

Las políticas de desarrollo regional en Ecuador

Ronny Correa Quezada¹

Fecha de recepción:
11 de agosto, 2016

Fecha de aprobación:
19 de octubre, 2016

Resumen

La perspectiva regional del desarrollo económico ha estado presente bajo distintas modalidades y alcances en los países de América Latina. En el presente trabajo se lleva a cabo un examen de Ecuador, país que bajo sus propias condiciones históricas, económicas y políticas planteó formas específicas en el diseño e instrumentación de su política regional. Se trata de ubicar las etapas y alcances que tuvo la política pública en el contexto de los modelos de desarrollo económico adoptados, considerando estrategias e instrumentos que el Estado planteó para afrontar las problemáticas regionales y territoriales del desarrollo económico.

Palabras clave: América Latina, desarrollo regional, política de desarrollo, economía regional.

Abstract

The regional economic development perspective has been present in various forms and scopes in Latin America. This article proposes the analysis of Ecuador, a country with very particular historical, economic and political conditions that constructed very specific ways for the process of designing and implementing regional policy. The goal is to identify and scope that public policy had in the context of adopted economic development models considering the strategies and approaches that the government used to address regional problems and territorial economic development.

Keywords: Latin America, Regional development, development policy, regional economy.

¹Docente Investigador del Departamento de Economía de la Universidad Técnica Particular de Loja. rfcorrae@utpl.edu.ec

Introducción

Desde mediados de la década de los cuarenta del siglo XX, la mayoría de los países de América Latina han implementado distintas modalidades de política pública para revertir las desigualdades territoriales. Estas iniciativas de intervención del Estado han transitado por varios derroteros y etapas en función del modelo de desarrollo económico. En este sentido, se propusieron distintas formas de inserción de las regiones en los mercados domésticos e internacionales; se amplió la dotación de infraestructura; se impulsaron procesos localizados de inversión industrial; se crearon incentivos en distintas modalidades para orientar sectores productivos y procesos de ocupación del territorio, entre otros (Gasca y Correa, 2016).

La descentralización de recursos financieros y de las decisiones políticas a través de la asignación o devolución de capacidades a los actores regionales/locales (gobiernos provinciales y municipales), también han sido considerados en las agendas de desarrollo de varios países que han padecido las desigualdades del ingreso generados por procesos de concentración económica en determinados territorios y el excesivo control de los recursos y de las decisiones ejercida por los gobiernos centrales.

Aunque las políticas públicas en América Latina han tratado responder a problemas como los señalados, los resultados son heterogéneos y presentan distintos alcances, pues mientras unos países han consolidado el andamiaje institucional en esta materia; en otros el enfoque presenta discontinuidades y escasos progresos. Así, en tanto que la mayoría los proyectos de desarrollo de los países latinoamericanos plantean esquemas para incentivar regiones y atacar los desequilibrios sociales y económicos por distintas vías, otros se han

preocupado más por impulsar mecanismos de descentralización política y fiscal; mientras que en ciertos casos, el interés se ha focalizado en el mercado global de *commodities* o de ciertas manufacturas como catalizador de sus regiones.

En el presente trabajo se realiza un examen de las modalidades y los alcances de las políticas regionales en Ecuador, país que bajo sus propias condiciones históricas, económicas y políticas, ha planteado por más de medio siglo rutas específicas de política pública para atender los problemas espaciales del desarrollo económico.

Para cumplir con este propósito, el trabajo se ha dividido en cuatro partes. En la primera se presenta un marco de referencia sobre la evolución y orientaciones que tuvieron las políticas de corte regional en América Latina. En la segunda sección, se analizan los antecedentes de las políticas regionales en Ecuador durante la fase de sustitución de importaciones cuyo rasgo principal fue una amplia intervención estatal para favorecer esquemas dirigidos de crecimiento económico regional. Mientras que en la tercera parte, se hace referencia a los cambios registrados en la política regional a partir de la implantación del modelo neoliberal; y se enfatiza en el alcance que han tenido las políticas públicas en la última década. Finalmente, en la última sección, se consideran algunas de las conclusiones en términos de las continuidades, cambios y retos que tiene la política de desarrollo regional de acuerdo a la experiencia analizada.

Las políticas regionales en América Latina

Desde finales del siglo XIX y las primeras décadas del XX, diversos países de América Latina atravesaron por un proceso difícil para

organizar sus economías. A las secuelas de la larga etapa colonial, se sumaron diversos conflictos internos que requerían superarse para consolidar naciones independientes con Estados funcionales y economías estables. En este contexto, el desarrollo de la economía capitalista latinoamericana fue un proceso prolongado y se caracterizó, entre otros aspectos, por una relación de subordinación a los países que se habían vuelto hegemónicos en la economía mundial.

La mayoría de los países latinoamericanos entraron en una senda de crecimiento económico al asumir funciones de proveedores de materias primas, alimentos y recursos energéticos para el mercado mundial. Esta fase en que se configuró el modelo primario-exportador, se le apostó al ingreso de divisas para financiar el crecimiento vía las exportaciones obtenidas en sectores como la minería, la extracción de hidrocarburos, la producción de alimentos agrícolas y ganaderos, los recursos forestales, entre otros. Así, en las primeras décadas del siglo XX la mayoría de los países se habían especializado en alguna o algunas materias primas exportables, lo que configuró un proceso espacial de división del trabajo en el subcontinente (Gasca y Correa, 2016).

El modelo primario-exportador resultó una forma de inserción de América Latina en el mercado internacional que, además de contribuir a reproducir un patrón de acumulación desigual, generó distintos niveles de especialización e impulso temporal de las regiones internas que se dedicaron a la producción de determinados productos exportables. Aunque este modelo vuelve a resurgir recientemente debido a los procesos de reprimarización de la economía de varios países latinoamericanos, resulta necesario subrayar las limitaciones y desventajas que planteó el esquema en Latinoamérica en su fase original, debido al

deterioro de los términos de intercambio; la vulnerabilidad macroeconómica en función del ciclo de los precios de los productos exportables y la escasa articulación de la economía interna debido a la formación de enclaves productivos (Iturralde y Francke, 2013).

El periodo de la Segunda Guerra Mundial y los años posteriores de la posguerra, representaron una coyuntura para Latinoamérica que permitió reorientar su crecimiento. La adopción e implementación de políticas de industrialización se situaron como motor de la economía y de articulación de los mercados internos, lo cual sumado al fortalecimiento de los aparatos estatales, representaron dos hechos que reconfiguraron las economías nacionales y subnacionales.

El modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), además de situarse como un nuevo régimen de acumulación, facilitó la consolidación de los estados nacionales en la medida que el periodo de auge favoreció mayor estabilidad, dinamismo y una alta captación de recursos por parte del Estado. Ello permitió generar procesos redistributivos del ingreso a través de la construcción de infraestructura económica y social. No obstante lo anterior, desde la perspectiva espacial, el modelo derivó en una serie de sesgos, en tanto que los procesos localizados y selectivos de inversión, despliegue de infraestructura e incentivos, vinculados principalmente al sector manufacturero, repercutieron en una mayor concentración del empleo y el ingreso en las ciudades. De esta manera, las aglomeraciones urbanas de la industria y la infraestructura generaron efectos acumulativos en determinados núcleos de crecimiento económico y demográfico.

La conformación de economías nacionales que giraban alrededor de uno o dos centros

económicos es uno de los principales rasgos derivado del proceso de ISI que persiste hasta la actualidad en la mayoría de los países latinoamericanos, lo cual ha sido uno de los elementos causales de las desigualdades interregionales, tal y como lo han documentado los trabajos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2009), así como también las investigaciones de Coraggio (1994), Cuervo (2003), Boisier (2006) y Mattar y Riffo (2013).

El efecto centralizador derivado del modelo de ISI y los procesos de polarización regional seguramente no fueron deliberados ni previstos, en la medida que los enfoques sectoriales detonaron procesos de crecimiento que no atendían a una lógica espacial explícita. Así, durante varias décadas el proceso de concentración económica y de las desigualdades espaciales al interior de los países, parecía un hecho inercial pero que no se podía soslayar. Fue hasta la década de los setenta que varios países reaccionaron ante esta situación mediante diversas políticas públicas y estrategias gubernamentales. De acuerdo a Stöhr (1975), las políticas de corte regional implementadas en varios países latinoamericanos en la década de los setenta tenían cinco orientaciones: las de descentralización política; las de impulso a nuevas ciudades y *polos de desarrollo*; las de atención a zonas deprimidas; las de colonización para el aprovechamiento de recursos naturales; y las de carácter fronterizo.

Las modalidades anteriores de política pública se expresaron en distintas iniciativas, planes, programas y estrategias como lo sugiere Cuadrado-Roura (1995) y Capello (2006), a raíz de estudiar el vínculo entre teoría y acción de las políticas públicas regionales por un período de

cinco décadas. De esta manera la política regional requirió la creación de marcos institucionales *ad hoc* para armar el diseño instrumental y fortalecer la capacidad del Estado y los gobiernos a través de ejercicios que requerían un despliegue de recursos y nuevos esquemas de concertación entre los niveles centrales y los subnacionales, a fin de generar distintas sinergias y hacer operativas las distintas fórmulas para afrontar el problema de la concentración económica y las desigualdades interregionales.

Debido a lo anterior, las políticas regionales en América Latina tuvieron uno de sus mayores auges durante la década de los setenta, no solo por el gran despliegue de las iniciativas de política pública y la creación de organismos, sino también por el desarrollo de mejores capacidades técnicas de gestión y planeación territorial a través de la formación de expertos, donde la CEPAL, mediante el Instituto de Planificación Económica y Social, jugaría un papel relevante, tal y como se documentó recientemente por Riffo (2013).

Durante la década de los ochenta y parte de los noventa, varios países registraron crisis financieras, económicas y coyunturas políticas difíciles que inhibieron el desempeño del Estado y comprometieron el futuro de las políticas regionales. El problema de la desigualdad regional en los países latinoamericanos siguió siendo un renglón pendiente que se agudizó bajo el modelo neoliberal en la medida que en varios países se exacerbaron los niveles de pobreza y desigualdad tanto social como regional. Por otra parte, bajo el contexto de creciente globalización económica, los estados tuvieron que replantear esquemas de intervención adaptados a entornos de exacerbada competencia y mayor participación de agentes privados.

Bajo este contexto, varios países latinoamericanos transitaron de las tradicionales *políticas regionales*, que se focalizaban en el tema de la concentración y las desigualdades espaciales, hacia las *políticas de desarrollo regional* (Cuadrado-Roura y Aroca, 2013), que planteaban propósitos e instrumentos para entornos económicos más complejos. Ello incluyó aspectos como: la movilización de recursos endógenos de los territorios; la ampliación de infraestructura física de las regiones como base de la creación de nuevos mercados y la competitividad; la eficiencia del Estado a través de reformas orientadas a mejorar los sistemas de planeación y gestión territorial; el rediseño de marcos institucionales y la creación de nuevos organismos encargados de la política regional; así como la mayor descentralización política y fiscal, a fin dotar de capacidades de decisión a los gobiernos subnacionales y de abrir espacios de participación política y financiera para los actores locales. En la figura 1 se presenta

un esquema con una línea de tiempo que permite visualizar el contexto internacional, bajo el cual se implementaron los modelos de desarrollo y las políticas regionales en América Latina desde la década de los años veinte.

Gasca y Gorrea (2016) con referencia a los modelos de desarrollo en América Latina, señalan los siguientes hechos estilizados:

- Los modelos de desarrollo instituidos respondieron, y estuvieron subordinados, al mercado internacional y a las diversas formas de expansión del capitalismo; esto como parte del sistema de dependencia de esta región con respecto a los países que conservan la hegemonía mundial;
- En sentido histórico las desigualdades regionales en América Latina empiezan a acentuarse a partir y como consecuencia directa del modo de producción capitalista (Acedo, 1969);

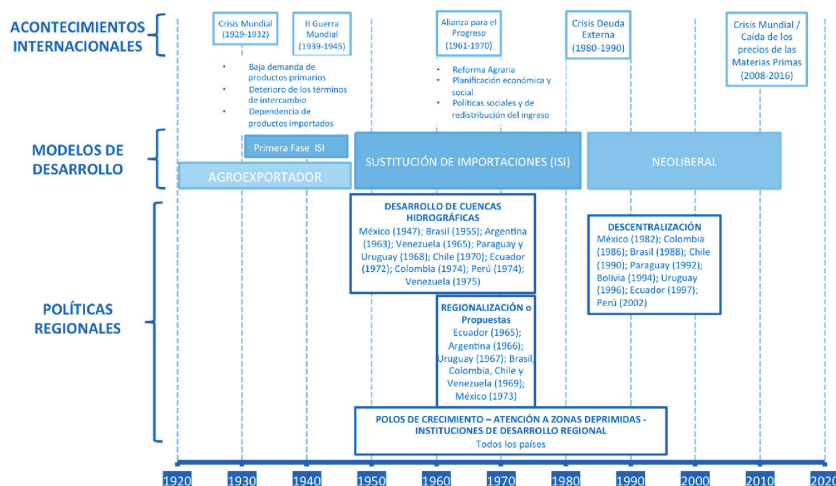


Figura 1. Línea de tiempo: contexto internacional, modelos de desarrollo y políticas regionales en América Latina. Adaptado en base a Stöhr (1975); Boisier, Cepeda, Hilhorst, Riffka, y Uribe-Echevarría (1981); Coraggio, Sabaté, y Colman (1989); Gasca y Correa (2016).

- c. La política económica y las estrategias de los modelos de desarrollo basados en la apertura internacional tuvieron significativos resultados de comercio exterior; sin embargo también han ocasionado una notoria polarización y concentración del ingreso, así como disparidades y desequilibrios económicos, sociales y urbanos;
- d. Las políticas sectoriales y los objetivos nacionales no se han articulado tampoco compatibilizado con las necesidades y condiciones de los espacios sub-nacionales;
- e. Los lineamientos de política y de instrumentos para el desarrollo regional se realizaron bajo una subordinación supranacional de programas internacionales; y,
- f. Las políticas regionales implementadas no han resuelto de manera significativa las disparidades e inequidades territoriales.

Las políticas regionales en Ecuador

En el caso del Ecuador, las políticas regionales presentan una lógica similar a la que ocurrió en América Latina en esta fase, aunque con temporalidades distintas debido al rezago que tuvo la reforma agraria y la prolongación y superposición del modelo primario-exportador, por lo que el proceso de ISI fue más tardío (ver figura 2). Al mismo tiempo, el crecimiento económico experimentó mayores discontinuidades a causa de las coyunturas de inestabilidad política ocasionadas por golpes de estado civiles y la irrupción de dictaduras militares.

El rol del Estado ecuatoriano es fundamentalmente a inicios de los cincuenta, como promotor del desarrollo económico, se focalizó en la construcción de la infraestructura vial y portuaria, que junto a las normativas y leyes formuladas, tuvieron el objetivo de expandir las agro-exportaciones; a nivel regional se establecen organismos cuyas competencias se limitaban en torno

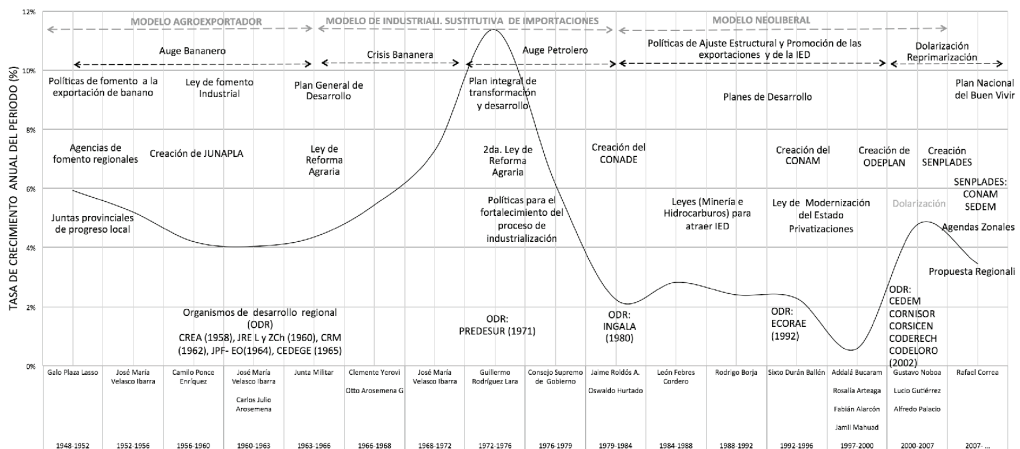


Figura 2. Modelos y etapas de desarrollo, políticas regionales, organismos de desarrollo, crecimiento de la economía en Ecuador (1948-2010). Adaptado en base a los Planes de Desarrollo Económico y Social del Ecuador entre los que destacamos Plan de Gobierno (2000-2003); Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010).

a necesidades sociales; para mediados de los cincuenta con la creación de la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) se coloca a la Planificación como proceso central de accionar en el Ecuador. En este período se destacan propuestas de política orientadas a la mejora de las condiciones socio-económicas de provincias Centrales y del Austro; mientras que la Ley de Fomento Industrial del año 1957, marcó la pauta del inicio del proceso tardío de industrialización.

En la administración presidencial de Galo Plaza (1948-1952) se priorizó un modelo de crecimiento basado en el cultivo y exportación de productos primarios y la modernización del sector agrícola (Salvador, 2010). Para ello, por la vía de decretos (Leyes de emergencia económica), el gobierno reformó la Ley de Fomento y la Ley de Bancos del Sistema de Crédito de Fomento y la Ley de Bancos del Sistema de Crédito de Fomento. Se creó el Banco de Fomento, el cual, contó en su directorio con vocales de las Cámaras de Industria y Agricultura del país.

Por la misma vía (decretos) Montúfar afirma que:

“Plaza estableció a nivel local las llamadas Juntas Provinciales de Progreso Local, las cuales asumieron la misión de identificar las necesidades provinciales, y presentar proyectos de desarrollo en diversos sectores como vialidad, obras públicas y educación. En conjunto, Galo Plaza cambió la percepción de las élites respecto al papel del Estado en las tareas de promoción del desarrollo económico (p. 26).

La creciente urbanización, en detrimento del sector rural, la concentración de recursos en dos ciudades del país, y las disparidades

regionales se expandieron en estos años como señala Guzmán (1994, p. 42):

En los años cincuenta, se agravó el proceso de descomposición de las estructuras de la vida rural, y el desplazamiento de los recursos disponibles hacia ciertas ciudades, particularmente Quito y Guayaquil. En las dos urbes se hizo evidente una concentración de la riqueza; mediante una afluencia de recursos provenientes del resto del país hacia estos dos centros, lo que a su vez ocasionó una alta acumulación de riquezas en grupos reducidos de población. Gobierno central, entidades públicas, ciertos sectores sociales dominantes fueron protagonistas del proceso.

En el 2010, “Lara sostiene que eventualmente se impulsaron las políticas desarrollistas, con el aporte de los ingresos provenientes de la bonanza del banano, se puso en marcha el primer Plan Vial Nacional” (p. 249), así como obras de infraestructura educativa que fueron notables en distintas ciudades y provincias. Sin embargo, a diferencia de su antecesor Velasco Ibarra concebía un Estado mucho más intervencionista y planificador, sobre todo a través de la creación de la JUNAPLA. En el ámbito de la promoción industrial, la Ley de Fomento Industrial de 1957 prevé incentivos tributarios y arancelarios que beneficiaron al sector privado; esta ley sentó un hito: “los sectores dominantes se decidieron a orientar la economía” (Abril y Urriola, 1990, p. 9). Esta Ley y sus reformas posteriores plantearon la promoción del proceso de industrialización como medio para acelerar el crecimiento de la producción nacional, aumentando el empleo y el uso de los recursos naturales y, mejorar el saldo de la balanza de pagos elevando el grado de autosuficiencia nacional (Abril y Urriola, 1990, p. 1).

Influenciado por el anticomunismo de la época y fiel a las estrategias continentales impulsadas por los Estados Unidos a través de la *Alianza para el Progreso*, para contrarrestar la influencia de la revolución cubana del año 1959, se amplió, extendió y afirmó el desarrollismo y la ejecución de la Primera Reforma agraria en 1964 denominada *Ley de Reforma Agraria y Colonización*, con la que definitivamente fue superado el ancestral sistema de la hacienda pre capitalista (Paz y Miño, 2007a), ocasionando una ruptura de las relaciones tradicionales a favor de las relaciones mercantiles tipo capitalista (Abril y Urriola, 1990). Esta Ley y sus instrumentos buscaban también la expansión del mercado interno, condición necesaria para el desarrollo industrial. Es entonces, desde mediados de la década de los sesenta y fines de la de los setenta, que en el Ecuador se puede hablar de un modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Una estrategia que se había implementado décadas atrás en el resto de países de América Latina (Yépez, 1999, p. 52).

A través del *Plan General de Desarrollo Económico y Social para el período 1964-1973*, la Junta Militar posicionó al estado como el agente promotor y gestor de la economía, favoreciendo el crecimiento proteccionista de la empresa privada, con prioridad en la industrialización sustitutiva de importaciones *modelo* inspirado en el pensamiento de la CEPAL (Paz y Miño, 2007b), complementario a ello se dio la renovación de la ya existente Ley de Desarrollo Industrial y se formularon y pusieron en ejecución la Leyes del Artesanado, de la Pequeña Industria y de Compañías; institucionalmente se dio paso a la creación de la Superintendencia de Compañías.

El naciente proceso de integración regional andina (Acuerdo de Cartagena, creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, luego con la creación del Grupo Andino en 1969), formó parte de los procesos de apertura de mercado, que también coadyuvaban en cierta manera al proceso de industrialización; esto hizo que en el Ecuador se reformaran varias normatividades económicas como la Ley de Fomento Industrial y la Ley de Compañías; ello en respuesta a las estrategias de desarrollo para un futuro proceso de integración entre países andinos.

El auge petrolero (1972-1982) hizo que los gobiernos militares basaran sus políticas en a) La consolidación del proceso de modernización de la agricultura tradicional, radicalizando para ello la Reforma Agraria; b) El fortalecimiento del proceso de industrialización mediante la expansión del mercado interno, incentivos, industrias estratégicas y créditos dirigidos hacia los sectores privados, protección de la producción nacional y el control del tipo de cambio; c) Programas e inversiones sociales y de infraestructura física. Ello no hubiese sido posible sin los ingresos petroleros. Lara (2010) indica que en 1972 inicia la explotación y exportación de petróleo en la región amazónica, esta producción pronto alcanzó los 200 mil barriles diarios y se convirtió en la principal fuente de ingresos para el país y el Estado; el *boom* petrolero iniciado en este año fue uno de los factores que determinaron el mayor dinamismo en el proceso de industrialización, esto se conjugó con el alza de los precios de los combustibles entre 1973 y 1974, así las exportaciones pasaron de 200 millones de USD en 1971 a 1,200 millones de USD en 1974 (Yépez, 1999); según cálculos estimados, los ingresos recibidos por Ecuador durante 1972-1974, equivalen a los ingresos por

exportaciones nacionales recibidos durante el siglo y medio de vida republicana anterior (Paz y Miño, 2007b, p. 147).

Para mediados de los setenta, los gobiernos militares de turno inician un agresivo endeudamiento con el exterior y la apertura de la inversión extranjera; tanto los recursos petroleros, que para 1975 habían disminuido por la baja de los precios, aunado a los “nuevos recursos” provenientes del exterior vía endeudamiento, permitieron mantener el elevado gasto público y continuar con las obras de infraestructura y programas iniciados. A pesar de no tener una tendencia ideológica de izquierda, los lineamientos de conducción estatal siguieron una orientación cepalina de apoyo a la industria local con el objeto de llegar a la sustitución de importaciones, todo ello como lo mencionan Abril y Urriola (1990) bajo un acelerado proceso de división internacional del trabajo inducido por modalidades internacionales de acumulación.

Un nuevo periodo político en Ecuador inicia con las elecciones de 1979, con el retorno a la democracia se promocionan temas referidos a las autonomías regionales, a la equidad de género, ecología y medio ambiente, sistema de concesiones públicas y las relaciones con los agentes económicos con el resto del mundo; los principios de eficiencia y justicia social, así como la orientación de la economía hacia el incremento de la producción en beneficio de la población (desarrollo rural, educación bilingüe, alfabetización, apoyo a la organización popular) son indicativos de la *Economía Social de Mercado*, modelo que el gobierno de Roldós-Hurtado buscaba implementar.

Montúfar (2000) señala que la nueva Constitución de 1979 situó a la planificación en el centro de todas las políticas estatales, el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE)

reemplaza a la anterior JUNAPLA. Esta Carta Magna fortaleció un modelo de desarrollo centrado en la intervención del Estado, el Presidente adquirió total autoridad para decidir sobre la organización del ejecutivo, mientras que se establecieron que las áreas estratégicas (petróleo, comunicaciones y servicios públicos) debían ser patrimonio del sector público (p. 36).

El modelo de desarrollo impulsado por las políticas públicas a partir de 1972 condujo a un importante crecimiento de la economía, pero benefició substancialmente a los sectores más modernos asociados al capital y a la tecnología de las transnacionales. Estos grupos se ubican principalmente en la industria y el sector financiero (Larrea, 1986, p. 127). Carrión (1986) menciona que de esta manera se generan tendencias acumulativas de desarrollo desigual, que conducen a una profundización de los desequilibrios sectoriales y regionales teniendo como base Quito y Guayaquil como centros diferenciados pero integrados y como dos ejes vertebradores de la acumulación y urbanización a escala nacional; que concentran cada vez más población, inversiones y actividades productivas.

Lo anterior evidentemente redundó en el acrecentamiento de las asimetrías socio-regionales-urbanas (Carrión, 1986). En 1975 Guayas concentró el 49% del valor agregado de la industria manufacturera, y las dos provincias metropolitanas alcanzaron el 84%. La expansión del gasto público y particularmente de la burocracia, benefició prioritariamente a la Capital, generando un crecimiento muy significativo de sus estratos medios (Larrea, 1986, p. 128).

El inicio de la década de los ochenta marca un parteaguas en el modelo de desarrollo económico para la mayoría de los países latinoamericanos donde Ecuador no es

la excepción. El problema de la deuda externa, el elevado déficit fiscal, crisis económicas recurrentes, la alta inflación y volatilidad en el tipo de cambio, sumado a las coyunturas de inestabilidad política en varios países, generaron un complejo escenario para mantener y consolidar las distintas modalidades de política regional. En este sentido, se llevaron a cabo reformas estructurales que obligaron a la adopción de políticas neoliberales. El dismantelamiento progresivo del estado de bienestar y de las políticas redistributivas, así como la desregulación y liberalización de la economía, derivados de los planes de ajuste impuestos por los principales organismos financieros internacionales, marcarían un nuevo giro en el diseño y orientación de las políticas territoriales en Ecuador.

La década de los ochenta representa un parteaguas en su proceso de desarrollo económico y el papel desempeñado por el Estado. Este periodo marca el fin del *boom* petrolero y paralelo a ello inicia la crisis de la deuda como producto de los considerables préstamos contraídos por los gobiernos militares anteriores; esto se vio agravado por las inundaciones por el fenómeno de El Niño (1982-1983) que causaron estragos y destrucción de cultivos y de infraestructura vial ecuatoriana. El gobierno se vio forzado entonces a realizar *programas de estabilización* mediante el control del gasto público y la inflación, restricción de importaciones y eliminación gradual de subsidios.

Tales políticas condujeron además a las *minidevaluaciones* monetarias, el incremento de los intereses, el aumento de las tarifas en los servicios públicos y, a fines de 1983, a la controvertida *sucretización* de la deuda externa privada, de la que se beneficiaron importantes empresarios del país. Así,

paulatinamente fueron institucionalizadas las *medidas económicas* que exigieron un cambio de políticas, con las cuales, a su vez, entraba en transición el modelo estatal. Cada vez más interesaron los enfoques *gradualistas* y la búsqueda de equilibrios macroeconómicos bajo la vertiente neoliberal (Paz y Miño, 2007b, p. 157); mientras que para el sector industrial entre 1982 y 1985, como efecto de la crisis generalizada, se implementó una serie de medidas de ajuste que afectaron parcialmente al sector, sobre todo con la reducción de los subsidios a las exportaciones de las preferencias otorgadas a la manufactura ecuatoriana dentro de los acuerdos del Pacto Andino.

Bajo la administración de León Febres, desde 1984 se predicó y practicó un convicto y confeso neoliberalismo para el manejo de los problemas económicos, hacendarios y financieros (Salvador, 2010, p. 315). Sin embargo Montúfar (2000, p. 98) afirma que el cambio más importante de este gobierno no fue el de un Estado intervencionista a otro neoliberal, sino de las orientaciones de las políticas adoptadas por el Estado y sus centros de decisión (Consejo Nacional de Desarrollo-CONADE, Ministerio de Industrias, Banco Central y la Junta Monetaria), como parte del proceso en el cual las políticas de estabilización monetaria adquirieron mayor relevancia que aquellas basadas en la planificación, desarrollo regional y promoción industrial.

Los Decretos Ejecutivos, y las Leyes de Emergencia (sobre todo económicos), fueron los instrumentos utilizados por el gobierno de Febres Cordero en aras de sus objetivos, entre las leyes más relevantes aprobadas y puestas en ejecución de su mandato están las Leyes de Minería (que permitió al país volver a exportar oro), la Ley de Vivienda (y su organismo ejecutor la Junta Nacional

de Vivienda, que diseñó soluciones habitacionales en todo el país); y la Nueva Ley de Hidrocarburos (que permitía la apertura a nuevas inversiones del extranjero, la ampliación del oleoducto, y la propiedad estatal de la Refinería de Esmeraldas).

Tanto los gobiernos de Borja (1988-1992) y de Durán-Ballén (1992-1996), al igual que los anteriores, no diseñaron políticas de corte regional y de desarrollo local; en estos dos períodos continuaron las medidas neoliberales y políticas de ajuste que se radicalizaron en 1992 cuando el Estado ecuatoriano, fiel a los lineamientos y recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, consolidó una política de corte neoliberal; en donde las privatizaciones y la modernización del Estado fueron ejes prioritarios. Los servicios de agua potable, riego, saneamiento, generación eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, facilidades portuarias, aeroportuarias y ferroviarias, servicio postal y otras sectores estuvieron sujetos a privatización. La Ley de Modernización del Estado (1993) buscaba “la racionalización y eficiencia administrativa” del Estado ecuatoriano transfiriendo al sector privado muchas de sus actividades y funciones; mediante el art. 8 de esa Ley se crea el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), organismo adscrito a la Presidencia de la República, que es la entidad administrativa encargada de dirigir y coordinar este Proceso de Modernización estatal; se fomentaron de igual manera las inversiones provenientes del exterior y la liberación del comercio exterior. En lo social este enfoque neoliberal condujo a eliminar la gratuidad de la educación básica y los servicios de salud pública

El art. 34 de la Ley señalada, menciona que es el CONAM, el ente que coordinará, supervisará y controlará la ejecución de

las políticas de descentralización que tiene por objeto la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales, en coordinación con la Asociación Nacional de Municipalidades y con el Consorcio de Consejos Provinciales, en lo que sea pertinente. Asimismo coordinará, supervisará y controlará la ejecución de las políticas de desconcentración, cuya finalidad es transferir funciones, competencias, tributos y responsabilidades administrativas y de gestión tributaria del gobierno central a sus propias dependencias.

Desde 1996 a 2007 se desarrolla en Ecuador la “crisis de la partidocracia” (Salvador 2010), debido a que además de los tres presidentes elegidos en sufragio libre (Bucaram, Mahuad y Gutiérrez) que debieron gobernar 12 años pero sólo duraron 40 meses, hubo dos presidentes (Noboa y Palacio) que asumieron el poder por haber sido elegidos vicepresidentes en una misma papeleta con su respectivo antecesor cuyo período debieron completar. Rosalía Arteaga, elegida vicepresidenta junto con Bucaram, no logró consolidar la sucesión que le habría correspondido, porque Fabián Alarcón fue elegido por el Congreso Nacional en vez de Bucaram. Los miembros de una efímera “Junta de Salvación Nacional”, tampoco alcanzaron el poder que intentaron conquistar mediante la subversión de la que fueron protagonistas (Salvador, 2010, p. 338). Es en el año 2000, que el Ecuador adopta como moneda oficial el dólar, luego de una profunda crisis política, económica y social.

En este período, se exacerbaron las desigualdades en la producción y en la concentración de la riqueza a nivel provincial, lo cual se evidencia en las Cuentas Nacionales elaboradas por el Banco Central de Ecuador, según estas estadísticas

más de 62% del VAB se genera en Guayas, Pichincha y Manabí para 1993 y 2007; y si realizamos esta comparación con los datos de las cuentas Nacionales con año base 2007, esta concentración del VAB llega a ser de una considerable magnitud del orden del 68%; mientras que en el otro extremo están la Provincias de la Amazonía, la Región Insular y Bolívar, que constituyen el 41% del territorio nacional, cuya participación individual es inferior al 1%; y en conjunto no superan el 4%.

Cambios institucionales actuales

En el Ecuador, en los últimos años existe una mayor preocupación por impulsar iniciativas de desarrollo regional y local, aunque con una fuerte orientación en acciones de descentralización. Bajo la gestión iniciada por Rafael Correa en el 2007 y con un apoyo populista, se instaura el gobierno de la *Revolución Ciudadana*. El corte de este gobierno es en primera instancia *anti neoliberal*, favorecido por el incremento significativo del precio del petróleo desde inicios de su gestión. El Estado tiene un rol central en las decisiones sociales y económicas, una nueva Constitución y consultas populares dieron el respaldo necesario para cambios notables en la dirección gubernamental y orientación de políticas públicas.

Una de las prioridades ha sido la planificación estatal a través de la creación de la Secretaría Nacional de Planificación (Senplades), instancia encargada de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo que orienta la inversión pública y de las transformaciones institucionales necesarias dentro de la función ejecutiva que permitan alcanzar el “Buen Vivir”. Su misión es diseñar políticas públicas que articulen las perspectivas sectoriales y territoriales, estableciendo objetivos nacionales sustentados en procesos

de información, investigación, capacitación, seguimiento y evaluación (Senplades, 2010).

El cambio de la matriz productiva primario-exportadora es otro de los lineamientos del Estado ecuatoriano. Este cambio consiste en el impulso del patrón de especialización primario-exportador y extractivista, a uno que privilegie la “producción diversificada”, “eco-eficiente” y con mayor valor agregado, así como los servicios basados en la economía del conocimiento y la biodiversidad (Senplades, 2012, p. 329). A pesar de ello, esta propuesta resulta inconsistente si se observa y valora que la política estatal y los ingresos del estado (al menos a mediano plazo), se centran en actividades que buscan expandir la explotación del petróleo y la minería a gran escala, por lo que el modelo post-extractivista convive con un modelo de re-primarización exportadora.

No hay duda del gran avance en materia de infraestructura vial y de otro tipo de interconexión, educación, servicios sociales y reducción de la pobreza, el gobierno de Correa ha superado con creces los indicadores y cifras de anteriores gobiernos; la inversión pública en detrimento de la privada. Aspectos como soberanía alimentaria, economía social y solidaria y nuevas dinámicas territoriales como la devolución o asignación de competencias a Municipios y Consejos Provinciales, han sido puestas de manifiesto y fortalecidas mediante marcos normativos como la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (2009), la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (2011) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (2010).

A pesar de estos avances en materia social y territorial, el hecho de asignar un papel central al Estado ha generado la

creación de diversas entidades estatales (Ministerios, Subsecretarías, Organismos de Desarrollo, entre otros.) que ha ensanchado exponencialmente la burocracia, en algunos casos con fines electorales, lo que hace ahora que el mayor empleador en el Ecuador sea el propio Estado. Por otro lado, si bien es cierto que se ha considerado la transferencia de competencias a los gobiernos provinciales y cantonales y otras estrategias de descentralización, la misma no ha logrado el propósito de generar mayores espacios de acción en las decisiones políticas y presupuestarias, en tanto se siguen tomando desde Quito; además de ello, aunque se han diseñado Planes Regionales que marcan un nuevo hito en las políticas públicas, estos han quedado supeditados a una Planificación sectorial antes que a necesidades y dinámicas propias de las regiones.

Como se menciona en Correa (2016), a pesar de la intervención estatal, las desigualdades territoriales generadas en el largo proceso de expansión del capitalismo siguen siendo un problema vigente. La descentralización, la integración del territorio y del desarrollo regional, resultaron procesos incompletos y entrañan grandes retos actualmente, que han exacerbado las inequidades y desigualdades¹ en los espacios provinciales en el territorio ecuatoriano.

Conclusiones

Un primer balance en materia de políticas públicas de corte regional en Ecuador refleja los vaivenes históricos en función de los modelos de desarrollo y las

¹Para una descripción más amplia sobre las desigualdades y crecimiento desigual en las provincias de Ecuador consúltese Correa, R. (2016). Políticas públicas para equilibrar el desarrollo de las regiones. Perspectivas de Investigación-UTPL, 25.

coyunturas políticas que condicionaron su diseño y desempeño. Si bien éstas contribuyeron a mejorar el accionar del Estado para afrontar las desigualdades territoriales generadas en el largo proceso de expansión del capitalismo, es importante mencionar que tanto la concentración como las desigualdades territoriales, siguen siendo un problema vigente. En este sentido, aunque hubo avances en materia jurídica e institucional, que han generado oportunidades en las regiones y ámbitos locales, la descentralización, la integración del territorio y del desarrollo regional resultaron procesos incompletos y entrañan mayores retos actualmente respecto a los que originalmente se concibieron.

Resulta evidente también que las iniciativas y la generación de políticas públicas territoriales están condicionadas por las políticas sectoriales, las cuales no buscan corregir o disminuir los desequilibrios en las regiones de Ecuador. A pesar de los enunciados, propuestas y planes de desarrollo regional presentes en muchos discursos y programas de los gobiernos de turno, estos carecen de objetivos claros y específicos para el crecimiento de las Provincias y desarrollo de su población; no hay una clara manifestación de incidir en los factores de localización de las actividades económicas, empleo, factores tecnológicos, capital humano, entre otros que consideren potencialidades y características propias de los territorios, todo ello sumado a que la planificación del desarrollo de las regiones se la continúa diseñando desde la capital de la República a manos de un estado centralista y una burocracia privilegiada ajena a la problemática y a los procesos de desarrollo del sector rural y de las otras 23 provincias de Ecuador.

Referencias

- Abril, G. y Urriola, R. (1990). *Incentivos de fomento industrial en el Ecuador: 1972-1986*. Quito, Ecuador: CEPLAES. Centro internacional de investigaciones para el desarrollo.
- Acedo, C. (1969). *Incidencia de los desequilibrios regionales internos en la marginalidad social, rural y urbana*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Boisier, S. (2006). *América Latina en un medio siglo (1950/2000): El desarrollo ¿dónde estuvo?* [Monografía]. Recuperada de http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas_Archivos/FLACSO1.pdf
- Boisier, S., Cepeda, F., Hilhorst, J., Riffka, S. y Uribe-Echevarría, F. (Comps.) (septiembre de 1981). *Experiencias de planificación regional en América Latina. Una Teoría en busca de una Práctica*. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/22113/S8100044_es.pdf
- Capello, R. (otoño, 2006). La Economía Regional tras cincuenta años: Desarrollos teóricos recientes y desafíos futuros. *Investigaciones Regionales*, 9, 169-192. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28900909>
- Carrión, F. (1986). Evolución del espacio urbano ecuatoriano. En F. Carrión (Comp.), *El Proceso de urbanización en el Ecuador (del siglo XVIII al siglo XX) -Antología-* (pp. 145-174). Recuperado de <http://www.flacsoandes.edu.ec/agora/evolucion-del-espacio-urbano-ecuatoriano>
- CEPAL. (marzo de 2009). *Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas*. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2539/S0800411_es.pdf?sequence=1
- Coraggio, J. (1994). *Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina* (3ª ed.). Recuperado de http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/ECONOMIA%20URBANA%20LIBRO/TerritoriosenTransicin_JLC.DOC.pdf
- Coraggio, J., Sabaté, A. y Colman, O. (Eds.) (1989). *La cuestión regional en América Latina*. Recuperado de <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/48608.pdf>
- Correa, R. (2016). Políticas públicas para equilibrar el desarrollo de las regiones. Agroexportador, industrializador o extractivista: la evolución del modelo marcó el comportamiento de los asentamientos humanos en Ecuador. *Perspectivas de Investigación*, 25, 4-5. Recuperado de <http://perspectivas.utpl.edu.ec/sites/default/files/perspectivas%20junio%20web%20pag%204-5.pdf>
- Cuadrado-Roura, J. y Aroca P. (2013). *Facing the Need for Regional Policies in Latin America*. En J. Cuadrado-Roura y P. Aroca (Eds.), *Regional problems and politics in Latin America* (pp. 21-42). USA: Springer.
- Cuadrado, J. (junio de 1995). *Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las últimas cuatro décadas*. *Revista EURE*, 21(63), pp. 5-32. Recuperado de <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1135/237>
- Cuervo, L. (noviembre de 2003). *Evolución reciente de las disparidades económicas*

- territoriales en América Latina: estado del arte, recomendaciones de política y perspectivas de investigación*. Recuperado de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7296/1/S0311842_es.pdf
- del Estado, L. D. M. (1993). Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada. *Registro Oficial*, 349, 31
- Gasca, J. y Correa, R. (2016). *Modelos de desarrollo y políticas regionales en América Latina*. Notas socio económicas de Ecuador –RECIR No. 3.
- Guzmán, M. (1994). *Bicentralismo y pobreza en Ecuador*. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.
- Iturralde, P. y Francke, P. (abril de 2013). *Modelo primario-exportador en América Latina: balance, retos y alternativas desde la economía* [Cuadernos de Debate No. 3]. Recuperado de <http://cdes.org.ec/web/wp-content/uploads/2016/01/Cuadernos-de-Debate-N3.-Modelo-primario-exportador-en-America-Latina-balances-retos-y-alternativas-desde-la-economia-ALOP.pdf>
- Lara, J. (2010). *Breve historia contemporánea del Ecuador*. Bogotá, Colombia: Fondo de Cultura Económica.
- Larrea, C. (1986). *Crecimiento urbano y dinámica de las ciudades intermedias (1950-1982)*. En: *El Proceso de urbanización en el Ecuador (del siglo XVIII al siglo XX) – Antología*. Quito, Ecuador: El Conejo-Centro de Investigaciones Cuidad.
- Mattar J. y Riffo, L. (2013). *Territorial Development in Latin America: A Long Term Perspective*. En: *Regional problems and politics in Latin America*. (pp.43-68). USA: Springer.
- Montúfar, C. (2000). *La Reconstrucción Neoliberal. Febres Cordero o la Estatización del Neoliberalismo en Ecuador (1984-1988)*. Quito: Ediciones Abya Yala- Universidad Andina Simón Bolívar. Recuperado de <http://dspace.unm.edu/bitstream/handle/1928/11035/La%20reconstrucción%20neoliberal.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Noboa, G. (2000). *Plan de Gobierno (2000-2003)*. Por un nuevo país. Quito: ODEPLAN.
- Paz y Miño, J. (2007a). *Constituciones, Constituyentes y Economía*. En: *Boletín del THE- Taller de Historia Económica* (6), 22.
- Paz y Miño, J. (2007b). *Removiendo el Presente. Latinoamericanismo e Historia en Ecuador*. Quito: Ediciones Abya Yala.
- Riffo, L. (2013). *50 años del ILPES: evolución de los marcos interpretativos sobre desarrollo territorial*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Salvador Lara, J. (2010). *Breve historia contemporánea del Ecuador*. Edición Especial para la Universidad Técnica Particular de Loja. Tercera reimpresión. Bogotá: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de <https://es.scribd.com/doc/169129234/Breve-Historia-Contemporanea-del-Ecuador>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES (2012). *Transformación de la matriz productiva. Revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano*.

- Quito Recuperdo de http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir.pdf
- _____. (2010). *Estatuto Orgánico ACUERDO 392-2010*. Recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf>
- _____. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010)*. Quito: SENPLADES. Recuperado de <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf>
- Stöhr, W. (1975). *Regional Development: Experiences and Prospects in Latin America*. Paris: Mouton.
- Yépez, M. S. (1999). *Inversión y Crecimiento Económico en el Ecuador (1965-1990)*. Tesis de Maestría en Economía. Ecuador: FLACSO Recuperado de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/282/3/TFLACSO-02-1999MSY.pdf>

Para citar este artículo utilice el siguiente formato:

Correa, R. (julio-diciembre de 2016). Las políticas de desarrollo regional en Ecuador. *YACHANA, Revista Científica*, 5(2), 150-165.