pacheco) rindiendo declaraciones ante un funcionario de la Intendencia de Policía. El indígena está de pie con su sombrero en la mano y su cabeza un poco reclinada en señal de sumisión. Un funcionario con traje formal conduce un interrogatorio y está sentado manejando una máquina de escribir. La imagen evidencia esta producción de la información en una dependencia estatal. Las declaraciones conseguidas de esta manera, son las informaciones que presentan los periódicos<sup>39</sup>. Son testimonios obtenidos en una situación de coacción, puesto que los declarantes se encontraban detenidos.



Andrés Pacheco, indígena de la hacienda Guachalá rindiendo declaraciones en la Intendencia de Policía. *El Comercio*, 12 de enero de 1954

38 “Falleció ayer otro indígena víctima de acontecimientos en la hacienda Cayambe”, *El Comercio*, 14 de enero de 1954, p. 16.

39 “Los testigos y sindicados de los sucesos de Guachalá rindieron sus declaraciones”, *El Comercio*, 12 de enero de 1954, p. 14 y 8.

Un breve comentario, aparecido en la página editorial de *El Comercio*, apuntó a la necesidad de descubrir la verdad más allá de las versiones de quienes ejecutaron la represión o sus víctimas. Eran incidentes “terriblemente arcaicos” que mostraban un origen reiterado en “los abusos y la perversidad de escribientes y mayordomos.” Esto se traducía en “la lenta fermentación de una rebeldía viril que, al fin, estalla cuando los medios conciliatorios se confiesan totalmente estériles para imponer la pobre y elemental justicia que el indio reclama en multitud, colectivizando su amargura y su despecho de bestia preterida.” De este modo, se producía la intervención policial a pedido de los patronos “dispuesta a proteger la propiedad contra los desmanes del indio”. Y surgía la pregunta: “¿Es tan difícil el empleo sereno de la fuerza y la imposición incruenta de la autoridad?”<sup>40</sup>.

El enfoque de *El Comercio* insistió después en la necesidad de identificar las causas de los acontecimientos. Si bien había agitadores en los eventos de Guachalá, era necesario poner atención a los motivos más profundos que los habían producido.

“Puede ser verdad que en muchos casos, las agitaciones sea provocadas por agentes de turbia conciencia, que no les importa engañar a las turbas indígenas para lanzarlas al alzamiento, con todas las consecuencias deplorables (...). No es esto lo principal, decimos, sino el examen que tiene que hacerse acerca de la justicia que debe haber al provocarse el disturbio”<sup>41</sup>.

No se dejaba de reconocer la existencia de un problema de concentración de la tierra, aunque no se pronunciaba por reformas en ese sentido. La cuestión sería cómo tener una nueva legislación dirigida a la población indígena. “...se está haciendo un gravísimo daño a la nación con la subsistencia de propiedades extensas, que no alcanzan a ser cultivadas debidamente y que tienen que mostrar por fuerza la lacra del peón concierto o suelto, que es prácticamente un esclavo...”. Más adelante, se sugiere la liberación de los indígenas para que participen en competencia. No se dice explícitamente, pero se proponía la necesidad del trabajador libre. “... pero libertar a millares de indígenas para que puedan luchar en competencia social y de trabajo, con los demás, será obra de dignificación a

---

40 “Choques con los indios”, *El Comercio*, 12 de enero de 1954, p. 4.

41 “Ante los acontecimientos”, *El Comercio*, 15 de enero de 1954, p.4.

quien acometa esta empresa.” Los incidentes habían sido lamentables, pero el Estado debía intervenir para “resolver la anomalía de una gran porción indígena esclava por la ignorancia, y de una clase compuesta por pocos, que busca llegar al progreso con esa pesada carga a costas”<sup>42</sup>.

El comentario de *El Sol*, planteaba que era necesario tener una perspectiva de justicia que establezca las responsabilidades de lo ocurrido en Guachalá; que había una parte de responsabilidad en los mayordomos y personal administrativo de la hacienda, pero que no se podía desconocer que había también la posibilidad de que entren en acción los agentes externos.

No tratamos de defender a toda costa a los indígenas. Puede suceder, y en efecto sucede, que ante posiciones de orden económico esos indios se dejan llevar por criterios de pasión y hasta de violencia. Ocurre también que no faltan gentes que se dedican a gestiones de adoctrinamiento, de desvío de la pobre mentalidad de los nativos para procurarles motivos de protesta o para incitarles a la rebelión sin que les importe las consecuencias<sup>43</sup>.

Alejandro Carrión en su columna de *El Universo*, afirmó que los sucesos de Guachalá requerían definir una legislación más equilibrada que no esté a favor ni de los patronos ni de los trabajadores. “Hay que partir de la base cierta de que los patronos no son tan malos como los izquierdistas los pintan, ni los indios tan perversos como los patronos los retratan. Hay que partir de la base de que cada una de las partes en conflicto tiene su parcela de razón.” Pero introdujo un elemento que estaría atrás de la protesta: los mejores salarios en la ciudad que ofrecerían una alternativa al huasipunguero. Presumía que eran trabajadores con movilidad que podían entrar y salir de las haciendas. La experiencia de mejores remuneraciones obtenidas en la ciudad se podía contrastar con los bajos salarios en las haciendas.

El indio sale a la ciudad y gana en ella, como jornalero, un salario nunca inferior a diez sucres diarios. Regresa a la hacienda, donde está atado por la deuda y por el huasipungo, y recibe un salario nunca mayor de sesen-

---

42 “Ante los acontecimientos”, *El Comercio*, 15 de enero de 1954, p.4.

43 “La justicia y el indio”, *El Sol*, 12 de enero de 1954, p. 6.



ta centavos diarios, si bien, desde luego, a esta suma se añade el goce del huasipungo, ciertas ayudas en semilla y la facultad de mantener en rastrojos de la hacienda una o dos reses. Pero los diez suces de la ciudad lo atraen más. Y así surge el conflicto. El indio quiere mejor salario, a más de su huasipungo.

El patrono se lo niega, porque, de pagarlo, tendrá que subir los precios de los productos agrícolas. Y si los sube como es natural, todo se lo llevará el diablo. El indio se alza. El patrono llama a la policía. Y la policía, que está convencida que los indios son comunistas, los mete en pretina. Se traen cientos de indios presos a la ciudad. Y el conflicto continúa en pie, más sañudo que nunca<sup>44</sup>.

Otra parte de la solución era la de suprimir el huasipungo y dar curso al trabajo libre: “El indio debe ser trabajador libre. Debe tener una pequeña parcela de tierra de su absoluta propiedad, porque quitar al indio la tierra es lo mismo que quitarle al pez el agua: se muere o se vuelve malvado”. Además, permitiría introducir la mecanización de las haciendas. No ignoraba Alejandro Carrión que esto produciría desempleo y, frente a ello, había que dar tierra a los indígenas formando cooperativas en las haciendas. Esto evitaría que migren a la ciudad, también sería necesario fomentar la artesanía textil como las de los otavaleños y la del cuero en Cotacachi. “Industrias que ocupen esa mano de obra sobrante, en el campo mismo”. Había que actuar con urgencia: “Basta de negarse a toda demanda del indio, basta de llamar a la policía para que los aprese.”

Es importante insistir en que la cuestión de los agentes externos relacionados con los indígenas parte del supuesto de que ellos podían ser manipulados. En este aspecto, las posiciones de los periódicos eran muy parecidas. Para *El Comercio* eran “agentes de turbia conciencia, que no les importa engañar a las turbas indígenas para lanzarlas al alzamiento”<sup>45</sup>. Y en *El Sol*: “gentes que se dedican a gestiones de adoctrinamiento, de desvío de la pobre mentalidad de los nativos para procurarles motivos de protesta o para incitarles a la rebelión sin que les importe las consecuencias”<sup>46</sup>.

---

44 Juan sin Cielo (Alejandro Carrión), “Problema indígena”, *El Universo*, 13 de enero de 1954, p.4.

45 “Ante los acontecimientos”, *El Comercio*, 15 de enero de 1954, p.4.

46 “La justicia y el indio”, *El Sol*, 12 de enero de 1954, p. 6.

Los agentes externos aparecen entonces como actores que fabrican la protesta. Sin mencionarlos directamente, se estaba hablando de los militantes del Partido Comunista o de los dirigentes de la Federación Ecuatoriana de Indios. En el caso de Guachalá se trataba de Rubén Rodríguez, un militante comunista de Cayambe que también estaba vinculado a la FEI.

En *Combate* apareció con claridad esta atribución a los agentes externos en los actos de protesta. Se asumía que “indios infelices, primitivos, han sido empujados a la violencia por agentes comunistas”. “En Guachalá ha habido la repetición de las consecuencias de la táctica marxista con las gentes culturales y económicamente menos desarrolladas: azuzarlas para que se precipiten sobre sus capataces, amos y patronos. No se trata de la mera declaración de derechos; es la incitación al levantamiento armado”<sup>47</sup>. Se responsabilizaba a Rubén Rodríguez, quien fue considerado el cabecilla del levantamiento.

Otro comentario en *Combate* postulaba que, así como existían “gamonales sin conciencia” que explotaban a los indios, también las “oligarquías marxistas” se aprovechaban de la ignorancia de los trabajadores indígenas, ya que “les soliviantan y engañan, les roban y envilecen, siembran en sus almas el odio y miserablemente se valen de ellos para el logro de sus criminales fines políticos.” Los casos de la Merced y Guachalá habían tenido en común la intervención de los comunistas y la actuación armada de los peones. Se mencionó que también los peones de La Merced incineraron unas parvas de trigo mientras se tramitaba el proceso judicial<sup>48</sup>. Estas opiniones fueron reproducidas por el *Boletín Eclesiástico* de la Arquidiócesis de Quito, afirmando, además, que se trataba de preparativos de una “revolución comunista”<sup>49</sup>.

El punto de vista del Administrador de Guachalá apareció en un remitido de prensa; él creía que no había ningún problema de trabajo pendiente y tampoco un atraso de tres meses en el pago de los salarios. No se había pagado el mes de diciembre porque los peones no se acercaron a

---

47 “Cómo proceden los socialistas.” (*Combate*, 13 de enero de 1954, p. 6.

48 “El comunismo arma a los indígenas”, *Combate*, 12 de enero de 1954, p. 6 y 7.

49 “Levantamiento de los indios en Guachalá”, *Boletín Eclesiástico*, LXI, No. 1 y 2, enero-febrero de 1954, p. 94.

hacer “rayar sus días de trabajo”. Lo que el mayordomo y el escribiente habían hecho es cuidar los bienes de la hacienda. Ellos eran “ un tanto excesivos en su escrupulosidad por cuidar las pertenencias de la hacienda, lo que no estuvo de acuerdo con los indígenas quienes creen, a veces, que una hacienda es la tierra de nadie y que todo pertenece a todos, error éste que repercutió en el odio contra estos dos empleados...” Otros peones no habían cobrado los jornales de noviembre porque seguían las “consignas del agitador comunista Rubén Rodríguez.” Él sostenía que en Guachalá había una preocupación por la educación de los indígenas puesto que funcionaba una escuela.

Los dueños de Guachalá, personas de vasta cultura y sentido progresista han creído con acierto que el problema del indio no radica solamente en subir su salario sino en educarlo. Desgraciadamente si el patrono acude con el médico y salva al indio con el educador, él casi siempre responde con el abogado. Yo, personalmente creo, que cuando la agricultura tenga que pagar más altos jornales, más aguardiente se consumirá y el indio seguirá comiendo lo mismo y vistiendo tal como hoy. De ahí que no tienen razón las lamentaciones de un cronista que dice que un indígena preso le manifestó que nunca toma leche; la leche no la toma nunca, vende y con ese dinero compra aguardiente. El mejor bien que se le puede proporcionar al indio es educarlo y esto se está procurando hacer en Guachalá<sup>50</sup>.

Lo que en verdad había ocurrido fue un asalto a la hacienda siguiendo las consignas de Rubén Rodríguez. En realidad, la Guardia Civil había sido atacada, y lo que hizo es defender el derecho de propiedad.

El papel de los mayordomos había aflorado como un tema recurrente en los conflictos rurales. Ellos aparecían como protagonistas al ser el objeto de la ira de los indígenas. Una explicación propuesta por un editorial de *El Sol*, planteaba que eran personajes mestizos que actuaban de modo servil con los patronos y de manera despótica con los peones de las haciendas. No por coincidencia, los levantamientos se producían en las haciendas donde no residían los propietarios.

---

50 César Troya Salazar, “Alrededor de los sucesos registrados en la hacienda “Guachalá””, *El Comercio*, 16 de enero de 1954.

... la psicología del mayordomo en el Ecuador es una cosa que merece atención. El mayordomo se encuentra en una hacienda, en una calle de la ciudad, en una oficina pública o privada. Es el mestizo, producto histórico de la colonia, desubicado en el regazo de la madre, a la cual se siente inferior y con una sorda envidia del patrono que en el origen histórico, es su padre. El mayordomo compensa la humildad y muchas veces el vilipendio de los amos, con la crueldad que hace pesar sobre los indios de los cuales es un indiscutible enemigo. El mayordomo sabe apenas leer y escribir, tiene sueldo bajo (...) Los problemas sangrientos generalmente no suceden en las haciendas en donde viven sus dueños dedicados a trabajarlas y dirigir las: se producen donde la administración está en manos de mayordomos. El mayordomo en una oficina es humilde con el personaje a quien conjetura importante, por su aspecto, la trata con atención y quizá con servilismo; en cambio, con la gente humilde que le requiere los servicios es vanidoso, muchas veces grosero; quiere que esta gente le devuelva las genuflexiones que él se ha gastado con los de arriba<sup>51</sup>.

Frente a los mayordomos se encontraban los indios, que habían sido explotados como motivo literario y pictórico, algo que ya había sido enunciado por Raúl Andrade en los años cuarenta<sup>52</sup>. Al indio había que entenderlo “en sus verdaderas posibilidades, con sus virtudes y defectos.” Los propietarios se hallaban, sin embargo, vinculados a las costumbres indígenas. Todavía se encontraba patronos que creían que “la costumbre tradicional indígena es superior a todo avance de la ciencia”. Los indígenas eran presa del alcoholismo por sus vínculos con las fiestas religiosas que les producían miseria y deudas. Pero los indígenas de comunidades, también tenían problemas con los mayordomos. “Por todo eso oímos en la voz de todo nuestro pueblo, hasta para explicar la ignorancia de una cocinera: el indio es enemigo del blanco”.

Una posible solución era la de la educación de los mayordomos. Debían ser capacitados en derecho laboral, administración y fomento de actividades agrícolas. La tecnificación de los mayordomos aparecía como una solución que debería ser impulsada por los terratenientes y los muni-

---

51 “Indios y mayordomos”, *El Sol*, 24 de enero de 1954, p. 10.

52 Raúl Andrade “El indio, tema y vergüenza” [1944], en *Vinetas del mentidero*, Banco Central, Quito, 1993, pp. 99-100.

cipios. “ No se trataría de establecer grandes Institutos de aprendizaje y práctica, sino de la enseñanza racional de cosas sencillas que ignora nuestro medio rural: los derechos del indio, los deberes del indio, la evolución de la propiedad de la tierra, los métodos de organización del trabajo, la igualdad humana ante la Ley, los derechos y deberes del administrador o mayordomo, la mejor forma de administrar un fundo propio o ajeno, la formación de la pequeña industria de productos agrícolas o ganaderos.” Esta capacitación tendría como consecuencia terminar el servilismo de los mayordomos ante los amos y el despotismo con los indios con lo que surgiría la armonía en el campo<sup>53</sup>.



Atribuido a Avispa, [Representación del gamonal], *Don Pepe*, N.º 1, 16 de enero 1954

53 “Indios y mayordomos”, *El Sol*, 24 de enero de 1954, p. 10.

A pocos días de los acontecimientos de Guachalá, se puso en circulación el primer número de *Don Pepe*. Este periódico dirigido por Mentor Mera, quien también se desempeñaba ocasionalmente como abogado laboral, incluyó un artículo que comentaba los eventos, uniéndolos a los que ya antes habían ocurrido en La Merced. Lo de Guachalá había sido producido por un “gamonal rapaz” que se negó a pagar salarios. En tanto que la intervención policial evidenciaría un comportamiento animal:

“Los gendarmes, con las fauces embarradas de sangre, han retornado a sus cuadras, relamiendo los coágulos rojos.” Había sido un acto de antropofagia, puesto que “antropófagos, caníbales, genocidas de indios, festejan la victoria. Habéis matado a gente humilde, de oscuro color como la tierra”<sup>54</sup>. Una caricatura de Gonzalo Mendoza (Avispa) en la que se ve a un personaje (el gamonal) que con un látigo castiga a un indio caído en el suelo apareció en *Don Pepe*. Representa el despotismo y la crueldad bajo la figura de un individuo grotesco que tiene también los rasgos de un *cow-boy* que porta, además, un revolver. Esta caricatura se reprodujo reiteradamente en la prensa y revistas de izquierda durante los siguientes años como ilustración de temas rurales.

### Los ecos del indigenismo

A más de la información de prensa, estaba la divulgación de eventos que podía hacerse por la radio. Es probable que los eventos conflictivos ocurridos en las zonas rurales hayan sido difundidos de esta manera mediante la lectura de los periódicos, tal como se estilaba en la época como una oralidad secundaria “que para su existencia y funcionamiento dependen de la escritura y la impresión” (Ong, 1994: 20). Hasta comienzos de los años sesenta los noticieros radiales se sustentaban predominantemente en la lectura de prensa.

Una representación caricatural de un indígena fue el *Indio Mariano* entre los años cuarenta y sesenta en la Radio Quito. Un actor representando a un indígena chibuleo dialogaba con sus compadres acerca de te-

---

54 Actualidad de la antropofagia”, *Don Pepe*, No. 1, 16 de enero de 1954, p. 12.

mas políticos y culturales. Imitaba la voz y las expresiones de un indígena usando frecuentemente la expresión “patrón” para referirse a los no indígenas. Esta representación ventrílocua –distante del indigenismo– era una comicidad que apelaba a un imaginario costumbrista del indio.

No obstante, un tipo de discurso sobre el mundo indígena es el que se divulgó en la emisora de la Casa de la Cultura Ecuatoriana en la década de 1950. La emisora, fundada en 1949, era una prolongación de los idearios ilustrados de la institución. Las concepciones fundamentales que guiaban la programación eran las de difundir la cultura ilustrada, propagar ideales de identidad nacional, en suma, la idea de educar a la población.

Un aspecto primordial de las tareas de divulgación de la emisora de la CCE, fue el relativo a los contenidos de la identidad nacional. La necesidad de “levantar el espíritu nacional”, hacía que se presenten programas con una idea de la historia nacional en torno a fechas, héroes y efemérides, puesto que se requería “exaltar las virtudes históricas del habitante de la patria y glorificar sus efemérides heroicas en luchas por la libertad y la cultura” (Carrión, 1957: 160). La tarea cultural, estaba entonces claramente articulada a los valores nacionalistas proveídos por una concepción patriótica de la historia.

Un programa sobre la cuestión indígena se transmitió en esa emisora durante algunos años por parte de Víctor Gabriel Garcés, un reconocido intelectual indigenista liberal quien ya había escrito sobre la cuestión indígena desde los años treinta y que también fue uno de los redactores de la Ley de Comunas (Prieto, 2004: 170-171). Una recopilación de sus intervenciones radiales titulada *Indigenismo*, permite hacerse una idea del tipo de discursos que se difundieron por la radio. Los temas abordados por Garcés abarcaron cuestiones tales como las políticas del Estado, la legislación, la discriminación, el huasipungo y las relaciones de trabajo, las relaciones entre la política y la población indígena; y, aunque hizo una referencia ocasional a eventos conflictivos, siempre su enfoque se autodefinía como indigenista.

Sus reflexiones sobre la relación entre el Estado y los indígenas planteaban la conexión entre el marco legal y la materialidad del Estado que conocían los indígenas en su vida diaria. El dilema de la relación entre una legislación general que estaba distante del mundo indígena y rural y

si eso podría cambiar con una legislación específica dirigida a la población indígena constituía un tema que se encontraba en discusión desde los años veinte. El enfoque de Garcés era paternalista, definía a los indígenas como niños, aunque sugería constantemente un mejoramiento del trato. Establecía diferencias con la izquierda marxista en sus postulados de organización de los indígenas; y, también distancias con los católicos. Las relaciones entre los indígenas y la Nación, aparecían débiles por la falta de interiorización de valores patrióticos en aquellos. Aunque Garcés no desarrolló el tema, proponía el fomento al mestizaje como ideología.

Su percepción sobre los mayordomos de las haciendas planteaba que ellos provenían del mundo mestizo-indígena. Su papel de intermediación les confería una delegación patronal que en su relación con los trabajadores indígenas, adquiriría un carácter despótico. A los mayordomos les correspondía “ordenar, mandar, vigilar y castigar”. (Garcés, 1957: 89) Esta opinión surgía precisamente de los conflictos de 1953 y 1954 cuando los mayordomos habían estado en el centro de los reclamos de los huasipungueros.

Como parte de su radical oposición al indigenismo, en el periódico *Combate* se impugnaron las emisiones radiales de Garcés, lo que quiere decir que eran escuchadas atentamente para ser refutadas.

La perspectiva indigenista tuvo algún grado de recepción en el sistema escolar laico. Virginia Larenas, una profesora socialista del Colegio Manuela Cañizares organizó, en mayo de 1953, un evento en el que se divulgaron los idearios indigenistas. Realizado en el Teatro Sucre, consistió en una presentación sistemática de la problemática de la población indígena. Las alumnas expusieron sobre el mundo indígena, resumiendo y comentando los textos de autores indigenistas. Se hizo un recorrido por la historia, la legislación, las formas de trabajo, los defectos de los indígenas tales como el alcoholismo y el robo; y, se propusieron soluciones que incluían, sobre todo, reformas centradas en la educación y en mejorar el trato a los indígenas, insistiendo en que había que desechar su inferioridad racial.

Esto alude a que había cierta sensibilización sobre la cultura y la sociedad indígenas que había sido producida por la difusión del pensamiento indigenista en el sistema escolar. El evento sugiere un auditorio de estudiantes, sus familiares y maestras normalistas. Dos jóvenes aspirantes a



maestras planteaban los aspectos generales de la explotación y opresión a los indígenas, que incluían la hacienda, la iglesia, los gamonales, los mestizos y el mismo Estado que habría fomentado el alcoholismo con el Estanco de Alcoholes.

Del indio se aprovechan todos; los mestizos se llevan su sangre, le quitan sus fuerzas y destiñen su raza. El blanco lo explota inmisericordemente y son sus robustos brazos los que amasan su riqueza. Y no solamente lo explota el latifundista poderoso, lo explota también el extranjero, que es más hábil que el gamonal, se sirve de su industria negocia sus productos con nombres supuestos y etiquetas falsas. Lo explota el propio Estado, porque del consumo del (Estanco) de Alcoholes vive él y las dos terceras partes del pueblo burócrata; y le explota la Iglesia, porque las pocas ganancias y ahorros que logra en varios meses de trabajo, los invierte en fiestas y priostazgos religiosos. Por dignidad humana y por amor cristiano, debemos defender al indio y así lo proclamaremos siempre las maestras<sup>55</sup>.

En contraste, las posiciones que desarrollaron algunos intelectuales de ARNE sobre la problemática indígena se encontraban definidas por un antagonismo básico con la izquierda entendida como masones y comunistas, y ampliando su discrepancia con el indigenismo. Se impugnaba a los intelectuales y artistas que habían hecho del indio uno de sus motivos. Concebían que la situación de los indígenas era producto de un sistema de explotación con autoridades locales cómplices y gamonales. Los problemas centrales eran el alcoholismo y la falta de higiene. La solución frente a esto era la de mejorar su educación con la mejor preparación de maestros y la tutela con sacerdotes y monjas católicas. Se trataba de una propuesta de integración que combinaba la intervención del Estado y el papel tutelar de los agentes religiosos<sup>56</sup>.

Se puede advertir cómo los términos “gamonal” y “gamonalismo” se habían implantado en los discursos públicos de un espectro ideológico

---

55 Teresa Andrade y Rosario Acevedo, “Condición social y económica del indio ecuatoriano”, en Normal “Manuela Cañizares”, *La educación del indio ecuatoriano y su incorporación a la vida nacional*, Imp. del Ministerio de Educación, Quito, 1954, pp. 34-35.

56 Eugenio, “El indigenismo grave problema nacional”, *Combate*, 1 de enero de 1954, p. 7 y 6.

diverso, que iba desde liberales a izquierda e incluso corrientes de derecha. El término gamonal era una palabra originada en el siglo XVIII cuyo uso se amplió a finales del siglo XIX y terminó posteriormente en la noción de gamonalismo que sirvió para designar a las formas despóticas de poder local rural después de 1920 (Ibarra, 2002). En el lenguaje liberal y de izquierda, se tornaron en términos proliferantes que permitían designar a terratenientes y autoridades locales. El gamonal se convierte en un significativo que aparece en discursos políticos sobre el indio y el agro.

En 1954 se efectuó, por primera ocasión, un censo agropecuario que evidenció la alta concentración de la propiedad agrícola. De acuerdo al censo, en las haciendas de la sierra había más de 19 000 huasipungueros. Estos datos recopilados por el Estado incidieron en una larvada discusión de la necesidad de una reforma agraria y cambios en las relaciones de trabajo. En 1956 se inició la operación de la Misión Andina como un programa de la Organización Internacional del Trabajo, que planteaba una intervención en algunas zonas de alta concentración de población indígena bajo la noción de desarrollo comunitario (Bretón, 2000). Después de 1958, se presentó un incremento de conflictos laborales rurales en la sierra y la costa (Ibarra, 1979).

En 1956 Camilo Ponce fue electo Presidente de la República. Durante su gobierno se produjo el conflicto de San Pablo del Lago que se transformó en un evento de amplia resonancia. Coincidentemente, a comienzos de enero de 1959 se producía un acontecimiento de notable impacto, la entrada en La Habana del ejército rebelde dirigido por Fidel Castro que inauguraba una nueva época en América Latina. La atención destacada que la prensa dio al triunfo de la revolución cubana emergió junto a los eventos de San Pablo del Lago.

### **El Municipio de Otavalo y el conflicto de San Pablo del Lago (1959)**

El conflicto de San Pablo del Lago se originó en la intención del Municipio de Otavalo de edificar un hotel en la zona de ese lago. Ante la perspectiva de la realización de la XI Conferencia Interamericana en Quito, la construcción de un hotel surgía como un medio para fomentar el turis-

mo. Las expectativas de las elites blancas de Otavalo eran las de impulsar el turismo y crear fuentes de empleo. Convergía entonces el imaginario sobre la Conferencia Interamericana que serviría para reivindicar al país en la aspiración de la revisión del Protocolo de Río de Janeiro, junto a las obras de infraestructura que eran pensadas como una oportunidad y presentación de un rostro de modernización del país. Esto había movilizó al Municipio que decidió construir un hotel, y ya en 1956, se tomó la decisión de expropiar unos terrenos que pertenecían a comuneros individuales de Pucará Bajo de Velásquez, comuna que obtuvo su personería jurídica en 1952. El personaje central de este conflicto fue Víctor Alejandro Jaramillo, quien era Presidente del Concejo Municipal de Otavalo, Rector del Colegio Otavalo y Senador de la provincia de Imbabura. Además, Jaramillo pertenecía al partido conservador<sup>57</sup>.

La confrontación ocurrió el 7 de enero de 1959 cuando una comisión, enviada por el Municipio a negociar con los comuneros, no fue bien recibida puesto que se negaban a una posible expropiación de sus terrenos. Los comisionados habían sido rodeados por los indígenas enardecidos y se refugiaron en una casa del muelle del lago. Esto ocasionó un incidente que alcanzó mayores proporciones con la llegada de la policía y los guardas de estanco que usaron las armas contra los indígenas. Adicionalmente, los estudiantes del Colegio donde era rector Jaramillo llegaron para unirse a los comisionados.

Las primeras informaciones publicadas en los diarios de Quito, recogieron las versiones del Gobernador de Imbabura y de Víctor Alejandro Jaramillo. Para el Gobernador de Imbabura se había tratado de una intervención de la policía y los guardas de estancos que “despejaron” un levantamiento y luego permanecieron en el lugar. En tanto que los periódicos transcribieron un telegrama de Jaramillo que lamentaba la “irrazonada resistencia de los indígenas” a vender sus terrenos y decía que los incidentes habían sido un combate alentado por azuzadores. En la parte final,

---

57 Los hechos de San Pablo del Lago fueron brevemente mencionados por Albornoz (1971: 105-108). Álvaro San Félix también los describe en un libro sobre la historia de Otavalo (1974: 323-336). “Alpa mama” es un cuento de Gustavo Alfredo Jácome que transformó el conflicto en un relato de ficción (1972: 9-24).

58 “Ocurrió levantamiento de indígenas a orillas Lago San Pablo: 3 muertos”, *El Comercio*, 8 de enero de 1959, p.20. Información similar en *Diario del Ecuador*, 8 de enero de 1959, p. 12.

mencionaba que había consternación y duelo en “los ciudadanos otavaleños blancos e indígenas”<sup>58</sup>. Según Jaramillo, una mujer –Filomena Betancourt– instigó a los indígenas asegurándoles que sus tierras iban a ser arrebatadas. Días antes, otra comisión formada por curas de Otavalo también había fracasado en su intento por persuadir a los indígenas.

Al día siguiente, *El Comercio* designaba a los incidentes como una “batalla campal”. Los antagonistas del conflicto aparecen como los ciudadanos, la policía, los guardas de estanco y los indígenas. Se prosiguió con el relato de los acontecimientos, proporcionado por Jaramillo, cuya versión siguió predominando en la información. Se identificaron 5 muertos, numerosos heridos y 30 indígenas detenidos.

Inmediatamente, se produjo un amplio impacto en la población de Otavalo. En una asamblea convocada por el municipio, Jaramillo sostuvo que el quiso que los estudiantes del colegio vayan a rescatar a los comisionados que se encontraban rodeados por los indios y lo que el presencié fue “una formidable batalla (que) se desarrollaba entre blancos e indios, siendo estos últimos siquiera 800 hombres y apenas 18 blancos, que eran arrollados en el callejón de entrada a la laguna”. Aseguró que el no pidió disparar. Un abogado sugería acusar a los indios de rebelión. Un profesor sostuvo que, al matar a los indios, se mataba “el elemento del turismo” y que había que construir el hotel en otro lugar<sup>59</sup>. Pero la asamblea respaldó a Jaramillo y pidió proseguir con el intento de construir el hotel en el mismo sitio.

El sindicato de los trabajadores de la fábrica La Joya de Otavalo no acató la petición de la CTE de protestar ante el Concejo Municipal a favor de los indígenas y, más bien, decidió desvincularse de esa central sindical.

La CTE y la FEI enviaron abogados para defender a los comuneros. Un periodista de *El Comercio* que quiso hablar con los indígenas se encontró con su negativa a dar información. Un ex Rector de un colegio de Riobamba y la Unión Nacional de Educadores pidieron la destitución de Jaramillo como Rector.

---

59 “Reunióse el Cabildo Ampliado de Otavalo y escuchó el relato de la lucha junto al Lago San Pablo”, *El Comercio*, 14 de enero de 1959, p.20.

Días más tarde, un comunicado de la Asociación “31 de octubre” planteaba una cuestión que no había sido mencionada. Se trataba de que algunas personas de Otavalo, enteradas del lugar donde probablemente se construiría el hotel, habían comprado en las inmediaciones algunos terrenos a propietarios indígenas, pagando bajos precios, porque esperaban venderlos más tarde a precios más altos<sup>60</sup>. Esta asociación constituida por otavaleños blancos residentes en Quito, había sido la impulsora de la construcción del hotel bajo idea de que la promoción del turismo sería un factor de mejoramiento económico de Otavalo.

Para el Concejo Municipal de Otavalo, una mujer –Filomena Betancourt– era también la responsable de los acontecimientos, puesto que habría “azulado” a los indígenas a golpear a los comisionados<sup>61</sup>. Ella era militante del Partido Comunista y fue acusada de ser una “agitadora” que “envenenaba” a los indígenas.

La intervención de los estudiantes, resultaba además irónica, porque algunos de ellos habían organizado, pocos días antes, un agasajo navideño a niños indígenas como muestra de un acercamiento de los jóvenes mestizos de Otavalo hacia los indígenas con “escenas que conmovieron a los asistentes”<sup>62</sup>.

Una asamblea de protesta en la Casa del Obrero en Quito, en la que estuvieron líderes y miembros de la comuna, permitió presentar una versión proveniente de Segundo Morales un joven dirigente comunal. Su narración ponía el acento en la crueldad de los represores y la negativa indígena a la construcción del hotel. Por una extraña coincidencia, “una rocola de un salón cercano que interrumpió, en varias ocasiones, la Asamblea, dejaba escuchar aquella canción de sabor indio “vasija de barro”. Hecho casual que dio un margen musical lleno de dolor a toda esta versión sincera del indio Segundo Morales, Secretario de la comuna de Pucará”<sup>63</sup>. Amadeo Alba, un dirigente de la FEL, sostuvo que con la edu-

---

60 “La intervención de la Asociación “31 de octubre” en el proyectado muelle y hotel San Pablo”, *El Comercio*, 15 de enero de 1959, p.14.

61 “El Ilustre Concejo Municipal de Otavalo a la Nación, sobre los sucesos de la laguna de San Pablo”, *El Comercio*, 19 de enero de 1959, p. 2.

62 “En el Colegio Otavalo se llevó a cabo agasajo de Nochebuena al “niño indio””, *Diario del Ecuador*, 21 de enero de 1959, p.3.

63 “Que hagan nomás el hotel sobre toditas las calaveras”, *Diario del Ecuador*, 17 de enero de 1959, p. 12.

cación “ya no somos vendados, que ya vemos y sabemos gracias a las letras que nos han enseñado que no podemos ir para atrás”. Un dirigente de la Unión Nacional de Educadores realizó un recuento de la presencia india en la historia, concluyendo que la “raza de bronce” debía ser protegida. La intervención del Presidente de la Unión Nacional de Periodistas insistió en que se trataba de un problema de clase, “cuando un indio deja sus ropajes, sus atavíos, deja de ser indio y se convierte con facilidad en chofer, en trabajador de toda naturaleza”.

El comentario editorial de *El Comercio* señaló que los sucesos del lago San Pablo mostraban, una vez más, aspectos de la problemática indígena que tenían rasgos económicos y ausencia de soluciones por parte del Estado. Un asunto que emergía, otra vez, era el de la ciudadanía. “Mientras se le exige al indio comportarse de acuerdo a las regulaciones comunes, considerándolo en abstracto sujeto de deberes y derechos al igual que todos los ciudadanos, poco ha hecho el Estado para incorporarlo a la economía y la cultura”<sup>64</sup>. Se negaba que los indígenas sean un peso muerto y que había que “comprender con visión práctica los grandes recursos humanos que vegetan en el indigenado”. Otro comentario editorial exigía sanción a los responsables, evitando culpabilizar a la población de Otavalo. “Cinco muertos es una alta cifra, tan alta que la justicia no puede quedar callada, ni las autoridades inoperantes”<sup>65</sup>.

Una columna editorial aparecida en *Diario del Ecuador*, sostenía que la responsabilidad de los hechos correspondía a los “agitadores” que habían influido sobre los indígenas<sup>66</sup>. Los agentes externos al conflicto debían ser “reducidos a la cárcel” y el hotel debía ser construido en el mismo sitio. De manera contradictoria, otro comentario en el mismo periódico, asumió que “los infelices indios” habían sido víctimas de un hecho de violencia responsabilizando a Jaramillo<sup>67</sup>. Esto estaba acompañado de una caricatura de “Avispa” que mostraba a un policía disparando sobre un indígena y un estudiante tirándole una piedra.

---

64 “Presencia del indio”, *El Comercio*, 15 de enero de 1959, p.4.

65 “El caso de San Pablo”, *El Comercio*, 25 de enero de 1959, p. 4.

66 Túpac Amaru, “El problema del hotel en San Pablo”, *Diario del Ecuador*, 10 de enero de 1959, p. 5.

67 “Auxilio que están matando a los indios de Otavalo”, *Diario del Ecuador*, 11 de enero de 1959, p. 9.

Un primer comentario de *La Calle* trazaba una analogía de la situación de los indígenas con los esclavos de Grecia. Por eso, se podía entender la situación ecuatoriana como una “democracia a la griega”, puesto que “nuestros dos millones de esclavos carecen de todo derecho”, afirmaciones que se reforzaban con referencias a Juan Montalvo<sup>68</sup>.

Se presentaron las opiniones de intelectuales indigenistas de Otavalo que se revelaban sorprendidos por los acontecimientos. Gonzalo Rubio Orbe pensaba que los hechos no habrían ocurrido si se recurría a personal con entrenamiento antropológico que podría haber manejado mejor el conflicto<sup>69</sup>. Gustavo Alfredo Jácome encontraba que la represión era foránea porque los policías y los guardas de estanco no eran otavaleños, pero, sobre todo, los estudiantes de colegio que participaron en los incidentes tendrían “macabras pesadillas” con escenas del terror de la muerte de “los infelices indios enfurecidos”<sup>70</sup>.

Una entrevista imaginaria con Víctor Jaramillo lo revela como interesado en eliminar a los indios, puesto que solo se necesitaban unos pocos como muestra para los turistas. “No niego que uno que otro indio bien presentado y bien perfumado, sirve para matizar, para dar color al paisaje.(...) Así tendríamos los indios necesarios para el turismo. Pero mantener una mayoría indígena en este poético valle, solo sirve para desprestigiarnos”<sup>71</sup>.

Una crónica de *La Calle* estableció un relato que, aunque apegado a los acontecimientos, trató de mostrar cómo se produjo la respuesta de los indígenas utilizando recursos de tipo literario. Después de describir dramáticamente la muerte de uno de los cabecillas y la confrontación posterior, decía: “Cuando el último de los heridos fue recogido, levantado el quinto cadáver y metido a empellones el último apresado, como ochocientos pechos se desataron en una violenta tempestad de llanto interno”<sup>72</sup>.

---

68 Diabolo Cojuelo, “Democracia con esclavos”, *La Calle*, No. 97, 17 de enero de 1959, p. 5.

69 “Los escritores indigenistas otavaleños condenan el crimen de Otavalo”, *La Calle*, No. 98, 24 de enero de 1959, p. 9.

70 Gustavo Alfredo Jácome, “Sangre india en las orillas del lago San Pablo”, *La Calle*, No. 98, 24 de enero de 1959, p. 8.

71 Georges Ferdinand Tapage, “O los indios vuelven al campo o tendrán que morir como hombres, Senador Jaramillo”, *La Calle*, No. 98, 24 de enero de 1959, p.16.

72 Germán Carrión, “La promesa de extinguir el latifundio se cumple matando a los indios”, *La Calle*, No. 97, 17 de enero de 1959, p. 30.

Para Benjamín Carrión los sucesos de San Pablo del Lago no eran más que la confirmación de la larga historia del gamonalismo serrano y su expresión política, el conservadorismo. Él hizo una breve revisión de la historia ecuatoriana que mostraba un panorama de opresión a los “infelices indígenas”. El hecho de que el Rector conservador de un colegio haya llevado estudiantes otavaleños a enfrentarse con los comuneros, significaba para Carrión que fueron invitados a una “cacería de indios”<sup>73</sup>.

Las numerosas caricaturas de Asdrúbal (Asdrúbal de la Torre) que aparecieron en *El Comercio* representaron el evento y siguieron el curso de los sucesos posteriores. Una primera caricatura mostraba a un indígena sostenido en vilo por una bayoneta; otra caracterizaba al Rector Jaramillo en un



Asdrúbal, “Problema sin importancia”, *El Comercio*, 14 de enero de 1959

aula de clase dando instrucciones a los estudiantes acerca de tener a los indios como “blanco de nuestros odios”. Los cinco indígenas fallecidos aparecieron en una caricatura que los representaba en el cielo como una metáfora de ángeles perforados por proyectiles. Otras caricaturas sobre la masacre de San Pablo del Lago se publicaron en *La Calle* y *Diario del Ecuador*.

En Otavalo estaba muy instituida una percepción de las separaciones étnicas entre blancos, mestizos e indígenas. Estos modos de fijar diferencias eran aquellas que se hacía desde el registro civil todavía en la década de 1940 (Buitrón y Salisbury 2007: 158-160). Asimismo, un censo de población de la ciudad de Otavalo realizado en 1947, estableció que de sus 8.488 habitantes, los blancos eran

73 Benjamín Carrión, “Sobre las constantes del conservadorismo: el odio al indio”, *La Calle*, No. 97, 17 de enero de 1959, pp. 18-19. Este artículo es parte de la serie “Nuevas cartas al Ecuador” que se publicó en la revista.



3275; mestizos, 2836; indígenas, 2288; y negros, 39 (Rodríguez, 1955: 22). Sin embargo, también tenía vigencia la categoría “cholo” que identificaba a distintas ocupaciones artesanales y de comercio. De modo optimista, un escritor otavaleño planteaba que, a mediados de los años cincuenta, las barreras entre blancos e indígenas se habían modificado. La presencia de indígenas en la ciudad era de cierta magnitud.

En las retretas que se realizan en el Parque Bolívar no es raro encontrar varios indiecitos jóvenes y aún mayores, paseando como el resto de la gente. Y aun en el cine, el indio otavaleño que ya desayuna y almuerza en hotel o “fonda”, toma cerveza y “monta en automóvil”, asiste con frecuencia a las galerías del “Apolo” y del Teatro “Bolívar”. Testigos que han visto, admirados, nos han contado que hay varios indios de Peguche y Agato que poseen en sus casas muebles y aun radio... (Rodríguez, 1955: 23).

Más tarde, Villavicencio (1973) encontró que este proceso se había desarrollado con cierta significación en los años sesenta con una mayor incursión de indígenas en la zona urbana de Otavalo cuando compraron casas, instalaron negocios y talleres; y comenzaron a disputar el espacio urbano.

Sin embargo, el conflicto de la Comunidad de Pucará Bajo de Velásquez fue uno de los intereses de las elites otavaleñas, que agruparon a su alrededor un consenso de la población blanca y mestiza a favor de un proyecto turístico. Pero éste afectaba el modo de vida de la población indígena que dependía de la totora y los peces del lago para sus economías familiares. Además de que algunas comunidades habían ya emprendido la búsqueda de tierras, comprándolas a haciendas y propietarios mestizos.

### Un apunte final

El desenlace represivo de algunos conflictos en la década de 1950 ocurrió cuando ya existían mecanismos de institucionalización de los conflictos laborales. Camilo Ponce, un miembro destacado de las elites terratenientes era Ministro de gobierno. Caracterizado por un desempeño autoritario, los conflictos de La Merced y Guachalá sucedieron cuando él fue Ministro. El hecho de que estuviera a cargo de un aparato que entre sus

atribuciones ejercía el control y la represión policial, plantea una circunstancia en la que se produjeron salidas represivas en lugar de la negociación en algunos conflictos rurales.

Esta revisión limitada de acontecimientos conflictivos rurales tenía la intención de vincular el impacto de la represión en la opinión pública. Y la misma noción de opinión pública había sido problematizada en tanto se trataba de revelar cómo se habían elaborado las informaciones y luego su conversión en opiniones que se construían en las elites políticas e intelectuales. La alta dependencia con las fuentes de información provenientes de los aparatos estatales y la débil presencia de las voces de los indígenas, tornan imposible construir una versión de los eventos conflictivos sustentada exclusivamente en la prensa. Se trataba, sobre todo, de entender el tipo de opiniones que habían surgido en torno a los acontecimientos aunque se hizo necesario describirlos con cierta prolijidad.

Se puede establecer que existe un elemento común en la perspectiva de cómo estos eventos fueron interpretados en la opinión editorial de los diarios comerciales: la búsqueda de las causas de los conflictos y de los posibles responsables. Los conflictos de trabajo en las haciendas fueron explicados en el marco de condiciones de opresión que no podían ser ignoradas y, para ello, se recurría a antiguas nociones provenientes del lenguaje liberal. Así, puede ser sorprendente la definición de “indios infelices” u otras similares que emergían espontáneamente en los comentarios editoriales; era la persistencia de ideas de larga duración surgidas en los intelectuales liberales a fines del siglo XIX (Guerrero, 1994). El acento puesto en el papel de los mayordomos y los intermediarios de las relaciones de trabajo permitía concentrar la mirada en esos personajes como causantes de las rebeliones. Pero la presencia de “azuzadores” o “agitadores” emergía siempre como un añadido a las explicaciones.

También se puede señalar cómo los términos “gamonal” y “gamonalismo” se habían implantado en los discursos públicos de un espectro ideológico diverso que iba desde liberales a izquierda e incluso corrientes de derecha. En el lenguaje liberal y de izquierda se tornaron en términos proliferantes que permitían designar a terratenientes y autoridades locales. El gamonal se convierte en un significante que aparece en discursos políticos sobre el indio y el agro.

No resulta sorprendente encontrar que el indigenismo, en su versión liberal, se encontraba relativamente situado en una posición de divulgación que incluía un acceso limitado a la radio y al sistema escolar. Eran nuevas condiciones que sugerían mejorar el trato con la población indígena y promover reformas en las políticas públicas.

Las opiniones construidas desde los medios e intelectuales de izquierda, eran parcialmente derivadas de las concepciones liberales del indio, aunque ponían su atención en los temas de la justicia y el imperio de la legalidad en el tratamiento de los conflictos laborales. Se necesitaba justificar la presencia de la izquierda en esos eventos.

Lo específico del conflicto de San Pablo del Lago es que ocurrió en el marco de relaciones entre blancos y mestizos de Otavalo con una comunidad indígena que defendía el uso y el acceso tradicional a los recursos frente a un proyecto modernizador que estaba simbolizado en un hotel para turistas. Camilo Ponce era el Presidente de la República y la oposición política encontró, en este conflicto, otro motivo para la crítica. Así como la prensa situó los hechos responsabilizando al político dominante local, no dejó de hablar de los indios infelices y de los agitadores. Pero ya eran otras condiciones, puesto que se había filtrado un tenue debate sobre la necesidad de cambios en el agro, coincidiendo con el triunfo de la Revolución Cubana.

## Bibliografía

- Albornoz, Oswaldo (1971). *Las luchas indígenas en el Ecuador*. Guayaquil: Ed. Claridad.
- Andrade, Raúl (1993). “El indio, tema y vergüenza” [1944], en *Vinietas del mentidero*. Quito: Banco Central, pp. 99-100.
- (1990). *Claraboya*, Banco Central, Quito.
- Becker, Marc (2008). *Indians and leftists in the making of Ecuador's modern indigenous movements*. Durham & London: Duke University Press.
- Bonifaz, Diego (1995). *Guachalá. Historia de una hacienda en Cayambe*. Quito: Abya-Yala.

- Bretón, Víctor Manuel (2000). *El “desarrollo comunitario” como modelo de intervención en el medio rural*. Quito: CAAP.
- Buitrón, Aníbal y Bárbara Salisbury de Buitrón (2007). “Indios, blancos y mestizos en Otavalo, Ecuador”, *Ecuador Debate*, No. 70, abril, pp. 147-168.
- Carrión, Benjamin (1957). “Trece años de cultura nacional”, en: Casa de la Cultura Ecuatoriana, *Trece años de cultura nacional: ensayos, agosto 1944-1957*, Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Clark, Kim (2007). “Política e inclusión en la primera mitad del siglo XX en la sierra ecuatoriana”, en: Cristóbal Aljovín de Losada y Nils Jacobsen, *Cultura política en los andes (1750-1950)*. Lima: UNSM/ IFEA, pp. 439-460.
- Della Porta, Donatella (1999). “Movimientos sociales y Estado: algunas ideas en torno a la represión social de la protesta”, en: D. Mc Adam, J. D. Mc Carrhy, M.N. Sald (eds.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, Madrid: Ed. Istmo, pp. 100-142.
- Fraser, Nancy (1999). “Repensando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente”, *Ecuador Debate*, No. 46, pp. 139-174.
- Foucault, Michel (1999). “La verdad y las formas jurídicas”, *Obras Esenciales*, II, Barcelona: Paidós.
- Garcés, Víctor Gabriel (1957). *Indigenismo*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Guerrero, Andrés (1983). *Haciendas, capital y lucha de clases andina*. Quito: El Conejo.
- (1994). “Una imagen ventrílocua: el discurso liberal de la “desgraciada raza indígena” a fines del siglo XIX”, en Blanca Muratorio (ed.), *Imágenes e imagineros. Representaciones de los indígenas ecuatorianos, siglos XIX y XX*. Quito: FLACSO, pp. 197-252.
- Habermas, Jürgen (1986). *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Ibarra, Hernán y Victoria Novillo (2008). *La radiodifusión en Quito (1930-1960)*. Quito: Museo de la Ciudad, Informe de Investigación.
- Ibarra, Hernán (1979). *Movilización campesina 1958-1953*. Quito: inédito.

- (2002). “Origen y decadencia del gamonalismo en la sierra ecuatoriana”, *Anuario de Estudios Americanos*, vol. LIX-2. Sevilla: pp. 491-510.
- (2004). “La comunidad campesino/indígena como sujeto socioterritorial”, *Ecuador Debate*, No. 63, dic., pp. 185-206.
- Iturralde, Nicolás (1937). *ABC Policial*. Quito: Ed. Ecuatoriana.
- Jacobsen, Nils (2007). “Opiniones y esferas públicas en el Perú del tardío siglo XIX: una red de múltiples colores en una tela hecho jirones”, en: Cristóbal Aljovín de Losada y Nils Jacobsen, *Cultura política en los andes (1750-1950)*. Lima: UNSM/IFEA, pp. 411-437.
- Jácome, Gustavo Alfredo (1972). “Alpa Mama”, en *Barro dolorido*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Jaramillo Pérez, Luís (1954). *Código del Trabajo y principales referencias*. Quito: Imp. de la Universidad.
- Kaltmeier, Olaf (2007). “La Universidad terrateniente. Biopolítica, poder soberano y resistencia indígena-campesina en las haciendas de la Universidad Central en la provincia de Cotopaxi, 1930-1980”, *Procesos*, No. 26. Quito: pp. 73-96.
- Linke, Lilo (1954). *Ecuador: country of contrasts*. London: Royal Institute of International Affairs.
- López Gallegos, Alejandro y Aquiles Chihu Amparán (2008). “El procesamiento simbólico de la protesta: el discurso de opinión en torno a la Marcha del Color de la Tierra”, *Estudios Sociológicos*, vol. XXVI, No. 78. México D.F.: pp.695-723.
- Mann, Michael (1997). *Las fuentes del poder social, II. El desarrollo de las clases y los Estados nacionales, 1760-1914*, Madrid: Alianza Universidad.
- Normal “Manuela Cañizares” (1954). *La educación del indio ecuatoriano y su incorporación a la vida nacional*. Quito: Imp. del Ministerio de Educación.
- Ong, Walter (1994). *Oralidad y escritura. Tecnologías de la palabra*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Peralta, Víctor (2000). *Sendero Luminoso y la prensa 1980-1994*, Cusco: SUR/Centro Bartolomé de las Casas.
- Prieto, Mercedes (1978). *Condicionamientos de la movilización campesina: el caso de las haciendas Olmedo/Cayambe (1926-1948)*, Tesis de Licenciatura en Antropología. Quito: PUCE.

- (2004). *Liberalismo y temor: imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador poscolonial 1895-1950*. Quito: FLACSO/Abya-Yala.
- Ramón, Galo (1987). *La resistencia andina. Cayambe 1500-1800*. Quito: CAAP.
- Rodríguez, Luís Humberto (1955). *Monografía del cantón Otavalo*. Quito: Ed. Fray Jodoco Ricke.
- San Félix, Álvaro (1974). *En lo alto grande laguna*. Otavalo: Instituto Otavaleño de Antropología.
- Sosa Freire, Rex Tipton (1996). *Miscelánea histórica de Pintag*. Cayambe: Abya Yala.
- Villavicencio, Gladys (1973). *Relaciones interétnicas en Otavalo-Ecuador*. México D. F.: Instituto Indigenista Interamericano.
- Weber, Max (1977). *Economía y sociedad*, vol. II. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

### Periódicos y revistas

- Combate*, agosto y septiembre 1953; enero 1954.
- Diario del Ecuador*, enero 1959.
- Don Pepe*, 1954.
- El Comercio*, agosto y septiembre 1953; enero 1954; enero 1959.
- El Pueblo*, 1954.
- El Sol*, agosto y septiembre 1953; enero 1954.
- El Universo*, enero 1954.
- La Calle*, 1959.

### Archivos

Archivo Histórico del Banco Central del Ecuador

# Concepciones del Estado y demandas de las organizaciones campesinas e indígenas (1940-1960)

Luis Alberto Tuaza C.<sup>1</sup>

En el presente artículo se exploran las concepciones del Estado que las organizaciones campesinas e indígenas construyeron en el periodo correspondiente a 1940-1960, analizando el caso particular de la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI) y sus organizaciones de base. Las preguntas a las que se responderá a lo largo del estudio son: ¿Cuáles fueron las principales demandas que estas organizaciones presentaron al Estado? ¿Cuáles fueron los mecanismos de interacción entre el Estado y estas organizaciones? ¿Cuáles son los imaginarios que los indígenas construyeron sobre el Estado? De entrada, se analizará el contexto político y social del Ecuador (1940-1960), seguidamente se estudiarán las principales demandas que los indígenas, reunidos en la FEI, presentaron al Estado, y en un tercer momento se señalarán los mecanismos de interacción entre el Estado, la FEI y sus bases, destacando, por un lado, los procesos de emergencia y consolidación de esta organización indígena y, por otro lado, las respuestas estatales a las demandas indígenas.

## El contexto político del Ecuador 1940-1960

Los primeros años de la década de los cuarenta del siglo pasado estaban caracterizados por la continua inestabilidad política en el Ecuador. Si bien

---

1 Candidato a Doctor por el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales con Mención en Estudios Políticos de FLACSO-Ecuador.

es cierto que, durante los cuatro años no se dio la sucesión permanente de los presidentes de la República, tal como sucedía en la década de los treinta<sup>2</sup>, sin embargo, hubo el rechazo generalizado de todos los sectores sociales al gobierno de Carlos Arroyo del Río. Entre las razones de este rechazo popular estuvieron los desaciertos en el manejo económico, el fraude electoral, y el conflicto bélico con el Perú que concluyó con las negociaciones limítrofes desfavorables del protocolo del Río de Janeiro, que obligó a Ecuador a ceder más de la mitad del territorio nacional (Vega, 1987).

La movilización popular en rechazo al gobierno de Arroyo del Río, alcanzó el momento culminante en “La Gloriosa” del 28 de mayo de 1944. En efecto, en las principales ciudades del país y en el campo se organizaron revueltas, marchas que hicieron escuchar, por doquier, la voz del rechazo unánime al gobierno estigmatizado de “traicionero y corrupto” (Vega, 1987). En esta lucha, las masas contaron con la cooperación del ejército (Becker, 2007) que permitió la renuncia del presidente, con la cual se calmaron los ánimos del disturbio.

Por su parte, la clase política, representada por los partidos políticos: conservadores, ciertas fracciones liberales, socialistas y comunistas agrupados en la Acción Democrática Ecuatoriana (ADN), pidieron el retorno inmediato de José María Velasco Ibarra para asumir la presidencia de la república (Becker, 2007). Estos vieron en Velasco al “redentor” que podía salvar al país, permitiendo el consenso entre “el clérigo y el soldado, entre el conservador y el rojo...” en una sola causa: “la salvación nacional” (Cuvi, 1977). En efecto, él “recogió y articuló los sentimientos de crisis de la autoridad oligárquica, dándoles una interpretación política” (...) “transformó la política al llevarla de los salones de las élites a las plazas públicas” (De la Torre, 1998: 135).

Después de la Gloriosa, y una vez establecido en el gobierno, Velasco, con el apoyo de ADN, convocó a la Asamblea Constituyente de 1944-1945 que elaboró la nueva constitución<sup>3</sup>. Esta asamblea fue de avanzada para la fecha, por cuanto que, por primera vez, se discutió el carácter mul-

---

2 En un lapso de diez años sucedieron doce presidentes, unos elegidos en las urnas y otros por la dictadura militar (Vega, 1987).

3 Entre los miembros de esta asamblea participó el Dr Ricardo Paredes en calidad de representante de la raza indígena.



tiético de la nación, la oficialidad de la lengua, la incorporación de indígenas y montubios a la nación (Becker, 2007), y las reflexiones en torno a la ciudadanía. Sin embargo, “las élites” políticas, continuaron viendo a los indígenas y montubios como individuos que “romperían la unidad nacional y detendrían el desarrollo económico del país” (Becker, 2007: 139), por lo cual no podían ser considerados como ciudadanos.

Para ser ciudadanos, según la clase política de aquel entonces, los indígenas y los montubios requerían asimilar la visión occidental de la nación y el estilo de vida urbano. En este sentido, los asambleístas manifestaban: “ellos necesitan vivir como hombres, en casas y no en chozas; dormir en camas; comer alimentos de veras; usar herramientas que puedan proporcionar el adelanto técnico de nuestro siglo; beneficiarse de las ventajas de la medicina y de la higiene; vestirse como hombres de nuestro tiempo y de nuestra cultura”, saber leer y escribir. Necesitarían también “extirpar definitivamente lo de negativo que en lo fisiológico, espiritual, social, económico y político ha sedimentado, en el transcurso de siglos de opresión, en sus personalidades” (ADE 1944, 53-55, citado por Becker, 2007), solo así llegarían a ser considerados ciudadanos<sup>4</sup>.

Una vez concluida la asamblea y legitimado el poder presidencial, Velasco no pudo cumplir a cabalidad su promesa de “moralizar al país”, y de “castigar a los traidores” (Cuvi, 1977). Pronto rompió la alianza con los partidos de izquierda, rechazó los lineamientos planteados por la constitución de 1945 y retomó las orientaciones de la constitución de 1906, dio el giro hacia la derecha, poniéndose a defender los intereses de la oligarquía nacional. Amparado en el apoyo de la derecha, convocó a una nueva asamblea constituyente, pero al no encontrar el respaldo suficiente se declaró dictador (Vega, 1987).

Velasco, con todos los poderes en sus manos, convocó a la asamblea constituyente de 1947, nombrándole como presidente a Mariano Suárez Veintimilla. Sin embargo, el 24 de agosto de aquel año, fue derrocado por el General Carlos Mancheno, su ministro de Defensa. Ante el rechazo masivo de los militares encabezados por Ángel Baquerizo, entregó el po-

---

4 Paralelo con los planteamientos del indigenismo mexicano, lo que se demuestra es que lo negativo no viene de la cultura sino de la opresión impuesta por la conquista y la colonia.

der al triunvirato constituido por Luis Larrea Alba, Humberto Albornoz y Luis Maldonado Tamayo, quienes gobernaron por dos días. Posteriormente, Mariano Suárez asumió la presidencia, desde el 3 septiembre hasta 16 del mismo mes, y el 11 de septiembre de 1947 convocó al congreso extraordinario, que eligió como presidente a Carlos Julio Arosemena Tola, hasta 31 de agosto de 1948.

En las elecciones de 1948, triunfó Galo Plaza Lasso. El Ecuador se abrió a una nueva época, caracterizada por la modernización, el desarrollo y la estabilidad política. Durante la década de los cincuenta no hubo otra dictadura militar y civil. Sucedieron simultáneamente los gobiernos de Galo Plaza (1948-1952), José María Velasco Ibarra (1952-1956) y Camilo Ponce (1956-1960). Entre las explicaciones de esta estabilidad están los éxitos alcanzados en materia económica, por los altos ingresos provenientes de la exportación del banano.

Con respecto al periodo del gobierno de Plaza (1948-1952), se considera como una “época de modernización y de la proyección del desarrollo” (Salgado, 2008). Plaza es visto como la figura emblemática de la instauración del proyecto modernizador del país. En relación a los indígenas y sus organizaciones es considerado como “el impulsor de sus reivindicaciones”, a través de la entrega de los títulos de propiedad de los huasipungos en su hacienda Zuleta antes de la reforma agraria, la preocupación por la educación, la promoción de la cultura indígena fuera de las fronteras del país, y el establecimiento de las obras de desarrollo en el medio rural (De la Torre, 2008; Prieto, 2008).

Políticamente, Plaza representa al liberalismo, él aplicó los principios de tolerancia, de respeto a los derechos, el apego al Estado de derecho y las instituciones, a los intentos de modernización, a un ideal de vivir la democracia frente al populismo de Velasco Ibarra. El propósito de su gobierno fue la de modernizar la praxis política, para lo cual promovió el fortalecimiento del sistema de partidos y las instituciones, mientras que Velasco buscó el ejercicio del poder, aludiendo a la noción de pueblo (De la Torre, 2008).

Posterior al gobierno de Plaza, Velasco y Ponce dieron continuidad al proyecto de modernización y de desarrollo, por medio de la ejecución de las grandes obras de infraestructura en todo el país. Con referencia a las

poblaciones indígenas, priorizaron las estrategias de incorporación al Estado-Nación, a través de las campañas de alfabetización, la creación de las escuelas, los programas de desarrollo impulsados por la Misión Andina de la que se hablará más adelante, pero sin tocar el problema agrario y las condiciones precarias de trabajo.

### La situación social 1940-1960 referente a los indígenas

Llegada la década de los cuarenta, los indígenas estuvieron al margen de los controles estatales y excluidos por la sociedad blanco-mestiza. Las leyes emitidas por el Estado<sup>5</sup> no llegaban al espacio local. Por tanto, continuaban bajo la administración privada del régimen de la hacienda, en completa sumisión a la voluntad del “patrón”. Éste:

Administraba justicia, aplicaba sanciones, resolvía conflictos familiares, dirimía disputas de vecinos, controlaba la moralidad privada, preservaba la observancia religiosa, determinaba la jornada de trabajo, definía normas de conducta, fijaba procedimientos, vendía bienes de primera necesidad, prestaba atención casera de salud, otorgaba créditos y compensaciones y representaba a sus subordinados ante las autoridades políticas y religiosas (Hurtado, 2007: 109).

La hacienda en este sentido, fue un “sistema de poder (biopoder) con alto grado de autonomía respecto a las leyes e instituciones del Estado, sometida a la voluntad soberana del hacendado y administrada por arrendatarios que ejercían a menudo una autoridad despótica” (Kaltmeier, 2007: 73). En el contexto de la hacienda, no cabía “la idea del Estado moderno que controla su territorio y población a través de un aparato burocrático y del monopolio del poder legítimo” (...) “En su lugar para gobernar, el Estado ecuatoriano debió entrar en negociaciones con los poderes locales, tales como caudillos, gamonales o montoneras” (2007: 74).

---

5 La ley de Organización y de Régimen de Comunas emitida el 30 de julio de 1937, por el Jefe Supremo Federico Páez, y el Estatuto de las Comunidades Campesinas expedido el 7 de diciembre del mismo año, por el General Alberto Enríquez (Ibarra, 2008) y el Código de Trabajo de 1938.

En la hacienda, prevelece la actividad agropecuaria donde se empleaba la mano de obra indígena, sin atenerse a un horario y a los beneficios laborales otorgados por el Código de Trabajo de 1938. La jornada de trabajo empezaba a las cuatro de la mañana y concluía a las cinco de la tarde, pero, en ciertas ocasiones, se prolongaba hasta las altas horas de la noche, tal como demuestra el siguiente testimonio:

En tiempo de las cosechas madrugábamos a las 4 a.m. y tocaba recoger los frutos, trillar la cebada hasta más de 10 p.m. No importaba ni el viento, ni el frío, ni el hambre. Había que cumplir con el trabajo, caso contrario éramos destinados a recibir los fuetes de los patrones o simplemente se acumulaban las tareas (Comunero de Llinllín, 2005).

Esta jornada laboral extensa, contradecía a las ocho horas laborables que establecía el Código de Trabajo en el artículo 63<sup>6</sup>. Dentro de la hacienda, no todos se dedicaban a la misma actividad, eran clasificados: un grupo de personas a la crianza y al cuidado de las vacas, otros, a los toros bravos y caballos, las demás personas eran los encargados de sembrar, desherbar, cosechar y almacenar los granos<sup>7</sup>; los niños y adolescentes tenían la responsabilidad de cuidar la manada de borregos, chanchos y terneros sin importarles la edad y las prescripciones del Código de Trabajo<sup>8</sup>. Las mujeres, por su parte, eran destinadas a las labores domésticas en la casa de la hacienda, el ordeño y los quehaceres del hogar. Las jóvenes de buena presencia eran llevadas a la casa del patrón en la ciudad o en Quito. Además de los quehaceres domésticos, las mujeres también trabajaban en el campo.

La efectividad laboral de la hacienda, dependía del *status* jerárquico sólidamente establecido. En la cúspide estaba el hacendado, seguido por los mayordomos. Estos últimos eran los encargados de ejecutar las órdenes

---

6 Este artículo establece las 8 horas de trabajo, además, el derecho a las vacaciones y a la justa remuneración.

7 Pero nunca se encargaban de comercializar. Esta actividad estuvo reservada al mayordomo o al mismo hacendado.

8 Según este Código en su artículo 83, se prohibía el empleo de los niños menores de 14 años y, en caso de hacerlo (Artículo 89), el empleador debía llevar un registro especial en que constaran las edades de los niños, la clase de trabajo a que se los destinaba, el número de horas que trabajan, el salario que percibían y la certificación de que los menores habían cumplido con sus obligaciones escolares.

inmediatas del patrón. Durante el tiempo de ausencia de los propietarios, disponían de la propiedad y cometían abusos contra los trabajadores. Al respecto, Cayetano Chimbolema, antiguo huasipunguero de la Hacienda La Providencia, Columbe sostiene: “el patrón de esta hacienda fue bueno, pero el mayordomo nos explotaba, pegaba, abusaba sexualmente de las mujeres, obligaba a realizar trabajos duros sin paga” (Chimbolema, 2008).

En la posición intermedia entre los mayordomos y los indígenas estaban los *Jipus*<sup>9</sup>, varones indígenas con dotes de liderazgo, escogidos por los mayordomos que, a cambio de su fidelidad, recibían un trato especial, podían tener ganado, el huasipungo de buena calidad, el acceso libre al agua, la leña y la cosecha. Estos, “con tal de cumplir con su obligación, no importaba atropellar los derechos de los demás compañeros, de aplicar los castigos en caso de no haber concluido con las tareas, de ir a las comunas libres para quitarles, el poncho, los animales o alguna otra pertenencia a fin de obligarles a ofrecer un día de trabajo gratuito” (Puma, 2008).

En la base de la cúspide jerárquica estaban los *huasipungueros*, y los *yanaperos*, en calidad de subordinados, quienes tenían la obligación de obedecerles las órdenes de los hacendados emitidas por medio de los mayordomos y los *jipus*. Nadie podía contradecir al patrón, porque, “sus órdenes eran como haber recibido de Dios” (Comunero de Guangopug, 2005). En caso de desobediencia, el reo (por llamarlo así) recibía el castigo en el patio central de la casa de hacienda. Este castigo se completaba con el rechazo generalizado de sus compañeros, al respecto el dirigente Manuel Atupaña (2009), de la Comuna Balda Lupaxi, sostiene, “todos los compañeros se volvían enemigos, considerando que habíamos dado el mal ejemplo, desobedeciendo las órdenes del hacendado. Hasta nuestros padres decían: ‘ustedes son resabiados, nos hacen quedar mal delante del patrón’, por eso no podíamos decir nada”.

Todas estas prácticas de dominación se fundamentaban aún en consideraciones teológicas, donde el hacendado aparecía como el representante de Dios en la tierra: “*aita*, amito”. Con estos atributos, los hacendados, creían ser padres de los indios, dueños de sus vidas, los *apunchik*<sup>10</sup> y

---

9 Etimológicamente viene del kichwa *jipa*, que significa “el que sigue”.

10 *Apunchik*, en español significa nuestro Señor.

el “niño, patrón”. El título de “niño”, “niña” eran aplicados a los hacendados sin importar que tenga 60 u 80 años de edad<sup>11</sup>.

Pero no todos los hacendados aparecían como opresores y enemigos de los indígenas. En el recuerdo de los ancianos está la imagen del buen patrón, comprensivo con la gente. Es decir, se trataba de hacendados que mantenían cierta cercanía y amistad con los *huasipungueros* y los *yanapeiros*, por tanto, se sentían en la obligación de velar, de ofrecerles apoyo por medio de la entrega de “socorros o de suplidos” (Miño, 2006). En el imaginario de los terratenientes, los indígenas aparecían como “pobrecitos”, “menores de edad, seres inferiores” (Malo, 1988:15), a quienes debían dar protección, educarles, proporcionarles la doctrina cristiana y quererles como a hijos.

La cotidianidad de la hacienda y la interrelación de hacendados, mayordomos, *jipus*, *huasicamas*, *huasipungueros* y *yanapak* estaban determinadas igualmente por el elemento festivo y simbólico. Anualmente, con ocasión de las fiestas de Carnaval o de San Juan, el patio de la hacienda se convertía en un espacio de celebración y del intercambio desigual de dones. Los indígenas, entregaban “el gallo, los cuyes, la comida, a cambio el patrón daba una bolsa de sal” (Puma, 2008). De este modo, se legitimaba la dominación existente.

Fuera de los dominios de la hacienda, la situación de los indígenas de los anejos libres, era igualmente deprimente. Tenían sus tierras, pero dependían, en parte, de la hacienda y del centro parroquial. En este último espacio, la relación interétnica de indígenas y blanco-mestizos, se establecía dentro de la dinámica del “tratamiento desigual” (Burgos, 1977), pese a que la constitución de 1945, sostenía la igualdad ante la ley.

Los mestizos y los blancos se concebían a sí mismos como la raza superior, con todos los derechos de mando sobre la población indígena. No había aspecto alguno que se les escape y pueda ser utilizada para aprovecharse del indio. La religión, la política, el comercio, el intercambio cotidiano, todo servía para legitimar la explotación y la miseria. La explotación se convertía en un mecanismo de aprovechamiento beneficioso para

---

11 Al respecto, uno de los moradores de la Comuna Llinllin, Columbe manifiesta: “recuerdo que niño Juanito murió de ochenta años y más”.

los blanco-mestizos que acumulaban riquezas, educaban a sus hijos y ascendían en la escala social.

En el imaginario de ciertos blanco-mestizos, los indígenas aparecían como “los pobrecitos, los ingenuos y menores de edad” (Bonifaz, 1976) a quienes tenían que ofrecerles protección, ayuda y mediación en caso de conflictos. El apoyo a ser brindado a largo plazo por parte de estos mestizos, quedaba garantizado por el sistema de padrinzago. Así, en cada centro parroquial, un padrino tenía varios ahijados a quienes defendía en los problemas de la tierra, las confrontaciones familiares... Asimismo, había personas en calidad de prestamistas que ofrecían el dinero para que los indígenas puedan cumplir con sus obligaciones de pasar las fiestas o paguen a los abogados en caso de demandas. Si estas deudas no podían ser pagadas en el plazo establecido, tomaban los mejores terrenos de los deudores<sup>12</sup>.

La situación de opresión y del tratamiento desigual en las relaciones interétnicas, trajo como consecuencia el demérito de la cultura indígena. Ser indio era para los mismos indígenas, sinónimo de inferioridad, y hablar el kichwa, a pronunciar un lenguaje arcaico e insignificante. En la escuela, se prohibía a los niños hablar la lengua materna, “no hables en kichwa, eso no vale, eso es caca” (Anaguarqui, 2008), eran las expresiones propias de los maestros rurales. Por temor al rechazo y al ser objetos de burla, muchos de “los niños indígenas prefirieron ignorar esta lengua y asimilaron el castellano” (Linz, 1986: 215).

Hablar el castellano representaba una de las aspiraciones primordiales de los indígenas. El desconocimiento y la incapacidad de hablar esta lengua impedían reclamar sus derechos, presentar sus demandas ante las autoridades competentes. Cuando los indígenas se acercaban a las oficinas estatales de administración local, los funcionarios alegaban no entender lo que decían, por tanto, “no podían atender a los campesinos” (Anaguarqui, 2008), aunque, en algunos casos, eran simples excusas para no acoger las demandas que traían.

---

12. Todavía en estos momentos se repiten estas prácticas con algunos comuneros de las comunidades de la Compañía, Sicalpito, donde los prestamistas de Sicalpa y Sicalpa Viejo ofrecen brindar el apoyo económico, o casos de abogados mestizos que ofrecen ayudar en la resolución de las demandas a cambio de un buen lote de terreno, que cultivan gratuitamente por dos o tres años.

Por el desconocimiento de la lengua castellana, el convencimiento de su supuesta inferioridad, los indígenas se sentían incapaces de acercarse a las autoridades parroquiales. Si querían presentar las demandas al teniente político, al cura párroco, a los funcionarios de los municipios, necesitaban de la mediación de sus compadres mestizos o de los tintirillos del pueblo, conocidos también como “*kishkakkuna*”<sup>13</sup>. En ciertos casos, estos podían ser uno de los miembros de la comunidad indígena que sabía leer y escribir, con poder de influencia entre los blanco-mestizos, gozaban de gran prestigio, tenían muchos ahijados”, ofrecían sus servicios de mediación a cambio de la entrega de cantidades considerables de granos, agradidos<sup>14</sup> y un día de trabajo gratuito. En el ejercicio de la mediación, el *kishka*, llegaba a las oficinas del teniente político o de otra autoridad, y presentaba a la persona a quien él estaba representando. Luego de escuchar al *kishka*, el funcionario le interrogaba: “A ver hijito, ¿qué dizque pasa?” (Guanolema, 2009). Por temor, el indígena no se atrevía a levantar la cabeza, no podía comunicar su problema, por esta situación, la solución era dada por el mediador, aunque, en ocasiones, en condiciones de desventaja para el representado.

En ciertos pueblos, actuaban de *kishkas* y tintirillos, también los cantineros de los centros parroquiales, conocidos por los indígenas como los *kutus*. Estos convirtieron a la cantina o la chichería en un poderoso mecanismo de control político sobre la población indígena, hasta tal punto que,

Casi ninguna actividad social de los habitantes de los anejos se hacía sin el conocimiento y aquiescencia de los chicheros (...) Estos detuvieron por mucho tiempo las construcciones de escuelas y la realización de mingas para caminos, incluso soliviantaban a los indios para que den levantamientos contra los profesores nacionales y los miembros de la Misión Andina (Burgos, 1977: 310).

Con tal de mantener el sistema de explotación, y con ello la obtención de las ventajas económicas, los hacendados, los chicheros, los tintirillos o los

---

13 Las personas que saben leer y escribir.

14 Esto consiste en la entrega de una bandeja de papas con dos o cuatro cuyes o gallinas, dependiendo de la intensidad del favor que se les solicite.



*killkas* y los compadres de los centros parroquiales detuvieron la llegada de las propuestas de modernización al medio rural. En este sentido, les decían “No escuchen lo que las instituciones ofrecen. Si quieren tener la escuela, nosotros mismos podemos dar consiguiendo. Hasta mis hijas pueden venir de profesoras” (Arrieta, 1984). En el anejo Naubug, cerca de Guamote, “los chicheros alfabetizaban rudimentariamente a los niños indígenas, pero no aceptaban que el Estado cumpliera con esa función” (Burgos, 1977: 320). Sin embargo, en relación a los tintirillos, en ciertos casos, se pueden considerar como aliados de los indígenas que permitían solucionar los conflictos con los mestizos, entrar en contacto con las autoridades.

Dentro del régimen de hacienda y en el proceso de relación interétnica desigual, los indígenas no podían acceder a la educación, a los servicios de salud. En el hospital y en los centros de salud, sufrían un rechazo tal como explica el siguiente testimonio, “cuando llegábamos al hospital nos decían que éramos sucios, que antes debíamos lavarnos el pie y las manos. Otras veces, no atendían y mandaban sacando” (Anaguarqui, 2008).

## Demandas indígenas

Frente a las situaciones antes descritas, los indígenas reunidos en la FEI, apelaron “al Estado y su ley” (Kaltmeier, 2007: 86). La demanda principal fue que el gobierno y las instituciones estatales hagan cumplir las leyes emitidas a favor de la clase indígena. En efecto, dos eran las leyes que el Estado había promulgado en relación a los indígenas: la Ley de Organización y Régimen de las Comunas, emitida el 30 de julio de 1937 y el Código de Trabajo de 1938.

La Ley de Organización y Régimen de las Comunas, prescribía que todo centro poblado que tenga un mínimo de 50 habitantes, puede adquirir personería jurídica, la misma que permitiría poseer la “representación legal y administrativa” (Hurtado et al, 1974: 10), ante el Estado. Esta ley exigía que las comunas estén sujetas a la jurisdicción de la parroquia urbana o rural, dependan administrativamente del Ministerio de Bienestar Social, posean bienes en común. Propuso que “el órgano representati-

vo de las comunas” sea “el cabildo”, elegido dentro de la comunidad, bajo “la supervisión del teniente político” (Ibarra, 2008: 23).

El Código de Trabajo (1938), por su parte, exigía la remuneración por el trabajo realizado —cualquiera que éste sea—, prohibía el trabajo gratuito, la presencia de los niños menores a los catorce años en los espacios laborales... En relación a los “jornaleros, *huasipungueros*, destajeros y *yana-peros*”, reconocía la legitimidad de la tenencia del *huasipungo* y el derecho “a recibir el salario adicional”. A los *huasipungueros* exigía cuatro días de trabajo por semana, y recomendaba que cada miembro de la familia, mayores de doce años reciba el pago del jornal por separado. A los *yana-peros* recomendó trabajar únicamente por el acceso al pastoreo del ganado en los campos de la hacienda; la utilización de las aguas de la finca para el riego de sus sembríos hechos en terrenos que no son de propiedad del patrono; y el aprovechamiento de la leña de fundo (Código de Trabajo, artículos 250, 251, 252 y 259).

A su vez a los patronos, el Código de Trabajo, exigía permitirles a los peones, los *huasipungueros* y su familia el corte gratuitamente de los montes de la finca —a fin de acceder a la leña indispensable para su uso doméstico—, tomar el agua que necesite para su hogar de las vertientes y acueductos que existan en ella, los usos apropiados de la caza y la pesca de acuerdo a las disposiciones legales sobre la materia; permitirles que en los pastos naturales de la finca mantengan gratuitamente hasta tres cabezas de ganado mayor y veinte de menor; y proporcionarles vivienda adecuada. Al mismo tiempo, prohibía privar a los *huasipungueros* de su *huasipungo*, ni disminuir la extensión de éste, ni el número de animales que sus peones hayan mantenido en la finca ni ningún otro beneficio del que haya gozado antes de la vigencia de este código. Asimismo, impedía obligar a los *huasipungueros* y en general a sus peones, venderle los animales que posean, los productos de estos y los frutos del *huasipungo*; imponer a los peones que abonen con sus animales los terrenos de la heredad; constreñirles a efectuar cualquier trabajo suplementario no remunerado, como los llamados faenas, piaras, etc.; y a servirse gratuitamente de los animales del peón (Código de Trabajo, artículos 253, 261 y 265).

El Código de Trabajo puso restricciones al “despido arbitrario” de los trabajadores por parte de los hacendados. En caso de “despedir del traba-

jo” exigía la entrega de “la indemnización correspondiente”. Determinó a los patrones, la obligación de “establecer escuelas elementales en beneficio de los hijos de los trabajadores, cuando se trate de centros permanentes de trabajo ubicados a más de dos kilómetros de distancia de las poblaciones y siempre que la población escolar sea por lo menos de 20 niños” (Código de trabajo, artículos 29 y 39, numeral 5). De este modo, el Estado delegó la tarea educativa a los hacendados.

En la práctica, ninguno de estos preceptos establecidos por el Código de Trabajo se había cumplido. Las formas feudales de trabajo continuaban vigentes. Los peones, los *huasipungueros*, y los *yanaperos* no recibían el salario, no había el acceso gratuito al pastoreo, a la obtención de la leña y el agua. Del mismo modo, la Ley de Organización y de Régimen Comunal se mantenía oculta. Pocos fueron los anejos que se habían constituido en comunidades jurídicamente reconocidas por el Ministerio de Previsión Social. Si en algunos sitios hubo intentos de organizarse en comunidades, estos eran impedidos por los hacendados y los mestizos de los pueblos.

Con relación al cumplimiento de la ley, los indígenas unidos en la FEI solicitaron al Estado, el reconocimiento de su dignidad y de sus derechos, que las leyes sean aplicadas a todos los ecuatorianos, sin distinción alguna. En este sentido, Tránsito Amaguaña manifestaba, “que la ley sea justa para blancos, para ricos, para pobres. Que no pongan a un lado al indio. Que sea igualito el trabajo para todos, que tengamos amistad, que trabajemos cariñosamente para vivir así” (Citada por Miño, 2006: 180).

Ante los estereotipos de inferioridad atribuidos a los indígenas, por la sociedad blanco-mestiza, el tratamiento desigual en las relaciones interétnicas (Burgos, 1977), los indígenas reclamaron del Estado, el trato humano, mejores condiciones de vida, el reconocimiento de la igualdad de todos los ecuatorianos: negros, blancos, indígenas y mestizos a fin de “vivir como hombres y como ciudadanos, superando el actual atraso y la monstruosa vida de paria”<sup>15</sup>. Argumentaban que “somos distintos entre blancos, mestizos, negros e indígenas. Pero todos tenemos necesidad, los mismos problemas” (Agualsaca, 2008). Sostenían que “el trabajador mes-

---

15 Manifiesto que el Comité de la Federación Indígena dirige al Pueblo Ecuatoriano (1945).

tizo y el trabajador indio, son hermanos e iguales en el sufrimiento de la explotación y en la terrible miseria común que, en ciudades y campos, nos hace sufrir el patrón anti-progresista y anti-cristiano”.

Junto con la petición de la aplicación de la ley de Organización y de Régimen de Comunas y las prescripciones del Código de Trabajo, los indígenas demandaron al Estado, la necesidad de la tenencia de la tierra. “Nosotros necesitamos tierra” (Dolores Cacuango, citada por Yáñez, 2006: 196) fue el eslogan que utilizaron continuamente para presionar al Estado, la inmediata parcelación de los latifundios estatales y particulares, la entrega gratuita de las tierras y del agua, porque, “sin la tierra –sostiene Manuel Agualsaca, antiguo dirigente de Columbe Alto– no teníamos vida. La historia era incierta. El destino nuestro era trabajar sin reclamo, solo para los patrones” (Agualsaca, 2008). En efecto, con la tierra empieza el proceso histórico de la comunidad indígena. El no tener tierra, implica no poseer historia, vivir al margen de la comunidad, el “*maimanta waira apamushka*”, palabra utilizada en las confrontaciones verbales entre un comunero propio del lugar, frente a la persona proveniente de otro parte.

Durante las décadas de cuarenta, cincuenta y sesenta del siglo pasado, la religión era otro de los aspectos que servía para la explotación de los indígenas. Ciertos curas de los pueblos, asumiendo la tradición proveniente de la colonia, con la cooperación de los mestizos influyentes de los pueblos<sup>16</sup>, los alcaldes, regidores<sup>17</sup>, y el mismo hacendado, imponían la “obligación” de ser prioste de la fiesta en honor a un santo<sup>18</sup>, el pago de los diezmos y primicias, el cobro excesivo de los servicios religiosos, la obligación del servicio gratuito de las novias durante la semana o semanas que preceden al matrimonio en calidad de depositadas, la asistencia asidua a la doctrina. Ante estas situaciones, la FEI y sus bases pidieron al Estado, “la prohibición absoluta” de las entradas, cargos, priostazgos,

---

16 A estos se los conocía como “*apus*”, o señores, dueños de la imagen de un santo o representantes de una determinada cofradía.

17 Estos eran indígenas líderes, elegidos por el párroco que ejercían la autoridad sobre la comunidad y exigían a los comuneros cumplir con los deberes de la iglesia.

18 El asumir la “obligación”, implicaba el endeudamiento del indígena a sus compadres, a sus familiares y al hacendado.

capitanías, guiones, la abolición efectiva de los diezmos y primicias, la exigencia de la gratuidad de todos los servicios religiosos, la abolición de gobernadores, regidores y alcaldes, la supresión absoluta de los servicios que prestan al cura las novias en calidad de depositadas, la abolición de la doctrina y de la confesión impuesta por el cura o sus alcaldes<sup>19</sup>.

En términos laborales, la FEI demandó al Estado la inmediata abolición de la práctica del concertaje, la reducción de la jornada diaria de trabajo —a ocho horas de acuerdo con la ley—, el estricto cumplimiento de la ley de salario mínimo, el abaratamiento de los instrumentos de labranza, la supresión de la prestación de servicios en calidad de domésticos de los blancos y de los mestizos, la promesa de los patrones de despedir a todo mayordomo, empleado o sirviente que maltrate a los trabajadores —abolviendo de este modo el uso del garrote, el acial—, la abolición de dar a los patrones servicias indígenas sin remuneración alguna, el pago de 20 centavos diarios a las mujeres que trabajan en el ordeño y que prestan servicios desde las primeras horas de la mañana, las mismas que después de haber terminado sus faenas en el ordeño y las queseras, quedarían libres, sin que les puedan obligar a otros trabajos (Prieto, 1978; Miño, 2006). En caso de haber servicias dentro de las haciendas, éstas trabajarían de acuerdo a la lista designada por el sindicato y recibiría la remuneración mensual de tres suces (Prieto, 1978).

Entre otros aspectos referentes al tema laboral, la FEI demandó al Estado que permita a todos los peones que tuvieran *huasipungos*, trabajar cinco días a la semana y los que no tengan huasipungos trabajen como ganaderos y solo cuando a bien quisieran. Pedía que exijan a los hacendados la devolución del *huasipungo* a los peones que se les hubiere quitado, el pago de cuarenta centavos por el jornal diario. Solicitó que garantice al peón el usufructo del huasipungo, el acceso libre al pasto en el páramo y sitio para sus animales, la eliminación del sistema de faena y tarea para un mismo día (Prieto, 1978).

La FEI, dio a conocer a la opinión pública y al Estado que los boyeros, cuentayzgos o cuidadores de animales no serían responsables de la muerte de los animales entregados a su cuidado —a menos de ser consecuencia

---

19 Programa de reivindicaciones para los Indios Ecuatorianos. Ñuncanich Allpa Época IV, n. 18 (5 de octubre de 1946).

de actos maliciosos o de abandono por parte del peón—. Al mismo tiempo, pidió que fuera abolida, la costumbre de cobrar al peón por los abortos de los animales, la llamada reposición, por lo cual se entregaba al peón las carnes de los animales muertos para que le devuelvan uno vivo (Prieto, 1978).

Solicitó igualmente, que el Estado exija a los patrones adecuar los lugares para guardar las cosechas, abolir la costumbre de entregar las especies en los granos al jornalero y luego hacerle responsable de las diferencias de peso —por el cual, el jornalero queda endeudado— procurar el no emplear a los encargados del cuidado de los animales en otros trabajos, colocar a las mujeres en trabajos de menor rudeza que los hombres, realizar las cuentas respectivas a la remuneración de los trabajadores bajo la vigilancia del procurador y el abogado de los indígenas (Prieto, 1978; Miño, 2006).

En términos de organización social y de cierto modo político, la FEI solicitó que el Estado reconociera la constitución legítima de los sindicatos y la absoluta libertad de organización, de reunión y de reclamo<sup>20</sup>, favoreciendo para ello la formación de cooperativas, ya en tierras particulares, ya en tierras baldías. Asimismo, demandó la creación del Departamento de Asuntos Indígenas, destinado a ayudar al mejoramiento de las condiciones de vida, la fundación de un Banco Agrícola orientado a la entrega de crédito, máquinas y herramientas para las colectividades indígenas, y al mismo tiempo, que creara un Instituto Agropecuario.

Para la FEI, el cumplimiento estricto de la ley, la tenencia de la tierra, la inclusión de los indígenas dentro del Estado, los beneficios laborales otorgados por la ley y la superación de los niveles de desigualdad cultural sólo serían posibles a través de la educación. Por tanto, solicitó al Estado, la multiplicación de escuelas diurnas para niños, la fundación de escuelas dominicales y nocturnas para adultos de ambos sexos —organizándolas con los mismos fines que las diurnas—, el reconocimiento oficial de las escuelas sindicales (Rodas, 1989), la intensificación de la campaña de alfabetización en el área rural por parte de la Unión Nacional de Periodistas (UNP), la promoción de cursos informales para capacitar técnicamente a los indígenas en el trabajo de la agricultura y de la ganadería.

---

20 Programa de reivindicaciones para los Indios Ecuatorianos. *Nucanchik Allpa* Época IV, Números: 3-4, 5, 8, 9, 10, 11-12, 13, 18 (5 de octubre de 1946): 3.

Otra de las preocupaciones de la FEI, fue el arte indígena. Al respecto, exigió al Estado la promoción de las actividades orientadas al desarrollo de las artes manuales –tejidos, útiles de madera, de barro, escultura, pintura, etc.–, el estímulo para el desarrollo de la música, canto y baile indígenas. En cuanto a la salud y la vivienda, pidió que el Estado haga una campaña para mejorar las condiciones de vida de los indios, tanto en el aspecto de la vivienda como en la de la sanidad y asistencia pública. En relación a los indígenas de la amazonía, la FEI exigió al Estado que se les garantice la cantidad de tierras necesarias para sus necesidades actuales y para su extensión futura, se les incorpore a la vida civilizada, creando pueblos estables y favoreciendo el desarrollo de su agricultura y ganadería.

Junto con las demandas anteriores, al iniciar la década de los cincuenta, la FEI y sus bases demandaron al Estado, la realización de una reforma agraria real y efectiva, la misma que permitiría terminar con las antiguas formas de producción y, al mismo tiempo, daría paso a la eliminación de todo vestigio de explotación que recaía sobre los indígenas. Esta demanda fue acogida por el Estado con el decreto de la Ley de Reforma Agraria y Colonización de 1964 que, de cierto modo, legitimó los procesos de transformación en el agro y en la sociedad.

## Interacciones entre los indígenas y el Estado

Las demandas presentadas al Estado por parte de la FEI solo fueron efectivas en la medida en que hubo la agencia propia de las bases y de sus cabecillas que vieron en la organización la estrategia eficaz de reivindicación y de alcanzar las respuestas del Estado. En este sentido, la primera acción que los indígenas y la FEI realizaron fue promover las experiencias organizativas en las haciendas y en los anejos, así formaron sindicatos, comunidades y cooperativas que permitieron entrar en los procesos de negociación con el Estado.

Según “la teoría de la movilización de recursos”<sup>21</sup>, la organización se convierte en “el elemento fundamental” de la acción colectiva, en cuanto

---

21 Teoría sociológica de la escuela norteamericana, surgida en la década de los sesenta del siglo pasado que, en términos generales, explica las ventajas de la organización (Olson, 1992; McCarthy y Zald, 1999; Silverman, 1975).

permite la movilización y “la consecución de las metas” (Silverman, 1975: 21), la consolidación del movimiento, la profesionalización de sus cuadros, la estabilidad de sus miembros asociados y la eficacia estratégica de sus acciones colectivas (McCarthy y Zald, 1999).

En caso de los indígenas del Ecuador, precisamente la organización sindical, comunal y más tarde cooperativa, permitió que los *huasipungueños*, los arrimados y los *yanaperos* empiecen a movilizarse, reclamen sus derechos, cuestionen el orden establecido, exijan el aumento de los salarios, soliciten la parcelación de los latifundios del Estado y de los particulares y la entrega gratuita de las tierras, la abolición práctica del trabajo forzado y gratuito, entre otros<sup>22</sup>.

La organización facilitó “la profesionalización” (McCarthy y Zald, 1999)<sup>23</sup> de los dirigentes y de todos los miembros. En efecto, al interior de la organización los indígenas y sus cabecillas llegaron a tomar conciencia de la situación de injusticia en la que vivían, a conocer la realidad social, política y económica del país, a adquirir los conocimientos elementales de gramática y de aritmética. A esto se añade el conocimiento de las leyes. En este aspecto, Manuel Agualsaca (2009), manifiesta: “En la organización llegamos a saber los derechos que teníamos, nos capacitábamos en las leyes. Aunque no sabíamos leer. Con la ley podíamos pelear con el hacendado y las autoridades”.

La organización, se convirtió en un medio de seguridad y de estabilidad. “Con la organización nos sentíamos seguros, perdimos el recelo, podíamos luchar” sostiene Agualsaca. Convencida del valor de la organización, en cuanto espacio de unidad, instrumento de presión y de estrategia de negociación con el Estado, y utilizando la metáfora del costal y del poncho, Dolores Cacuangó decía: “Nosotros somos como el grano de quinua, si estamos solos, el viento nos lleva lejos, pero si estamos unidos en un costal, nada hace el viento, bamboleará, pero no nos hará caer”. Además, añade “A natural solo, patrón patea y ultraja. Es como hebra de poncho que

---

22 *Nucanchic Allpa*, edición del 28 de junio de 1940. Véase también Prieto (1978) y Rodas (2005).

23 Utilizo la noción de profesionalización no en el sentido que tiene para los autores en cuanto al establecimiento de una elite dirigencial, sino a la formación política de los dirigentes y miembros de las organizaciones.



fácilmente se rompa. A natural unidos como a poncho tejido, patrón no podrá doblegar” (Cacuango, citada por Kowii, 2007: 14-15).

Si bien es cierto fue importante la constitución de las organizaciones de base para presionar al Estado, los indígenas buscaron conseguir nuevos miembros que sumen a la movilización, mantener la moral y el nivel de compromiso de los participantes, adquirir una mayor presencia en los medios de comunicación, movilizar el apoyo de los grupos externos, limitar las opciones del control social ejercidas por los oponentes del movimiento, influir y orientar decisiones de las autoridades políticas y el “deseo de lograr prestigio, respeto, amistad y otros objetivos sociales y psicológicos” (Olson, 1992: 70). Así, los primeros sindicatos establecidos en la zona de Cayambe, sirvieron de referencia para que, en otras partes del Ecuador, se crearan otros sindicatos y aumentara el número de participantes en la lucha.

Los *huasipungueros* que llegaban a tener noticias de la existencia de los sindicatos agrícolas y en los anejos libres, la creación de las comunidades, pronto se adhirieron a estas experiencias. Solicitaron la presencia de los cabecillas de estas organizaciones tanto en la hacienda como en los anejos. Con esto, esperaban que los cabecillas compartan a la comunidad sobre las ventajas que proporcionaba la organización. De esta experiencia, recuerda Agualsaca:

Por unos amigos de Palmira llegamos a saber que en Galte, Ambrosio Lasso había organizado un sindicato para luchar por los huasipungos. Así que preguntando, preguntando llegamos donde él y solicitamos que venga a la hacienda Columbe Grande. Atendiendo a nuestra invitación, llegó y habló de la necesidad de organizarnos. Así llegamos a formar nuestro sindicato de trabajadores (Agualsaca, 2008).

Con la conexión entre los sindicatos y la solicitud de testimonios de cabecillas, los indígenas buscaban suscitar la unidad de fuerzas para obtener del Estado la tenencia de la tierra y la libertad que los poderes locales habían negado por generaciones. Al mismo tiempo, exigir el respeto a la diferencia, el cumplimiento de las leyes estatales, garantizando los pagos justos y el trato digno.

Amparados en la organización, en varias partes del Ecuador, los indígenas empezaron los conflictos frontales con los hacendados y las autoridades estatales. La unidad entre las comunidades, las organizaciones, los sindicatos permitieron restar las fuerzas de los poderes locales. Las propuestas de transformación social, las diversas demandas indígenas entorno a la tenencia de la tierra y el pago justo de los salarios, fueron acogidos por la clase media ecuatoriana, representada por el Partido Socialista y más tarde por el Partido Comunista. A propósito, Tránsito Amaguaña señala que “no podíamos seguir sufriendo, sin comer, sin vestirse bien, me afilié al partido comunista por pobreza, por maltrato, porque había que cambiar las cosas” (Miño, 2006: 101).

Con el apoyo del Partido Comunista, y del Partido Socialista, las voces, las demandas, los problemas cotidianos, la urgente necesidad de las reivindicaciones indígenas fueron socializadas y visibilizadas en los medios escritos, especialmente en el Periódico la Tierra<sup>24</sup>, el periódico *Nūcanchic Allpa*<sup>25</sup>; posteriormente, en la década de los cincuenta, a través del “Sol”<sup>26</sup>, diario independiente publicado por la Casa de la Cultura Ecuatoriana.

Pero el mayor logro que los indígenas obtuvieron fue la creación de la FEI. ¿Cómo se explican la emergencia y la consolidación de la Federación Ecuatoriana de Indios? Entorno al surgimiento y al fortalecimiento de las organizaciones, especialmente de los movimientos sociales, la literatura sociológica presenta la “Teoría de las oportunidades políticas”<sup>27</sup>. Según esta teoría, la acción colectiva y por ende su estructuración organizativa depende de las oportunidades políticas que se presentan dentro del esce-

---

24 Periódico que, en un principio, surgió como independiente, pero posteriormente se convirtió en el órgano oficial del Partido Socialista Ecuatoriano.

25 En los primeros años de publicación, aparecía como órgano de sindicatos, comunidades e indios en general. Más tarde, llegó a ser el Boletín Oficial de la FEI.

26 Este periódico empezó a ser difundido desde el mes de febrero de 1951.

27 Teoría que surgió en la década de los setenta y, de cierto modo, se relaciona directamente con la “Teoría de los Conflictos” propuesta por Tilly. Los máximos exponentes de esta corriente teórica son McAdam (1982), Tarrow (1998) y Tilly. En estos últimos años, los teóricos de las oportunidades políticas, profundizando más en la dimensión política han creado la teoría de “la dinámica de la contienda política”, la misma que explica no sólo la emergencia y la consolidación de los movimientos sociales sino cómo estos se enmarcan dentro de los procesos del desarrollo de la acción colectiva. En esta perspectiva, realizan una combinación entre las propuestas de la teoría de la movilización de recursos, las oportunidades políticas y el tema de la identidad, propio de los nuevos movimientos sociales (McAdam, Tarrow, Tilly 2005).

nario social y político. De entrada, para McAdam (1998) las oportunidades políticas son a) la apertura o cierre relativo del sistema político institucionalizado, b) la estabilidad o inestabilidad de ese grupo amplio de alineamientos de la élite que típicamente subyacen a la política, c) la presencia o ausencia de elites aliadas, d) la capacidad y la propensión del Estado a la represión (McAdam, 1998: 94). Más adelante, añade que también el contexto internacional forma parte de las oportunidades políticas, en la medida que influye en la marcha de un movimiento, en su emergencia y la movilización. A su vez para Tarrow (2004), las oportunidades políticas constituyen: 1) la apertura a la participación de nuevos actores; 2) las pruebas de nuevas alianzas políticas en el seno del gobierno; 3) la aparición de los aliados influyentes; 4) la aparición de divisiones entre los dirigentes; y 5) una disminución en la capacidad o la voluntad del Estado de reprimir la disidencia (Tarrow, 2004: 116) que permiten que la gente común y corriente se organice y se movilice.

En caso de Ecuador, durante las décadas de los cuarenta, cincuenta y sesenta, aparecieron varias oportunidades políticas: La Gloriosa de 1944 que derrocó el poder oligárquico y, de alguna manera, instauró el poder popular, la estabilidad política y el establecimiento de acciones orientadas hacia la modernización y el desarrollo, la promulgación de la ley de Reforma Agraria y Colonización. Estas oportunidades posibilitaron la formación de organizaciones, tanto a nivel de base –los sindicatos, cooperativas agrícolas–, como en el ámbito nacional a través de la creación de la FEI.

La crisis política desatada durante los primeros años de la década de los cuarenta, permitió que la clase política, conformada por los partidos políticos: conservadores, ciertas fracciones liberales, los socialistas y los comunistas, se agruparan en la Alianza Democrática Ecuatoriana. Entre los principios de la ADE fue la apertura hacia la clase popular, especialmente a los sindicatos tanto urbanos como rurales, al trabajador, el indígena y la participación política de los analfabetos. Esto permitió que la clase trabajadora, los indígenas crearan sus propias organizaciones, así nació la Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE) y la Federación Ecuatoriana de Indios<sup>28</sup>.

---

28 La CTE creada en el mes de julio y la FEI en el mes de agosto de 1944 respectivamente (Durán, 1996; Páez, 1996).

Cabe destacar igualmente que Velasco Ibarra –una vez asumido el poder–, en un principio permitió la incorporación de las masas hacia la acción política (De la Torre, 2008). Así, los indígenas congregados en la FEI vieron en el retorno del gran ausente, una oportunidad propicia para legitimarse en el escenario político nacional a través de sus organizaciones. Si antes los sindicatos permanecían en el anonimato, eran considerados sospechosos, por tanto, podían ser reprimidos en cualquier momento; con Velasco en el poder apareció el momento oportuno de promover la acción colectiva sin limitaciones, aunque la situación cambió posteriormente<sup>29</sup>.

Los indígenas, de cierta forma, creían ser representados por Velasco. En este sentido se dice de Velasco “estaba de nuestra parte, abogaba por nosotros” (Agualsaca, 2008). Ya en La Gloriosa de 1944, estos protagonizaron las marchas de protesta en las distintas partes del país, ofrecieron el respaldo mayoritario. Los indígenas de Cayambe, comandados por Dolores Cacuango, intentaron “el asalto al cuartel La Remonta de Cayambe” (Rodas, 2005: 102), y posteriormente salieron a la carretera Ibarra-Quito a darle la bienvenida al caudillo que venía a tomar cargo del gobierno, después de la renuncia de Arroyo del Río (Vega, 1987; Rodas, 2005; Yáñez, 2006).

Sin embargo, la apertura institucional del Estado y las flexibilidades del gobierno de Velasco, por sí mismas no garantizaron la constitución de la FEI. La emergencia y la consolidación de la FEI se dio, ante todo, por “la aparición de los aliados influyentes” (Tarrow, 2004: 116), en un primer momento, el Partido Socialista, constituido en 1926, que entre sus lineamientos de acción tenían el trabajo a favor del campesinado y sus organizaciones sindicales; en un segundo momento, el Partido Comunista Ecuatoriano. Los socialistas y los comunistas orientaron sus acciones hacia la constitución de los sindicatos campesinos, el acompañamiento a las huelgas y movilizaciones, permitieron el conocimiento y la profundización de las leyes laborales, crearon los medios escritos como “La Tie-

---

29 Pero cuando Velasco se alió con la derecha y se declaró dictador, empezó a reprimir a las organizaciones. En este sentido, el diario *la Tierra* del 15 de agosto de 1946, denuncia la toma del pueblo de Panyatug por el poder dictatorial.

rra<sup>30</sup> y el *Ñucanchik Allpa*<sup>31</sup> para difundir noticias relacionados con los indígenas, el agro, los conflictos de la tierra, las expropiaciones de las haciendas<sup>32</sup>, los atropellos cometidos por los hacendados, y la presentación del Código de Trabajo de 1938.

En el caso particular del periódico *Ñucanchik Allpa*, este publicó las principales demandas indígenas: tierra, salarios, la educación, más adelante la reforma agraria... Junto a estos venía la propuesta de lucha de la FEI. Además, traía en sus primeras páginas la exhortación de formar la organización y a comprender su valor. Así, en la edición de 5 de octubre de 1946, sostiene que “para que cesen los maltratos de los patronos, que terminen los abusos contra las mujeres, que no usurpen de la tierra, que se pueda luchar con éxito por la liberación definitiva es necesario hallarse “organizado”<sup>33</sup>. Al explicar sobre la importancia que tiene la organización, señala el periódico: “La organización significa aumento de fuerzas, mayor disciplina para las filas y objetivos claros para el combate”. De este modo, el medio de comunicación “sirvió como una herramienta organizativa” y “demuestra cómo una población principalmente analfabeta usó la palabra escrita para organizarse y presentar sus puntos de vista y preocupaciones a un público más extenso” (Becker, 2006: 133).

En el proceso de constitución y de consolidación organizativa, la FEI estableció igualmente alianzas con otras organizaciones clasistas. Así las

30 Diario la Tierra, en su edición de 26 de agosto de 1946, presenta la noticia del levantamiento de los “Huasipungueros de la hacienda Tipin” en Palmira, Chimborazo. Los motivos de este levantamiento fueron: el retraso en los pagos de los salarios por parte del hacendado Luis Borja, y los abusos cometidos por el mayordomo José Riofrío. En la edición de 7 de septiembre del mismo año, presentó la noticia de la protesta, el reclamo ante la autoridad de parte de Norberto Ñamiña, dirigente indígena de la Comuna Shumid, Achupallas contra los atropellos del Teniente Político y los arrendatarios de la Hacienda Zula apropiándose de los terrenos comunarios. Mientras tanto, el 29 de septiembre de ese mismo año, presentó el reclamo de los moradores de la parroquia San Pablo de Lago, quienes demandaron a la Asamblea Constituyente de 1946 la devolución de sus tierras que habían sido apropiadas por los latifundistas de la zona. Proclamaron que ellos rechazan el colonialismo y defienden la vida.

31 Este periódico, en su edición de 28 de junio de 1940, publicó la noticia del levantamiento de los indígenas de los anejos de Chiquicaz, Guashi, Cunuguachay, Luisa, la Moya, en rechazo de los cobros exagerados de los impuestos de los previos.

32 Este periódico, en su edición del 30 noviembre de 1945, publicó la noticia de la expropiación de la hacienda San José de Intag en 500.000 por el Ministerio de Previsión Social a favor de la gente de Cotacachi.

33 *Ñucanchik Allpa*, edición de 5 de octubre de 1946, pág. 2.

acciones de la FEI fueron respaldadas por la CTE (Ibarra, 1979; Durán, 1996; Páez, 1996) y los cuestionamientos provenientes de la CEDOC<sup>34</sup> que impulsaron a promover la formación de más sindicatos de carácter clasista.

El fortalecimiento de la FEI y la efectividad de su lucha dependió también de “la influencia del contexto internacional favorable” (McAdam, 1998: 94). En efecto, en toda América Latina, liderado por México surgió la preocupación por los indígenas. En 1940, convocados por el Presidente Lázaro Cárdenas de México, se reunió el Congreso Indigenista en Pátzcuaro. En este congreso se creó el Instituto Indigenista Interamericano, organismo encargado de promocionar las políticas indigenistas, orientadas a la incorporación de los indígenas al Estado-Nación. En Ecuador, las conclusiones de este congreso tuvieron la acogida del gobierno y de ciertos sectores intelectuales que crearon el Instituto Indigenista Ecuatoriano, espacio desde el cual intentaron procesar las demandas indígenas. A su vez, en los años cincuenta influyeron las propuestas de desarrollo planteadas por el Presidente Harry Truman de los Estados Unidos, la ONU y sus organismos; y en los sesenta, la Alianza para el Progreso del Presidente John Kennedy.

Los planteamientos indigenistas del Congreso de Pátzcuaro, las propuestas de modernización y de desarrollo, y posteriormente de la Alianza para el Progreso, crearon un espacio favorable a la formación y consolidación de las organizaciones indígenas. Además, durante el gobierno de Galo Plaza, el tema indígena, la modernización del agro formaron parte de las prioridades de la agenda gubernamental que, luego, fueron asumidas por Velasco y Ponce Enríquez. Claro está que la FEI, de cierto modo, mantuvo su acción colectiva al margen de las acciones gubernamentales.

En el ámbito internacional las luchas de la FEI y la causa indígena recibieron el respaldo de las organizaciones internacionales de carácter clasista: la Federación Sindical Mundial (FSM) y la Confederación de Trabajadores de América Latina (CTAL). Sus líderes principales, especialmente Tránsito Amaguaña viajó a Cali para asistir al II Congreso de la

---

34 Esta organización, creada en 1938 como la Confederación Ecuatoriana de Obreros Católicos, intentaba en el campo detener el avance del comunismo, por tanto, llegó a constituirse en una organización opuesta a los planteamientos reivindicativos de la FEI en términos de la lucha de clase.

CTAL, posteriormente a Moscú (Miño 2006). Más tarde, la FEI presentó la causa de los indios en los foros internacionales. Así, el 31 de febrero de 1975, los representantes de la FEI asistieron a la Conferencia Internacional de los Pueblos Indígenas realizada en Port Alberti, Canadá, y expusieron la problemática de los indígenas ecuatorianos<sup>35</sup>.

La FEI, al constituirse en una organización representativa de los indígenas ecuatorianos, propuso como sus fines fundamentales: realizar la emancipación económica, elevar el nivel cultural y moral —conservando lo bueno de las costumbres e instituciones indias—, contribuir a la realización de la unidad nacional; y, establecer vínculos de solidaridad con todos los indios americanos<sup>36</sup>. Un año más tarde, afirmó que su misión es la defensa de los indios ecuatorianos, para lo cual organizaría a las masas indígenas en sindicatos, comunas y cooperativas, daría la orientación ideológica, divulgaría todas las leyes que favorecen a los indios, trabajaría por la culturización “del conglomerado aborigen”, protegería los valores culturales, autóctonos, en especial, del arte, ofrecería la capacitación técnica al indio, principalmente en todo aquello que concierne a la agricultura, elevaría el estándar económico y mejoramiento de las condiciones biológicas del indio, denunciaría los abusos y atropellos que se cometen contra los indígenas<sup>37</sup>. Con estos objetivos y acciones, la FEI, intentó “deslocalizar y desprivatizar los conflictos agrarios-indígenas”, llegó a constituirse “en una suerte de aparato indigenista no estatal”, “estableció un engarce organizativo con las comunidades huasipungueras de hacienda” (Guerrero, 1993: 101) e “impulsó el cumplimiento de las leyes laborales, por un lado y por otro, llevó los conflictos huasipungueros al centro del Estado y la escena política nacional” (1993: 104).

La FEI se estructuró, a nivel de las bases, en sindicatos, comunas, cooperativas, instituciones culturales y defensivas indígenas, así como tribus.

---

35 Federación Ecuatoriana de Indios. 1976. Documento presentado en la Conferencia Internacional de los Pueblos Indígenas, Canadá 31 de octubre de 1975. En Revista Nueva Antropología, enero vol. I, número 003. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

36 FEI. 1945. *Estatutos de la Federación Ecuatoriana de Indios*. Guayaquil: Editorial Claridad. Documento electrónico disponible en <http://www.yachana.org/earchivo/fei/estatutos.php>.

37 Federación Ecuatoriana de Indios. 1946. *Misión de la Federación Ecuatoriana de Indios*. Ñukan-chic Allpa Época IV, n. 18, edición del 5 de octubre. En Marc Becker, Documento electrónico disponible en <http://www.yachana.org/earchivo/fei/segundocongreso.php>

A nivel operacional se organizó en “comités cantonales”, “comités provinciales” y el “Consejo Central” que funcionaba en Quito. A su vez, en las provincias, creó las comisiones de defensa jurídica de los indígenas. Entre las acciones inmediatas organizó congresos, reuniones mensuales donde se analizaban la coyuntura política y social del Ecuador y de América Latina.

En cuanto a los congresos organizados por la FEI, estos se realizaban en la Universidad Central del Ecuador, contaba con la solidaridad de los estudiantes y los militantes de los partidos socialista y comunista respectivamente. Estos congresos se convirtieron en espacios donde se debatía ampliamente sobre la vida de las comunidades, la aplicación de las disposiciones constitucionales que benefician a los indios, el Código de Trabajo, la revisión de las Leyes de Organización de Comunas Campesinas, el Estatuto Jurídico de las Comunidades Campesinas, la Ley del Régimen Político Administrativo, las demandas de la reforma agraria y los distintos conflictos de tierra.

El financiamiento de estos congresos se realizaba con el aporte de todos los miembros de las organizaciones afiliadas al FEI, tal como demuestra la carta de invitación al II Congreso de Indios Ecuatorianos en la que se precisa:

El costo del viaje de ida y regreso de los delegados y gastos de permanencia durante los días que permanecerán en Quito (más o menos cinco días), pagaran los respectivos organismos”. “Para cubrir los gastos de organización y propaganda del congreso, arreglo de locales, exposiciones y más menesteres, pedimos que cada organización contribuya con lo que pueda antes del congreso<sup>38</sup>.

Los congresos organizados por la FEI, contaban, en ciertas ocasiones, con el respaldo del gobierno y de las autoridades. El 6 de diciembre de 1961, la FEI organizó el III Congreso de Federación Indígena al que invitaron al Presidente Carlos Arosemena Monroy, a quien llegaron a considerar el

---

38 Federación Ecuatoriana de Indios y el Comité Central Nacional de Defensa Indígena, *segundo congreso de indios ecuatorianos del 8 al 10 de febrero de 1946*. (1946). En Marc Becker, Documento electrónico disponible en <http://www.yachana.org/archivo/fei/segundocongreso.php>.



aliado de la lucha indígena. Paralelamente a este congreso, se realizó la marcha pacífica de los indígenas procedentes de las diversas provincias. Estas acciones tuvieron por objetivo solicitar al gobierno nacional la reforma agraria y los estilos de vida moderna. La multitud gritaba y portaba mensajes que decían “Ya no queremos amos”, queremos ser consumidores”, “pan y justicia para el indio”, “la tierra para el que trabaja”, “tierra o muerte”, “reforma agraria es liberación”... el Presidente de la República encabezó la marcha, los dirigentes Miguel Lechón y Juan Jocha manifestaron: “necesitamos educación, atenciones médicas, huasipungos gratuitos, agua potable, luz eléctrica, televisión, teléfonos. Que haya automóviles para que el indio también pueda pasear (Barsky, 1980: 149), demandas que el gobierno se comprometió en cumplir. Con esto, los indígenas expresaron su anhelo no solo de la liberación del sistema hacendatario, sino su legítimo derecho a participar en los procesos de desarrollo explicitados en la instauración de estilos de vida moderna.

Posteriormente, al VII Congreso Indígena, asistió el alcalde de la ciudad de Quito, quien ofreció el terreno donde se construiría la casa dedicada a la defensa de la propiedad de la tierra<sup>39</sup>. La cercanía del gobierno y de ciertas autoridades permitió que la FEI se legitime en el espacio público, su voz sea acogida, sus demandas sean procesadas por el Estado, y sus acciones sean respaldadas por otras organizaciones clasistas.

A más de los congresos nacionales de la FEI, a lo largo de las décadas de cuarenta, cincuenta y sesenta se realizaron congresos provinciales y regionales, reuniones parroquiales donde los indígenas compartían sus problemas y trazaban estrategias de solución, entraban en contacto con nuevos aliados. Un ejemplo de estos congresos, constituye la “Conferencia Campesina”, organizada por la Federación de Trabajadores de Chimborazo, la misma que se realizó en Dalin Cochas, el 10 de octubre de 1958, conferencia a la que asistieron las comunas jurídicamente constituidas con el objetivo de la defensa de la vida, el rechazo a la explotación patronal, el rechazo a los impuestos, el establecimiento de un consejo de tierras, el rechazo de diezmos y primicias y la defensa del trabajo<sup>40</sup>.

---

39 Diario *El Sol*, edición del 31 de agosto de 1952.

40 Diario *El Espectador*, edición del 11 de octubre de 1958.

Con su compromiso por la reivindicación de los indígenas, la FEI se convirtió en un espacio significativo para establecer las alianzas entre los cabecillas de varias partes del Ecuador. En esta perspectiva, expresa Agualsaca: “por medio de los compañeros de Galte, nos pusimos en contacto con la FEI, la compañera Dolores Cacuango, la compañera Tránsito Amaguaña, Jesús Gualavisí y el Dr Ricardo Paredes. Sabíamos que no estábamos solos, que la lucha era de todos los indígenas y pobres” (Agualsaca, 2008). La unidad de los cabecillas de distintas partes del Ecuador, permitió acumular más fuerzas de presión ante el Estado que, finalmente, se convirtió en el principal aliado de la reivindicación indígena.

La constitución de las organizaciones –sindicatos, cooperativas agrícolas y la FEI misma– no fue aceptada fácilmente por los hacendados, el teniente político, el cura y los blanco-mestizos de los pueblos, porque alcanzaba el respaldo estatal a la causa indígena y la reducción de los poderes locales. Por otro lado, en el imaginario de estos, hablar de la FEI significaba hacer referencia al comunismo. Los comunistas y el comunismo, en cuanto tal, parecían ser una amenaza, según los criterios de los gamonales porque “inculcaban a los indios la idea de que la hacienda les pertenece, que nadie puede moverlos de allí, que en estas condiciones pueden trabajar o no, al trabajar tienen derecho de exigir el jornal que tuvieran voluntad” (Miño, 2006: 120). “A nosotros nos decían “esos *mapas*<sup>41</sup> comunistas, esos *sachas*<sup>42</sup>. Pero no éramos comunistas sino comunidad”, señala Agualsaca (2008). Tránsito Amaguaña, por su parte, recuerda: “la gente del pueblo, el teniente político decían que éramos “comunistas”; hasta el cura en la misa decía “primero que no sean comunistas, porque hay que acordarse de Dios, en Cristo hay que confesarse...” (Citado por Miño, 2006: 101). Frente a esta situación, los militantes de la FEI construyeron los argumentos apologeticos en defensa de esta organización y publicaron los mismos en el periódico *Nucanchar Allpa*. Al respecto, el comité ejecutivo de la FEI a través del manifiesto dirigido al pueblo ecuatoriano (1945) cuestiona en primera plana la afirmación de los hacendados que “los indígenas están promoviendo la revolución bolchevique” y,

---

41 Literalmente esta palabra kichwa significa sucio, pero en el sentido semántico del testimonio, alude a los supuestos comunistas.

42 Esos salvajes, despeinados.

en segundo lugar, la actitud del gobierno por reprimir la lucha indígena. Como respuesta sostienen: “el indio ecuatoriano no pretende transformar el orden establecido por la violencia revolucionaria, ni por la negativa actitud del abandono del trabajo agrícola”<sup>43</sup>.

Normalmente, la FEI actuó como un ente indigenista no gubernamental. Sin embargo, sus cabecillas, apoyados por sus aliados mestizos de izquierda, buscaron siempre entrar en contacto con los gobiernos de turno y, por ende, adquirir el reconocimiento estatal. En 1944, respaldaron ampliamente el retorno de Velasco Ibarra, dialogaron con él y expresaron sus necesidades. Posteriormente, mantuvieron las relaciones de cercanía con Galo Plaza y Carlos Julio Arosemena Monroy. La cercanía de la FEI y sus cabecillas con los gobiernos se explicita también en el testimonio de Dolores Cacungo: “yo me entrevisté con Isidro Ayora, Velasco Ibarra, Galo Plaza, Arosemena Monroy” (Yáñez, 2006).

Entre el repertorio de la acción colectiva, la FEI utilizó las huelgas y manifestaciones pacíficas que se hicieron sentir en la ciudad de Quito y en otras partes del país. Una de estas huelgas fue la marcha de los indígenas del Ecuador, realizada el 6 de diciembre de 1961 por las calles de la capital (Barsky, 1980). A nivel regional se realizaron, las huelgas, tomas de haciendas<sup>44</sup>, manifestaciones populares frente a las oficinas provinciales de la Inspectoría de Trabajo, la presentación de denuncias ante las autoridades seccionales por atropellos a los bienes comunales o a las personas<sup>45</sup>, las demandas de la devolución de tierras que han sido apropiadas por los latifundistas<sup>46</sup>.

En estos conflictos, muchos de los dirigentes indígenas o los *huasipungueros* que mantenían contacto con la FEI, fueron apresados, bajo la acusación de ser causantes de los disturbios o de robos que no cometían. Por esta circunstancia, solicitaban el recurso de *habeas corpus* a las autoridades seccionales. Este fue el caso del indígena Matías Seis de la Hacienda la

---

43 FEI, Manifiesto que el comité de la Federación Indígena dirige al pueblo Ecuatoriano (1945).

44 Diario *La Tierra*, “Indígenas de Pantayacu resultaron atacados y atacantes”, edición del 25 de enero de 1946.

45 Diario *La Tierra*, “Indígena de Chimborazo protesta ante la autoridad”, edición 7 de septiembre de 1946.

46 Diario *La Tierra*, “Reclamo del pueblo”, edición del 29 de septiembre de 1946.

Tola, puesto en la cárcel, acusado de robar una vaca, quien solicito el *habeas corpus* al Municipio de Quito<sup>47</sup>.

Entre los conflictos más fuertes que se dieron a inicios de la década de los sesenta está el enfrentamiento entre el hacendado y los indígenas de Columbe Grande, lote uno y dos que ocurrió en el mes de febrero de 1961. En este conflicto, participaron más de dos mil indígenas, encabezados por Manuel Agualsaca, reclamando el pago de los jornales atrasados por más de un año; el saldo de esta revuelta fue dos indígenas y dos policías fallecidos (Barsky, 1980). Con respecto a este conflicto, Agualsaca recuerda:

El hacendado, llevado a los policías nos atacaron sorpresivamente. Pero pronto nos reunimos, tomamos los palos. Hombres y mujeres les arrinconamos a la policía. Ellos despavoridos se fueron a la quebrada, pero al ver que estábamos por ganar dispararon a Basilio y a Pedro. Ellos murieron por valientes. Fueron dos policías heridos, luego supimos que ellos también habían muerto en el hospital (Agualsaca, 2008).

La acción de la FEI y sus bases no sólo se quedó en organizar los congresos, marchas y huelgas sino que promovieron ciertas políticas públicas, antes que el Estado lo hiciera. En los años cuarenta, donde era imposible soñar con escuelas en el área rural, la FEI y sus sindicatos construyeron las escuelas, dotaron de profesores indios capacitados por los militantes del Partido Comunista (Rodas, 1989; Becker, 2006). La prueba de esto, es el trabajo de Dolores Cacuango, quien impulsó la creación de las escuelas bilingües en la zona de Pesillo. Para esto contó con la colaboración de Luisa Gómez de la Torre y otros camaradas quienes capacitaron a los profesores indígenas en pedagogía y otros conocimientos docentes (Rodas, 1989). Entre las ventajas de tener una escuela, para Dolores, es que ésta da la posibilidad de “abrir los ojos, de exigir un precio justo por los productos, a conocer los derechos y las obligaciones del Estado con los indios” (Yáñez, 2006). Tanto Dolores, como los otros cabecillas indígenas encontraron en la educación, la estrategia eficaz de la liberación, el respe-

---

47 Diario *El Sol*, “Recurso de *habeas corpus* a favor del indígena que fue presentado ayer”, edición del 28 de febrero de 1951.

to a la persona del indígena, a su forma de ser, a su idioma y a su cultura, “obligaba *al Estado* (la letra en cursiva es mía) a darles las mismas oportunidades de capacitación y de superación que se brinda a los demás sectores sociales” (Rodas, 1989: 14).

Similar a las experiencias de las escuelas sindicales de Cayambe creadas por Dolores Cacuango, aparecieron otras escuelas, principalmente en los anejos libres. En caso de Chimborazo, los anejos de San Vicente de Luisa, Calshi, Pulucate, el Socorro tenían sus primeras escuelas. Durante los años cuarenta y cincuenta, la mayoría de los cabecillas indígenas vieron la necesidad de educar a sus hijos, por tanto, los enviaban a estudiar en los centros parroquiales o en el mismo anejo. Así en Pichincha, los cabecillas indígenas de Cayambe enviaban a sus hijos a la escuela de Olmedo, más tarde a las escuelas sindicales de Moyurcu, Pesillo, la Chimba (Rodas, 1989). El propósito de enviar a sus hijos a la escuela era “para que conozcan la letra y así sean libres” (Anaguarqui, 2008) y, al mismo tiempo, puedan “superarse y plegarse a la calidad de ciudadanos del país”<sup>48</sup>. En efecto, el conocimiento de la letra permitiría a los indígenas conocer sus derechos que el Estado ecuatoriano garantizaba con sus leyes, entrar en contacto con el mundo y los blanco-mestizos, romper con el régimen de hacienda. Tanto era el valor que dieron a la “letra” que, cuando los indígenas de la zona de Palmira lograron comprar las haciendas, pusieron los nombres de sus anejos como Letra Totorillas y Letra San Alfonso.

Hasta mediados del siglo XX, no fue fácil conseguir el establecimiento de la escuela en el campo. No solo porque la creación sea entorpecida por los mestizos de los pueblos (Burgos, 1977), sino porque el Estado no consideraba necesaria la educación para los indígenas y campesinos, aunque esto contradecía los propósitos de integración propuestos por las políticas indigenistas y a las órdenes gubernamentales de fines del siglo XIX que establecían la necesidad de la creación de escuelas especiales para indios (Martínez Novo, 2009: 178). Pero los cabecillas indígenas insistían en que el Estado al menos designe un profesor. Este es el caso de Pedro Celestino Paucar, representante de la Comunidad de Luisa, quien conferenció con el

---

48 Diario *El Espectador*, “La comunidad indígena de Nitiluisa solicita creación de Escuela de artes y oficios”, edición del 20 de agosto de 1958.

gobernador de Chimborazo, solicitándole el apoyo para la creación de una escuela. Dio a conocer que, en la mencionada comunidad, hay centenares de niños analfabetos. Ante la respuesta negativa del gobernador –que puso como dificultad la falta de terreno y los recursos económicos para la construcción de aulas–, ofreció terreno y edificación sin costo alguno para el gobierno, pidiendo tan solo el nombramiento de un profesor<sup>49</sup>.

La FEI y sus bases organizativas, conforme las ideas de modernización iban instaurándose en el país, vieron la necesidad de entrar en contacto con otros países para promocionar la cultura indígena. Así un grupo de jóvenes otavaleños respaldados por los dirigentes de la FEI, solicitaron el viaje a Colombia<sup>50</sup>, petición que fue aceptada por el entonces Presidente Galo Plaza<sup>51</sup>.

### Respuestas estatales

Si bien es cierto que, durante los años cuarenta, el Estado estaba todavía ausente del contexto rural, no ejercía un control real y efectivo sobre los poderes locales. Sin embargo, para 1940, el Estado empezó a actuar favorablemente en pos de la reivindicación de los indígenas y campesinos, hasta tal punto que, en los años cincuenta y sesenta, empezó a intervenir directamente. La apertura estatal hacia los indígenas, no solo dependió de las presiones de la FEI y sus bases, sino de la coyuntura política favorable a las reivindicaciones indígenas que se abrieron en toda América Latina. En esta perspectiva, los gobiernos del Ecuador recibieron la influencia de las políticas indigenistas provenientes del Congreso de Pátzcuaro, México de 1940, las propuestas de desarrollo planteadas por las Naciones Unidas y los Estados Unidos a lo largo de toda la década de los cincuenta y la Alianza para el Progreso del Presidente Kennedy en los sesenta y setenta.

El Congreso de Pátzcuaro, exigió a los gobiernos de la región priorizar en sus agendas gubernamentales a los indígenas a fin de permitir la incor-

49 Diario *El Sol*, “Noticias de Riobamba”, edición del 4 de febrero de 1951.

50 Diario *El Sol*, “Grupo indígena de Otavalo se propone hacer gira por Colombia”, edición del 21 de febrero de 1951.

51 Diario *El Sol*, “Indios otavaleños en viaje de negocios”, edición del 25 de febrero de 1951. Cabe indicar que el mismo Presidente Plaza había enviado, en diciembre 1949, a Rosa Lema en calidad de embajadora cultural hacia los Estados Unidos (Prieto, 2008).

poración al Estado Nación monocultural (De la Cadena, 2004). Para esto, recomendó crear la escuela campesina, ofrecer la asistencia médica y alimentación, promover la educación del adulto, impulsar la educación artística y folklórica, la educación cívica, promover las construcciones escolares campesinas y vivienda indígena, revisar el régimen de trabajo y de propiedad agraria, valorar la prehistoria de una cultura americana<sup>52</sup>. Entre los resultados de este congreso, se creó el Instituto Indigenista Interamericano (III) y en caso de Ecuador, el gobierno nacional creó el Instituto Indigenista Ecuatoriano (IIE), institución en la cual participaba ampliamente la élite urbana, su funcionamiento dependía del patrocinio del Ministerio de Previsión Social (Becker, 2007).

En la década de los cincuenta, durante el periodo presidencial de Galo Plaza surgió el interés por promover la modernización y desarrollo del país (Salgado, 2008) como consecuencia de la influencia de las propuestas de desarrollo planteadas por el Presidente de los Estados Unidos, Harry Truman y las Naciones Unidas. Con respecto a las poblaciones indígenas, Plaza solicitó el apoyo de la ONU para la planificación y la realización de programas y el respectivo financiamiento<sup>53</sup>. En 1952 se mantuvieron reuniones permanentes entre el gobierno y los funcionarios de los distintos organismos de la ONU –OIT, FAO, UNESCO– a fin de estudiar los problemas indígenas y encontrar las soluciones inmediatas<sup>54</sup>. Una de las estrategias para promover el desarrollo y la modernización, principalmente del campo y de los indígenas que diseñó la ONU fue la Misión Andina, organismo del desarrollo de la comunidad con apoyo técnico y financiero internacional.

Galo Plaza estableció igualmente los vínculos con organismos no gubernamentales de cooperación de los Estados Unidos, a fin de posibilitar el desarrollo, la modernización y la civilización de las poblaciones indígenas. Así trajo al Instituto Lingüístico de Verano (*Wycliffe Bible Translators*) para operar entre hablantes de cayapa, colorado, auca, secoya y quichua del Oriente (Iturralde, 1996: 25), y el Cuerpo de Paz.

---

52 Diario *El Comercio*, “Congreso indigenista de Pátzcuaro, México”, edición del 12 de febrero de 1940.

53 Diario *El Sol*, edición del 15 de agosto de 1952.

54 Diario *El Sol*, “Misión conjunta de la ONU para el estudio de problemas indígenas vino al Ecuador”, edición del 30 de septiembre de 1952.

El Estado ecuatoriano recibió, a partir de 1961, la influencia de la “Alianza para el Progreso”, otra entidad de intervención fomentada por los Estados Unidos, como parte de sus estrategias de seguridad hemisférica<sup>55</sup>. A través de este programa se promovió el apoyo técnico y financiero para las iniciativas de desarrollo en el campo, la realización de la reforma agraria y en cierta medida el fortalecimiento de las organizaciones campesinas.

Cabe indicar también que el Estado, influenciado por las exhortaciones del Congreso de Pátzcuaro, durante los años cuarenta convirtió al Ministerio de Previsión Social y de Trabajo en el centro de acción gubernamental en pos de las causas indígenas. Este organismo del gobierno llegó a jugar un papel decisivo en la zona de contacto de los márgenes y en la lucha contra el poder de la hacienda. Una de sus misiones fundamentales consistía en hacer cumplir los preceptos contenidos en el *corpus* legal de la Ley de Organización y Régimen de Comunas, el Estatuto Jurídico de las Comunidades Campesinas, el Código de Trabajo de 1938, la ley de Régimen Político Administrativo, entre otras<sup>56</sup>.

Las acciones de este ministerio permitieron a los indígenas salir del “control biopolítico de la hacienda, les dio la posibilidad de un ejercicio de derechos políticos a nivel local (la comuna) y abrió la vía del desarrollo hacia la ciudadanía” (Kaltmeier, 2007: 85). Así, si en el periodo 1926 a 1945, el Estado delegó el control de sus predios a arrendatarios, miembros de la clase terrateniente y actúa reprimiendo e intermediando los conflictos con los campesinos, desde 1945 a 1948 asumió la dirección

---

55 La concreción de este proyecto tuvo lugar en la Conferencia de Punta del Este (Uruguay), celebrada del 5 al 17 de agosto de 1961, como Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de Estados Americanos. Los Estados Unidos se comprometió a colaborar a este esfuerzo con una amplia ayuda técnica y financiera, proveyendo «la mayor parte del mínimo de 20.000 millones de dólares, principalmente en fondos públicos, que la América Latina requerirá en los próximos diez años como ayuda externa», y concretamente, 1.000 millones «durante los doce meses iniciados el 13 de marzo de 1961, cuando se anunció la Alianza para el Progreso, como contribución inmediata al progreso social y económico de la América Latina», siendo estos préstamos «a largo plazo, pagaderos a cincuenta años, a interés muy bajo o sin interés». José Luis Rubio. Documento electrónico disponible en <http://www.cepc.ec>.

56 Diario *La Tierra*, edición del 27 de diciembre de 1945. El contenido de la noticia es el siguiente: “Vuelve a exigir a los hacendados construir sendas casas para los trabajadores del campo caso de no cumplirse, el Ministerio de Previsión Social los construirá debiendo cobrarse con un 20% de recargo”.



directa de las haciendas, cedió a la presión campesina, y proporcionó una salida legal a las reivindicaciones indígenas (Prieto, 1980).

En 1945, el Estado creó la ley de Régimen Político Administrativo, la misma que permitió la creación de la Junta de Cuestiones Indígenas y el Departamento de Asuntos Indígenas del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Más tarde, en 1947, se emitió el decreto que crea la Junta de Cuestiones Indígenas, organismo del Ministerio de Previsión Social encargado de los asuntos relativos a la protección de las comunidades, las controversias y los aspectos laborales (Ibarra, 2008).

El Ministerio de Previsión Social, constituyó para los indígenas el espacio jurídico-estatal donde podían inscribir a las organizaciones, las comunidades, los sindicatos y las cooperativas<sup>57</sup>. Precisamente este organismo gubernamental reconocía el carácter jurídico de las organizaciones y comunidades. De este modo, no fue suficiente formar las diversas experiencias organizativas, ante todo, las organizaciones y comunidades requerían ser reconocidas jurídicamente por el Estado. Al respecto, Chimbolema (2008) señala, “teníamos el anejo, pero no pudimos ser atendidos por el gobierno. Nos exigía que seamos jurídicos”. Tener la personería jurídica era la condición imprescindible en los procesos de negociación con el Estado<sup>58</sup>. En las relaciones entre los anejos, aquellos que tenían el reconocimiento jurídico se enorgullecían frente a los otros que aún no habían obtenido tal condición, “nosotros somos comuna jurídica. Nadie nos puede decir nada” (Agualsaca, 2008).

Ante las demandas de la educación promovida por la FEI, el Estado organizó las campañas de alfabetización en todo el país, especialmente en los pueblos alejados: Pujilí, Shell, San Andrés de Píllaro<sup>59</sup>, Zaruma, Tarquí<sup>60</sup>, Portoviejo, entre otros. Para la campaña de alfabetización, en 1944, el entonces presidente Velasco firmó el convenio con la UNP. Los miembros

---

57 La ley de organización y del régimen de comunas, recomendaba que el reconocimiento jurídico sea otorgado por el Ministerio de Previsión Social. Esto permitía a las comunas y organizaciones tener la representación legal y administrativa (Hurtado et, 1974).

58 Condición que hasta nuestros días sigue vigente.

59 Diario *La Tierra*, “Campaña de Alfabetización en Shell, San Andrés de Píllaro”, edición del 4 de enero de 1946.

60 Diario *La Tierra*, “Campaña de alfabetización en Zaruma y Tarquí”, edición del 11 de enero de 1946.

de esta organización trabajaron por más de veinte años, alfabetizando tanto a los sectores indígenas como a campesinos en la sierra, la costa y en la amazonía. El trabajo de la UNP fue visto como un aporte a favor de la “incorporación de los habitantes del campo a la vida culta y civilizada”<sup>61</sup>.

La UNP a nivel local entró en contacto con los cabecillas de los anejos y de los sindicatos campesinos. Con la colaboración de estos actores estableció los centros apropiados de alfabetización, reunió a más beneficiarios que, por saber leer y escribir, se convertían automáticamente en ciudadanos ecuatorianos. La campaña de alfabetización, después de un tiempo considerable de impartir las nociones elementales de gramática y de aritmética, concluía con la entrega de diplomas de ciudadanía a los alumnos y los diplomas de patriotismo a los profesores<sup>62</sup>. Estas acciones eran evaluadas por expertos externos. Un ejemplo de esto constituye la visita del Dr. Frankc Laubach, un héroe de las campañas de alfabetización en todo el mundo a través de su propuesta de “que cada uno enseñe a otro”<sup>63</sup>, quien recorrió varias partes del Ecuador visitando los centros de alfabetización y evaluando los rendimientos de la campaña.

En 1958, la UNP realizó la evaluación de los veinte años de labores. Entre los resultados de su trabajo, señaló que posee 3 484 centros, 150 289 nuevos ciudadanos –de estos, 90 000 serían indígenas–, que ha creado el Instituto de Investigaciones para la Educación de los adultos. Además, informó que funciona a nivel nacional y que, parte del trabajo, han sido los cursos de lectura, escritura elemental, elementos de cálculo, higiene, historia y geografías patrias, normas de moral y cívica, la mejora profesional y la enseñanza en castellano. Asimismo, dio a conocer que entre los estímulos ha entregado a los profesores, el diploma de patriotismo y la cantidad de 1000 sucres –al profesor con más alumnos–, los diplomas de ciudadanía a los adultos, ropa y refrigerios a los estudiantes, la distribución de 170 000 cartillas, más los 40 000 de la donación de la Revista Selecciones. Igualmente, informó que la UNESCO, el Ministerio de Educación, la Casa de la Cultura y la facultad de las Ciencias de la

---

61 Diario *El Espectador*, “La UNP y su campaña alfabetizadora”, edición del 23 de julio de 1958.

62 Diario *La Tierra*, “Exhibición de documentos de la campaña de alfabetización”, edición del 28 de agosto de 1946.

63 Diario *El Sol*, edición del 1 de agosto de 1952.

Educación de la Universidad Central del Ecuador han sido las instituciones vinculadas con la alfabetización<sup>64</sup>.

En el ámbito educativo, el Estado promovió también la creación del Servicio Ambulante Rural de Extensión Cultural (SAREC) del Ministerio de Educación, tomando como base la experiencia mexicana, destinada al impulso de la educación indígena que recibió el apoyo del Presidente Galo Plaza. SAREC trabajó en beneficio de la cultura campesina e indígena y buscó elevar el nivel de vida, la economía rural, el orden higiénico y sanitario a través de construcciones de lavanderías públicas, baños y letrinas, promocionó la música, películas y cantos populares, organizó en cada lugar el comité de niños y adultos para combatir la basura<sup>65</sup>, impulsó “la alfabetización de adultos, la educación agropecuaria, bibliotecas ambulantes, rotación de cultivos” (Ortiz, 2006: 120-121). Más tarde, impulsó la campaña de arborización<sup>66</sup> y de reforestación en los sectores rurales a través de la cooperación interinstitucional<sup>67</sup> de los organismos de gobierno y de las instituciones locales. Durante los años cincuenta muchas comunidades de diversas partes del país, recibieron la visita de los miembros de SAREC. En las comunidades de Galte-Chimborazo, por ejemplo, se recuerda todavía la llegada del carro que venía con parlante trayendo libros y películas.

Durante la década de los cincuenta, el Estado creó varias escuelas campesinas, construyó las aulas escolares con el financiamiento de la ONU a través de la Misión Andina<sup>68</sup>, designó más profesores para el área rural. Las escuelas que tenían un solo profesor llegaron a tener tres, o seis profesores –dependiendo del número de alumnos–. La mayor parte de las escuelas creadas en el área rural fueron bautizadas con los nombres de los héroes indígenas y con nombres de personajes que tenían cierta relación con la causa indígena<sup>69</sup>. A nivel superior, en 1950, creó el Normal San

---

64 Diario *El Espectador*, “La UNP y su campaña alfabetizadora”, edición del 23 de julio de 1958.

65 Diario *El Sol*, “El trabajo de SAREC”, edición del 4 de marzo de 1951.

66 *El Sol*, “Campaña de arborización SAREC”, edición del 1 de agosto de 1952.

67 *El Sol*, “Se iniciará la campaña de reforestación en la provincia”, edición del 16 de octubre de 1958.

68 *El Sol*, “Misión Andina entrega nuevos locales escolares”, edición del 27 de agosto de 1958.

69 *El Sol*, “La escuela Eloy Alfaro en Nitiluisa”, edición del 7 de mayo de 1958. La nota periodística destaca que la escuela tiene este nombre “porque Alfaro es el redentor de los indios”.

Pablo. Después de un año de funcionamiento destacaron que la institución alcanzado resultados exitosos en cuanto que se ha permitido a los indígenas tener la formación técnica agropecuaria, higiene, pequeñas industrias, quehaceres domésticos<sup>70</sup>.

A las demandas de salubridad, la vivienda, la promoción de las cooperativas agropecuarias, el mejoramiento de las condiciones de vida presentadas por la FEI y sus organizaciones afines, el Estado respondió con las acciones promovidas por la Misión Andina. Este organismo de las Naciones Unidas utilizó en su trabajo el enfoque del desarrollo de la comunidad<sup>71</sup>, que en términos generales “apelaba a las fuerzas potenciales de las comunidades más deprimidas de los países pobres, particularmente rurales, para tratar de revertir situaciones de extrema pobreza” (Barsky et al, 1982: 19).

La Misión Andina inició sus labores en 1956. En 1963 se convirtió en Misión Andina del Ecuador, adscrita al Ministerio de Previsión Social y Trabajo. Durante los años cincuenta trabajó con más de 70 comunidades situadas en la sierra. Su radio de acción se centró en las poblaciones indígenas de extrema pobreza en las que promovió la capacitación profesional en el fomento agropecuario y artesanal, las construcciones de casas de salud, el mejoramiento de la vivienda<sup>72</sup>, la apertura de los caminos vecinales, las construcciones de puentes, escuelas y abastos de agua (Barsky, 1982: 21-25).

La educación se constituía en una de las dimensiones importantes de la Misión Andina. De ahí que esta organización no se limitó solamente a la construcción de aulas escolares sino que promovió la capacitación perma-

---

70 Diario *El Sol*, “Normal San Pablo cumplió segundo año de haberse fundado”, edición del 4 de marzo de 1951.

71 Este enfoque fue propuesto por F.L. Brayne en 1929 y puesto a prueba en Punjab, la India.

72 Con respecto a la construcción de las casas, la Misión Andina sostenía que el objetivo era resolver, en parte, el problema angustioso de la vivienda indígena; procurando hacer desaparecer aquellas chozas en que habitan en forma por demás indigente y falta de higiene que van directamente en menoscabo de su salud y con el afán de poderles sacar de su ignorancia habitual y enseñarles a adquirir ciertas necesidades de bienestar hogareño”. Las casas a construirse serán “pequeñas pero cómodas y modernas, con el piso entablado y fabricados en tal forma que permitan tener aledaños sus criaderos de animales domésticos”. El valor, 5000 sucres pagaderos a largo plazo. Diario *El Espectador*, “Proyecto de construcciones para indígenas. Riobamba”, edición del 18 de junio de 1958.

nente de los profesores. Como estímulo al profesorado por la asistencia al curso, entregaba diez sucres. Los cursos de capacitación docente se desarrollaban en algunos de los caseríos donde la Misión estaba interviniendo<sup>73</sup>.

El trabajo de la Misión Andina era supervisado permanentemente por el gobierno y por los funcionarios de las Naciones Unidas, especialmente de la OIT, pero también por parte de los funcionarios del Instituto Indigenista Interamericano<sup>74</sup>. Estos funcionarios visitaban los caseríos y las comunidades beneficiarias de la Misión<sup>75</sup>.

En términos socio-organizativos, la Misión Andina dirigió sus acciones hacia la creación y fortalecimiento de las organizaciones campesinas, a través de cursos de formación de líderes. La presencia de técnicos y otros profesionales de la Misión –viviendo en las comunidades– permitió que los campesinos tomaran mayor noción de los derechos otorgados por la Ley de Comunas de 1937. Esto permitió “romper con los tenientes políticos y a valorar a los cabildos” (Barsky, 1982: 21-25). A nivel exógeno de la comunidad dotó “a los individuos de instrumentos necesarios para interactuar con la sociedad dominante con el fortalecimiento de sus niveles de participación” (Ortiz, 2006: 117).

Desde la Misión Andina se fortaleció “la formación de cuadros de dirigentes que canalizaron la acción organizativa a través de las propias comunidades y no de la influencia de terceros” (Barsky, 1982: 24). De este modo, dio paso a que la FEI, en cierta medida, pierda su capacidad de influencia sobre las organizaciones de base. Éstas, con el tiempo, ya no necesitaban de la intermediación de la FEI o de otras organizaciones clausistas de mayor alcance sino que entraron a negociar directamente con el Estado y otros organismos de cooperación.

---

73 Diario *El Espectador*, “Misión Andina organiza curso de profesores para capacitación en educación en comunidades”, edición del 28 de mayo de 1958. La nota periodística señala que este curso se dicta en la Comunidad de Nituiluisa.

74 Diario *El Espectador*, “Indigenista viene a Riobamba”, edición del 20 de agosto de 1958. Se trata de la visita de Juan Comas, miembro del Instituto Indigenista Interamericano y profesor de la Universidad de México, a Riobamba.

75 Diario *El Espectador*, “Visitantes de la OIT visitaron Riobamba y caseríos de la Misión Andina”, edición del 9 de abril de 1958. La noticia se refiere a la visita de David Luscombe y otros técnicos de la OIT a los caseríos de Tapi, Licán, Conduana, Gaushi, Pulingui, Luisa, Batzacón, la Moya, Gatazo Chico, El Hospital, San Juan, la Calera, San Francisco, Capilla Loma.

Pero la intervención del Estado no solo estaba determinada por los proyectos de desarrollo que ejecutó a través de la Misión Andina sino que, en ciertos conflictos, entre indígenas y los hacendados, el Estado y sus autoridades intervenían directamente. En los conflictos de febrero de 1961, ocurridos en Columbe, Velasco Ibarra, acogiendo la denuncia de la muerte de dos indígenas, acudió inmediatamente a la gobernación de Chimborazo para resolver este conflicto. En la reunión que mantuvo con los hacendados de la zona Columbe-Guamote, y el gobernador de la provincia, manifestó “yo no me debo a la oligarquía. Yo no me debo a nada, sino tan sólo a la patria, ¡ordeno la liberación de los indígenas presos!, ¡paguen los salarios a los trabajadores! (Barsky, 1980: 146).

Pero la intervención significativa del Estado en el área rural fue la Reforma Agraria de 1964<sup>76</sup>. Con esta reforma, el Estado respondió, en parte, a las demandas de la tenencia de la tierra que FEI y sus organizaciones venían presentando desde hace veinte años. Con la reforma agraria, el Estado buscaba “acabar con los sectores dominantes más tradicionales con miras a reestructurar las relaciones de producción en el campo; dotar de formación y organización a los habitantes del campo” a fin de impulsar “los procesos reformistas que evitasen la subversión armada, fomentar cambios en la organización del agro” (Ortiz, 2006: 121).

Pero en términos generales, el gobierno nacional proponía, “modificar la estructura de las relaciones entre hombres que intervienen en el proceso productivo agrícola, levantar un nuevo Ecuador armonioso, justo y dinámico”, donde desaparezca la estructura colonial de la tenencia de la tierra que “ha perpetuado formas de producción y modalidades de relación social que hoy son absolutamente anacrónicas y opuestas a los ideales de la sociedad del Estado moderno”<sup>77</sup>, que produce una extrema desigualdad en la distribución del ingreso, los salarios son bajos, falta completamente todo incentivo al cambio tecnológico y, por lo mismo, a la elevación de la productividad. Con esta reforma se buscaba también lograr por una parte, la democratización en la distribución de los ingresos y, por otra parte, promover la movilidad social que brinde iguales oportunidades a

---

76 La ley promulgada el 23 de julio de 1964, por el gobierno de la Junta Militar.

77 Gobierno Nacional. 1964. *Ley de Reforma Agraria y Colonización*. Pág. 6 y 7; artículo 5.

todos los ecuatorianos dentro de los parámetros democráticos en el que no haya ninguna “incidencia de ideología extraña y atentatoria”<sup>78</sup>.

La reforma agraria propuso la abolición de modalidades defectuosas de tenencia y trabajo como el *huasipungo*, el *yanapa* o ayuda, el arrimado u otras similares, la eliminación de sistemas absentistas de explotación como el arrendamiento y la aparcería; reconoció los derechos de los trabajadores a ser propietarios de la tierra, a recibir los salarios justos, la participación en las utilidades de la empresa agrícola, y su incorporación al Seguro Social. Por medio de esta Reforma, el Estado se comprometió a “promover la formación de cooperativas y otras organizaciones, que estimulen la mejor utilización de la tierra y de su producción y que facilite la acción crediticia, y la asistencia técnica del Estado”<sup>79</sup>.

Para poder ejecutar la reforma agraria, el gobierno creó el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), asignándoles 50 millones de sucres. Dio potestad a que promueva la expropiación de las propiedades de la asistencia social a favor de los campesinos e indígenas. Facultó a que todas las tierras que no estén explotadas por más de tres años sean entregadas por el IERAC a los interesados y las tierras aptas para la explotación agropecuaria que hubieran mantenido inexploradas pasarían a ser de su propiedad. Así, el IERAC se convirtió en el organismo gubernamental a cargo de adjudicar gratuitamente las tierras a grupos indígenas de sentamiento tradicional en cada zona, de proporcionar la asistencia técnica para la formación de cooperativas agropecuarias, de reglamentar el uso de las tierras destinadas a reservas indígenas y de los terrenos comunales, de brindar la asesoría técnica para el aprovechamiento adecuado de los terrenos comunales. Además, el Estado delegó al IERAC resolver el problema de la vivienda campesina en las áreas donde ponga en práctica programas de reforma agraria y colonización, de entregarles el crédito agropecuario en las zonas de colonización y reforma agraria, a través de los Bancos del Sistema de Crédito de Fomento, dando prioridad a los campesinos de escasos recursos.

---

78 Esto en sintonía con los propósitos de la Alianza para el Progreso que busca evitar el auge del comunismo en el continente.

79 Gobierno Nacional. 1964. Ley de Reforma Agraria y Colonización. Artículo 6, 28, 38, 50, 55, 63, 110, 112, 67-69, 78 y 107.

En términos laborales, la ley de reforma agraria exigió a los patrones entregar la liquidación inmediata a los *huasipungueros*, y a los *yanaperos* por conceptos de fondos de reserva y vacaciones no gozadas, que el trabajador que tenga más de diez años pase a ser dueño del huasipungo y reciba la liquidación por cada año. Además, señaló la imposibilidad de privarle al peón de su huasipungo.

En el plano educativo, la ley de reforma agraria propuso que en los programas de estudios para las escuelas y colegios rurales, el Ministerio de Educación incorporara obligatoriamente la capacitación elemental para las labores agropecuarias y organizara anualmente cursillos de administración rural y de promoción del cooperativismo.

La ley de reforma agraria suscitó la esperanza de promover un cambio real. “Ahora tenemos la ley, la tierra es nuestra” (Agualsaca, 2009), manifestaban los dirigentes indígenas. En efecto, con la ley de reforma agraria los antiguos *huasipungueros* y los *yanaperos* llegaron a ser propietarios de la tierra legal y legítimamente, “tuvieron la libertad, podían disponer de su tiempo, establecer los contratos de trabajo libremente, podían optar por la migración hacia la costa o a las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca y Ambato, organizarse en comunidades, asociaciones y a tener opciones al reclamo” (Costales et al, 1988). En contraste, se dio paso al minifundio, los terrenos recibidos eran de ladera, pedregosos y en pésimas condiciones. La tierra buena de los valles continuaba en las manos de los hacendados o, en ciertos casos, terminaron siendo repartidas entre los dirigentes. A éste se unió, la ausencia de la debida preparación técnica y de recursos para hacer producir el campo.

Finalmente, cabe recordar que la reforma agraria recibió el financiamiento y la asesoría técnica de la Alianza para el Progreso. Esta entidad de desarrollo del gobierno norteamericano, financió por más de 15 años, la entrega de los estímulos para impulsar el desarrollo campesino. Estos consistían en la entrega de herramientas, semillas, alimentos, ropa... a cambio de la participación en las mingas y en las reuniones comunitarias, tal como demuestra el siguiente testimonio: “este canal de riego construimos a través de las mingas, el gobierno nos ayudó con los alimentos y ropa de Alianza para el Progreso” (Miñercaja, 2009). Otro de los entrevistados afirma “se recibía bastas cosas: arroz de trigo, botellas de aceite, pollo enla-



tado, harina. Por esto íbamos a la minga de agua” (León, 2009). La entrega de estos estímulos se realizaba a través del Ministerio de Agricultura y, en otros casos, por medio de las cáritas de la Iglesia Católica.

## Conclusiones

Si a partir de la abolición del tributo indígena de 1857, las poblaciones indígenas quedaron menos ligadas al Estado (Ibarra, 2009), su administración se delegó a los poderes locales y el Estado fue percibido como una entidad represiva al servicio de los gamonales y hacendados, para las décadas de los cuarenta, cincuenta y sesenta del siglo pasado aparece la ruptura en los imaginarios indígenas. Así, el Estado, a través de sus leyes y el inicio de la intervención en el medio rural fue concedido por los indígenas y la FEI como el aliado en la lucha por la reivindicación, permitiendo la eliminación de las formas tradicionales de poder y posibilitando la emergencia de una nueva fuerza local y nacional, presente en las organizaciones, los sindicatos, las cooperativas y en la FEI. Organizaciones que debían funcionar en conexión con el Estado y, de alguna manera, bajo su tutela.

En la mirada de los indígenas, el Estado aparece como la única instancia que reconoce la condición jurídica de las comunidades, sindicatos y cooperativas. Fuera del reconocimiento jurídico otorgado por el Estado, la comunidad, la organización, la asociación y la cooperativa no existían legalmente, por ende, no podía presentar las demandas ante las autoridades y las instituciones, no había la posibilidad de entrar en interacción con el orden estatal. De este modo, lograr la condición jurídica de la comunidad y de la organización se convirtió en una obsesión para los dirigentes indígenas.

En estos mismos términos, en el imaginario indígena y de la FEI, el Estado fue considerado como el ente que otorga derechos, libertad y tierras, que reconoce la igualdad ciudadana de todos los ecuatorianos, el abogado que tiene las leyes en sus manos, a fin de permitir la anulación de las formas tradicionales de explotación y exclusión instauradas por la colonia y asumidas por la república. Por eso, el propósito de la lucha promovida por la FEI y sus bases fue exigir el cumplimiento de las leyes.

“Tenemos leyes, derechos” (Agualsaca, 2009) se convirtió en la frase de lucha y de autodeterminación indígena.

A partir de los años cincuenta, el Estado fue concebido por la FEI y sus bases como la agencia que promueve el desarrollo y la modernización, el padre que provee recursos, entrega obras, gestiona las ayudas, construye puentes, caminos, escuelas, casas comunales posibilitando, de este modo, la entrada al estilo de vida moderna en contraste a la vida de paria continuamente rechazada por la FEI.

Este nuevo escenario político de apertura hacia las poblaciones indígenas, por parte del Estado, durante los años cuarenta a sesenta del siglo pasado, significó para los indígenas una oportunidad de romper con el silencio de siglos, crear y fortalecer sus organizaciones y acabar con la opresión. Sin embargo, no se dio la ruptura definitiva de las formas de exclusión, y las respuestas del Estado hacia las demandas indígenas fueron escasamente efectivas.

## Bibliografía

- Arrieta, Modesto (1984). *Cacha raíz de la nacionalidad Ecuatoriana*. Quito: BCE, FODERUMA.
- Barsky, Osvaldo (1980). “Los terratenientes serranos y el debate político previo al dictado de la Ley de la Reforma Agraria de 1964 en el Ecuador”. En V.V.A.A. *Ecuador: cambios en el agro serrano*. Quito: FLACSO - CEPLAES
- (1982). *Políticas agrarias, colonización y desarrollo rural en el Ecuador*. Quito: OEA, CEPLAES.
- Becker, Marc (2006). “La historia del movimiento indígena escrita a través de las páginas de Ñukanchic Allpa”. En Ximena Sosa-Buchholz, Willian F. Waters (Compiladores), *Estudios ecuatorianos, un aporte a la discusión*. Quito: FLACSO, Abya Yala, Estudios Ecuatorianos.
- (2007). “Comunistas, indigenistas e indígenas en la formación de la Federación Ecuatoriana de Indios y el Instituto Indigenista Ecuatoriano”. En *Iconos 27*. Quito: FLACSO-ECUADOR.

- (2007). “El Estado y la etnicidad en la Asamblea Constituyente de 1944-1945. En Christian Büschges, Guillermo Bustos y Olaf Kaltmeier (Compiladores), *Etnicidad y poder en los países andinos*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Bonifaz, Emilio (1976). *Los indígenas de altura del Ecuador*. Quito.
- Burgos, Hugo (1977). *Relaciones interétnicas en Riobamba*. México: Instituto Indigenista Interamericano.
- Costales, Alfredo, y Piedad Peñaherrera (1988). “Historia social del Ecuador”. En VV.AA, *Pensamiento indigenista del Ecuador*. Quito: Banco Central del Ecuador, Corporación Editora Nacional.
- Cuvi, Pablo (1977). *Velasco Ibarra el último caudillo de la oligarquía*. Quito: Instituto de Investigaciones Económicas.
- De la Cadena, Marisol (2004). *Indígenas mestizos, raza y cultura en el Cusco*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- De la Torre, Carlos (1998). “Populismo, cultura política y vida cotidiana en el Ecuador”. En Felipe Burbano de Lara (Editor), *El fantasma del populismo*. Caracas: ILDIS, FLACSO-ECUADOR, Nueva Sociedad.
- (2008). “Populismo y liberalismo: ¿Dos formas de vivir la democracia?”. En Carlos de la Torre y Mireya Salgado (eds), *Galo Plaza y su época*. Quito: FLACSO, Fundación Galo Plaza.
- Durán, Cecilia (1996). “Fundación de la CTE: documentos de la historia del Ecuador”. En Enrique, Ayala M (Editor), *Nueva Historia del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Guerrero, Andrés (1993). “La desintegración de la administración étnica en el Ecuador: de sujetos-indios a ciudadanos-étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990. En V.V.A.A. *Sismo étnico en el Ecuador*. Quito: CEDIME, Abya Yala.
- Hurtado, Osvaldo, y Joachim Herudek (1974). *La organización popular en el Ecuador*. Quito: Inedes.
- (2007). *Las costumbres de los ecuatorianos*. Quito: Planeta.
- Ibarra, Hernán (1979). *Mobilización campesina 1858-1953*. Quito.
- (2008). *La construcción legal de la comunidad indígena*. Quito: Manuscrito.
- (2009). “Estado Nacional y diversidad cultural: Estado nación, cultura nacional y diversidad cultural”. En Ángel Montes del Castillo

- (Ed), *Ecuador Contemporáneo*. Murcia: Ediciones de la Universidad de Murcia.
- Kaltmeier, Olaf (2007). *La universidad terrateniente. Biopolítica, poder soberano y resistencia indígena-campesina en la haciendas de la Universidad Central del Ecuador en la Provincia de Cotopaxi, 1930-1980*.
- Kowii, Ariruma (2007). *El sueño de Dolores Cacuango*. Quito: Ministerio de Educación.
- Lentz, Carola (1986). “De regidores y alcaldes a cabildos, cambios en la estructura socio-política de una comunidad indígena de Cajabamba-Chimborazo. En *Ecuador Debate*, n. 12. Quito: CAAP.
- McAdam, D. (1998). “Orígenes conceptuales, problemas actuales, direcciones futuras. En Pedro Ibarra y Benjamín Tejerina, *Los movimientos sociales*. Madrid: Editorial Trotta.
- McCarthy, JD y M. N. Zald (1999). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid.
- Malo, Claudio (1988). “Estudio introductorio y selección”, en el Pensamiento indigenista del Ecuador. Quito: BCE, Corporación Editora Nacional.
- Martínez Novo, Carmen (2009). “La crisis del proyecto cultural del movimiento indígena”. En Carmen Martínez (Compiladora), *Repensando los movimientos indígenas*. Quito: FLACSO, Ministerio de Cultura.
- Miño, Cecilia (2006). *Tránsito Amaguaña, heroína india*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Olson, Marcur (1992). *La lógica de la acción colectiva*. México: Grupo Noriega Editores.
- Ortiz, Cecilia (2006). *Indios, militares e imaginarios de nación en el Ecuador del siglo XX*. Quito: FLACSO - Abya Yala.
- Páez, Alexei (1996). “El movimiento obrero ecuatoriano en el periodo (1925-1960). En Enrique, Ayala M (Editor), *Nueva Historia del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Prieto, Mercedes (1978). *Condicionamiento en la movilización campesina: el caso de las haciendas de Olmedo*. Quito: Tesis PUCE.
- (1980). “Haciendas estatales: un caso de ofensiva campesina: 1926-1948”. En V.V.A.A. *Ecuador: cambios en el agro serrano*. Quito: FLACSO - CEPLAES.

- (2008). “Rosa Lema y la misión ecuatoriana indígena a los Estados Unidos: turismo, artesanías y desarrollo”. En Carlos de la Torre y Mireya Salgado (eds), *Galo Plaza y su época*. Quito: FLACSO, Fundación Galo Plaza.
- Rodas, Raquel (1989). *Crónica de un sueño, las escuelas indígenas de Dolores Cacuango*. Quito: Proyecto EBI, MEC-GTZ.
- (2005). *Dolores Cacuango, gran líder del pueblo indio*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Rubio, José. 1961. “Conferencia de Punta del Este”. Documento electrónico disponible en <http://www.cepc.ec>.
- Salgado, Mireya (2008). “Galo Plaza Lasso: la posibilidad de leer el paradigma desarrollista”. En Carlos de la Torre y Mireya Salgado (eds), *Galo Plaza y su época*. Quito: FLACSO, Fundación Galo Plaza.
- Silverman, David (1975). *Teoría de las organizaciones*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Tarrow, Sidney (2004). *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tarrow, S. Tilly, Ch. McAdam, D. (2005). *Dinámicas de la contienda política*. Madrid: Editorial Hacer.
- Vega, Silvia (1987). *La Gloriosa: de la revolución del 28 de mayo de 1944 a la contrarrevolución velasquista*. Quito: Editorial El Conejo.
- Yáñez, José (2006). “Yo declaro con franqueza, memoria oral de Pesillo-Cayambe (Dolores Cacuango)”. En Ana María Goetschel (compiladora), *Orígenes del feminismo en el Ecuador*. Quito: CONAMU, FLACSO, Secretaría de Desarrollo y Equidad Social, Alcaldía Metropolitana, UNIFEM.

## Documentos

- Confederación de Trabajadores de América Latina (CTAL), *Segundo Congreso General* (México, 1945). Documento electrónico disponible en Marc Becker, <http://www.yachana.org/earchivo/fei/ctal.php>.
- Federación Ecuatoriana de Indios. 1945. *Estatutos de la Federación Ecuatoriana de Indios*. Guayaquil: Editorial Claridad. Documento

- electrónico disponible en <http://www.yachana.org/earchivo/fei/estatutos.php>.
- Federación Ecuatoriana de Indios. 1945. Manifiesto que el Comité de la Federación Indígena dirige al Pueblo Ecuatoriano.
- Federación Ecuatoriana de Indios y el Comité Central Nacional de Defensa Indígena. 1946. *Segundo Congreso de indios ecuatorianos del 8 al 10 de febrero de 1946*. Quito: Edit. Casa de la Cultura Ecuatoriana. En Marc Becker, Documento electrónico disponible en <http://www.yachana.org/earchivo/fei/segundocongreso.php>.
- Federación Ecuatoriana de Indios. 1946. *Misión de la Federación Ecuatoriana de Indios*. En Ñucanchic Allpa, Época IV, n.º 18, edición del 5 de octubre.
- Federación Ecuatoriana de Indios. 1946. Programa de reivindicaciones para los Indios Ecuatorianos. Nucanchik Allpa Época IV, n.º 18, edición de 5 de octubre.
- Federación Ecuatoriana de Indios F.E.I. 1972. *Frente a la Reforma Agraria y los cambios de estructura. Plataforma de lucha*. Documento electrónico disponible en <http://www.yachana.org/earchivo/fei/1972resoluciones.php>
- Federación Ecuatoriana de Indios. 1976. Documento presentado en la Conferencia Internacional de los Pueblos Indígenas, Canadá 31 de octubre de 1975. En Revista Nueva Antropología, enero vol. I, número 003. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gobierno Nacional. 1964. *Ley de Reforma Agraria y Colonización*. Quito: Talleres Gráficos Minerva.
- Ministerio de Previsión Social y Trabajo. 1941. *Código del trabajo 1938*. Quito: Imprenta del Ministerio de Gobierno.

## Periódicos

- Diario *El Comercio*, ediciones entre 1940-1950.
- Diario *La Tierra*, ediciones de 1940-1950.
- Diario *El Sol*. 1951-1952.
- Diario *El Espectador* 1958-1959.
- Ñucanchic Allpa*, ediciones de 1940-1960.

### Entrevistas

- Atupaña, Manuel. Entrevistado por el autor, 20. 04.09, Columbe  
Comunero de Llinllín. Entrevistado por el autor, 16.02.2005, Llinllin  
Agualsaca, Manuel. Entrevistado por el autor, 20.07. 2008, Columbe  
Alto.  
——— Entrevistado por el autor, 15.02.2009, Columbe Alto.  
Anaguarqui, Valeria. Entrevistada por el autor, 15.02.2008, Riobamba.  
Chimbolema, Cayetano. Entrevistado por el autor, 12.12.2008,  
Baldalupaxi.  
Puma, Rosario. Entrevistada por el autor, 12.12.2008, Baldalupaxi.  
Comunero de Guangopug. Entrevistado por el autor, 17 .04.2005,  
Pangor.  
Guanolema, Resurrección. Entrevistada por el autor, 22.03. 2009,  
Baldalupaxi.  
Miñercaja, Manuel. Entrevistado por el autor, 14.04.2009, La Moya.  
León María. Entrevistada por el autor, 14.04.2009, La Moya.

# Religión, nación, institucionalización e integración en el mundo shuar. Una revisión retrospectiva de los mecanismos de inserción del sur oriente al territorio ecuatoriano

Cecilia Ortiz Batallas<sup>1</sup>

## Introducción

Esta investigación busca identificar el proceso de incorporación e integración del pueblo shuar en la que se considera la ‘sociedad nacional’. Cuál es la vía seguida para que, a fines de la primera década del siglo XXI, en su Carta Constitucional, el Ecuador se autodefina, entre otros enunciados, como un Estado “soberano, intercultural, plurinacional y laico” (Asamblea Constituyente, 2008: 16).

Esta exploración parte del supuesto de que la integración de los diversos grupos humanos que conforman el Ecuador actual tiene que ver con un proyecto de largo aliento en el que han participado distintos actores. A lo largo del siglo XX, se vislumbra que, desde sus diversos enfoques de nación, los pueblos indios, las órdenes religiosas, las Fuerzas Armadas, los partidos políticos, y en general, los activistas del desarrollo han participado en variadas estrategias de integración, dirigidas hacia las que hoy se reconocen como nacionalidades indígenas. Esto se ha dado como un ejercicio de mutua complementariedad, con la utilización de mecanismos tanto de consenso como de fuerza que les han permitido erigirse como sectores dominantes en segmentos específicos del territorio y de la institucionalidad estatal de cada momento histórico.

---

1 Historiadora



Quienes han participado en acciones de este tipo, confieren a los grupos objeto de integración sus formas particulares de ver el mundo, sus percepciones sobre la ciudadanía, sus escalas de valores y antivalores<sup>2</sup>. Se provocan, en este escenario, influencias mutuas que se conjugan en la construcción de la nación que adquiere determinadas características originadas en tales enfoques variados (Anderson, 1991; Gross, 2000).

Para centrarse en una de las tantas aristas de esta prolongada y diversa temática, se toman como estudio de caso los antecedentes que desembocan en la constitución de la Federación de Centros Shuar (FCSH)<sup>3</sup>, organización que se crea en 1964, bajo los auspicios de la Iglesia Católica, a través de los sacerdotes de la Congregación de San Francisco de Sales, de origen italiano. Este hecho ha sido visto como una estrategia de integración del pueblo shuar a la sociedad ecuatoriana, a través del cual adquieren su condición de ciudadanía. El Estado delegó esta tarea a la Iglesia Católica y para el caso de los pueblos shuar, asentados en la actual provincia de Morona Santiago, lo hizo con la Orden salesiana. Ello ocurrió a fines del siglo XIX, con la creación en 1893 del Vicariato de Méndez y Gualaquiza, que fuera entregado al control sacerdotal.

Este hecho representa uno de los más fehacientes testimonios de la influencia de la Iglesia Católica como agente del Estado en la construcción nacional en un sentido societal, sin que se invisibilice la participación de otros actores que comparten escenario, como son los propios shuar, los colonos o los militares. Estos últimos, como fuerza que tradicionalmente ha materializado al Estado –particularmente en locaciones distantes e inaccesibles, como el caso de las selvas amazónicas–, y habida cuenta de la ubicación del espacio de análisis, en una zona de conflicto internacional, dada la ausencia de límites con el Perú (para aquellas fechas), constante motivo de enfrentamiento armado en la región.

Se constata que la variedad de agentes estatales actúa de acuerdo a una gama de requerimientos a los que se da respuesta de diferentes maneras, adaptables a diversas situaciones; así, por más distancias que aparente-

---

2 Eso lo afirma Loveman (1998) para el caso de los militares en América Latina, por ejemplo.

3 Hacia 1972, la Federación se amplía hacia otras provincias amazónicas que también constituirían espacios de habitación de comunidades shuar, por lo que su denominación cambió a Federación Interprovincial de Centros Shuar (FICSH, 1976).

mente existan entre ellos, hay eventos en los que sus intereses resultan coincidentes y actúan en condiciones de sinergia funcional.

El rumbo que toma la conformación de la FCSH como hecho en sí, permite identificar que es el modelo de Estado generado bajo determinadas condiciones históricas, el factor que propicia que la Iglesia se erija como actor dominante en un segmento específico del territorio y de la institucionalidad estatal del momento histórico que se analiza.

El estudio se ubica en la actual provincia de Morona Santiago y transita por una revisión de lo ocurrido a partir de la llegada de los salesianos a la región (1893) –lo cual coincide cronológicamente con el advenimiento de los gobiernos liberales (1895)–, hasta llegar a la época de creación de la FCSH (1964). Se identifican los antecedentes que desembocan en este hecho singular que legitima el reconocimiento del pueblo shuar como parte de la sociedad nacional ecuatoriana.

### La Iglesia Católica en la construcción del Estado y la nación

Los grupos amazónicos han mantenido un contacto continuo con los misioneros católicos, el cual se remonta a los períodos anteriores al siglo XX, previos a la llegada de los salesianos a la Amazonía con objetivos civilizatorios –sinónimo de evangelización–. Religiosos y religiosas han cumplido diversidad de roles en las tierras conquistadas<sup>4</sup>. Cabe afirmar que los misioneros católicos han encarnado al Estado en aquellos territorios (Jaramillo Alvarado, [1922] 1983; Tobar Donoso, 1953; 1934), en un afán no solo religioso, el cual, aunque no mostrara resultados positivos a primera vista, permitió se produjeran contactos interculturales entre los pueblos indios y los misioneros y darían pie a otro tipo de relacionamientos.

Entre las sociedades selváticas, la Iglesia Católica ha constituido “el” medio para lograr este objetivo nacional; a lo largo de la República, ha sido vista como la vía, por antonomasia, para integrar a las sociedades sel-

---

4 No solamente religiosos católicos sino también de otras tendencias, en especial evangélicas, quienes arriban posteriormente a la zona.

váticas a la sociedad nacional<sup>5</sup>. Ello resultó paradigmático durante el período garciano (1861-1875), cuando el carácter que el Estado-nación ecuatoriano tomaría en lo posterior, comenzaba a perfilarse con mayor definición, y se buscaron salidas en la instrumentalización de las órdenes religiosas para consolidar la presencia del Estado en zonas en las que su presencia era precaria<sup>6</sup>.

El Estado garciano tuvo la intención de recolonizar al país a través de la Iglesia como vía de nacionalizar —léase dominar— a los pueblos amazónicos, propuesta que merece dimensionarse como parte del imaginario de un amplio sector de las elites, no solo en aquellas épocas sino también en lo posterior, con las diferencias de cada caso. Los gobiernos “progresistas” (1884-1895)<sup>7</sup> harían avances en ese mismo sentido con la creación de cuatro nuevos vicariatos apostólicos para el Oriente: Napo, Macas y Canelos, Méndez y Gualaquiza y Zamora<sup>8</sup>, a lo que acompañó la gestión para el traslado de la Orden Salesiana.

### La congregación de San Francisco de Sales

Los salesianos llegaron al Ecuador en 1888, y en 1893 saldrían vía Cuenca para tomar a su cargo el Vicariato de Méndez y Gualaquiza. Entender los alcances de la acción de esta congregación entre los shuar, a fin de identi-

---

5 El último Decreto Ejecutivo a este respecto consta en el Registro Oficial N. 620 del 25 de junio de 2009, signado por el Presidente Constitucional Rafael Correa. En este documento se responsabiliza de la “incorporación a la vida económica y sociocultural de la República” a distintas misiones católicas que operan en la Amazonía —entre ellas la salesiana—, provincia de Esmeraldas y Galápagos.

6 Creó el Vicariato de Oriente (1870); para administrar la región, confió en la Iglesia ante la imposibilidad de “organizar un gobierno civil entre las tribus salvajes” (Saint Geours y Demélas, 1988: 172); que requerían de un “gobierno suave y paternal del misionero que instruye y moraliza” (García Moreno citado por Esvertit, 2008: 69).

7 El denominado “progresismo” agrupó a las tendencias liberal-católica y del conservadurismo centrista. Ellos buscaron reinstitucionalizar al país que había ‘perdido piso’ luego de la muerte de García Moreno y del caótico gobierno de Veintimilla. Entre los progresistas se cuentan José María Plácido Caamaño (1884-1888), Antonio Flores Jijón (1888-1892) y Luis Cordero (1892-1895).

8 Con las mismas misiones religiosas que ya habían operado en la región desde la Colonia —jesuitas, dominicos, franciscanos y en lo posterior las religiosas del Buen Pastor—; con nuevos elementos: la congregación de San Francisco de Sales (Bottasso, 1993a; Spalla, 1974).

ficar la relación que se establece entre los religiosos y esta nación indígena –y vislumbrarla como antecedente de los avances organizativos del grupo originario–, ameritan observar brevemente los fundamentos que guían su proyecto y captar las formas de intervención implementadas con este grupo étnico.

¿Por qué los salesianos? Hacia fines del siglo XIX, se veía a la propuesta salesiana como la ideal para implementar un proceso de modernización acorde con el avance de los tiempos, los objetivos civilizatorios de las elites de poder y el rumbo que tomaba el sistema dominante global. Las ideas de Juan Bosco (1815-1888) –fundador de la Orden en 1859 (Guerriero y Creamer, 1997: 25)– fungen como referente de las políticas bajo las que operan los religiosos y se adaptan a los distintos momentos y circunstancias.

Juan Bosco había nacido en Italia (1815), cuando ese país vivía su proceso de constitución como nación unificada y el nacionalismo se fortalecía como tendencia (Spalla, 1974: 4), en un contexto de construcción asimétrica de los grupos sociales. La pobreza que caracterizó a la Italia de la época, había despertado un fuerte movimiento filantrópico en todo el continente europeo, las ideas de la denominada cuestión social se difundirían y propugnaban una “caridad legal conjugada con la beneficencia...” (Orgaz Rodilla, 1994: 403). Su aspiración mayor habría sido la de instaurar el Reino de Dios en la Tierra, justo e igualitario (Gavilanes del Castillo, 1992; Spalla, 1974: 4 y ss.). El fuerte atractivo que ejercieron los salesianos para los gobiernos latinoamericanos constituyó su programa formativo que combina la educación técnica con la prevención social entre los jóvenes de los sectores en situación de pobreza, para evitar su incursión en la delincuencia.

A través de la educación religiosa, generó el ideal de convivencia con nuevas bases en la relación educando-educador: “el amor y la consideración de la infancia marginada como objeto de un cuidado religioso, basado en la profundización de los conceptos de autoridad y obediencia” (Orgaz Rodilla, 1994: 402). Los niños y jóvenes shuar fueron encasillados en esta categoría de marginalidad social y económica, por lo tanto, los salesianos aplicaron el método preventivo que habían puesto en práctica con los mismos grupos de edad en los suburbios italianos (Orgaz Rodilla, 1994).

## Las estrategias civilizatorias de los salesianos hacia los shuar

Trabajar entre los grupos de difícil de integración, radicados en el Oriente, constaría entre las intenciones de los misioneros al dirigirse al Ecuador, como lo manifestara Juan Bosco en su momento: “Me preparo a enviar a Quito a un grupo de salesianos, donde en la parte oriental de las cordilleras viven todavía en la sombra de la muerte, miles de almas que esperan la obra del misionero católico” (Don Bosco, 1887, citado por Guerriero, 1974: 30).

La intervención de los salesianos entre los shuar atravesó por dos momentos, una primera etapa, desde su llegada a la Amazonía en 1893 hasta fines de la primera mitad del siglo XX y una segunda, desde los años 1950 en adelante:

### - Primera etapa

En sus primeros acercamientos hacia los indígenas, los misioneros reprodujeron en el intento las fórmulas de quienes los habían precedido al llegar a la zona, buscaron su simpatía con el obsequio de objetos que resultarían útiles y curiosos, pero que, a la vez, propiciaran su identificación con los beneficios de ingresar en la cultura que —mediante estos dispositivos— se les presentaban como mejor opción.

Interesaba influir entre todos los integrantes del grupo étnico encomendado a la misión (Guerriero, 1974: 18 y 19); sin embargo, al constituir los niños y jóvenes la población objetivo de la acción salesiana, operaron preferentemente entre este sector; y lo hicieron basados en la doctrina donbosquiana: “salir al encuentro de los jóvenes marginados, instruirlos y catequizarlos” (Orgaz Rodilla, 1994: 402).

En la selva ecuatoriana, la educación<sup>9</sup> se convertiría en el “eje de la actividad salesiana” (Guerriero y Creamer, 1997: 25; Guarderas, 1974: 11), los religiosos se concebían a sí mismos no como profesores, sino como “educadores en la fe de los jóvenes” (Spalla, 1974: 25). Los niños

---

9 La carta de presentación de los salesianos a su llegada al país dice expresamente que ellos trabajarían por la instrucción especialmente de la juventud pobre y abandonada (Guerriero, 1974: 30).

fueron objeto de tratos autoritarios y violentos<sup>10</sup>, que debieron haberse dado tanto ante el temor hacia el Otro, por la imagen de fiereza que rodeaba aquella etnia, y a las distancias que separaban sus cosmovisiones, a lo que se sumaron la disciplina y la obediencia en que se enmarcó la enseñanza preventiva. Según Juan Bosco:

Quando un padre tiene un hijo insubordinado, con frecuencia se enfada y toma, si es preciso, la correa, que en determinadas ocasiones es necesario emplearla y hace bien porque [...] quien ahorra la vara, odia a su hijo [...] (Lemoyne et alt. citado por Orgaz Rodilla, 1994: 409).

Niños y niñas fueron desarraigados del núcleo familiar, considerado la fuente de transmisión de su cultura “primitiva” (Bottasso, 1993c: 196)<sup>11</sup>, e incorporados en una nueva estructura de organización social que buscó transformar los modelos sociorganizativos originarios. A los shuar escolarizados se los recluyó desde los cinco y siete años de edad, aproximadamente. Para el efecto, establecieron internados, espacios en los que los sacerdotes y religiosas influían en la cotidianeidad de los niños y niñas, alterando su cultura material, formas de comportamiento, creencias, lengua; eran obligados a comunicarse en castellano y a utilizar uniformes. La escuela salesiana reprodujo un esquema familiar en el que sobresale la figura paterna, representada por el sacerdote, como fuente de autoridad e imposición del orden.

Por otro lado, resultaba más factible influir culturalmente entre los más jóvenes que en el medio adulto, dada la resistencia que históricamente habían impuesto con su fama de ‘guerreros indomables’, sin que ello quisiera decir que no intervinieran también entre los mayores, a quienes, de todas formas, se otorgó una condición de minoridad (Prieto, 2004; Broseghini, 1993b; Orgaz Rodilla, 1994: 402 y ss.)<sup>12</sup>. Al apelar a la resis-

---

10 Los primeros contactos de los blancos con los shuar fueron en extremo violentos, con poblaciones enteras asoladas en ataques sanguinarios, propios de la cultura selvática (Cueva, 2008: 8 y 9).

11 Para el caso de la realidad italiana, a la que buscaba responder Juan Bosco inicialmente, el internamiento de sus alumnos respondía a la creciente secularización que se daba en aquel contexto y a las pésimas condiciones en las que vivía la mayoría de las familias de quienes fueran acogidos en sus instituciones (Orgaz Rodilla, 1994: 408).

12 En un sentido compasivo y de infantilización al Otro, es constante encontrar que se habla de los “jibaritos” cuando se hace mención a los shuar, sean niños o adultos.

tencia característica de los shuar a la que sólo ellos estaban en capacidad de dominar, (Bottasso, 1993c; Costales y Costales, 1996; Cueva, 2008), los educadores se rodearían de un halo de indispensabilidad y predestinación que adquiriría rasgos de redención.

De hecho, el mundo adulto también fue objeto de intervención, los salesianos localizaron sus misiones en zonas clave que aglutinaran de alguna manera a las “jibarías”<sup>13</sup> que hasta tanto vivían dispersas, y las redujeron al área de circunscripción misional; se organizaron “oratorios”, espacios de convivencia en la fe, conversación y oración incluidos en la forma de adoctrinamiento difundida por Don Bosco, al mismo tiempo que se implementaban vías de organización de corte salesiano.

Estas formas de acercamiento impusieron la cultura dominante en el mundo shuar en lo más amplio del contenido del término, y para lograrlo, acudieron a degradar sus saberes previos; con una concepción de la realidad que parte del bien y del mal, satanizaron literalmente la cultura nativa (Pellizaro, 1975: 9). Para cumplir con sus objetivos, los sacerdotes se internaron en el comportamiento indígena y, en primera instancia, aprendieron la lengua originaria como condición para intervenir en los sentidos de la realidad de estas comunidades (Broseghini, 1993a: 8; Cfr. Guerriero y Creamer, 1997).

Propiciaron matrimonios entre los jóvenes de ambos sexos, alumnos de sus establecimientos (Guerriero, 1944: 40-41), para garantizar la conformación de familias monogámicas de cristianos, educados ya bajo los principios de la moral católica, con lo que esperaban modificar la cultura poligámica de los shuar (Rubinstein, 2005). Fue así como, antes de 1950, se había formado en Sevilla Don Bosco un primer caserío estable de población exclusivamente “jibara” transplantada hasta este sitio<sup>14</sup>. Aquel sería el modelo para la formación de otros caseríos que se hallaban en este proceso hacia 1951, en Asunción, Yaupi y Bomboiza<sup>15</sup>. Así los shuar, como se esperaba, se identificarían con mayor definición con la cultura dominante.

---

13 Ya desde la Colonia, se los redujo para centralizarlos y superar la dispersión que impedía su control (Costales y Costales, 1996).

14 Según lo acordado con el gobierno en el Contrato de Colonización correspondiente (1944).

15 AHMS/Q. Oficio N. 200-S0 de Pedro Sagasti, Procurador de los Salesianos, para Ministro de Gobierno y Oriente. Quito, 20 de agosto de 1951.

- Segunda etapa

En su segundo momento que cronológicamente se ubica en los primeros avances del desarrollismo (hacia fines de los años 40 del siglo XX), la participación de los salesianos adquirió una nueva perspectiva, signada por el ideal de convertir a los pueblos shuar en “sujetos de su propio desarrollo” (Guarderas, 1974: 15).

Hasta tanto, ¿cuál era la situación por la que atravesaba este grupo étnico en cuanto a su relación con el Otro? Hacia la segunda mitad del siglo XX, los indígenas habían entrado en pleno contacto con una diversidad de actores que los habían influenciado culturalmente desde tiempos que se remontan a la época colonial (Esvetit, 2008), lo que se intensificó pasada la primera etapa de estrecha relación con los sacerdotes de Don Bosco (desde 1893), con lo que se había potenciado su capacidad de interacción con los no indios, al otorgarles recursos para conseguirlo. Los shuar habían captado el mensaje, dado su interés de conformar la nación ecuatoriana en mejores condiciones. De allí que, para este momento histórico, se suscitara otras formas de interacción entre indios y religiosos, en las que ya se identificaban significados compartidos en cuanto a la cultura: lengua, educación, vestido, religión, alimentación.

Al mismo tiempo, la Iglesia en un sentido global, daba un golpe de timón en cuanto a su forma de relacionamiento y al enfoque de su misión con los pueblos por evangelizar, con las nuevas disposiciones emanadas del Concilio Vaticano II (1962-1965).

Entre los salesianos, la experiencia de acercamiento con este grupo étnico daría, al cabo de los años, un vuelco en la concepción evangelizadora; si bien no perdió vigencia ni razón de ser para la congregación, la obligó a cambiar de estrategia. En un primer momento, se satanizó e inferiorizó a la cultura vernácula por carecer de un Dios (Allioni, 1993: 151) –los discursos salesianos que sobre este grupo emanaron en ambas etapas, así lo muestran<sup>16</sup>–. En la segunda fase, hubo expresiones de respeto y

---

16 “¡Estos pobres salvajes siempre están en guerra! Divididos en dos partidos, están continuamente en armas, listos para matarse los unos a los otros, usando astucias y traiciones” (Francisco Mattana, 1896. Citado por Bottasso, 1993a: 153).



admiración por la forma de vida shuar<sup>17</sup>. Se dejó de lado la imposición y se buscaron otras maneras de interlocución; se hallaron mecanismos de mediación entre las cosmovisiones católica y selvática<sup>18</sup>, de manera que el Evangelio adquiriera sentidos legitimados desde la propia apreciación sobre el mundo de los shuar. La visión distinta desarrollada por los salesianos no se originó solamente en los planteamientos emanados desde la cúpula eclesiástica, sino del contacto mismo provocado entre ambas culturas –la dominante y la subordinada– en el marco de un proceso civilizatorio de largo aliento.

Ello deja pensar que la transformación religiosa católica ocurrida en 1962 fue el resultado de encuentros interculturales que desembocaron en las que serían normas conciliares universales y se proyectaría hacia los años posteriores cuando la propuesta liberadora y de impulso a la participación popular demandó un enfoque distinto en las estrategias evangelizadoras, la cual se inscribiría, desde entonces, en una línea de respecto a la otra cultura.

Los nuevos planteamientos conducen a una concepción del mundo inscrita en una visión multicultural, en la que la “unidad nacional es perfectamente compatible con la heterogeneidad cultural y lingüística que la enriquece” (Citado por Broseghini, 1993a 1975: 16). Esta realidad se ajusta analíticamente a la noción de nacionalismo multicultural (Selmeski, 2002) que parte de unir lo diverso con base en la tolerancia de ciertos rasgos de la otra cultura y la exclusión de otros que resultan disfuncionales a un esquema homogeneizador, supuestos que se adaptan a las necesidades de los pueblos y a la forma que va adquiriendo la nación.

---

17 Juan Vigna, Provicario Apostólico en 1947, hablaba de los shuar como una “raza que antes de ser un baldón para la nación es un orgullo, por ser sana, orgullosa, de una entereza admirable en su estructuración familiar, social, biológica y moral” (AHMS/Q. Informe de Juan Vigna de 20 de agosto de 1947).

18 Ciro Pellizaro desarrolla toda una táctica evangelizadora que, al contrario que la de la fase anterior, recogió la cultura propia de los shuar; buscaba por esta vía “las mediaciones que pudieran facilitar la transmisión del mensaje en una forma más inherente a la realidad cultural indígena” (Broseghini, 1993: 11). La mitología tradicional shuar fue relacionada con los elementos de la catequesis. Según Pellizaro, él comenzó a concebir esta idea desde 1959, aproximadamente una década después de convivir con los shuar (Pellizaro, 1975), cuando la percepción que tuvo de ellos al llegar al Ecuador, fue totalmente distinta a la que había desarrollado luego de la convivencia.

Influyó, asimismo, el nuevo interés que despertaron las culturas ancestrales y el reconocimiento internacional como fuerza que presionó por el respeto a la diversidad étnica y cultural que se operó en el ámbito global, fuera del medio religioso (Ortiz 2006; Proaño 1989, 1980). También el avance de las Ciencias Sociales y los temas étnico-culturales, la antropología, la antropología religiosa, la lingüística, entre otras, permitieron a ciertos salesianos y a los científicos sociales desarrollar otra forma de operar a favor de la integración (Broseghini, 1993b). Todos estos factores viabilizaron una actitud distinta que implicó una relación intercultural para la construcción de una sociedad multicultural: con características indígenas, cristianas y nacionales. De ahí que en el presente trabajo se hable de una influencia en doble vía, tanto desde los shuar hacia los salesianos y viceversa. Implica además, que desde el grupo a integrarse se hubieran propiciado adaptaciones que permitieron un diálogo más fluido entre las dos culturas, que entre éstas se hubieran provocado puntos de encuentro y dieran paso a la organización de los shuar con una participación mucho más activa de su parte.

Solo luego del proceso de cambio vivido por los misioneros en su contacto con los shuar (y de otros factores que se analizan en párrafos posteriores), éstos aceptarían el sentido político de su misión. Su discurso reconoció que, luego de implementar una primera etapa con una “catequesis doctrinal, intimista e individualista” (Broseghini 1993a: 9 y ss.), pasaron a una catequesis práctica (cuya preocupación es la acción cristiana en la sociedad). Ésta esperaba una transformación concreta que apuntaba a “las mismas estructuras sociales, económicas y políticas” (Broseghini, 1993a: 23). Los dictados del Concilio Vaticano II y la línea marcada por las reformas conciliares, reconocieron la importancia de la organización política del pueblo y el desarrollo de su conciencia crítica en la construcción del Reino de Dios (Gavilanes del Castillo, 1992).

No se entienda que la perspectiva religiosa católica fuera privativa de los salesianos, en cuanto a las propuestas de construcción de la nación desde una visión que en la presente investigación se ha catalogado como nacionalismo multicultural, posturas similares se han identificado en el pensamiento y prácticas implementadas por los militares con los grupos étnicos a través de la acción cívica o en el proceso de cambio de actitud

que muestran con los conscriptos indígenas, hacia la segunda mitad del siglo XX (Ortiz, 2006).

### **La Federación de Centros Shuar: una respuesta organizativa al avance colonizador**

El mundo shuar es un tema que ha concitado la atención de las Ciencias Sociales<sup>19</sup>, desde décadas tempranas del siglo XX. Llama la atención entre los estudios, a más del tema etnográfico, que desde 1964 los miembros de este grupo étnico, con el apoyo de los salesianos, se organizaran en la FCSH (FCSH, 1976; Martínez Novo, 2005; Rubinstein, 2005; Esvertit, 2008). Se resalta a éste como un hecho que los legitima como ecuatorianos y les otorga apropiación de sus derechos ciudadanos, al dotarlos de capacidad de gestión e interlocución directa con el Estado.

Se destaca que, a través de esta organización de corte étnico-identitario, los shuar hubieran conseguido tener una actoría política con presencia nacional que adquirió mayor importancia a partir de la década de los 90, en conjunción con un proceso mayor de carácter nacional, vivido por el movimiento indígena. En esa medida, con la participación de distintos intermediarios, entre los que la Iglesia Católica comparte protagonismo, los shuar se integraron a la sociedad local y subregional (austro) lo cual, al calor del proceso de construcción étnica en el Ecuador, les permitió insertarse en la sociedad nacional en ciertas condiciones de admiración, tanto por su pasado “salvaje” (reductores de cabezas) como por su capacidad de asimilación de lo nacional a través de la educación proporcionada por los salesianos.

El detonante evidente del hecho que se analiza, radica en la fuerza adquirida por el afán colonizador<sup>20</sup> de las tierras amazónicas, iniciado en

---

19 Han sido los salesianos quienes más han difundido la cultura shuar, tanto a través de las publicaciones de sus casas editoriales como por la organización sistemática que han realizado de la documentación que ha producido su gestión, desde su llegada al Ecuador a fines del siglo XIX, y reposa en sus archivos abiertos a los investigadores.

20 “En términos generales se entiende por colonización la ocupación más o menos permanente de tierras deshabitadas (o poco habitadas) por parte de grupos humanos no aborígenes...” (Salazar, 1986: 10).

siglos anteriores. Así, otro de los partícipes que no puede perderse de vista en este proceso, lo constituyen los colonos, pobladores que llegaron desde otras regiones ecuatorianas u otros países (Colombia para la época cauchera entre 1880 y 1920, por ejemplo), en busca de mejores condiciones de vida, unos, y muchos de ellos tras los minerales y productos tropicales.

Los colonos, procedentes especialmente de la Sierra central y austral, ejercieron una fuerte presión sobre el territorio shuar. A su arribo a la región, los salesianos contaron no solamente con el beneplácito de los gobiernos de turno y de la cúpula eclesiástica, lo hicieron también con el apoyo de las élites azuayas, quienes habían convertido a ésta en su área de expansión<sup>21</sup>; para ellas, la presencia de los sacerdotes significaba la pacificación de los pueblos originarios, quienes, al sentirse desplazados de las tierras que habían ocupado desde siempre, protagonizaron invasiones y arrasaron sus propiedades e instalaciones (Gerriero y Creamer, 1997). De allí se desprendió la imagen de guerreros, violentos y sanguinarios que proyectaron, y que volvía necesario su control (Esvertit, 2008).

Por disposición estatal, los colonos que llegaban a las zonas circundantes a las encomendadas a los misioneros, a fin de conseguir tierra para cultivar y habitar, también serían objeto de protección y control religioso (Guerriero y Creamer, 1997). Fue justamente éste uno de los motivos para el traslado de los salesianos a Méndez y Gualaquiza al culminar el siglo XIX; entre las responsabilidades encomendadas por el Estado contaba la de garantizar una colonización organizada, así como la de proteger a los habitantes tradicionales de la región. No por gratuidad se ha afirmado, con respecto a la zona objeto del presente estudio, que “el verdadero empuje de la colonización vino con el establecimiento del Vicariato Apostólico de Méndez y Gualaquiza a cargo de los salesianos...” (Salazar, 1986:52).

---

21 Las propiedades de los azuayos en el oriente se denominaban “entables”, se especializaban en la agricultura y la ganadería y la producción de aguardiente de caña. La expansión de los azuayos a la zona fue tal que se llegó a denominarla el “Oriente azuayo” (FCSH, 1976). La canalización de la población sin tierra del austro serrano hacia la actual provincia de Morona Santiago, fue direccionada desde el Estado a través de los salesianos y del Centro de Reconversión Económica para el Austro (CREA), desde la década de los 60 (Alfonso Dávalos, entrevista de 31 de mayo de 2008).

Los misioneros mostraron su preocupación ante el gobierno central, y trabajaron por proteger la ocupación tradicional de sus territorios por parte de los grupos nativos, los cuales menguaban para sus propietarios habituales con la llegada de nuevos pobladores. Es fehaciente, en este sentido, el testimonio de una pobladora actual de San Isidro, caserío cercano a Macas conformado por colonos, ella llegó con su familia hace más de sesenta años desde Chimborazo, habían sido visitados por el salesiano Isidoro Formaggio, quien “les invitó a venir por acá porque había una extensión de terreno de selva, donde podrían ubicarse”<sup>22</sup>.

Se pensó que esta zona debía poblarse (al considerarla deshabitada) con gente proveniente de las provincias serranas, quienes ya habían iniciado espontáneamente su migración y llegaron especialmente, para aquella época, desde Azuay, Cañar y Chimborazo. Ellos se asentaban indiscriminadamente, y además, los propios indígenas les entregaban tierras a cambio de objetos o de dinero que no consideraban un precio real de los predios.

En la primera mitad del siglo XX, serían los propios salesianos quienes presentaran alternativas de solución al problema al realizar gestiones con el gobierno velasquista (1935) para proteger las tierras de habitación shuar; fuera de sus espacios tradicionales, éstos perderían la base de su cultura y cohesión como grupo étnico (Bottasso, 1993c). Los “considerandos” de los contratos de colonización (1935-1944), firmados por los gobiernos de turno con la Orden misionera, reflejan que a instancias de los salesianos, se tomaron medidas para la protección de las posesiones indígenas, en las que ellos cumplirían un papel definitorio. Allí se manifestaba que “el Oriente merece las atenciones del gobierno y que es necesario asegurarle para el porvenir las extensiones de tierra para sus poblaciones y cultivos”; y que “la Misión Salesiana que ejerce sus actividades en diferentes lugares de los cantones Morona y Santiago, ha presentado varias propuestas que tienden a la realización de estas aspiraciones del Gobierno del Ecuador...”<sup>23</sup>.

En aquellos documentos, se reconocía oficialmente la jurisdicción de los religiosos sobre territorio reservado sólo para los shuar, de conformi-

---

22 María Morán, entrevista de 27 de mayo de 2008.

23 Contrato de colonización entre la Misión Salesiana y el Gobierno del Ecuador. Quito, 11 de julio de 1944. Citado por Bottasso, 1993c: 387.

dad con los cuales la entrega a los misioneros comprometía un área de terreno que no podía ser superior a los 600 km<sup>2</sup>, en el cantón Morona<sup>24</sup>. Los contenidos de los convenios evidencian el interés por transformar a los propios shuar en colonos<sup>25</sup>. Se entregó a los salesianos la representación legal de estos pobladores para prevenir los abusos que podían cometerse en su contra, dado su desconocimiento del idioma español y del sistema dominante. Se los reduciría en poblaciones concentradas en caseríos para que no vivieran dispersos<sup>26</sup>, como había sucedido hasta tanto, con lo que se aplicaría un mayor control sobre ellos, se dotaría de eficiencia al uso de la tierra y se los protegería de la enajenación por parte de los colonos.

Pese a las contradicciones que presentaron los contenidos de dichos documentos (como se evidencia en líneas posteriores), el proceso continuó su curso, y se sucedieron otros hechos que potenciaron la transformación de los miembros de esta nacionalidad indígena en sus propios agentes políticos (Rubinstein, 2005); o, al decir de un salesiano, “sujetos de su propio desarrollo” (Guarderas, 1974: 15). Uno de estos hechos constituyó la derrota del Ecuador frente a Perú en la guerra de 1941. Entonces, el Estado ecuatoriano optó por dotar de mayor presencia humana a la zona, tanto militar como civil, ante la posibilidad de defenderla con “fronteras vivas”. Para los pueblos shuar, el tema revestía importancia singular habida cuenta de su localización justamente en el foco de la disputa<sup>27</sup>.

Se generaron instituciones con fines colonizadores, el Centro de Reconversión Económica del Azuay (CREA) (1952)<sup>28</sup> que dio organicidad a la colonización desde las provincias australes (Cañar y Azuay, especialmente). Este sistema dirigido desde el Estado, en el ámbito nacional se organizó alrededor del Instituto Nacional de Colonización (INC) que ini-

---

24 Para verificar los límites de las tierras reservadas para los shuar que se entregan a los salesianos, ver Diario *El Comercio*, 18 de julio de 1944, citado por Bottasso, 1993c: 387.

25 Pese a que “[...] tratar de colonos a los aborígenes de la selva, como la hacen ciertos gobiernos, es un grave error de apreciación que muestra un desconocimiento total de lo que es la colonización o un afán preconcebido de dar al aborígen la misma categoría de migrante serrano o costeño para oficializar el estatus de su territorio como tierra de nadie” (Salazar, 1986:10).

26 Lo que también abría espacios para quienes iban llegando.

27 Luego de la derrota de 1941 y la posterior firma del Tratado de Río de Janeiro (1942), la comunidad shuar se dividió, una parte pasó a territorio peruano y otra permaneció dentro de los límites ecuatorianos (Lauro Saant, entrevista de mayo de 2008).

28 Más tarde se denominaría Centro de Reconversión Económica del Austro.

ció la intervención sobre las tierras de la región, proceso que tomó mayor fuerza hacia las décadas de 1960 y 1970 cuando, en el contexto de dos dictaduras militares, se emitieron las leyes de Reforma Agraria y Colonización (1964 y 1973).

Si bien el Art. 50 la Ley de Tierras Baldías y Colonización establecía que “[...] la adjudicación de tierras a grupos indígenas de asentamiento tradicional en cada zona [...] se hará en forma gratuita y directa a su favor, cuando dichas tierras sean del Estado [...]”, y que se respetarían los asentamientos existentes y se las adjudicarían a dichas etnias (citada en FCSH, 1976: 154), aquella norma quedaría en el papel, y no se consiguió controlar la pérdida de territorio para los grupos nativos, lo que volvió indispensable fortalecerlos de alguna manera, de ahí que se hubiera pensado en su organización como salida.

A los shuar nos asignaron sitios que se ubicaban donde estábamos, donde nos cogió la civilización. La misión salesiana fue la que desarrolló nuestra organización en centros porque, caso contrario, el proceso de colonización nos arrebatava nuestras tierras. Ellos ya nos habían organizado antes en un grupo de jóvenes shuar que trabajaba con los salesianos y que se organizaron también para que no les arrebataran las tierras; pero hasta tanto, ya nos quitaron casi todo [...]<sup>29</sup>.

Desde una perspectiva multicultural, si bien el pueblo shuar resulta afectado por las distintas pérdidas sufridas en este proceso, la acogida que ofreció a la organización y a las condiciones en la asignación territorial, respondió a que les resulta beneficiosa de todas formas. También lo sería para las élites participantes en este modelo de construcción nacional, porque se ciñó al tipo de modernización al que aspiraban. Se trató de un multiculturalismo asimétrico que, en última instancia, resultaba beneficioso para todos.

---

29 María Juank, entrevista de mayo de 2008.

## Organizarse para salvar la tierra

Aunque aún ambigua, la posibilidad de entregar títulos de propiedad a los indígenas no estaba ausente entre quienes indagaban fórmulas de proteger su territorio hacia fines de la primera mitad del siglo XX; sin embargo, su condición de analfabetismo, carencia de organización e “incorporación en la sociedad ecuatoriana”<sup>30</sup>, haría dudar de este tipo de solución, para obviar el peligro en que se hallaba la seguridad territorial de los shuar.

En la práctica, una vez que los salesianos tenían la representación legal de los indígenas, su capacidad de preservarlos contra las amenazas de la colonización tenía sus límites, sobre todo por su desconocimiento acerca de los mecanismos procedimentales dados por el ordenamiento jurídico del momento. Esto contribuía a que continuase la situación de desventaja de los pueblos indios frente a los no indios. Los shuar intercambiaban sus tierras con los colonos por objetos baladíes y/o sumas irrisorias. A decir de uno de los gestores de la organización de los shuar, el sacerdote Juan Shutka, el conocimiento de esta realidad impulsaría la necesidad de organizar a los shuar para que fueran ellos mismos los “protagonistas de su presente y su futuro” (Shutka, 1993: 280).

Sería entonces cuando salesianos y shuar emprendieran en un proyecto organizativo que daría salida a la problemática territorial<sup>31</sup>; los misioneros, por su parte, darían continuidad al cumplimiento de los compromisos para los cuales llegaron al país al proteger los derechos de los indígenas y promover su integración a la sociedad dominante (léase Estado nacional).

Desde la óptica cristiana, la organización ya había sido vista como alternativa civilizatoria, cuando con la emisión de las encíclicas *Rerum Novarum* (promulgada por León XIII en 1891) y *Quadragesimo Anno* (Pío XI, 1931), se promovieran formas asociativas entre sus feligreses como mecanismo de control de los excesos del Estado laico o ateizante e

---

30 AHMS/Q. Oficio N. 200-S0 de Pedro Sagasti, Procurador Apostólico de los Salesianos, dirigido al Ministro de Gobierno y Oriente. Quito, 20 de agosto de 1951.

31 Las cabezas visibles en el impulso a la organización fueron, entre otras la del sacerdote Gomezcuello y del checoslovaco Juan Shutka. Participaron también “unos cuantos jóvenes shuar, ex alumnos –casi todos– de los internados misionales” (Germani, 1993: 154).



involucrarlos en la esfera pública; con los indios, aunque el proceso hubiera sido más pausado, se produjo de igual manera<sup>32</sup>.

Cumplida una fase de formación de líderes y de preparación previa, de manera que los shuar participaran activamente en el programa de institucionalización, en 1964 se concretaría la organización<sup>33</sup>, al crearse la Federación de Centro Shuar. Sus miembros pertenecían “exclusivamente” a esta etnia, con lo que tal acción adquirió un contenido político y vindicativo que perseguía preservar “su cultura, su idioma, su territorio”<sup>34</sup>; ello implicó implementar otro tipo de intervención en la construcción identitaria de los shuar, es decir, inducir una forma de representación sociorganizativa que los conservara y fuera legítima dentro del contexto institucional y, al mismo tiempo, reconocida por los grupos no indígenas.

La creación de la Federación sucedió cuando la adaptación del grupo originario a la cultura dominante había llegado al nivel de madurez indispensable. En esta etapa, eran visibles los resultados de la acción previa de la Iglesia: los líderes de la organización eran, en su mayoría, egresados de los internados o de las escuelas misionales.

Las estrategias organizativas consistieron en la formación de agrupaciones de indígenas unidas por lazos familiares denominadas “centros”, a diferencia de los pueblos indígenas de la Sierra que se organizaron en comunidades<sup>35</sup>. De acuerdo al testimonio de un ex-dirigente indígena<sup>36</sup>, éstos se conformaron por grupos de 12 familias que constituyen un centro<sup>37</sup>, la reunión de éstos en un sector forma la asociación<sup>38</sup>; pueden ser veinte, diez u ocho centros, según la capacidad que hubieran desarrollado

---

32 Esta propuesta se cristalizaría con la Acción Católica, simultánea al sindicalismo católico, cuyo fin fue el de promocionar la palabra de Dios y las Encíclicas de la Iglesia (Torres [1939] 1943).

33 Cuando se legaliza mediante Acuerdo Ministerial 2568 del 22 de octubre de 1964 (Entrevista a Pepe Akacho, presidente en funciones de la FICSH, de febrero de 2009).

34 Entrevista a Atamain Bosco, ex-director del Sistema de Educación Radiofónica Bicultural Shuar (SERBISH). 8 de mayo de 2008.

35 Ésta podría interpretarse como una forma de imprimir un sentido distinto a esta organización que se distanciara de la propuesta que se introdujo en otras regiones del país.

36 Entrevista a Atamain Bosco, ex-director del Sistema de Educación Radiofónica Bicultural Shuar (SERBISH), 8 de mayo de 2008.

37 La primera autoridad del centro es el síndico, luego vienen el secretario, tesorero y los vocales.

38 Cada asociación también tiene su propio gobierno, la Directiva, compuesta por el presidente, secretario, tesorero y dos vocales (Entrevista a Atamain Bosco, ex-director del Sistema de Educación Radiofónica Bicultural Shuar (SERBISH), 8 de mayo de 2008).

para aglutinar a la población. La integración de las asociaciones constituyen el tercer nivel, la Federación. Es así como se conforma la Federación de Centros Shuar, con un gobierno “políticamente constituido”<sup>39</sup>, la Asamblea General, que se reúne cada año en enero, nombra a las autoridades que vayan a dirigir la organización y representa a los shuar frente al gobierno nacional.

Este tipo de asociación favorecería, desde distintos puntos de vista, a la etnia shuar, en la medida que la dotaría de la institucionalidad demandada por el Estado para el otorgamiento de títulos de propiedad sobre la tierra y de personería jurídica, para enfrentar por sí misma los problemas de su pueblo, como grupo con características diferentes al resto de ciudadanos ecuatorianos<sup>40</sup>. Ésta sería la fórmula para conseguir un mayor acercamiento con el Estado central, hasta tanto, si “para los shuar, la tierra era de ellos, el Estado no reconocía esta propiedad...”<sup>41</sup>. Organizados en torno a la Federación, podrían establecer una interlocución estatal directa, sin la intervención de los salesianos quienes, hasta tanto, habrían jugado el rol de intermediarios estatales. El Convenio de 1944 tendría duración sólo hasta 1969, sin la certeza de que se renovarían los acuerdos entre los salesianos y el Estado.

Se vio a esta forma orgánica de asociación, asimismo, como medio de cohesión para solucionar el problema de división interna por el que se veía afectada la generalidad del pueblo shuar, provocada por la conversión de parte de sus sectores al catolicismo, otros a la religión evangélica y algunos que no se allanaron a ninguna. La Federación los aglutinaría a todos, sin tomar en cuenta la opción religiosa de sus miembros. Con aquella gestión de la organización que trabajó también con los personeros del IERAC<sup>42</sup>, se optó por la adjudicación de tierras a manera de lotes familiares (FICSH, 1976: 116) que les fueron entregadas de forma global a las

---

39 El gobierno de la Federación Shuar está compuesto por un presidente, un vicepresidente y 7 u 8 vocales a cargo de las distintas comisiones; éstas están conformadas por territorios y tienen a su cargo: educación, trabajo, salud, comercialización, transporte. (Entrevista a Atamain Bosco, ex-director del Sistema de Educación Radiofónica Bicultural Shuar (SERBISH), 8 de mayo de 2008.

40 Hasta tanto, este tipo de identidad institucional la portaban las autoridades misionales.

41 Entrevista con María Juank de 25-05-08.

42 Creado en 1965 por la Junta Militar de Gobierno.

agrupaciones indígenas, para lo cual se acudió a la Ley de Comunas (1937). De esta manera, serían los shuar organizados quienes ocuparan las zonas de frontera con el Perú (Germani, 1993: 155) y no los pobladores desplazados de otras provincias, como había sido la intención inicial por parte de una colonización dirigida desde el Estado. Se puede afirmar, además, que la creación de la Federación no se daría solamente por el empuje proporcionado por los misioneros salesianos, sino que respondió aparentemente, al nivel de adaptación que habían adquirido los shuar en cuanto a su comprensión del funcionamiento del sistema dominante y a la capacidad de interactuar en ese escenario que desarrollaron<sup>43</sup>, a través de un contacto intercultural de larga data.

### Otros factores y su influencia en la opción organizativa

Con miras a percibir sus dimensiones reales, cabe considerar a éste no como un hecho aislado de los contextos en los que se halló inmerso; en el ámbito global, el mundo vivía las tensiones provocadas por la Guerra Fría<sup>44</sup>, cuando los afanes estadounidenses de defensa de su seguridad hemisférica y el objetivo de evitar la expansión del comunismo internacional, llevaron a esa potencia a intervenir en los países menos aventajados, para inducirlos en procesos desarrollistas y superar las condiciones de inequidad económica en las que, desde aquella perspectiva, radicaba la debilidad de estas naciones, que corrían el riesgo de plegar a salidas de corte izquierdizante. Según aquella interpretación, las sociedades nativas eran las principales portadoras de la situación de “retraso”, lo cual implicó la intervención en la cotidianidad de sus poblaciones para introducir las avances hacia lo que se consideraba la “modernización” de sus estructuras (Ortiz, 2006).

Los contextos interno y externo, y con mayor fuerza a partir de la década de 1950, una vez culminada la Segunda Guerra Mundial, se hallaban inmersos en un nuevo *ethos* modernizador, distinto al vivido en eta-

---

43 Atamain Bosco, entrevista de mayo de 2008.

44 La Guerra Fría estuvo liderada por los Estados Unidos y la Unión Soviética. Se extendió desde 1945, con el fin de la Segunda Guerra Mundial, hasta la caída del Muro de Berlín (1989).

pas anteriores (siglo XIX y primera mitad del siglo XX), entendido como la consecución de mayores niveles de progreso y desarrollo, a través del capitalismo como doctrina económica. La tendencia desarrollista, ampliamente aceptada por las elites de poder, ha buscado la construcción de una comunidad en la que los indígenas se integraran al sistema dominante, luego de atravesar por procesos de desindianización u homogeneización, no en términos fenotípicos, sino en cuanto a su adquisición de símbolos comunes, ajustados al ideal de la nación y del Estado. Se aspiraba a su introducción en una mentalidad ideología anticomunista, de eficiencia en el trabajo y la productividad, con la aplicación de avances tecnológicos e industriales. Sin cumplir aquellas condiciones, estas sociedades mal podían contribuir al desarrollo nacional y hemisférico.

Desde la década de 1940, se sentiría la presencia de misiones estadounidenses dedicadas a civilizar al campo y la ciudad, la Alianza para el Progreso, la Misión Andina para el Desarrollo, el Punto Cuarto, el Instituto Interamericano de Salud Pública, por mencionar algunos, participaron en el trazado de las políticas e institucionalidad sociales, no solo con aportes económicos, sino también ideológicos. Desde la Alianza para el Progreso se introdujo a la población rural de las zonas en las que primaba el sistema de hacienda, en procesos de reforma agraria, y a las de las selvas tropicales y subtropicales por la vía de la colonización. Al decir de uno de los misioneros que participó de la política desarrollista entre los shuar, el que caracterizó a aquellos tiempos fue “un dinamismo que seguía moviéndose dentro de los esquemas de la Alianza para el Progreso de la década de los 60”. Se trataba de trabajar en torno al “esfuerzo propio y ayuda mutua como motores de un sistema cooperativo introducido a partir de modelos foráneos [...]” (Germani, 1993: 154).

La ola desarrollista global involucraría también al proceso organizativo shuar, el misionero salesiano Juan Shutka fungió como representante de la Alianza para el Progreso para la región y fue una de las cabezas más visibles en la conformación de la Federación de Centros Shuar, así como en su organización previa (Boletín Salesiano, año XII, n. 2).

Con relación al resto del país, también las comunidades indígenas de la Sierra vivían procesos paralelos. Los trabajadores de las haciendas serranas contaron con los auspicios del Partido Comunista al conformar, en

1945, la Federación Ecuatoriana de Indios; al mismo tiempo, las misiones norteamericanas consolidaban su presencia a través diversas entidades como la Misión Andina la cual, bajo el enfoque del desarrollo de la comunidad<sup>45</sup>, trabajó en un doble sentido: por un lado, dotó a los individuos de instrumentos para interactuar con la sociedad dominante con el fortalecimiento de sus niveles de participación; por otro, fomentó su organización comunitaria y la formación de líderes. Como se afirma a inicios de este acápite, la organización de la Federación de Centros Shuar no puede catalogarse como un hecho aislado, si se habla de un *ethos* modernizador para la época, también hay que mencionar un *ethos* organizativo como vía de salida hacia la civilización.

### **Un modelo de Estado nacional que da paso a este tipo de integración La noción de lo moderno como paradigma de la nación**

Desde inicios de la República, para el Estado decimonónico y particularmente durante el período garciano<sup>46</sup>, desde una visión modernizante, su instrucción y conocimiento de los derechos individuales serían los medios para integrar al mundo indígena<sup>47</sup>. Se trató de definir un modelo de nación abarcador de todo el país, no sólo de la región, y se lo pensó uniforme y unitario. Los pueblos indios serían objeto de civilización y homogenización, basadas en la educación y en la evangelización. Desde esta perspectiva, religión y modernización no se contraponen sino que se complementan; la Iglesia constituiría el cimiento necesario de la nación, y debía estar inmersa dentro del Estado y bajo su tutela<sup>48</sup>. Se entregaron a la Iglesia Católica la pervivencia de la nación y buena parte de las caracte-

---

45 A la que le continuarían otras modalidades en lo posterior, impulsadas por los activistas del desarrollo, cooperación internacional y ONG.

46 La constante mención que se hace en el presente análisis a la influencia garciana responde a la proyección que la acción del mandatario tendría en épocas posteriores, el suyo ha sido un modelo compartido por las elites políticas a lo largo de la historia, con las variaciones de cada caso.

47 El discurso de presidentes decimonónicos como García Moreno (1861-1875) puso mucho énfasis en la consecución de estos objetivos, como factores de progreso para los pueblos.

48 Lo cual se evidencia, con mayor intensidad, durante el período garciano.

terísticas identitarias de sus miembros<sup>49</sup>, el presidente García Moreno propició que religiosos y religiosas impregnaran en el Ecuador la cultura europea que tanto le atrajo<sup>50</sup>.

Con la Revolución Liberal (1895), la presencia de la Iglesia Católica en las selvas amazónicas no había perdido vigencia. Ni bien arrancaba, la gestión de la Misión Salesiana en esa región (1893) temió verse interrumpida, a raíz del ascenso del liberalismo al poder, cuando se produjeron enfrentamientos de tipo ideológico y se pretendió prescindir de los misioneros católicos en las acciones civilizatorias, disposición que exceptuó, sin embargo, a los encargados del Vicariato de Méndez y Gualaquiza.

Para el caso amazónico, la capacidad de control ideológico de la Iglesia no había perdido injerencia en aquellas sociedades, a fin de modernizarlas, dado que los liberales reforzaron la presencia de los misioneros católicos en la región. Su rol en el entorno estaba definido por el acaparamiento de espacios para el Estado y en su propio beneficio, ante las perspectivas positivas que adquiriría su aspiración de expandirse con la evangelización con un sentido universal, y porque fueron vistos como estrategia para “calmar a los indígenas más rebeldes” (Bottasso, 1993a: 87). Así, en las zonas de selva, la Iglesia continuó fungiendo como el brazo ejecutor de la modernización como objetivo del Estado, liberal y laico en este caso, que, de esta manera, se entrelazaron con los de la religión católica. A decir del salesiano Juan Bottasso, los gobiernos liberales<sup>51</sup> sostuvieron a los religiosos en la región, no porque buscaran la evangelización de los indígenas sino “su aculturación”, a lo que habría que sumar la necesidad de representantes con la suficiente capacidad para manejar la situación desde una perspectiva compartida desde el Estado.

---

49 Todas las comunidades religiosas que García Moreno trajo al país con fines educativos y caritativos continúan presentes en el Ecuador, integradas en la actualidad por ecuatorianos, ecuatorianas y miembros de otras nacionalidades; se mantienen cumpliendo las funciones para las que fueron trasladadas.

50 En septiembre de 1866, y luego de algunas reformas que tomaron años en resolverse, García Moreno consiguió la firma de un Concordato con la Santa Sede, que fue declarado Ley de la República (Cordero, 1990: 228-230).

51 Bottasso ubica a estos gobiernos en el período que va de fines del siglo XIX hasta el gobierno de Velasco Ibarra” (1993: 87).

Desde el ámbito de las misiones religiosas, su rol fundamentalmente evangelizador se enmarcaba en un momento de radicalización del cristianismo en las etapas postcoloniales, relacionado con la necesidad de los estados de consolidarse como modernos (rationales). Por parte de los sacerdotes, el interés radicaba en catalizar los peligros que suponía la instauración del liberalismo decimonónico o los excesos del caudillismo singular en su afán por instrumentalizar la evangelización fuera de sus parámetros de control. Así, el Estado que pretende ser laico y construir espacios territoriales jerarquizados y racionales, utiliza a las misiones católicas; éstas por su parte, se ligan a proyectos de consolidación estatal (laico por principio) como mecanismo para expandir el cristianismo y establecer formas corporativas de corte religioso que se integraran a los estados nacionales (modernos) (Torres, 1943).

Los sacerdotes constituyeron brazos de desarrollo del Estado en la región una vez que entendieron como los que más, por el conocimiento que habían alcanzado sobre la cuestión socioeconómica<sup>52</sup>, las formas que —a su juicio— serían las acertadas para su administración. Es muy decidor a este respecto el Informe al Presidente de la República emitido en 1906 por el Provicario Apostólico de Méndez y Gualaquiza, quien recomendaba la colonización con elementos del mismo país, como los pobladores de la meseta andina quienes “mueren de hambre en una tierra a la que el cielo niega sus lluvias”<sup>53</sup>. Recomendaba abrir caminos, formar colonias militares, extender las misiones y favorecer la colonización del Oriente”<sup>54</sup>.

---

52 Los salesianos visibilizaron a ésta como una de las zonas más promisorias de la región desde el punto de vista económico por su “pasmosa exuberancia”, como lo informaba al mandatario de turno, el Provicario Mattana, cuando expresaba que, si bien Pastaza, Curaray o la hoya del Napo tenían un futuro brillante; sin embargo, el Oriente, “desde Loja hasta Macas, es el verdadero porvenir del Ecuador y la llave de su futuro engrandecimiento”. En otras palabras, los salesianos tenían a su cargo una de las secciones más prósperas del Ecuador y estaban al tanto de ello. El religioso las describe como tierras prodigiosas, sanas, con producción de “cacao, caucho, vainilla y los más nobles productos tropicales “[...] basta la riqueza del territorio en agricultura y minas” (Mattana citado por Bottasso 1993a: 209-220).

53 No hay que perder de vista que otro de los objetivos de los salesianos frente al Estado radica en apoyar el proceso colonizador procedente de distintos puntos del país, especialmente del Azuay, eso ocurre aún en la segunda mitad del siglo XX.

54 Informe de Francisco Mattana, Provicario Apostólico de Méndez y Gualaquiza al Presidente de la República. 7 de enero de 1906 (citado por Bottasso, 1993a: 209 a 220). Propuestas similares se realizan desde el ámbito intelectual para etapas posteriores del mismo siglo XX (Jaramillo Alvarado, [1922] 1983).

Los religiosos obraron bajo la tutela estatal al depender de su reconocimiento jurídico y de la obtención de títulos de propiedad, autorizaciones para la apertura de escuelas, materiales e ingreso de personal. Los misioneros serían también funcionales a las condiciones que esta alianza estratégica demandaba y, en esta medida, enfatizaron en la consecución del progreso, con un sentido “civilizatorio y patriótico” (Bottasso, 1993c: 87), con lo que se encuadraron en la retórica coincidente con la tendencia liberal modernizante del momento. No se entienda que los salesianos hubieran sido instrumentalizados por los gobiernos de turno, cabe más bien visibilizar que entre liberales y salesianos confluyeron intereses que trazaron el rumbo que tomaría en lo posterior la integración de la nacionalidad shuar, como se prueba en esta investigación.

Los sacerdotes compartían imaginarios con los liberales, una vez que perseguían el progreso entendido bajo parámetros análogos y trabajaron con entereza por estos objetivos. Fueron portadores de adelantos tecnológicos y capacitación técnica a sus pupilos con sus escuelas de Artes y Oficios; construyeron caminos en la Amazonía<sup>55</sup> y fungieron como coordinadores de este tipo de obras estatales. Abrieron trochas, por ejemplo, para facilitar la entrada a la región desde la Sierra; propiciaron la utilización de medios de transporte mecanizado. Las obras públicas impulsadas por los salesianos facilitaron la llegada de los colonos procedentes de Azuay y otras provincias hasta la región; el misionero Albino del Curto coordinó la construcción del camino Pan-Méndez y otros<sup>56</sup>, el salesiano laico Jacinto Pancheri tendió un puente sobre el río Paute con cables de luz, cerca de Méndez (Bottasso, 1993b: 29), por mencionar unos pocos ejemplos.

Trabajaron por el “adelanto de la patria”<sup>57</sup> entre los shuar, con el fomento y “perfeccionamiento” de la producción agrícola y textil, con la

---

55 El cuerpo de Ingenieros del Ejército creado en las primeras décadas del siglo XX, llegaría en lo posterior a la zona con idénticas estrategias.

56 Conversación personal con el salesiano Pedro Creamer, el 20 de mayo de 2009; AHMS/Q. Informe del Presidente del Centro Misional de Investigaciones Científicas, Ernesto Álvarez al Ministro de Previsión Social (Marzo de 1960).

57 El “adelanto de la Patria” se convierte en una metáfora neutra que permite la convivencia en diversidad a lo laico y lo religioso que, según Loveman (1998), puede decirlo todo y nada a la vez.



introducción de tecnología y nuevas especies vegetales capaces de generar bienes exportables, el aprovechamiento químico e industrialización de las plantas selváticas; la inserción de estas comunidades en el sistema de mercado<sup>58</sup>. Este contacto entre religiosos y shuar se vio fortalecido por el Estado con la firma de convenios que regularizaron esta delegación de la administración de poblaciones (Guerrero, 2000: 9)<sup>59</sup> a las misiones católicas de raíces extranjeras. La presencia misionera católica persistiría como ejecutora del rol estatal en determinadas zonas del país.

Como se ha visto en líneas anteriores, en 1935 y 1944, el presidente Velasco Ibarra firmó contratos de colonización de la Amazonía con la comunidad salesiana, el último tendría una duración de 25 años. Desde la opinión pública, los documentos despertaron una actitud crítica<sup>60</sup> a un modelo de Estado que delegaba “por encargo” el control de las poblaciones amazónica y permitía a los misioneros trazar la política indigenista con las sociedades de la región.

Las críticas apuntaban a que convenios como aquellos atentaban contra la soberanía ecuatoriana al asignar territorios a ciudadanos italianos, como los salesianos quienes, por influencia del Convenio de 1935, ya aparecían como propietarios de enormes extensiones de tierras<sup>61</sup>. Se apuntaba que, si los “jíbaros” requerían protección, ésta debía ser otorgada por el propio Estado, aunque ellos no necesitaran de nadie que los protegiera. Se anotaba, por otro lado, que al verse en reservas, saldrían de ellas pues eran amantes de su libertad. Las críticas recordaban, asimismo, que las misiones religiosas en la Sierra no habían asegurado la tenencia de la tierra a los

---

58 AHMS/Q. Informe del Presidente del Centro Misional de Investigaciones Científicas, Ernesto Álvarez al Ministro de Previsión Social. Marzo de 1960.

59 Con esta categoría, Andrés Guerrero hace referencia al manejo por parte del Estado de grupos no considerados aptos para un trato cotidiano inherente a la igualdad ciudadana, se dirige generalmente a poblaciones que son clasificadas como incivilizadas (Guerrero, 2000: 9). Aunque este autor la aplica especialmente para el siglo XIX, en este trabajo el concepto se ajusta también y resulta válido para esta etapa del siglo XX y se evidencia la continuidad que se produce en este tipo de procesos.

60 AHMS/Q. Documento mecanografiado sin firma ni título, publicado en 1944, a raíz de la firma del segundo Convenio velasquista. Al parecer se, toma de una publicación de El Mercurio de Cuenca, lo que se infiere por otros comentarios publicados por Bottasso (1993c).

61 Religión y soberanía nacional son parte de los factores que pueden convivir en diversidad en esta concepción integradora. El que los salesianos fueran extranjeros pesa nada, frente a su condición de difusores de la religión católica a la que se reconoce un sentido universal.

indígenas<sup>62</sup>, con el peligro de resultar conflictiva esta asignación entre los colonos y las misiones de otras tendencias religiosas por la exclusividad que se concedía a los salesianos. Se aludía del mismo modo, a que el tipo de colonización propuesta por este medio, mal podía considerarse como tal, una vez que la que planteaba no atraía a la zona elementos nuevos para poblarla, sino que convertía en colonos a los propios shuar<sup>63</sup>.

Estas apreciaciones, a más de censurar la medida, critican el modelo de Estado vigente, el cual, contrario a las urgencias modernizadoras, insistía en continuar, con sus variantes, un esquema tradicional al que se adaptaba a las exigencias de los tiempos y las circunstancias<sup>64</sup>. Críticas similares se realizan décadas más tarde, desde la visión ideologizada del mundo shuar, como se verá en líneas posteriores.

### Las respuestas shuar al modelo estatal integrador

Los pueblos indios participan activamente en este proceso como objeto de integración. Si en un principio su respuesta tendió a la resistencia, en momentos posteriores, cuando sus bases culturales habían sido lo suficiente-

---

62 Entre los documentos del archivo salesiano consta una queja presentada por el abogado Segundo Maiguashca, de Quito, que defiende a sus clientes shuar, quienes presentan una queja por la falta de atención que reciben en la Reserva de parte de los salesianos. Según consta en el documento, ellos no habían dado buena educación a sus hijos y tampoco los habían protegido de los avances de los colonos sobre sus tierras que se suponía formaban parte de la delegación a los misioneros (AHMS/Q. Comunicación dirigida por el Abogado Segundo Maiguashca al Director del Instituto Nacional de Colonización s/f [1945]).

63 Esta crítica parte de una concepción de colonización como “La ocupación más o menos permanente de tierras deshabitadas (o poco habitadas), por parte de grupos humanos no aborígenes o autóctonos que, usualmente, provienen de zonas de diferente ecología” (Salazar, 1986: 10).

64 En 1937, el gobierno nacional suscribió un *modus vivendi* con lo que se renovaron las relaciones amistosas entre la Santa Sede y la República del Ecuador, trunca por efecto del gobierno liberal en 1895. En aquel año, por Decreto Supremo, se regulaba el ejercicio de la personalidad jurídica de las diócesis y demás organizaciones religiosas de cualquier culto. En 1969 (cuando llegaba a su fin el Contrato de 1944), distintas misiones católicas suscribieron convenios con el gobierno, respaldadas por Decreto Ejecutivo. Tienen los mismos fines otras normas lanzadas en 1970 y 1995. Todos estos contratos deben ser renovados cada 5 años [sin beneficio de inventario] (Información tomada del Decreto Ejecutivo 1780 del presidente Rafael Correa. Registro Oficial N. 620 del 25 de junio de 2009). De ahí que, en junio de 2009, el Gobierno de turno hubiera firmado un Convenio más, en términos similares.

mente afectadas, se estableció mayor relación con la sociedad dominante y se produjo una interacción menos asimétrica entre salesianos y shuar, con base en un entendimiento mutuo. No en pocas ocasiones, la población shuar solicitaba escuelas para sus hijos y participaban activamente de las invitaciones eclesiales a la edificación de templos, por ejemplo<sup>65</sup>.

Grafican esta afirmación las respuestas que los padres de los niños shuar dieran a la situación de internamiento de sus hijos. Si por un lado, la libertad en la que crecían los niños y niñas shuar era contradictoria con las formas de sometimiento que ejercían los salesianos en las escuelas, pese a que los niños escapaban, por lo general, los padres los regresaban (Entrevista a Lauro Saant, mayo, 2008), pues, a muchos de ellos, les interesaba que sus hijos se alfabetizaran; escolarizados, ellos constituirían su puente con la otra cultura y este contacto sí fue de su interés. Para, el salesiano Juan Bottasso,

[...] los shuar intuyen siempre más claramente que la única manera para defenderse de los blancos es la de asemejárseles en algo. La misión resulta un punto de encuentro con ellos y el internado es el camino a través del cual la nueva generación shuar puede penetrar más íntimamente en su mundo (Bottasso, 1993c: 105).

Cuando, en un segundo momento de su intervención, los religiosos redireccionaron sus métodos evangelizadores y, entre otras estrategias pasaron a celebrar la misa en shuar, hubo ciertos sectores —aquellos que se consideraban civilizados— discordantes con la idea, “no querían volver a vivir como ‘salvajes’, como sus ignorantes antepasados” (Pellizaro, 1975: 11). Esta afirmación no es unidireccional, la transformación que se registra entre los shuar por efectos del contacto que mantienen con los misioneros no provocaría cambios de visión solo entre ellos, esta forma de relacionamiento involucró también un replanteamiento para los salesianos, ello explica en parte, el cambio de estrategia de evangelización que adquiere un sentido indigenista.

---

65 AHMS/Q. Anónimo. Inauguración de la capilla Ma. Auxiliadora de Sharambitza, 1944.

Indigenismo, entendido como una táctica menos agresiva con la cultura ancestral que no pierde de vista su objetivo original tendiente a la evangelización, se mantuvo, en todo caso, y en una situación asimétrica. Sin embargo, reconocer la afectación mutua que implica cualquier interacción entre grupos, muestra resultados que dependen de la valoración que cada uno tiene del Otro; en este caso, los salesianos en mayor o menor medida, parten de reconocerse a sí mismos como los portadores del progreso y la civilización y, de esa manera, atribuyen al Otro (el pueblo shuar en este caso) condiciones de minoridad y desventaja. Ello implicó que se los sostuviera, se los guiara para que pudieran desempeñarse en el mundo.

Para el caso del presente estudio, los salesianos asumieron el rol civilizatorio otorgado por el Estado ante la debilidad de sus instituciones, en donde la visión sobre los indígenas implicaba su condición de inferioridad. Se trata de un proceso de dominación/integración que superpone el interés de lo “macro” sobre lo “micro”, las aspiraciones de la nación que (en su mayoría) están garantizadas por el Estado que busca conseguir la institucionalidad para asegurar la continuidad de su programa.

No se desconoce el interés de los miembros de la nacionalidad shuar por integrarse en la sociedad nacional; tampoco quiere decir que no hubieran acogido la guía que les ofreciera la intervención salesiana en el proceso. Desde la perspectiva shuar, no puede hablarse de una posición única a favor o en contra de la participación religiosa en su integración. Ciertos miembros de esta comunidad organizada, muestran una postura crítica a la “sociedad criolla” justamente por haber “entregado el Oriente a unas misiones religiosas” para que hicieran ellas lo que debía hacer el Estado, y por haberlos “aculturizado” con el fin de tener una generación más moldeable (FCSH, 1976: 90). Descalifican a la intervención de la Iglesia entre ellos por su tendencia caritativo-asistencial que los vio como “paganos”, “salvajes”, “iletrados” y “pobres” que consiguió convertirlos en “indios genéricos, incapaces de hacer frente por sí mismos al impacto de la colonización nacional” (FCSH, 1976: 90)<sup>66</sup>. Desde el punto de vista de la Federación, “[...] la única integración que cabe en un Estado moderno es la de doble vía, de

---

66 En el contexto del Levantamiento Indígena de 1990, Fidel Falconí (1991) identifica un mismo discurso desde un dirigente indígena contra los militares y otros actores que, según esta visión, han provocado su aculturación.

intercomunicación de bienes en un mundo pluralista” (FCSH, 1976: 30).

Eleva también su crítica al involucramiento de los misioneros en política, al argumentar que “[...] si la Iglesia es la expresión, la encarnación de un mensaje trascendente, que se profesa adaptado a todos los pueblos y culturas de todo tiempo, debe poder permanecer independiente de todo condicionamiento cultural [...]”. Encuentra que la Iglesia Misionera en el Oriente, no como doctrina sino como acción católica, ha caído en el error de identificarse “como agente del gobierno ecuatoriano y su política de ‘integración’ unilateral” (FCSH, 1976: 107)<sup>67</sup>. Para esta organización, la tarea consistía en tomar en cuenta la multiplicidad de razas, culturas, sistemas de gobierno y proyectos de vida.

Se censura, del mismo modo, la recepción de tierras por parte de los salesianos, entregadas por colonos y shuar a cambio de la instrucción de sus hijos, percibe como negativa esta actitud del misionero que vio en su trabajo un negocio temporal directo y perdió de vista su fin espiritual (FCSH, 1976: 163).

Otra tendencia, desde una mirada retrospectiva, reconoce que sin la presencia de los misioneros, los shuar se hubieran extinguido como grupo y ve, entre los aportes de los salesianos a su cultura, el haberlos capacitado para interlocutar con el sistema dominante, al transferirle sus símbolos:

La bondad de la educación que los salesianos nos dieron fue que nosotros tengamos nociones de lecto-escritura, matemáticas y la evangelización, respetar a Cristo. El objetivo principal de los salesianos era la evangelización, pero eso hasta antes del inicio de la organización. No de todos los salesianos, pero sí de ciertos religiosos, Juan Shutka, Alfredo Germanni, Bolla y otros más, sacerdotes revolucionarios que pensaron que para que no desaparezca toda la nacionalidad shuar era necesario que nos organicemos, porque organizados podemos defendernos mejor, y creo que esa es la otra bondad y en la que tuvieron apertura los salesianos. Yo creo que esa organización es la que nos ha permitido estar vivos como nacionalidad, hasta ahora<sup>68</sup>.

---

67 Entre los contenidos que difunde el Boletín Salesiano han quedado testimonios que proyectan el pensamiento de la congregación sobre distintos aspectos. Ronda con insistencia entre las preocupaciones de los autores (sacerdotes miembros de la Orden) el sentido político o apolítico de su actuación con la sociedad.

68 Marco Jimpikit, entrevista de 11 de febrero de 2009

Sería éste el perfil que tome la configuración de la nación desde una perspectiva multicultural en el contexto de estudio, un proceso de institucionalización generado desde el Estado, con intermediación de la Iglesia, iniciado a fines del siglo XIX que se consolida con la conformación de la Federación de Centros Shuar, a mediados del siglo XX y continúa con la intervención constante del modelo de Estado actual y sus actores concretos, los shuar y otras poblaciones que han atravesado por modelos similares de integración.

Si bien el tipo de incorporación que se analiza se provoca a instancias del Estado, por la influencia de Iglesia y de los propios shuar, interesados en formar parte del Ecuador, captar la dimensión de la ingerencia eclesial en la construcción de la nación que imagina como institución adherida a al Estado nacional, demanda explorar otros campos de influencia en los que los miembros de la Iglesia fortalecieron su capacidad de control, que fueron más allá de la administración de poblaciones a través de la religión. Para los salesianos, la entelequia Estado-nación, en cuya construcción participan, implica la existencia de población, territorio, leyes, tradiciones, recursos, instituciones y fuerzas del orden (Portinaro, 2003), instancias desde las que también participan en cuanto a su representatividad al Estado central en la región.

### Los roles de la Iglesia en el cuidado de la Patria

“A lo largo de muchos siglos, la espada y la cruz marcharon juntas de una manera nada metafórica”.  
(Bottasso, 1993c: 85)

Ya desde los albores de la República, para el Estado urgía la demarcación de fronteras que protegieran los activos nacionales con extensiones que permanecían desarticuladas, en riesgo de ser objeto de apropiación de otros países. Se requerían “presencias estables que las hicieran respetar” (Bottasso, 1993a: 9). Civilización y cuidado de fronteras constituían objetivos comunes del Estado y de las misiones católicas. Si los gobiernos liberales no se opusieron a la participación de la Iglesia en los sectores

límites de la Amazonía sería por el interés de defensa del territorio (Bottasso, 1993a).

Trasluce a través del análisis que debido a la importancia de su influencia en diversos ámbitos que fueron más allá del plano religioso, la Iglesia ha participado activamente en la construcción de un determinado tipo de nación. Su búsqueda de cimentación de la sociedad cristiana involucra formas de asociación de los grupos humanos que, si bien tienen un sentido universal y ven en la religión un medio de cohesión, están inmersas en fronteras nacionales y resultan asimilables con la noción de una patria unitaria y homogénea culturalmente (cristiana) que prima en el imaginario dominante<sup>69</sup>.

Entendido como la adscripción desde el punto de vista afectivo y práctico a una misma nación por parte de sus asociados (Ortiz, 2006), el fomento del patriotismo entre las poblaciones que les fueran encargadas con fines civilizatorios, constaría entre las condiciones impuestas por el gobierno liberal para la permanencia de los salesianos en el Ecuador.

Los constantes temores de invasión por parte del Perú generaron en el ámbito nacional una percepción de la nación con un sentido patriótico ligado a la territorialidad. En tal situación, según emana del pensamiento militar, el poder de una nación está dado por la extensión de su territorio y su capacidad de dominio sobre las poblaciones que lo ocupan (Guerrero, 1924)<sup>70</sup>; en esta medida, la patria/nación amenazada amerita con urgencia, la integración de sus pobladores con un sentido de pertenencia, con la civilización –evangelización, educación– como estrategia integradora para quienes estaban dispersos; la civilización significa, desde este enfoque, participar también en el ámbito de la defensa de un mismo suelo, todos los ciudadanos se convierten en potenciales soldados, en el mismo sentido de la acción defensiva que cumplen las Fuerzas Armadas; sería ésta, además, una forma de legitimar la pertenencia de sus miembros a una misma patria. Se trata de una concepción militarizada de la realidad, que se cumple con precisión para el caso del presente análisis.

---

69 Según trasluce de la documentación que reposa en los archivos salesianos y de las fuentes de segunda mano que han servido de base para este estudio.

70 En distintos números de la Revista del Ejército Nacional, el capitán Carlos Guerrero expresa el pensamiento militar en cuanto a la función social que deben cumplir los militares. Estas apreciaciones, aunque tempranas, resultan vigentes para épocas posteriores.

Aquella concepción de la “guerra moderna” hizo que fuera dable que los salesianos lideraran la defensa de fronteras en la zona, pese a su inminente situación de riesgo. Hubo un tiempo en que los misioneros impartieron orientación militar entre los jóvenes de sus institutos<sup>71</sup>; y, a raíz de la derrota del Ecuador frente a Perú en 1941, favorecieron la instalación de nuevos destacamentos que se acantonaron justamente en las intermediciones de la zona de estudio: Mangoziza, Miazal, Nayumbimi y Morona, en la confluencia de los ríos Cusuimi y Cagaimi; en 1945, se instaló en Limón el Batallón Méndez (CCE, 2002: 48-49).

Entre ciertos sectores de las Fuerzas Armadas se habían levantado, con antelación, juicios críticos que apelaron al respeto a la soberanía, al cuestionar la entrega de áreas limítrofes a la “codicia de órdenes religiosas extranjeras”. Aludieron igualmente a una defensa territorial más efectiva, las fronteras controladas por sacerdotes provocaban “funestos resultados”; un verdadero control limítrofe demandaba la colocación de “colonias militares que defiendan las parcelas cultivadas [...]”, de haberlo hecho, “los avances del Perú hubieran sido poco menos que imposibles, arriba de las desembocaduras del Santiago, Pastaza, Morona, etc.” (Rodríguez, 1925: 670).

El rol multifuncional y diverso que cumplen los salesianos<sup>72</sup> en aquella sección de la Amazonía que les fuera confiada, muestra que lo sagrado no riñe con lo profano cuando se identifica una confluencia de intereses, como la defensa de una misma patria; en este sentido, el Canciller Tobar Donoso enviaba a Mons. Comín (1938) un “ferviente aplauso” por la “obra patriótica y religiosa de inmensa importancia que realizan los padres salesianos en el Ecuador”<sup>73</sup>.

---

71 Entre las tareas que realizan los salesianos con los niños en sus escuelas, consta el adiestramiento a los varones en “ejercicios militares” (Informe de Provicario Apostólico de Méndez y Gualaquiza al Presidente de la República en 1906, en Bottasso 1993a: 215).

72 La de los salesianos compromete una presencia multifuncional y diversa en la Amazonía, una vez que, a más de evangelizar a los indígenas, colaboraban también con la defensa territorial, el bienestar de la población desde distintos ámbitos, como lo es el de la salud, hacia el año 44 estaban por recibir, para administrarlo, un hospital que se localizó en Méndez, de manera que diera servicio a la zona que se extendía entre Macas y Gualaquiza. Hasta tanto, los salesianos habían apoyado el tema de la salud con botiquines asentados en las distintas misiones. Del mismo modo, se ocuparon de la educación y fungieron como representantes del Estado para la contratación de profesores en las escuelas fiscomisionales.

73 AHMS/Q. Oficio dirigido por Julio Tobar Donoso, Ministro de Relaciones Exteriores a Mons. Domingo Comín Vicario Apostólico de Méndez y Gualaquiza. Quito, 14 de octubre de 1938.



Desde el mismo Ministerio se solicitaba oficialmente al Vicario Apostólico de Méndez y Gualaquiza, recabar información tanto acerca del Estado de los vicariatos a su cargo, como de la situación de la ocupación peruana en los ríos del Oriente ecuatoriano<sup>74</sup>, especialmente aquellos que corren a través de los territorios bajo su responsabilidad<sup>75</sup>. El objeto expreso de tal pedido era el de “unificar los trabajos de defensa del territorio nacional y formar, de común acuerdo, el plan completo de sostenimiento de nuestros derechos en el Oriente”. En ese oficio se instaba al sacerdote a comunicar a ese Ministerio “cuantas noticias tuviere acerca de las pretensiones y avances del Perú y los peligros que amenazaren al territorio sobre el que ejerce su función ese Vicariato Apostólico”<sup>76</sup>.

La acción de los salesianos en la Amazonía fue reconocida y legitimada por la cúpula eclesiástica desde el Vaticano, según se observa en este comunicado enviado a Mons. Comín, por el propio Papa Pío XII:

Por tu exquisito don de gentes, habiendo hecho converger hacia ti las simpatías de todos, ayudaste eficazmente para que los intereses de la Iglesia y los de la República Ecuatoriana, en magnífica comprensión, se dieran la mano (Carta enviada por el Papa Pío XII a Mons. Comín por sus bodas de plata episcopales, 16 de junio de 1945. Tomada de Mons. Comín, *Obispos Misioneros Salesianos*, 1952: 51).

La religión no invisibilizó la existencia de fronteras, de intereses geopolíticos, poblaciones que defender como nacionales. En este sentido, los salesianos contribuyeron en la construcción de una visión nacionalista de la realidad. Como vigilantes de la integridad territorial, y basados en el amor a la patria, los sacerdotes fungieron como avizores de la seguridad política y territorial del Estado en el espacio en disputa con el Perú, asesoraron a la administración central a través de sus propias percepciones sobre la situa-

---

74 En esta medida, los salesianos no velaron solamente por la defensa del frente externo sino también por el control del orden interno pues constituían autoridades para las poblaciones que controlaban y que, además, tenían que proteger.

75 AHMS/Q. Oficio dirigido por Julio Tobar Donoso Ministro de Relaciones Exteriores a Mons. Domingo Comín Vicario Apostólico de Méndez y Gualaquiza. Quito, 14 de octubre de 1938.

76 AHMS/Q. Oficio dirigido por Julio Tobar Donoso Ministro de Relaciones Exteriores a Mons. Domingo Comín Vicario Apostólico de Méndez y Gualaquiza. Quito, 14 de octubre de 1938.

ción, al recomendarle estrategias de control del avance de las tropas peruanas que podrían tomar ventaja sobre los fuertes militares ecuatorianos, como lo deja ver el Informe al Ministerio de Relaciones Exteriores (1938), Mons. Comín, en lo referente al resguardo de las fronteras:

[...] relativamente al avance peruano hay que confesar que el valioso río Santiago desde el Pongo de Manseriche hasta la confluencia con el río Yaupi [...], desde el año 1936 está completamente controlado por un piquete militar a pocos kilómetros del río Yaupi, piquete que por medio de embarcaciones y aviones demuestra una 'patronanza' absoluta del río Santiago y un pacífico espíritu de conquista sobre las cercanas poblaciones. Las jibarías todavía están controladas por las autoridades ecuatorianas<sup>77</sup>.

Comín, además, ponía en alerta al gobierno ecuatoriano para que intensificara la presencia nacional más organizadamente en las zonas no delimitadas; sugería estrechar la conexión con los sitios poblados. Advertía que el "prestigio" del Ejército ecuatoriano podría verse disminuido pues la vital posición fronteriza de Yaupi, donde se encontraba acantonado dicho piquete militar ecuatoriano, no contaba tan siquiera con un camino de trocha que lo uniera con la colonia de Méndez, ello imposibilitaba a las fuerzas destacadas en Yaupi una defensa eficaz de los derechos nacionales, en caso de ataque enemigo<sup>78</sup>.

Desde la Dirección de Límites de la Cancillería ecuatoriana, se daba respuesta a las sugerencias de Comín<sup>79</sup> y se las acogía positivamente. Julio Tobar Donoso se comprometía a transmitir las observaciones del prelado al Ministerio de Defensa, de manera que se procediera a ocupar inmediatamente la parte superior del río Santiago y la construcción de un camino de herradura para conectar el destacamento de Yaupi con la colonia de

---

77 AHMS/Q. Oficio dirigido por Mons. Comín al Ministerio de Relaciones Exteriores. 17 de diciembre de 1938.

78 Esta debilidad de la organización militar en la frontera, advertida ya por los sacerdotes sería probada en la guerra del 41, cuando la derrota del Ecuador frente a Perú.

79 Quien seguramente continuó insistiendo en el refuerzo de la frontera en Yaupi, ya que la respuesta tiene fecha de 3 de marzo de 1941 y hace referencia a un informe de Comín signado en diciembre de 1940. El que se cita anteriormente, mencionaba el mismo problema de Yaupi, pero correspondía a diciembre de 1938.

Méndez<sup>80</sup>. El refuerzo militar que llegó desde 1941 no obstaculizó que los salesianos continuaran informando al Ministerio de Defensa sobre la situación en los resguardos de frontera, especialmente sobre los que se encontraban en el Vicariato de Méndez y Gualaquiza.

Parte del “triumfo” del laicismo radica en la yuxtaposición del amor a dios por el amor a la patria, que desde esta perspectiva se convierten en sinónimos y resultan aplicables en distintos ámbitos. Los militares, por ejemplo, asumen un sacerdocio dedicado a la defensa de la patria, consubstancial a la civilización. Entre otros, éstos son los atributos otorgados por las formas institucionales que implica la razón de ser de un Estado racional que reconoce su territorialidad, donde el imperativo fue la homogeneidad.

Se desprende de todo lo dicho que la amenaza de invasión peruana sobre territorio ecuatoriano propiciaría una alianza estratégica entre, Iglesia, Fuerzas Armadas y pueblos shuar, con presencia también de los colonos. Ello no quita, sin embargo, que se registraran momentos de tensión entre estas fuerzas de poder que persiguen un mismo objetivo de integrar a las nacionalidades indígenas en una idea compartida de nación, que cuidan el suelo de una misma patria, frente a un enemigo común, pero que, a su vez, disputan la supremacía en la región<sup>81</sup>. Si bien los militares la daban por sentada a su favor, por muchas razones<sup>82</sup>, en la práctica, quienes históricamente se habían ganado tal condición eran los sacerdotes y estaban seguros de su poder, legitimado tras su larga estadía entre las comunidades shuar.

Para la segunda mitad del siglo XX, el pueblo shuar y los misioneros habían dado pasos muy certeros en lo que a la civilización se refiere, luego de un proceso que se inició a fines del siglo XIX, se habían desarrollado formas de interrelación, los sacerdotes habían modelado la adaptación del grupo étnico a la forma de vida dominante y conocían a profundidad la

---

80 AHMS/Q. Oficio que Julio Tobar Donoso envía a la Dirección de Límites del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 3 de marzo de 1941.

81 Tanto salesianos como militares constan como autoridades representativas en las zonas pobladas (AHMS/Q. Actas del Comité Pro festejos de Santa Marianita de Jesús. 29 de abril de 1951).

82 Entre otras, su condición de coordinadores de la defensa nacional, más aún en una zona de conflicto bélico como la que nos ocupa.

cultura de este pueblo, que también los había influenciado en su acercamiento al Otro. Su presencia como autoridades se veía respaldada por su condición de intermediarios frente al Estado, desde distintas perspectivas. Los shuar habían acogido estos roles de los sacerdotes con una respuesta positiva<sup>83</sup> al optar por adherirse a buena parte de los postulados que ese proceso había demandado<sup>84</sup>.

La función de protección a los pueblos aborígenes que atribuye el Estado central a los misioneros, está presente con mucha frecuencia en la documentación que reposa en los archivos salesianos. En relación a los militares, este tipo de situación es habitual, un tema muy sensible en este aspecto fue el del reclutamiento a los jóvenes para el Servicio Militar Obligatorio, cuyos mecanismos de acuartelamiento habían sido criticados por violentos y por su falta de respeto a la cultura ancestral de los pobladores selváticos<sup>85</sup>.

No en pocas ocasiones, los militares habían intentado acuartelar a los indígenas a la fuerza. Ante un acontecimiento de este tipo, el Procurador de la Misión Salesiana presentaba una queja a la Comandancia General del Ejército en la que sugería otras formas de alistamiento a los indígenas. En su argumentación no se refería solamente a la integridad de los shuar, por la violencia de la que eran objeto por parte de las fuerzas del orden, sino que aludía a la integridad de la nación en un sentido que rebasaba un sentido meramente territorial y abarcaba a las personas. Se trataba de fomentar el amor patrio entre los shuar y hacerles saber que Perú es el enemigo secular del Ecuador, un “voraz usurpador”<sup>86</sup>. En otras palabras, convocar este tipo de adhesión nacional implicaba volver atractivo al Ecuador, no expulsarlos sino crear lazos de lealtad.

---

83 En las crónicas de la entrada de los salesianos a las tierras amazónicas, hacia fines del siglo XIX inicios del XX, existen testimonios del buen recibimiento del que fueron objeto por parte de los shuar que hablaban castellano (Guerrero, 1974: 54).

84 Cuando a instancias del cambio de estrategias evangelizadoras, provocado desde la década de los 60, los sacerdotes introdujeron la novedad de dar la misa en idioma shuar, muchos feligreses aborígenes se negaron a esta alternativa puesto que según se les había inculcado, ésta era la lengua del demonio (Pellizaro, 1975)

85 Una de las muestras constituyen las quejas de Sagasti, en este sentido. AHMS/Q. Oficio de Pedro Sagasti, Procurador Apostólico del Vicariato de Méndez y Gualaquiza al Comandante General del Ejército. Quito, 23 de abril de 1953.

86 AHMS/Q. Oficio de Pedro Sagasti, Procurador Apostólico del Vicariato de Méndez y Gualaquiza al Comandante General del Ejército. Quito, 23 de abril de 1953.

El Procurador Apostólico de los Vicariatos de Méndez y Gualaquiza denunciaba ante el Comandante General del Ejército (1953) el allanamiento a la casa parroquial y a la iglesia con el propósito de requisar jóvenes colonos y shuar para el servicio militar obligatorio. El proceso no había contemplado la normativa, no se habían realizado las publicaciones pertinentes, “ni la convocatoria reglamentaria para el acuartelamiento”. El sacerdote se ofrecía como mediador entre el Ejército y los candidatos a cumplir con las obligaciones cívicas, “La misión tendría mucho gusto y estaría lista para colaborar en este sentido con la superioridad militar, a fin de persuadirlos en la necesidad de prestar estos servicios militares a la patria”<sup>87</sup>. Ahuyentarlos con obligaciones y someterlos a la disciplina militar iba contra su propia naturaleza (léase su cultura) que no estaban en posibilidad de ejercer. Denunciaba el Procurador Apostólico del Vicariato:

Hay otra cosa que es más grave, que se ha obligado a encuartelarse a los jíbaros, no es que nosotros nos opongamos a lo establecido por las leyes, solamente queremos dejar constancia de que estos atropellos y violencias ahuyentarán a los jíbaros quienes se desbandarán hacia los límites con el Perú [...]<sup>88</sup>.

Los reclamos de las autoridades misionales no se dirigían solamente a defender a los pueblos shuar, protegían también a los colonos y, en esta medida, velaron porque se mantuvieran relaciones intergrupales armónicas, con lo que actuarían como factores de control del orden interno. El Procurador Apostólico de la Orden recomendaba:

Creo que se puede tinosamente reglamentar también la conscripción para el jíbaro, con mucha prudencia llamándolos a presentarse los domingos para hacer ciertos ejercicios de adiestramiento, pero nunca para obligarles que presten sus servicios como bestias de carga y a veces sin pagarles nada. Esto es demasiado peligroso y perjudicial para nuestro Oriente<sup>89</sup>.

---

87 AHMS/Q. Oficio de Pedro Sagasti, Procurador Apostólico del Vicariato de Méndez y Gualaquiza al Comandante General del Ejército. Quito, 23 de abril de 1953.

88 AHMS/Q. Oficio de Pedro Sagasti, Procurador Apostólico del Vicariato de Méndez y Gualaquiza al Comandante General del Ejército. Quito, 23 de abril de 1953.

89 AHMS/Q. Oficio que dirige Pedro Sagasti, Procurador Apostólico de los Vicariatos de Méndez y Gualaquiza al Comandante General del Ejército. Quito, 23 de abril de 1953.

De esta manera los salesianos, basados en su cercanía con la cultura shuar y conocedores de su problemática social, cuidarían por sus intereses como congregación, pero también por los de sus protegidos y los de la nación, cuya integridad y la de su gente corrían bajo su responsabilidad y eran parte de su razón para intervenir en asuntos supuestamente inherentes de forma privativa al Estado ecuatoriano.

### **La influencia indirecta de las Fuerzas Armadas en la organización shuar**

En la década de los 60, mientras se constituían las estructuras orgánicas de los shuar, los militares compartirían escenario con el resto de fuerzas de poder establecidas en la zona. Desde el punto de vista de la política interna, hacia la segunda mitad del siglo XX, el Ecuador se desenvuelve en el marco de una dictadura militar<sup>90</sup> de corte modernizante, la cual, a su llegada al poder, se impuso como meta la renovación de las estructuras estatales, lo cual implicó, entre otros factores, romper con el orden “oligárquico-terrateniente” (Cueva, 1981)<sup>91</sup>; con esta finalidad, durante esta administración se expidieron, entre otras, la Ley de Reforma Agraria y Colonización (11 de julio de 1964 con otra que la complementaría en 1973)<sup>92</sup>, con lo que se aceleró la expansión de la frontera de colonización hacia las zonas selváticas, pues era a estos espacios a los que se orientaba la estrategia colonizadora, tendiente a la defensa.

En la segunda mitad del siglo XX, los militares harían mayor presencia en ésta y en general en las áreas rurales y de bosque tropical y subtropical, con la creación de la Dirección General de Acción Cívica de las Fuerzas Armadas<sup>93</sup>. Orientada al trabajo con la comunidad y a legitimar

---

90 El gobierno militar de facto se tomó el poder el 11 de julio de 1963 y permaneció hasta 1966, estuvo integrado por representantes de las distintas ramas de las Fuerzas Armadas, Marina, Ejército y Aviación, además del Director de la Academia de Guerra (Ortiz, 2006; Fitch, 1977).

91 García (1986) y Martz (1988) llegan a conclusiones análogas.

92 Ideas de modernización que se difunden con mayor fuerza a partir de la administración de Galo Plaza desde 1948, a lo que se da continuidad en las administraciones de Velasco Ibarra y Ponce Enríquez para proyectarse en lo posterior.

93 Mediante Decreto Ejecutivo en julio de 1962.

la influencia de los militares entre la sociedad civil, cumplió diversos roles, relacionados con una estrategia preventiva característica de la “guerra moderna” que se basa no en el ataque sino en la persuasión de enfrentamientos violentos. Respondió del mismo modo a los dictados de la Doctrina de Seguridad Nacional, vigente entonces como medio de persuasión frente a la amenaza del comunismo y la subversión que se materializaban en el “enemigo interno”, (Ortiz, 2006).

El proceso de colonización en las zonas de conflicto limítrofe y el afán por la generación de “fronteras vivas” recibió el respaldo de una modalidad de servicio militar, la Conscripción Agraria Militar Ecuatoriana, que consistió en el traslado de familias a estos espacios, a las que se asignó parcelas de terreno para la producción agrícola y dotó de formación en armas para prevenir en caso de invasión bélica; sin duda, ello afectó territorio shuar y cuenta entre los factores que aceleraron su proceso organizativo, analizado en líneas anteriores.

El modelo estatal que se construye a lo largo de un sostenido proceso, permite que Iglesia y Fuerzas Armadas constituyan instituciones que han encarnado tradicionalmente al Estado ecuatoriano en determinadas circunstancias, de ahí que se afirme que el Estado llega a los espacios más apartados del país “vestido de militar” (Ortiz, 2006: 76), a lo que habría que añadir que también vistió de sotana.

Sin embargo, en esta etapa del proceso, el *ethos* modernizador cambiante había disminuido la funcionalidad de la Iglesia en un sentido estatal, pues para la forma que adquiere el Estado moderno en aquel nuevo contexto, eran los miembros de las fuerzas del orden quienes debían ocupar ese rol<sup>94</sup>, con lo que se inicia una competencia institucional en la que los militares deben ser reconocidos como la expresión de Estado.

---

94 En 1964, desde la cúpula militar, se gestiona en las instancias pertinentes el reconocimiento de sus acciones a favor del desarrollo en el ámbito constitucional. El Senador Funcional por las FFAA., Gral. Gustavo Banderas Román, impone el interés de las FFAA. al abogar ante la Asamblea Constituyente para que se introdujera en la sección correspondiente del articulado de la nueva Carta Política, la frase: “y cooperarán con el desarrollo socioeconómico del país” (Vallejo, 1991: 30). Así lo reconoce la Constituyente de 1967, en cuyo Art. 248, consta: “La ley determinará la colaboración que sin menoscabo de su misión fundamental, deba prestar la fuerza pública al desarrollo económico y social del país” (Molina, 1993: 59).

Con respecto a los shuar organizados, el temor a la difusión del comunismo que se dejó sentir durante esta última parte del período de análisis, despertaría sospechas entre los mandos castrenses, sobre la influencia de los religiosos en la asociación de los shuar. Según el testimonio de uno de los actores de la Federación en sus albores, los militares recelaban que Juan Shutka fuera infiltrado y que habría organizado a los shuar para que pelearan en contra del Estado,

[unos militares] llegaron diciendo que tenían una denuncia de que la Federación estaba importando armas y que aquí las tienen escondidas en la Federación. Entonces, teníamos unos 5 cartones muy grandes, amarrados con unas láminas de hierro, y lo que eran fue machetes, picos, hachas que la organización pedía al gobierno y éste les mandaba. Eran para entregar en las comunidades. Abrieron los cartones y se les demostró que eran palas y picos y que no había armas<sup>95</sup>.

Comentarios castrenses realizados en lo posterior, sobre el período de estudio, observan desconfiados la posición de los misioneros al considerarlos “sacerdotes ‘progresistas’ más preocupados por los problemas sociales y por las necesidades terrenas de sus fieles que en el gran problema de su salvación eterna” (Jarrín, 1984). “Progresismo” peligroso por su relación con el marxismo, al cual había que repeler.

Entre las opiniones favorables generadas entre las filas militares, se registran algunas, como la que expresa que gracias a los misioneros, “los jíbaros reductores de cabezas se han culturizado formando su propia personalidad idiosincrática [...] y se ha creado una importante organización cultural y social denominada Federación de Centros Shuar [...] siendo esta la revelación de la evolución sociocultural de la más activa raza aborigen que ha morado en esta región” (Sanpedro, 1978: 124).

Se considera que los sacerdotes salesianos habrían impulsado la organización entre los shuar, para que así, asociados, enfrentasen la situación que implicaba la pérdida de territorio, con la búsqueda de salidas “compatibles con la preservación de los valores indígenas” (Andrade, 1984: 35). Se añade que la acción salesiana conseguiría, entre los shuar, un mo-

---

95 Pedro Kunkúmas. Entrevista de 12 de febrero de 2009.



delo de comportamiento que se adapta perfectamente al ideal castrense de integración: un esquema organizativo disciplinado, “surgido de su propio esfuerzo”, con el apoyo de los sacerdotes, que está encabezado por dirigentes propios, formados bajo un esquema de asociación que persigue elevar sus niveles de vida, que acepta los basamentos del enfoque de Desarrollo Comunitario<sup>96</sup>: formación de líderes, trabajo y artesanía, cooperativismo, educación y cultura religiosa, salud, nuevas tecnologías agrícolas (Andrade, 1984: 58). Esta tendencia en la visión militar se enmarca del mismo modo, en un modelo de nacionalismo multicultural.

Los discursos militares y aquellos que se originan entre los religiosos, evidencian una situación de competencia y celos por la supremacía en la región y por la lealtad de las nacionalidades indígenas, tendiente más a las misiones que al propio Estado. Por parte de los militares, se persigue la generación de lealtades al Estado, funcionales a la defensa de los límites. No puede negarse, sin embargo, la sinergia funcional existente entre una y otra fuerzas políticas con lo que se configura el modelo que adquiere el Estado nacional desde una perspectiva societal en un segmento de la Amazonía ecuatoriana.

## Reflexión final

A través de esta mirada retrospectiva del proceso, vale decir que en su interés por integrar en una sola nación a la diversidad de pueblos que lo conforman, el Estado ecuatoriano ha otorgado esta responsabilidad a otras instancias que toman así el carácter de paraestatales y confieren al Estado-nación sus propios imaginarios. Es lo que sucede en la Amazonía con la Iglesia Católica, entidad que mantiene un carácter multifuncional en la zona al encarnar al Estado que, caso contrario, hubiera estado ausente. El Ecuador, que se perfila con la intervención de la Iglesia en la nacionalidad shuar, presenta, desde mediados del siglo XX, un contenido que tiende hacia un nacionalismo multicultural.

---

96 La propuesta de Desarrollo Comunitario había sido implementada por el Punto Cuarto de los Estados Unidos en el marco de la Guerra Fría y las gestiones tendientes al desarrollo implementadas por la Alianza para el Progreso (Bretón, 2001).

A primera vista, se trata de una relación de dominación en la que los shuar, para integrarse en el concierto nacional, son objeto de una acción civilizatoria, si bien esto sucede de tal manera, el registro histórico muestra que el contacto entre el pueblo shuar y los religiosos provoca una influencia mutua, influencia que se modifica a la luz de la dinámica del régimen político internacional y no solo por las vicisitudes domésticas internas, pues se inserta en un proyecto político de alcance global, generado desde la misión evangelizadora de la Iglesia, matizado por las peculiaridades ideológicas propias de las órdenes religiosas y de los países de los cuales fueron y son originarias.

Es decir que la generalidad de actores modifica sus formas de ver el mundo y de allí se desprende, en buena parte, el cambio de estrategias civilizatorias que se aplican desde mediados del siglo XX, y la respuesta que reciben de los shuar, que evidencia una relación intercultural –no necesariamente igualitaria– entre salesianos y shuar.

En términos de la retórica, se identifica un discurso que pretendió preparar las bases de un tipo de organización que permitiera a las nacionalidades indígenas constituirse como sujetos históricos, siempre y cuando superaran el estado de no civilización, para fundir en su forma organizativa un esfuerzo por domeñar la naturaleza y subordinación a una forma institucional estatal, que, al mismo tiempo, les permitiera convertirse en agentes transmisores de la acción católica, es decir, replicar las doctrinas sociales de la Iglesia Católica (Torres, [1939] 1943). Este resultado implica el paso del pueblo shuar por una etapa previa que lo conduce a la resignificación de sus valores en función de un esquema de recolonización del espacio estatal que afirma el territorio nacional y, al mismo tiempo, a las instituciones políticas a través de agentes especialistas, y lo vuelve tributario de la cultura dominante.

La nacionalidad indígena shuar, por su parte, si bien se resiste en un primer momento a las estrategias integracionistas propiciadas por el Estado en distintos momentos de la historia a raíz de la Conquista, pese a existir sectores críticos, tienden en su generalidad a aceptar las propuestas de integración y, más bien, las miran como positivas. En la conformación de la Federación de Centros Shuar (1964) se condensan la diversidad de intereses de los actores que participan en su creación y desempeño posterior. Según su Presidente actual,

[...] Como en toda sociedad, hay diversidad de opiniones, hay gente que ha estado y está en contra del sistema implementado por los salesianos [...] pensando que sin ellos, quizá hubiésemos estado mejor; pero yo como Presidente de la Federación no tengo nada que ser ingrato con la labor que ellos han desplegado porque me creo hijo de Dios, me creo católico y pienso que gracias a ellos estamos como estamos, no tan bien desde el punto de vista económico, pero por lo menos en la parte espiritual yo me veo fortalecido [...] (Pepe Akacho, entrevista de febrero de 2009).

Del mismo modo, la relación que se desarrolla entre militares y misioneros determinó la constitución de un tipo determinado de Estado nacional. A la luz de esta investigación es dable afirmar que se trata de un Estado que administra otras formas institucionales como la católica-misional, que desarrolló características paraestatales con la anuencia del Estado, y por tanto, no se opone a la existencia de un Estado central y si lo hace, interpela su vigencia. Aquellas formas estatales, hijas de su tiempo, comparten asimismo estrategias de intervención entre los pueblos que buscan unificar (Smith y Máiz, 2003), las cuales resultan coherentes entre sí porque aspiran a un mismo fin, la conformación de la nación como un sola y uniforme, visión que apunta a la integración social, dada la diversidad que originalmente presentaban los grupos humanos a los que se busca homogenizar.

## Bibliografía

- Anderson, Benedict (1991). *Comunidades imaginadas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Andrade, Jaime. Crnl. EM. (1984). *La Federación Shuar y la nacionalidad ecuatoriana*. Quito: IAEN (monografía para la obtención del postgrado en Seguridad y Desarrollo).
- Allioni, Miguel [1909] (1993). “Dos excursiones a los jíbaros” En Juan Bottasso, comp. *Los salesianos y la Amazonía*, tomo III. Quito: Abya Yala
- Asamblea Constituyente (2008). *Constitución 2008*. Quito.
- Bottaso, Juan, comp. (1993a). “Presentación”. En Juan Bottasso, comp. *Los salesianos y la Amazonía*, tomo I. Quito.

- (1993b). *Los salesianos y la Amazonía*, tomo II. Quito: Abya Yala.
- (1993c). *Los salesianos y la Amazonía*, tomo III. Quito: Abya Yala.
- (1993c). “Los estudios lingüísticos” En Juan Bottasso, comp. *Los salesianos y la Amazonía*, tomo III. Quito: Abya Yala. *Los salesianos y la Amazonía*, tomo II. Quito: Abya Yala.
- (1993c). “La colonización”. En Juan Bottasso, comp. *Los salesianos y la Amazonía*, tomo III. Quito: Abya Yala. *Los salesianos y la Amazonía*, tomo II. Quito: Abya Yala.
- (1993c). “Los salesianos y la defensa de la tierra shuar”. En Juan Bottasso, comp. *Los salesianos y la Amazonía*, tomo III. Quito: Abya Yala. *Los salesianos y la Amazonía*, tomo II. Quito: Abya Yala.
- Bretón, Víctor (2001). *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes Ecuatorianos*. Quito: FLACSO.
- Broseghini, Silvio (1993a). “Cuatro siglos de misiones”. En Juan Bottasso, comp. *Los salesianos en la Amazonía*, tomo III. Quito: Abya Yala.
- (1993b). “Los primeros contactos con el mundo religioso shuar”. En Juan Bottasso, comp. *Los salesianos en la Amazonía*, tomo III. Quito: Abya Yala.
- Casa de la Cultura Ecuatoriana Núcleo de Morona Santiago (2002). *Macas en el umbral de los recuerdos*, n. 4. Macas.
- Cordero, Rafael (1990). “El Concordato con la Santa Sede”. *Nueva Historia del Ecuador*, vol.7. Quito, CEN-Grijalbo.
- Costales, Alfredo y Dolores Costales (1998). *Historia de Macas en el Departamento del Sur y la República, 1822-1922*: Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Costales, Alfredo y Piedad Costales (1996). *Historia colonial del gobierno de Macas, 1563-1820*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Cueva, Roberto (2008). *Monografía del Cantón Morona*. Macas: Casa de la Cultura Ecuatoriana, núcleo de Morona Santiago.
- Demélas, Marie-Danielle e Yves Saint-Geours (1988). *Jerusalén y Babilonia, religión y política en el Ecuador de 1780-1880*. Quito: CEN, IFEA.
- Desroches, Heri (1976). *Sociología de la esperanza*. Barcelona: Herder.
- Esvertit, Natalia (2008). *La incipiente provincia, Amazonía y Estado ecuatoriano en el siglo XIX*. Quito: UASP-Corporación Editora Nacional.

- Falconí, Fidel (1991). *Fuerzas Armadas y movimiento indígena: la visión de las Fuerzas Armadas sobre el problema indígena en el Ecuador*. (Tesis para la obtención de la Maestría en Ciencias Políticas). Quito: FLACSO.
- FCSH (Federación de Centros Shuar) (1976). *Solución original a un problema actual*. Sucúa.
- García, Fernando, comp. (2000). "Introducción". *Las sociedades interculturales: un desafío para el siglo XXI*. Quito: FLACSO-IBIS.
- Gavilanes del Castillo, Luís María (1992). *Monseñor Leonidas Proaño y su misión profético-liberadora en la Iglesia de América Latina*. Quito: FEPP.
- Germani, Alfredo (1993). "Las escuelas radiofónicas, un balance". En Juan Bottasso, comp. *Los salesianos en la Amazonía*, tomo III. Quito: Abya Yala.
- Gross, Christian (2000). *Políticas de la etnicidad: identidad, Estado y modernidad*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Guarderas, N. (1974). "Los salesianos de cara al subdesarrollo". *Boletín Salesiano*, año 1, N. 2. Quito.
- Guerrero, Andrés (2000). "Estudio introductorio". En Andrés Guerrero (comp.) *Etnicidades*. Quito: FLACSO-ILDIS.
- Guerrero, Carlos A. Cptn. (1924). "Función social del Oficial". *El Ejército Nacional* 18.
- Guerrero, Antonio (1974). "Los salesianos cooperadores". *Boletín Salesiano*, año 1, n.1, enero-febrero. Quito.
- (1944). *Cincuenta años de la Misión Salesiana en el Oriente Ecuatoriano*. Quito.
- Guerrero, Antonio y Pedro Creamer (1997). *Un siglo de presencia salesiana en el Ecuador, 1888-1988*. Quito, s/e.
- Harner, Michael (1972). *The Jívaro people of the sacred waterfalls*. Natural History Press, Garden City.
- Jaramillo Alvarado, Pío [1922] (1983). *El indio ecuatoriano*, sexta edición. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Jarrín M., Oswaldo. Mayor FF.B.B. (1984). "Las Fuerzas Armadas, nervio del desarrollo, frente a un enemigo común de Latinoamérica". *Revista de las Fuerzas Armadas*. (Febrero). Quito: Ministerio de Defensa Nacional.

- Juank Aij' (1995). *Pueblo de fuertes*. Quito: DINEIB.
- Karsten, Rafael (1935). *The headhunters of Western Amazonas. The life and culture of the Jibaro indians of Eastern Ecuador and Peru*. Helsinki.
- Máiz, Ramón y Anthony Smith (2003). *Nacionalismos y movilización política*. Buenos Aires: Prometeo.
- Martínez Novo, Carmen (2005). "Religión, política e identidad". En *Iconos*, 22. Quito: FLACSO.
- Martz, John D. (1988). "The military in Ecuador: policies and politics of authoritarian Rule". *Occasional Paper Series* N. 3 (June).
- Molina, Alberto (1993). *Las Fuerzas Armadas Ecuatorianas paz y desarrollo*. Quito: ALDHU.
- Orgaz Rodilla, Aniceto (1994). "Agapeismo y eros pedagógico en el sistema preventivo de Don Bosco". En *Historia de la Educación, Revista interuniversitaria*, N. 12 y 13. Salamanca: ediciones Universidad de Salamanca.
- Ortiz, Cecilia (2006). *Indios, militares e imaginarios de nación en el Ecuador del siglo XX*. Quito: FLACSO-Abya Yala.
- (en prensa) *Memoria del Hospital San Juan de Dios, los últimos años*. Quito: Museo de la Ciudad/Fonsal.
- Pellizaro, Siro (1975). "Un misionero se confiesa". *Boletín Salesiano*, año II, N. 7. Quito.
- Portinaro, Pier Paolo (2003). *Estado*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Prieto, Mercedes (2004). *Liberalismo y temor: imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador postcolonial, 1895-1950*. Quito: FLACSO, Abya Yala.
- Proaño, Leónidas (1980). "La Iglesia y los sectores populares: 1830-1980". En Luis Mora, coord., *Política y Sociedad*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- (1989). "Compartiendo los sufrimientos y las esperanzas de los pobres". En *Monseñor Proaño, luchador de la paz y de la vida*. Quito: FEPP/CEDIS.
- Quintana, J. (1996). "El ambiguo mundo del servicio militar obligatorio". *Cuarto Medio*, N. 42.
- Rivera, Fredy. (1998). "Los indigenismos en el Ecuador: de paternalismos a otras representaciones". *América Latina Hoy* 19. Salamanca: Universidad de Salamanca.

- Rodríguez, Antonio Myr. (1925). “El problema de las fronteras y nuestra realidad geográfica nacional”. *El Ejército Nacional, revista de estudios históricos militares*, año IV, N. 25.
- Rubinstein, Steve (2005). “La conversión de los shuar”. *Iconos*, n. 22. Quito: FLACSO.
- Salazar, Ernesto (1986). *Pioneros de la selva*. Quito: Abya Yala.
- Salazar, Ernesto (1981). “The Federación Shuar and the colonization frontier”. En Norman E. Whitten, Jr. (ed.). *Cultural transformation and Ethnicity in Modern Ecuador*. Illinois: University of Illinois Press, Urbana.
- Sanpedro, Francisco Myr. Ing. (1978). “El valle del Upano en la alta Amazonía del Ecuador”. *Boletín Histórico*, año 2, N. 7. Quito: Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.
- Selmeski, Brian. (2002). “*Marginal soldiers, new men, Patriotic citizens: gender, ethnicity and nationalism in Ecuador’s multicultural army*”. Draft Dissertation outline (mimeo).
- Shutka, Juan (1993). “Orígenes de la organización shuar”. En Juan Bottasso, comp. 1993. *Los salesianos y la Amazonía*, tomo III. Quito: Abya Yala.
- Spalla, J., (1974). “Don Bosco y la política”. *Boletín Salesiano*, n. 4. Quito.
- Torres, Arsenio [1939] (1943). *Manual de sindicalismo obrero católico (teoría y práctica)*. Buenos Aires: Difusión.
- Vallejo, Margarita (1991). *Los roles de las Fuerzas Armadas en el post retorno*. (Tesis para la obtención de la Maestría en Ciencias Políticas). Quito: FLACSO.

#### **Entrevistas realizadas en Macas y Sucúa, provincia de Morona Santiago:**

- Akacho, Pepe, febrero de 2009  
Bosco, Atamaín, mayo de 2008  
Dávalos, Alfonso, mayo de 2008  
Jimpikit, Marco, febrero de 2009  
Juank, María, mayo de 2008  
Morán, María, mayo de 2008  
Kunkúmas, Pedro, febrero de 2009  
Pinchu, Tello, noviembre de 2008  
Saant, Lauro, mayo de 2008

Este libro se terminó de  
imprimir en octubre de 2010  
en la imprenta RisperGraf C.A.  
Quito, Ecuador



## Transiciones y rupturas El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX

La idea contenida en el título del libro –transiciones y rupturas– sugiere una perspectiva de interpretación del cambio histórico en la segunda mitad del siglo XX ecuatoriano. El libro recoge investigaciones presentadas en uno de los talleres organizados por FLACSO-Ecuador con motivo del Bicentenario.

Las temáticas asumidas se caracterizan por su amplitud y diversidad. Problemas como la transformación del Estado, la formación de la ciudadanía y la nación, la emergencia de nuevos actores sociales, políticos y culturales, hasta la compleja problemática de los indígenas y la sociedad rural, son analizados desde varias perspectivas teóricas y disciplinarias.

El libro pone a prueba la capacidad de diálogo entre sociólogos, historiadores y politólogos, para ofrecer una perspectiva distinta de la trayectoria de Ecuador en la segunda mitad del siglo pasado. En el marco de ese diálogo interdisciplinario, cada artículo abre nuevas perspectivas de reflexión e investigación sobre el tema que aborda.

