

## **Aproximación a las políticas de planificación y desarrollo en Ecuador y sus fundamentos sociales desde Azuay (1930-1960).**

Approach to the planning and development policies in Ecuador and their social basis in Azuay (1930-1960)

**Juan Fernando Regalado**

Cátedra Abierta, Universidad de Cuenca

e-mail: [juanfregalado@gmail.com](mailto:juanfregalado@gmail.com)

### **Resumen**

La política de planificación y desarrollo es ocasión para comprender las conexiones que se establecen entre procesos más específicos de permanencias y cambios sociales, frente a condiciones históricas de un orden más profundo. Ciertos marcos institucionales, como el de la Planificación en la primera mitad del siglo XX, incluyeron dimensiones profundas de índole social y cultural que requieren ser aclaradas. Un acercamiento a los planes de Desarrollo posibilita comprender qué tipo de concreciones tuvo lo estatal; y, de qué modos el ámbito estatal fue producido a partir de las interrelaciones suscitadas en espacios específicos del país.

**Palabras Clave:** planificación, desarrollo, identidad social.

### **Abstract**

Planning and development policies are the means to understand the connections that are established among more specific processes of continuance and social changes, faced to deeper historical conditions. Some institutional frameworks, such as the Planning in the first half of the XX century, included deep social and cultural dimensions that require clarification. An approach to the developmental planning allows an understanding of the kind of realizations that the state reached, and the ways that the state sphere was produced from the interrelations of specific spaces in the country.

**Key words:** planning, development, social identity.

\*\*\*

Este ensayo está dirigido a abordar un momento histórico decisivo en los procesos contemporáneos de Ecuador (las décadas de enlace al interior del siglo XX), y suscitar ejes de reflexión sobre uno de los principales marcos de acción y ámbitos institucionales del país (los programas de desarrollo y planificación). Tiene su origen en una investigación que se halla en curso y que está dirigida, en primer lugar, a comprender las condiciones sociales en las cuales se han inscrito los programas de desarrollo implementados en la zona del austro ecuatoriano; y, en segundo lugar, a explicar el proceso de conformación de una estructura de identificación colectiva en la sierra sur.

El objeto de esta reflexión guarda relación con un interés personal y profesional por contribuir en una transformación de las condiciones sociales que han sustentado las relaciones de poder y las opciones desiguales afrontadas entre varias generaciones de ecuatorianos. Los planteamientos que se exponen a continuación, tienen la finalidad de otorgar un marco explicativo más amplio a las concreciones de los planes de desarrollo en el sur de Ecuador.

Uno de los principales hitos en la implementación de las políticas de planificación y desarrollo fue el establecimiento de un sistema internacional de medidas económicas orientado a garantizar un nuevo horizonte entre los bloques de ganadores y perdedores de la guerra mundial. A este marco internacional me referiré más adelante. Sin embargo, y en razón que la finalidad de este artículo es contribuir en la explicación de las políticas de planificación y desarrollo en su constitución histórica, considero que es imposible dimensionar sus implicaciones en Ecuador sin asumir la objetivación que el desarrollo presentó en espacios sociales específicos, y fuera de sus correlatos institucionales en la base de lo social.

Con esta consideración, el artículo pone especial atención en el amplio espacio colectivo del Azuay y fundamentalmente en dimensionar el sustento social que conllevó la implementación de una política de desarrollo nacional, el cual hoy en día ha pasado al anonimato.

## **Acumulado de política internacional**

Empiezo refiriéndome a la política ejercida internacionalmente. La creación de un sistema internacional en materia económica, acarreó diferenciadamente a las regiones del mundo. Los Andes y Ecuador no fueron excepción, aunque deben clarificarse sus implicaciones. Por un lado, las decisiones económicas ejercidas internacionalmente coincidieron con una casi nula implementación del Estado central en términos nacionales. El modelo de gobierno liberal ecuatoriano, y los fundamentos políticos que apoyaron las luchas en torno a 1895, fueron revertidos con el curso del siglo XX debido a la imposibilidad que los sectores con poder de decisión presentaron para lograr una mayor participación en la vida del sistema democrático. En otros casos, por una falta de interés en ello. Excepto algunos equipos de gobierno, hubo incapacidad política de pensar y actuar en términos nacionales. Buena parte de las acciones estatales fueron de la mano de iniciativas externas.

Por otro lado, la toma de decisión internacional suscitó marcos institucionales que han operado durante varios años, en el sentido de haber instaurado modelos de normas, horizontes de valores que orientaban la acción, y finalidades predeterminadas. No obstante, resulta importante evaluar los modos en que la definición de los parámetros en tales marcos institucionales estuvo confrontada por condicionamientos sociales locales y que, en materia de política pública, adquirió forma de un conflicto material y simbólico largamente producido en el curso del siglo XX.

El siglo fue inaugurado con plétora de iniciativas internacionales en las cuales Ecuador buscó presencia, careciendo de poder de decisión. Aún en el período del siglo XIX, hubo iniciativas decisivas como la Convención Americana sobre Comercio y Navegación (1848) que, entre otras, apuntaban a consolidar el progreso. La categoría de “progreso” acompañó todo el siglo XIX y queda por evaluar los contenidos y las concreciones que implicó en el país. Varios gobiernos ecuatorianos privilegiaron consensos internacionales antes que ganar en política nacional.

El siglo expresaba los efectos de una mayor vinculación mundial. Una fuente intensiva de política internacional fueron los estados norteamericanos y europeos. Uno de sus principales resultados fue instaurar de modo duradero la noción de desarrollo que se erigía frente a la constancia que viajeros,

delegados y funcionarios, desde hacía varios años habían hallado en ultramar y territorios especialmente del sur (Todorov 1991). La representación de aquella constancia fue producida por varios medios. El aforismo latino *respice polum* [mirad hacia el norte] fue una representación que acompañó a varias políticas de gobiernos de América Latina (*Nueva Historia de Colombia*, t. I: 152).

Luego de la confrontación con potencias europeas, y especialmente los acuerdos políticos logrados con Gran Bretaña, se negó la posibilidad de una expansión estadounidense hacia el norte. En ese contexto se generó, entre otros, el “mito de la gran frontera americana”. Uno de sus hitos fue el *Census Bureau* de 1890, con el cual se expresó oficialmente el final de “la frontera”, y reconociendo ya la ocupación amplia, en cierta medida permanente, del territorio estadounidense. En cambio, la expectativa se abrió hacia el sur. La ampliación de una frontera en el sur combinaba tanto un objetivo económico cuanto consideraciones de seguridad. En 1918 el Departamento de Comercio estadounidense fue explícito en visualizar “enormes oportunidades económicas” (Pike 1992, Fiol-Matta 2002 y Fein 1998) y se iniciaron diversas inversiones.

En la escala continental, incluso se llegó a planificar una carretera llamada *pan-americana* que se extendería desde Nueva York hasta Buenos Aires. Ese tipo de proyectos había tenido muy importantes antecedentes desde el siglo XIX. En 1873, William Gilpin produjo un influyente estudio llamado “La misión geográfica, social y política del pueblo de Norteamérica” (Philadelphia 1873).

Adentrado el siglo XX, la Secretaría de Agricultura constituyó otra fuente del llamado inter-americanismo.<sup>1</sup> Se trataba de delinear una nueva forma de hemisferio americano en términos de una ‘nueva conciencia’ y de una nueva cultura, trascendiendo ciertos “orígenes”, bien sean anglosajones o, bien, ibéricos. Ese fue el más fuerte contenido del mensaje de la Secretaría por captar aprobación de las élites de América Latina y en su proyecto de dar forma a nuevas economías en el desarrollo de la América del Sur. Aquél fue uno de los principales objetivos, y no tanto la búsqueda de una reconstrucción del nuevo orden, tras la derrota del fascismo en la guerra mundial.

---

<sup>1</sup> En 1940 uno de sus principales impulsores fue Henry Wallace (Pike 1992).

Según algunos estudios, hacia el año 1813 había ya una suerte de noción mística del destino hemisférico. Se trataba de salvaguardar el espíritu potencial de América. Hubo desdén acerca de las capacidades de los hijos del Nuevo Mundo español. Incluso, varios congresistas contemporáneos habían expresado en 1816 que «no es posible construir la libertad con españoles: es pedir peras al olmo» (Langley 70-73). Jefferson, en 1820, había expuesto su idea de “hemisferio occidental” basada en los intereses compartidos y en la convergencia de valores.<sup>2</sup> En 1823 fue definida la Doctrina Monroe. Luego, T. Roosevelt estructuró un argumento más elaborado de su visión hemisférica, que también sería compartida por W. Wilson. Roosevelt emprendió contactos con Sudamérica desde 1898, maravillándose de esa amplia frontera natural que podría llevar a juntar a los ‘mejores’ elementos de la sociedad. Así, Roosevelt se encargó de no confundir, por ejemplo, México, o a las repúblicas turbulentas del caribe, con las Repúblicas del cono sur (Spanier 7; Pike 203-204). Buena parte de estos significados fue interiorizada por miembros de las élites en Latinoamérica.

La doctrina Monroe, entre otros acápites, había asumido que los EE. UU. tenían el rol especial en el hemisferio como protector de los estados más débiles del sur (Langley 85). Luego, al iniciar el siglo XX, esa política fue extendida con el ‘corolario’ de Roosevelt, el cual sostenía el derecho de intervenir en América Latina para mantener el orden político (McWilliams y Piotrowski 25, 302). Desde los años 1920 ese corolario fue invocado y ejercido varias veces, hasta dar lugar a la cuestión de la “seguridad colectiva”. Incluso varios líderes reafirmaban la idea de una identidad política compartida por los pueblos del hemisferio occidental y bajo el supuesto de una «concepción común de los derechos humanos» (Langley 11).

Asociado a la noción de hemisferio se encontraba la confianza que se elaboró acerca de “levantar” a los pueblos de Latinoamérica o de “iniciarlos” en las vías de la civilización, especialmente entre sus “mejores” exponentes pues, los demás, habrían demostrado “poco entusiasmo”. Por su lado, Wilson había concebido el destino de América vinculado al nacimiento del empresario *yeoman*:<sup>3</sup> es decir, un propietario libre o la persona debajo de la clase media,

<sup>2</sup> Palabras de Jefferson [1820], Pike 1992: 162.

<sup>3</sup> Textualmente: un cierto tipo de labradores acomodados (Pike, 1992: 204, 209-11, y 260-61).

quien trabajaba su propia posesión de capital. Y ese destino de riqueza debía llevarse a cabo por todo el hemisferio. Aquél fue parte del contexto en la política del Buen vecino, que culminó a mediados de los años 1940.

El significado misional suponía describir una otredad en términos de un déficit perenne o de vacío, lo cual justificaba la intervención, por ejemplo, bajo ciertas prácticas de observación y misiones de exploración (Salvatore 76.), en donde se integraban aspectos valorativos sobre la naturaleza y la sociedad. Hubo un rango de sentido simbólico en torno a la existencia de una *naturaleza indómita* que quedaba por explorar y conquistar, pero que también formaba parte en la explicación de los comportamientos sociales en América Latina. Un segundo vértice tiene que ver con una suerte de incapacidad (ausencia y carencia) recurrente –si no perpetua– de las sociedades de América Latina. Y, finalmente, un tercer vértice referido a la poca virtud política de los pueblos y especialmente de sus gobernantes. A eso se han añadido otras afirmaciones, mencionadas por Langley, según las cuales «los líderes de América Latina, claro está, son notables para postularse como heraldos de la democracia, pero cuando acceden al poder gobiernan como torpes oportunistas» (9). Y no sólo aquello, sino que habría una «fe latinoamericana en la centralización del orden social y su resignación a una tradición política de fracasos» (14). Por el contrario, Norteamérica habría encarnado una predisposición al orden justo y a las oportunidades económicas, apoyados en principios categoriales tales como: «sé todo lo que puedas ser»; y «mereces más que tus padres» (85).

Todo esto se orienta a insistir en una ampliación del marco explicativo de política internacional, más allá de las llamadas guerras mundiales o la guerra fría. Se trata de salir de los enfoques centrados “en la estructura formal del sistema interamericano” y trabajar sobre “la idea de hemisferio occidental” que poco a poco se fue instituyendo en complemento a las políticas de desarrollo y planificación. En los primeros años del XX estaba en discusión el destino de la Liga de Naciones de América. Al mismo tiempo, sobre varios países se desplegó la Misión Kemmerer, uno de cuyos resultados en Ecuador fue el Banco Central en 1927 y un Banco Hipotecario.

El diseño de un plan económico internacional en el contexto de la Segunda Guerra Mundial fue conocido como plan o convenio Breton Woods, a partir de una reunión efectuada en 1944. Todo esto fue discutido en el Congreso

ecuatoriano al menos durante los tres años siguientes. Las islas Galápagos fueron otro eje de política económica internacional al menos entre 1930 y 1945, desde aspectos de transporte marítimo, hasta el interés por compra y arrendamiento de su territorio (Archivo de la Asamblea Nacional, Quito). Otros hitos fueron la inauguración del Banco Interamericano o Internacional de Reconstrucción y Fomento BIRF y el Fondo Monetario Internacional FMI. Con la creación del FMI, se definió un sistema de Naciones en torno a un sistema monetario internacional. Por su lado, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, pasó a ser llamado Banco Mundial. Posteriormente, la cooperación tuvo procedencia en una política mundial para resolver la cuestión de “territorios insuficientemente desarrollados”. En 1949 un discurso presidencial estadounidense de Harry S. Truman (20 de enero) dio lugar al llamado programa Punto IV, según el cual se conjugaban conocimientos técnicos, producción y paz. Durante varios años estuvo activa su oficina en Ecuador como apoyo al desarrollo económico.

En 1951 el gobierno firmó con EEUU el Acuerdo General para la Cooperación Técnica, que fue sustituido en 1962 por el “Acuerdo General para la ayuda económica y técnica y para propósitos afines entre el gobierno del Ecuador y el gobierno de los Estados Unidos de América”. En 1956 un Acuerdo de Prestación de Asistencia Técnica entre el Gobierno de Ecuador y las NNUU, OIT, FAO, UNESCO, OMS (miembros de la llamada Junta de Asistencia Técnica). En 1962 otro “Acuerdo General entre el gobierno de la República del Ecuador y la Unión Panamericana sobre asistencia técnica”. Ese mismo año fue establecido “Acuerdo con respecto al personal –masculino y femenino– de los Estados Unidos de América que voluntariamente servirá en el Cuerpo de Paz y que, atendiendo el pedido de su Gobierno, vivirá y trabajará por períodos de tiempo en el Ecuador” y “que prestaría sus servicios en programas de carácter socio-económico”. El Acuerdo implicó exoneración de impuestos y vigencia indefinida (*Memoria Histórica de los Tratados bilaterales*, 2009). En 1968 se firmó el Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento (Bogotá, febrero 1968), de acuerdo con los principios consagrados en el Tratado de Montevideo, Carta de Punta del Este, y Declaración de Bogotá, orientados a crear condiciones económicas más adecuadas para participar en el Mercado Común Latinoamericano y “procurar, a la mayor brevedad, la integración económica de sus países para acelerar el desarrollo económico y social de sus pueblos”.

En el eje agrario, Ecuador formó parte de la Convención sobre el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas firmada en la Unión Panamericana (Washington, el 15 de enero de 1944). El Instituto fue establecido como Organismo Especializado de la OEA. En 1949 en el país estaba en discusión el estatuto de la FAO y un Convenio Internacional de Trigo. El 27 de junio de 1966 el Instituto de Ciencias Agrícolas celebró un Acuerdo Básico y acreditó una Representación Oficial en Ecuador. En cooperación con el IERAC, fue establecido un Centro de Investigación y Enseñanza en Reforma Agraria y el cual establecía “un núcleo técnico del programa de cultivos alimenticios tropicales de la Zona Andina” y el Acuerdo Básico para que Ecuador reciba Asistencia del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (agosto 1969) (*Memoria Histórica Tratados bilaterales*, 2009).

Los efectos de una política internacional para el desarrollo fueron, en materia financiera, haber establecido los principales criterios en consideración al sistema internacional de naciones desplazando los requerimientos productivos nacionales y las cadenas de valor locales, y el establecimiento de una autonomía en su más preciso término (auto nomos ley propia) del sector financiero y la banca respecto a los demás sectores productivos.

En materia agraria, haber instaurado parámetros de producción en perspectiva de la industria, lo cual en los hechos llevó a una homogenización de cultivos y a la ampliación de la ganadería en detrimento de la alimentación agrícola. Los “territorios insuficientemente desarrollados”, definidos por CEPAL y la FAO entre 1950-53, fueron identificados en Ecuador como “formas de estructura agraria poco satisfactorias” y “regímenes de propiedad rural que impiden el desarrollo económico” (Cárdenas, 1954). En 1956 el gobierno de Ponce Enríquez solicitó un préstamo a la Administración de Cooperación Internacional ICA para colonización: «Con mirada de Estadista ha visto que no puede llevarse a cabo la colonización sin la asistencia del capital, sin la ayuda económica que permita combinar las fuerzas y recursos del Ecuador con la técnica y el dinero de los Estados Unidos de América» (Vega Toral 17). En ese eje también fue conformado el Plan Piloto. Otras implicaciones agrarias serán definidas más adelante.

En cuanto al sector industrial, este fue concebido como el eje del desarrollo y buena parte de la planificación lo aupó. La Ley de incentivos Tributarios para Azuay y Cañar, 1954, tuvo esa finalidad. La Ecuadorian Rubber Company ERCO fue establecida en 1955 y firmó contrato con el gobierno



el 29 febrero 1956 según Decreto N° 342. Luego se estableció la Ley de Fomento Industrial en 1957. A más de ello, las acciones internacionales se inscriben entre las medidas para contener la posibilidad de un estallido social y dieron lugar a políticas concretas desde la década de los años 1940. En 1952 hubo un plan bastante estructurado para paliar los fenómenos de la precaria condición de vida de la población<sup>4</sup> y específicamente por organizaciones internacionales que alrededor de 1956 había dado lugar a un plan sobre Azuay y Cañar. Se hallaba activa también la idea de auxilio de las provincias que no cuentan con recursos propios para superarlas.<sup>5</sup>

El establecimiento del primer Instituto de recuperación Económica estuvo influenciado por una política mundial para resolver la cuestión de “territorios insuficientemente desarrollados” (Cárdenas, 1954). En 1945 el Servicio cooperativo interamericano de Salud construyó una parte del hospital civil de Cuenca.<sup>6</sup> En 1958, en la primera formulación del CREA, fue identificada la participación internacional de los Servicios de Cooperación Internacional en calidad de delegados. Una parte de su financiamiento provino de la Cooperación, especialmente para vialidad en la Amazonía.<sup>7</sup> Respecto al Azuay, alrededor de 1960 el BID había ya preparado el documento “Plan de tres años”. En 1961 el Servicio Cooperativo Interamericano efectuó un minucioso balance de los servicios de salud en las provincias de Azuay y Cañar.

Buena parte de los programas de desarrollo y planificación fueron inducidos en contextos de política internacional. En Ecuador hay un predominio en considerar la reacción a la revolución cubana como parteaguas en materia de política internacional. Sugiero desplazar el contexto hacia los años 1910 o 1930, décadas en las cuales ya se hallaba en marcha una activa política exterior. Incluso, si se evalúan los principales términos en que se establece actualmente política exterior, pueden observarse categorías establecidas bastante tiempo atrás, algunas de origen decimonónico.

---

<sup>4</sup> Así, servicio de asistencia médico-social “especialmente en las zonas rurales”. R. O. 71, 24 noviembre de 1952.

<sup>5</sup> Como se manifestó en el Decreto Legislativo que estableció el Instituto de Recuperación, 7 noviembre 1958.

<sup>6</sup> En el antiguo Hospital San Vicente de Paúl (hoy la Dirección provincial de Salud).

<sup>7</sup> Artículo 11, Decreto Legislativo, 7 noviembre 1958.

Hubo un frente Austral de la cooperación internacional que definió buena parte del cauce económico y poblacional del Austro. Hasta hoy día, en sus pabellones médicos, el antiguo Hospital Civil de Cuenca lleva los nombres de líderes norteamericanos,<sup>8</sup> al mismo tiempo que decenas de ONGs operan sobre casi todo el territorio austral. Pero se trata de una parte. Lo internacional no fue todo. Hubo un acumulado de impulsos económicos estratégicos que se habían iniciado en varios espacios sociales internos y por instancias de decisión local. La larga trayectoria de iniciativas externas produjo un verdadero acumulado de política internacional, a la cual, en determinadas coyunturas como 1925-28 y 1961-62, se le otorgó un carácter público y re-direccionó en una planificación de índole endógena.

### **Los primeros planes de desarrollo: hacia el CREA**

El primer espacio colectivo en el cual se suscitaron políticas de planificación y desarrollo económico fueron las provincias de Azuay y Cañar. Aquí se implementaron tanto el Instituto de Recuperación Económica de las provincias Azuayas (1952-1958) cuanto el Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago CREA (1958-2009). Estas iniciativas de desarrollo implicaron una experiencia colectiva íntegra de más amplio origen.

Desde inicios de siglo se había venido implementando una valoración sobre el azuay como espacio social en sus dimensiones vastas sobre el área interandina al mismo tiempo que los enlaces con sectores en la Costa y la Amazonía. En esa medida, Azuay y Cañar, o las “provincias azuayas”, deben comprenderse de un modo íntegro, profundamente vinculante, entre al menos una centena de localidades presentes bajo diferenciado estatuto jurisdiccional. Sin embargo, se ha traslapado los fenómenos presentes en la ciudad con lo generado en la amplitud del espacio social regional y nacional. Es pertinente recordar la estructura poblacional expresada en decenas de pueblos comprendidos entre 500 y 1.000 habitantes y avanzar más allá de la idealización de lo urbano y atributos naturalizados en contraposición a lo rural campesino. Allí se encuentran los sustentos de la desigualdad en la organización del poder y la fuente de las irresoluciones políticas de largo

---

<sup>8</sup> (Actualmente la Dirección Provincial de Salud) sus pabellones médicos llevan los nombres: Washington, Lincoln, Roosevelt (10 de mayo de 1945).

plazo. No en sus fenómenos folklóricos del presente. Explicar la dinámica de la red de entidades socioeconómicas en niveles locales, abre aquellas afirmaciones enfocadas en la cobertura estatal central y en políticas de desarrollo centradas en indicadores cuantitativos preponderantes.

Así entendido, en el espacio azuayo, desde inicios de siglo se ejerció una vasta experiencia colectiva de formas de producción y generación de narrativas colectivas que derivó en un ejercicio deliberativo y organizativo de diverso tipo. Considerar más de un ángulo en la realidad política y económica posibilita comprender de mejor modo las fuentes en la desigualdad social. No se trata de diluir las relaciones de poder (Carrasco y Cordero, 1989). Se busca situarlas, lo mejor posible, en toda su causalidad social.

Azuay y Cañar fue el espacio social donde se generaron los primeros planes de desarrollo económico y se ejerció una política colectiva para afrontar componentes de una problemática social y económica que amenazaba las bases de subsistencia. No existe planificación sin deliberación, y las provincias de Azuay y Cañar han presentado una trayectoria de deliberación colectiva en varios espacios y marcos institucionales en su amplio sentido.

Entre otros componentes, aquí es importante señalar la tradición de ejercicio de escritura que produjo una biografía colectiva compartida en varios pliegues, al mismo tiempo que erigió linderos de pertenencia y exclusión. Un vasto ejercicio de escritura desplegado siempre en dos niveles: una auto-referencialidad (la comarca, lo comarcano) y, a la vez, hacia la constitución de un sentido simbólico sobre lo nacional. Allí contribuyeron: un sorprendente ejercicio periodístico y lo que en otro momento he denominado eclesiastés azuaya, en una movilización religiosa de la amplia diócesis de Cuenca y su implicación socio-espacial.<sup>9</sup>

A más de eso, considero que la política de desarrollo económico en el Austro estuvo enlazada al marco de consolidación del territorio nacional. Las colectividades del sur de Ecuador fueron la presencia nacional en la redefinición fronteriza internacional con Perú. La estructuración del referente de frontera sur arrastró a nuevos segmentos de ecuatorianos con

---

<sup>9</sup> Juan F. Regalado, “Contención social y eclesiastés azuaya”, 2011, en prensa.

implicaciones socioculturales sumamente complejas y poco analizadas.<sup>10</sup> El sentido y noción de frontera sur fue un ámbito en el cual varias generaciones fueron socializadas. Tal referente de frontera debe buena parte al curso del propio siglo XX. Períodos anteriores indican por el contrario una cercanía entre sectores populares del sur y norte ecuatoriano-peruano, allende la demarcación nacional. La redefinición fronteriza internacional de 1942, confrontó a las antiguas generaciones en una posición paradójica.

Como parte de una presencia nacional desde el Sur, en el transcurso del siglo XIX y el paso al XX, fue producido el contenido de oriente azuayo. El autor de la Monografía del Azuay, el capitán Luis Mora, definió las rutas al oriente azuayo como obra “eminente nacional” (Luis F. Mora, 1926: 190). En 1957 el artesano Sr. Vicente Rodas había esculpido el obelisco al Soldado Inmolado en la frontera, que se instaló en Machala (El Libro de Oro 126). En otro contexto, el Centro de Estudios Históricos y Geográficos de Cuenca desde 1916 había empezado a suscitar estudios sobre el sur de Ecuador y paulatinamente adoptó una alteridad respecto a Perú. Simultáneamente, líderes del partido Conservador en Azuay (Rafael María Arízaga, Honorato Vázquez, Alberto Muñoz Vernaza) habían trabajado ya en aspectos limítrofes a inicios de siglo.<sup>11</sup>

Un hecho bastante silenciado es la movilización social azuaya-cañareja con motivo de la guerra fronteriza con Perú. En las provincias del sur de Ecuador fueron conformados importantes contingentes de población joven que se enroló en las tropas enfrentadas entre 1941 y 1942. Al mismo tiempo, en estas provincias hubo inversión de fuerza de trabajo en la movilización de contingentes por trochas y caminos de herradura hacia los pequeños destacamentos que se sostuvieron en áreas del Oriente ecuatoriano y de la Costa sur.

En varios estudios se ha insistido en la necesidad de enfocar a las periferias en la construcción de la nación. La perspectiva de este artículo en cambio es asumir los espacios locales con su complejidad específica y en sus mutuas definiciones con el espacio nacional y el Estado. La zona de Azuay y Cañar

---

<sup>10</sup> Un avance en ese estudio es el trabajo de Ernesto Salazar (1989).

<sup>11</sup> En 1948 la viuda de Honorato Vázquez recibió una pensión «en consideración de servicios relevantes a la patria, infatigable defensor de sus derechos territoriales» (R. O. N° 87, 16 diciembre 1948).

han sido constitutivos en la formación del estado nacional ecuatoriano; no su periferia ni uno de sus márgenes. Tampoco ha sido reflejo de una instancia central predeterminada. Desde otro vértice, el establecimiento de lo nacional desde el sur implicó la consolidación de posiciones sociales de privilegio y la definición de un espacio social desigual en la organización de los recursos productivos y sus beneficios. La exclusión social entre varias generaciones de las familias del sur ha sido el principal componente de la violencia de Estado. Las principales condiciones de una injusticia social estructural se establecieron en términos silenciosos, pausados, amasados en décadas. Se hace necesario precisar lo mejor posible tanto el modelo de desarrollo económico y planificación, cuanto las condiciones sociales íntegras que lo impulsaron, lo modificaron o lo beneficiaron.

La política de desarrollo en Ecuador y en el Sur presentó un proceso de constitución social e histórica. He sugerido que en esa política convergieron: la base de importantes marcos institucionales previos, una voluntad colectiva y movilización de recursos locales. Por otra parte, en referencia a una política inducida internacionalmente. Ambas dimensiones han sido constitutivas del modelo de desarrollo en Ecuador y la planificación.

Lo importante es el esfuerzo por precisar qué instancias fueron aquellas donde se decidían las acciones nacionales. Además, recordar que fueron tanto instancias gubernativas cuanto iniciativas de sectores locales entre los cuales se encuentran los ámbitos de representación política regional. Hubo una producción de lo estatal desde espacios locales. Así, se recuerdan los momentos de creación del Banco de Fomento Provinciales, el Consejo Nacional de Economía, Instituto de Previsión Social, Ministerio de Fomento; y marcos directamente vinculados como la Junta Nacional de Planificación y organismos de desarrollo regional. Piénsese que varias instituciones tuvieron varios años de acción e incidencia. Se trata acciones locales específicas que también definieron al estado y a lo estatal.

Hágase memoria también, por ejemplo, sobre las implicaciones sociales que tuvo el modelo exportador en la Costa. Ya no me refiero únicamente al cacao, sino a los cultivos de arroz, plátano. En torno al boom exportador de banano se sabe que pudieron haberse movilizado alrededor de 90 000 personas y se estructuró una categoría de medianos productores (Larrea, 1985). Igual envergadura de implicación social se encuentra en la infraestructura

petrolera. No me refiero a la Amazonía, por ahora, sino a dos casos poco dimensionados como la explotación en Ancón, Santa Elena, y la construcción de la refinería en Esmeraldas. Igual interrogante me planteo respecto a la mentada producción toquillera que habría caracterizado al Austro.

Resulta difícil asumir la imagen de un Estado modelado *a priori* y ajeno a los condicionamientos de lo social y sus contradicciones. En igual dirección, es limitado definir la dinámica del universo social extraño a la conformación de marcos de institucionalidad básica, entre los cuales se han incorporado a iniciativas de índole estatal. Con estas consideraciones, me he acercado a definir un ámbito de lo estatal como espacio impregnado de rostros de lo social y determinado por los principales espacios de interrelación social-nacional y localmente definidos (Guillén, 1993). Recuérdese en Ecuador la trayectoria del funcionario medio en las instancias gubernativas en el curso del siglo XX. Recuérdense las valoraciones y símbolos estructurados en torno a la función pública del Estado. Ambos componentes (la extracción social; la simbolización acerca de lo estatal) han tenido un largo proceso de constitución y provienen con factores múltiples.

Los espacios básicos de interrelación se refieren a ámbitos colectivos en los cuales la persona y el grupo establece las principales condiciones de vida y seguridad material, al mismo tiempo que los más duraderos referentes simbólicos. Desde mi punto de vista, esto resulta oportuno para explicar procesos de subjetivación en el orden de lo personal y lo colectivo, como también es relevante para comprender los principales marcos de acción institucional. En Ecuador, los ámbitos del universo social y lo estatal han tenido incidencia en tales espacios de interrelación básica, sea por su acción directa, por logros y beneficios diferenciados, o sea por sus ausencias y desplazamientos.

Las políticas de desarrollo y planificación en Ecuador se inscriben en tales condiciones sociales históricamente conformadas. Con estas consideraciones, y sobre el marco temporal sugerido, es posible proponer considerar los planes de desarrollo en cuatro dimensiones: formando parte de condiciones internacionales; resultado de un acumulado social nacional-local; como constitutivos del ámbito estatal; como ámbitos de institucionalización en la base social y en instancias de decisión.

He mencionado que la investigación que estoy efectuando aspira a caracterizar tales programas o planes en cuanto son concreciones de un ejercicio de institucionalización. No se habla de instituciones en general. Busco problematizar reflexivamente sobre el carácter institucional de la planificación y las políticas de desarrollo. La institucionalidad organiza la experiencia y moviliza el conjunto íntegro de recursos colectivos. Sin embargo, tal materialidad no adquiere pertenencia ni incidencia efectiva sino se halla sujeta a una práctica de significación y simbolización permanente en varios niveles de la realidad social. El ámbito de la familia (en cuanto hogar y unidad doméstica), los sistemas de escolarización (en cuanto esfera de socialización y horizonte de proyección laboral), los ámbitos de pertenencia y adscripción, relativamente permanentes (grupos, asociaciones, jornadas laborales, etc.), son niveles básicos de generación de tal institucionalidad.

Es por ello que se puede visualizar cómo ciertos marcos institucionales de la Planificación, en el período 1940-1970, incluyeron dimensiones profundas de índole social y cultural. La política de planificación y desarrollo es ocasión para comprender las conexiones que se establecen entre procesos más específicos de permanencias y cambios sociales, frente a condiciones históricas de un orden más amplio. Con estas consideraciones, se puede concluir que la planificación y el “desarrollo” es una unidad de análisis. No existe en abstracto ni resulta predeterminado. Tal unidad de análisis posibilita acercamiento a las experiencias generadas por diversos sectores sociales posicionados desigualmente y como parte de un proceso de identificación colectiva.

Así, el estudio apunta hacia la relación entre Desarrollo-Planificación y un proceso de identificación colectiva. Esto no alude a aspectos meramente discursivos como campos autónomos (Wolf, 2000). Los ejercicios de poder se sustentan en un trabajo de producción de significados vinculados a instituir posiciones en los espacios sociales. No se trata pues de la existencia de discursos como un simple acto de habla, sino de una producción simbólica autorizada sobre el desarrollo y la planificación, y en condiciones sociales que posibilitan ese lenguaje autorizado. Por esa razón ha cobrado relevancia los modos con los cuales se han instituido lenguajes que refieren a una entidad colectiva, o –si se prefiere– que producen un tipo de biografía colectiva, en referencia a planes de desarrollo.

En el caso de la sierra sur, los recursos fiscales (concreción de “lo Estatal”) tuvieron ocasión de ser canalizados sobre un acumulado local de iniciativas económicas y una movilización colectiva. Individuos y grupos se responsabilizaron (se “apersonaron”) en llevar a cabo obras de infraestructura. Las vías de comunicación e iniciativas educativas fueron impulsadas con recursos fiscales e iniciativa local. Aunque los montos no pudieron ser de gran escala, en cambio formaron la concreción del ámbito estatal y de la generación de políticas estatales a partir de acciones sociales específicas. Por ello hubo un ámbito estatal sostenido y suscitado desde el sur. Considero que en ese momento la presencia de un poder estatal estuvo sostenida en varios espacios y marcos institucionales de acción concreta sobre el territorio nacional. Cómo entender, si no, la acción en ámbitos institucionales –como el antiguo Instituto de Recuperación o el CREA– vinculados a un número aproximado de cuatrocientos mil habitantes (el 9-11% del país) entre los años 1940-1970.

Los planes del antiguo Instituto de Recuperación Económica, y posteriormente del CREA, son indicadores de ello. No puedo detenerme en eso. Cabe indicar que un componente fundamental en la actividad del CREA fue abrir enlaces orientales en el Austro. Aquél ha sido uno de los hechos más notables en la historia social del país en conjunto. Se olvida la silenciosa ocupación amazónica y sus profundos orígenes en aspectos irresueltos de la sierra. En ese marco temporal, la fundación del CREA expresó un “natural” interés sobre espacios orientales.

El CREA presentó el semblante estatal de una política de colonización. Su infraestructura económica básica y de largo alcance la impulsó el CREA. Entre sus primeras finalidades se hallaba “estructurar y complementar la economía de la región con la explotación de los extensos territorios de Morona Santiago, ligados íntimamente a los de Azuay y Cañar por su configuración geográfica”.<sup>12</sup> Adicionalmente, el CREA obtuvo un nivel de acción básico de rectoría, incluso sobre entidades provenientes directamente del gobierno central como el aparato ministerial. Tuvo la función de “supervigilancia de las obras encargadas a entidades Nacionales, Provinciales o Cantonales”, “coordinando los servicios de los Organismos nacionales e internacionales que operen en la zona”, “evitando duplicidad”. El CREA tuvo un “papel de coordinador”. Esta atribución continuó ratificada hasta 1976. Encomendó a los Consejos Provinciales, Concejos Municipales, u otros organismos regionales, la realización de obras. Tuvo atribuciones para contratar préstamos y emitir bonos.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> R. O. 698, 23 diciembre 1958.

<sup>13</sup> Artículos 3, 5 y 17, Decreto Legislativo, 7 noviembre 1958.



El marco institucional CREA apeló a casi todos los componentes del sentido común azuayo y cañareño estatuido desde las décadas anteriores. Sentido común referido al acuerdo generalizado sobre un origen natural de la crisis austral, y que en el CREA tuvo desarrollo específico sobre la infraestructura que su actividad llegaba a implementar y solucionar. En forma convergente fue ocasión para ampliar el ámbito de lo público (que desde mi perspectiva fue una característica de lo estatal en ese período) y que consiste en la suspensión del exclusivo interés particular a favor de un otro en común.

En el universo de acción del CREA hubo ocasión para un ejercicio de deliberación, interpelación colectiva, reconocimiento desde la colectividad; incluso fue ámbito que consiguió perpetuar la visita diaria de agricultores hacia sus oficinas y reforzó la idea de honradez entre los sectores populares “servidos” por sus funcionarios. Adicionalmente, con su accionar se conformó un nuevo frente profesional y un “funcionario” que en cierta medida condensó a más de una dimensión de pertenencia colectiva.

La línea de conflicto del marco institucional se desarrolló en la lucha por los recursos sociales en juego, a la vez que en su inserción en el universo de los antiguos espacios de adscripción colectiva; e incluso en la necesidad de representación social y de reconocimiento colectivo (los llamados “órganos de publicidad”).<sup>14</sup> Entre 1967 y 68 se habían grabado alrededor de 500 programas radiales además de los anuncios en prensa escrita.

El establecimiento del antiguo Instituto de Recuperación (1952) y luego el CREA (1958) no estuvo libre de confrontación, pero suscitó un nuevo horizonte político. Si los aspectos económicos en profundidad movilizan un conjunto de interrelaciones sociales, los planes de desarrollo y la planificación deben ser entendidos en realidad como un eje básico de vínculo social, antes que movilización de fuerzas mecánicas naturales. Es por ello que la situación económica en ese momento histórico puede ser definida también en el plano de voluntad política, simultáneamente a condiciones extendidas de precariedad de trabajo.

La desaparición del CREA en 2009 bajo la modalidad de “desmontaje” y el borrado de un plumazo que se ejerció sobre aquel acumulado de trabajo colectivo local, ha sido un error que termina otorgando razón a las medidas previas implementadas por varios gobiernos a inicios de los años 1990.

---

<sup>14</sup> CREA, Oficio N. 787-A, Cuenca 29 de agosto de 1959.

### **Consideración final**

Al igual que la categoría decimonónica de progreso, el fomento, el desarrollo, la planeación, la planificación, tuvieron dimensiones de verdaderas entidades operativas en una dimensión material a la vez que simbólica del vínculo social entre varias generaciones de ecuatorianos. El acumulado de iniciativa internacional desde inicios de siglo contribuyó a definir la dicotomía desarrollo y subdesarrollo, mientras el desarrollo nacional fue circunscrito a un crecimiento económico. Aún con sus diversos rostros, el desarrollo fue concebido a partir de una pauta pre-determinada.

En este ensayo he sugerido una dimensión fundamental que alude al proceso de subjetivación (personas y colectivos) que se establece de modo convergente a los planes de desarrollo económico. O, acerca de qué clase de sujetos (personas y colectivos) se estructuran entre las políticas de Planificación y a partir de los Programas de desarrollo. Finalmente, el conjunto de consideraciones anotadas espero que puedan aportar en dos ejes de trabajo: ¿cómo es posible ejercer políticas de desarrollo económico sin una dimensión temporal sobre los espacios básicos de interrelación social? y ¿cómo es posible suscitar acciones de planificación centradas en los fenómenos presentes de la economía?

Es paradójico que se haya erigido la misma idea de planificación, eludiendo la dimensión temporal respecto a las condiciones sociales que la sustentan y respecto a sus ámbitos institucionales de interrelación establecidos en la base de lo social.

**Fuentes de consulta:**

- Cárdenas, José C. *Reforma Agraria y Desarrollo Económico en el Ecuador*. Sobretiro de El Trimestre Económico, vol. XXI, N.º 3, julio-septiembre de 1954, México D. F.: s/e, 1954.
- Carrasco V., Adrián, y Claudio Cordero E. “Testimonio de la transición de una sociedad patriarcal a la sociedad burguesa en Cuenca: ‘La Escoba’” en Kingman G., Eduardo (coord.), *Las ciudades en la historia*. Quito: Ciudad, 1989: 423-456.
- El Libro de Oro. Edición conmemorativa del IV Centenario de la fundación española de Cuenca del Ecuador*. Cuenca: s/e, 1957.
- Fein, Seth, “Everyday Forms of Transnational Collaboration: U. S. Film Propaganda in Cold War Mexico” in *Close Encounters of Empire. Writing the Cultural History of U. S.-Latin American Relations*. Duke University Press: Durham and London, 1998: 400-450.
- Fiol-Matta, Licia. *A Queer Mother for the Nation*. Minneapolis: Univ. of Minnesota Press, 2002.
- Guillén García, Alejandro. “Población y desarrollo en la región Centro Sur Andina” en *Los retos del Austro*. Cuenca: IDIS, ILDIS, CREA, 1993: 85-111.
- Langley, Lester D. *América y las Américas. Los estados Unidos en el Hemisferio occidental*. Buenos Aires: Ed. Devenir, 1993 [University of Georgia Press, 1989].
- Larrea, Carlos (ed). *El banano en el Ecuador. Transnacionales, modernización y subdesarrollo*. Quito: Corporación Editora Nacional, FLACSO, 1987.
- McWilliams, Wayne C. and Harry Piotrowski. *The World since 1945. A History of International Relations*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1997.
- Pike, Fredrick B. *The United States and Latin America. Myths and Stereotypes of Civilization and Nature*. Austin: University of Texas Press, 1992.
- Salazar, Ernesto. *Pioneros de la selva. Los colonos del proyecto Upano-Palora*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1989.
- Salvatore, Ricardo D. “The Enterprise of Knowledge: Representational Machines of Informal Empire” in *Close Encounters of Empire. Writing the Cultural History of U. S.-Latin American Relations*. Duke University Press: Durham and London, 1998: 69-104.

- Spanier, John. *American Foreign Policy since World War II*. Washington D. C.: Congressional Quarterly Inc., 1992.
- Todorov, Tzvetan. *Nosotros y los Otros. Reflexión sobre la diversidad humana*. México D. F.: Ed. Siglo XXI, 1991.
- Vega Toral, Tomás. *Algunas consideraciones sobre nuestro Oriente Amazónico y Monografía del cantón Gualaquiza*. Cuenca: Talleres de la Editorial Don Bosco, 1958.
- Wolf, Eric, *Envisioning Power. Ideologies of Dominance and Crises*. Berkley: University of California Press, 2000.