

HISTORIA Y ECONOMÍA

BOLETÍN DEL THE - TALLER DE HISTORIA ECONÓMICA

Pontificia Universidad Católica del Ecuador – Facultad de Economía

Quito, marzo de 2016

http://puce.the.pazymino.com/JPYMC-HISTORIA_Y_CAPACIDAD_ESTATAL.pdf

HISTORIA Y “CAPACIDAD ESTATAL” El mito del Estado “obeso” y “enemigo” de la iniciativa privada en Ecuador

Juan J. Paz y Miño Cepeda

RESUMEN.-

El artículo toma en cuenta el concepto “capacidad estatal”, desarrollado por el profesor Hiller David Soifer (Universidad de Harvard) en su libro *State Building in Latin America* (2015), para realizar una macro visión del papel del Estado en la historia económica del Ecuador y demostrar que hay un mito persistente sobre el intervencionismo estatal, como pernicioso a la vida de la sociedad y perjudicial a la iniciativa empresarial privada.

Durante las dos décadas finales del siglo XX se afirmó en América Latina la ideología neoliberal, que acompañó a la crisis de la deuda externa, los condicionamientos del Fondo Monetario Internacional (FMI) a través de las “cartas de intención”, el derrumbe del socialismo, la globalización transnacional y la sucesión de gobiernos que impulsaron un modelo económico fundamentado en el mercado libre, la empresa privada y el retiro del Estado.

En tales circunstancias se extendió el debate sobre Estado y mercado, que en Ecuador se mantuvo a través de una serie de publicaciones¹. Pero el enfoque que predominó fue el de contraponer, en la coyuntura política, la tesis de la necesaria intervención reguladora del Estado, frente a la hegemonía teórica que adquirió la ideología neoliberal y con ella las ideas de “retiro” y “privatización” del Estado.

¹ Lucas Pacheco, et. al., *El Estado y la economía*, Quito, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1983; Cui Hongru, et. al., *Los nuevos límites del Estado*, Quito, CORDES, 1989; Alberto Acosta, *El Estado como solución*, Quito, Friedrich Ebert Stiftung, ILDIS, 1998.

Con el inicio del nuevo milenio el modelo neoliberal fue superado en varios países latinoamericanos donde triunfaron gobiernos identificados como progresistas y de nueva izquierda (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Uruguay y Venezuela; en Paraguay la situación fue temporal y en Chile no se desmontó el neoliberalismo). Tales gobernantes recuperaron los roles económicos del Estado, lograron una nueva institucionalidad, impulsaron políticas sociales que fortalecieron educación, salud, seguridad social, vivienda, y obras públicas, y con ello mejoraron sustancialmente las condiciones de vida y de trabajo de la población. Incluso los gobiernos bolivarianos (Bolivia, Ecuador y Venezuela) postularon la necesaria construcción del “socialismo del siglo XXI”.

En el ciclo de vigencia de los gobiernos progresistas y de nueva izquierda otra vez han revivido los debates sobre el papel económico del Estado, aunque ahora desde las filas políticas de la oposición, que ha cuestionado el “estatismo” y reclama, en última instancia, el retorno a las políticas de aliento a la empresa privada y al mercado libre.

Las pasiones políticas generadas en América Latina y, sin duda, en Ecuador, impiden movilizar una conciencia clara sobre el papel institucional del Estado en el crecimiento económico, el desarrollo nacional, la promoción de la equidad o la participación democrática.

Sin embargo, interesa al país la evaluación objetiva sobre esos temas.

Desde la historia, hay varias contribuciones sobre el papel del Estado en la vida nacional, enfocado a partir de determinados momentos históricos o a través del estudio de gobiernos particulares. Ha faltado una visión de conjunto. Y, sobre todo, será necesario realizar investigaciones específicas en historia económica, para contar cada vez mejor con estudios que, alejados de la simple coyuntura, den cuenta de las acciones que se realizan a través del Estado y que tienen incidencia en la vida social de distintas maneras.

El estudio de la “capacidad estatal”.-

En los EEUU las investigaciones de Hiller David Soifer (Ph.D, Universidad de Harvard, 2006), quien es profesor adjunto de Ciencias Políticas (Política Comparada) y se ha dedicado al desarrollo histórico de América Latina, han actualizado el tema del papel del Estado en la región, redimensionando el concepto de “capacidad estatal”.

En efecto, desde mediados de la década de 1990 se conceptuó la “capacidad estatal” como rediseño de las políticas públicas para que cumplan un papel de calidad, eficiencia y

sustentabilidad en los ámbitos administrativo, económico y social, ante las insuficiencias demostradas por las “reformas estructurales” del neoliberalismo en boga².

El profesor Soifer, a través de varios artículos, utilizó la categoría “capacidad estatal” para dar cuenta de la acción histórica cumplida por el Estado en diversos países de América Latina y su papel en el desarrollo.

En su artículo “The sources of infrastructural power. Evidence from Nineteenth-Century Chilean Education”(2009)³, Soifer destaca el papel de la educación pública primaria a partir de la segunda mitad del siglo XIX, que colocó a Chile en una situación excepcional, porque cerca de 1900 el 20% de niños en edad escolar asistían a escuelas primarias públicas, existía un equipo de profesores suficientemente capacitados en los establecimientos normales y se distinguía un sector de inspectores que ejercieron un rol fundamental en el desarrollo educativo a niveles locales en el país.

En “Measuring State Capacity in Contemporary Latin America” (2012)⁴, Soifer propone medir la capacidad del Estado desde tres dimensiones: seguridad, extracción y administración, a fin de determinar la misma capacidad en cuanto a ejercer autoridad con eficacia política en todo el territorio. En otro artículo posterior, “Surveying State Capacity” (2014)⁵ examina la capacidad del Estado en tres aspectos: su alcance en todo el territorio, la capacidad de imponer impuestos y su eficaz prestación de derechos de propiedad (aclarando que no se examinan la corrupción, el clientelismo ni otras dimensiones estatales).

El nuevo y reciente libro de Soifer, “State Building in Latin America” (2015)⁶ discute y examina la construcción del Estado en la región durante los siglos XIX y XX, apoyándose en múltiples fuentes y numerosos datos. Acude a la explicación histórica presentando las herencias coloniales, la independencia y el nacimiento de los nuevos estados, el monopolio de la fuerza, la estabilidad y la inestabilidad. El eje de su estudio sigue siendo la “capacidad

² Fabián Repetto, *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*, Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), julio 2004, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2220291> [22/02/2016 – 18:00]

³ Hillel David Soifer, “The Sources of Infrastructural Power: Evidence from Nineteenth-Century Chilean Education”, *Latin American Research Review*, Vol. 44, No. 2 (2009), pp. 158-180 Published by: *Latin American Studies Association* Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/40783611> [Accessed: 23-02-2016 14:04 UTC]

⁴ Hiller David Soifer, “Measuring State Capacity in Contemporary Latin America”, *Revista de Ciencia Política*, volumen 32, N° 3, 2012, ps. 585 – 598, <http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v32n3/art04.pdf>, [22/02/2016 – 18:10]

⁵ Juan Pablo Luna y Hillel David Soifer, “Surveying State Capacity”, *Americas Barometer Insights*, 2015, Number 119, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile and Department of Political Science, Temple University, <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO919en.pdf>, [22/02/2016 – 18:30]

⁶ Hiller David Soifer, *State Building in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2015.

estatal” y en torno a ello explica los proyectos políticos, la primacía de lo urbano en lo regional y territorial nacional, la significación del “orden” y del “progreso”, la incursión del liberalismo, el papel de la administración y de las instituciones estatales. Concentra particular atención en el desarrollo del sistema educativo, así como en el régimen de los impuestos. Y discute la “construcción nacional” frente a la “construcción del Estado”.

Pero Soifer se concentra en cuatro países: Chile, Colombia, Perú y México. No hay referencias sobre Ecuador.

Sin embargo, la contribución de Soifer al análisis y comprensión de la “capacidad estatal” en América Latina, sirve para retomar el tema de la incursión del Estado en la economía y su papel en el desarrollo y la modernización, invitando a dejar de lado el prejuicio extendido por los políticos sobre el Estado como instrumento de acciones adversas frente a la misma economía y hasta “enemigo” de las actividades privadas.

La “capacidad estatal” en Ecuador.-

En la actualidad las discusiones económicas y políticas en Ecuador se han polarizado entre quienes enfatizan en el entierro definitivo del “neoliberalismo” y aquellos que arremeten contra cualquier “estatismo” y consideran que existe un gasto público “exagerado” o “excesivo”, freno a la inversión extranjera, desaliento al empresariado nacional, falta de integración al mundo globalizado y “populismo” en materia social.

Sin embargo, siguiendo la línea de las investigaciones realizadas por el profesor Soifer, hay elementos de la historia económica del Ecuador que sirven de fundamento para entender que la recuperación de las “capacidades estatales” es un instrumento de acción y de políticas públicas, con enfoque distinto al que años atrás había predominado de la mano del pensamiento neoliberal.

El Estado no-intervencionista del siglo XIX-histórico.-

El problema teórico de base está en que no se trata de medir “capacidades estatales”, sino poderes sociales y proyectos políticos de país. No se puede hablar del Estado en abstracto, como una entidad independiente, con dinámica propia y despegada de lo que Hegel identificaba como “sociedad civil”⁷. El Estado es un instrumento del poder y lo que se haga o deje de hacer en él depende de las fuerzas que acceden a su control.

Durante el siglo XIX en Ecuador no hay conceptos teóricos ni orientaciones políticas que consideren que el Estado debe intervenir en la economía para promover el progreso, como hoy se conceptúa. Ello respondió a la vigencia del *régimen oligárquico*, un fenómeno

⁷ G. W. F. Hegel, *Principios de la Filosofía del Derecho o Derecho Natural y Ciencia Política*, Barcelona, EDHASA, 1999.

histórico compartido en toda Latinoamérica⁸, y que hizo de las repúblicas unas sociedades sujetas al poder de elites económicas (hacendados, comerciantes y banqueros), que excluyeron de la democracia y las libertades a la mayoría de la población. En tal virtud, la economía estuvo sujeta a la absoluta “libertad de empresa”, pero que en América Latina significaba dejarla en manos de la oligarquía detentadora del poder.

Bajo la idea de Estado no-intervencionista, la política económica gubernamental del *largo siglo XIX* o “siglo XIX-histórico”⁹ en Ecuador se concentró en la *hacienda pública*, a través del presupuesto y los impuestos indirectos (sobre todo al comercio externo) porque no hubo impuestos directos, exceptuando el *tributo de indios* y el *diezmo*. Un “buen” gobierno se caracterizó por el eficiente manejo de la hacienda pública.

En esas circunstancias, el progreso, la modernización, el crecimiento productivo, el trabajo social o el desarrollo del país (cualquiera sea el término que quiera utilizarse) dependió fundamentalmente de la iniciativa privada, que no llegó en la forma en que podría haberse esperado, porque las elites económicas no fueron capaces de alterar las condiciones de la economía y las relaciones sociales del *sistema oligárquico*, que fueron los cimientos de su riqueza y poder.

Por ello, en el *siglo XIX-histórico*, los gobernantes que destacaron por haber roto con la administración tradicional fueron Vicente Rocafuerte (1783-1847), Gabriel García Moreno (1821-1875) y Eloy Alfaro (1842-1912)¹⁰.

El liberal y masón Rocafuerte, segundo presidente del Ecuador (1835-1839), otrora uno de los líderes fundamentales en el proceso independentista del país, que provenía de una acaudalada familia guayaquileña, y quien se educó y vivió en Europa durante largo tiempo, además de haber ejercido la diplomacia, poseía una sólida formación intelectual, internacionalista y política, que le capacitó para comprender, mejor que otros ecuatorianos, el “atraso” del país. Como *liberal-burgués*, estaba convencido del ideal republicano y democrático, con el cual intentó la modernización del Estado nacional a través de la realización de obras (camino, puentes, infraestructuras) y la promoción de la educación pública (especialmente primaria, gratuita y extendida a los campos), que, de acuerdo con su visión, traerían el progreso productivo y material del Ecuador. En ese esfuerzo, tuvo que

⁸ Sobre el orden oligárquico en América Latina, confer. Waldo Ansaldi y Verónica Giordano, *América Latina. La construcción del orden. De la colonia a la disolución de la dominación oligárquica*, Buenos Aires, Ariel, 2012, p. 465 y sig.

⁹ El *siglo XIX-histórico* así como el *siglo XX-histórico*, no coinciden necesariamente con los respectivos siglos cronológicos. En Ecuador el primero se inicia con el proceso de independencia (1808) y dura hasta la Revolución Juliana (1925), con la que comienza el *siglo XX-histórico*. Retomo los conceptos planteados por el historiador marxista inglés Eric Hobsbawm, *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Crítica, Grijalbo Mondadori, 1998.

¹⁰ No es arbitrario destacar a los tres mandatarios. En la investigación de Patricia de la Torre, para el siglo XIX son figuras centrales García Moreno y Eloy Alfaro. En: *Los constructores del Estado Nacional*, Quito, SENPLADES, 2013, ps. 69-83 y 85-97.

imponer una rígida autoridad, pues de otro modo veía que el cambio no era posible. Pero su esfuerzo apenas logró avances, porque despertó la reacción de las elites económicas tradicionalistas, así como de la iglesia católica y de los conservadores¹¹.

A su vez, García Moreno (jefe de Estado y presidente entre 1860/1865 y 1869/1875), guayaquileño de origen, pero radicado en Quito casi toda su vida, donde se doctoró en jurisprudencia, también logró viajar y realizar estudios de ciencias exactas en Europa, forjando su visión del mundo. Le tocó vivir un momento excepcional del país en 1859, cuando estuvo al borde de dividirse y hasta desaparecer, por lo cual, al ascender a la presidencia, impuso, con rígida autoridad, la vigencia del Estado-nación. Siguiendo a Rocafuerte, volvió a considerar la acción estatal como instrumento para la modernización y el progreso, de modo que se empeñó en el desarrollo de las obras públicas, así como de la educación. Para la época ejecutó un programa transformador, con caminos, puentes, edificios, cuarteles y el tramo inicial del ferrocarril; alentó la agricultura, el comercio y la banca; fundó el Conservatorio, la Escuela de Bellas Artes y el Observatorio Astronómico; y fortaleció como nunca antes a la educación, no solo en escuelas y colegios, sino también en la universidad, mediante el fomento de los estudios científico-técnicos a través de la Escuela Politécnica. Pero como conservador, vinculado a la clase terrateniente serrana y fanático religioso, no se propuso alterar el régimen oligárquico e idealizó una sociedad guiada por la iglesia católica, a la que convirtió en aparato de Estado, asignándole el control total de la educación, y la vigilancia de las costumbres y de la moral pública, en contradicción con una época de ascenso de las burguesías y del liberalismo latinoamericano¹².

Pero fue el radical Eloy Alfaro quien cerró el largo siglo XIX, a través de una revolución que no solo culminó con el ascenso del liberalismo, sino que coincidió con la expansión del imperialismo como nueva fase del capitalismo mundial. Alfaro, un reconocido internacionalista liberal-radical, que viajó por buena parte de los países latinoamericanos y también por los EEUU, tuvo como proyecto la modernización capitalista del Ecuador, para lo cual reformó los aparatos estatales en una nueva institucionalidad, promovió la agroexportación sustentada en el cacao y la burguesía comercial-financiera de Guayaquil, intentó la industrialización del país e incluso el ingreso de capitales extranjeros, realizó amplias obras públicas (el ferrocarril fue la obra cumbre), extendió servicios (asistencia pública, salubridad, alcantarillado, electricidad) en diversas ciudades, alentó el trabajo asalariado, impulsó las primeras organizaciones sindicales, y desarrolló la educación nacional laica, con particular énfasis en la primaria gratuita y la formación de profesores a

¹¹ Sobre Vicente Rocafuerte, confer. Kent B. Mecum, *Vicente Rocafuerte, el prócer andante*, Guayaquil, Banco Central del Ecuador, 1983.

¹² Sobre García Moreno, confer. Peter V. N. Henderson, *Gabriel García Moreno y la formación de un Estado conservador en los Andes*, Quito, CODEU, Gráficas Iberia, 2010

través de los institutos normales¹³. Sin embargo, esos gigantescos esfuerzos de la época, que junto con la consagración de leyes, derechos y libertades civiles transformaron al Estado e impusieron la hegemonía liberal por largo tiempo, no lograron superar el régimen oligárquico. En los hechos, la oposición antialfarista se concentró en los grandes hacendados serranos, la iglesia católica, los conservadores y, finalmente incluso en el sector de los “liberales-moderados”.

A lo realizado por los tres gobernantes citados hay que añadir que las otras políticas sociales radicales en el siglo XIX fueron la abolición de la esclavitud (1852) y del tributo indígena (1857), ejecutadas por parte de caudillos liberales y militares: el general José María Urbina (1851-1856)¹⁴ y el general Francisco Robles (1856-1859).

Ahora bien, los tres presidentes anteriormente destacados debieron utilizar al Estado como instrumento de acción. Las investigaciones de los historiadores que han seguido a esos gobernantes demuestran que gracias a la voluntad política de reforma y cambio, sustentada en el control del poder estatal y la imposición de la autoridad pública, se lograron avances significativos en la vida del país.

Comparativamente con los análisis del profesor Soifer sobre Chile, como “capacidad estatal” la educación pública laica y gratuita, a partir de la Revolución Liberal Ecuatoriana (1895), ha tenido los mayores alcances en el tiempo histórico hasta nuestros días y se constituyó en uno de los elementos centrales para la promoción social de los sectores medios y populares. A ello hay que sumar la herencia liberal en la ideología, la legislación y la obra pública.

El Estado intervencionista del siglo XX-histórico.-

Si durante el siglo XIX-histórico el Estado no jugó un papel económico rector, aunque hubo los momentos ya señalados de modernización y progreso pero reducidos a la obra material, el fomento de la educación y el adelanto legal e institucional, es con la Revolución Juliana (1925), colocada como bisagra entre los siglos-históricos XIX y XX, la que inauguró el real *intervencionismo estatal* en materia económica.

En efecto, los gobiernos julianos (1925-1931) introdujeron tres tipos de políticas estatales inéditas en la historia nacional: la regulación del sistema monetario-financiero, la creación de un sistema tributario basado en las rentas y con fines redistributivos de la riqueza, y la legislación de carácter social-laboral.

¹³ Sobre Eloy Alfaro, confer., Juan J. Paz y Miño Cepeda, *Eloy Alfaro. Políticas económicas*, Quito, Ministerio de Coordinación de la Política Económica, 2012. En pdf:

http://puce.the.pazymino.com/ELOY_ALFARO-Politicas_Economicas-Jun2012.pdf

¹⁴ Camilo Destruge, *Urvina el Presidente*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1992.

Para regular el sistema monetario-financiero, los gobiernos julianos impusieron el interés público (el Estado) sobre los intereses privados, con el explícito propósito de acabar con la “plutocracia”; y con esa orientación fiscalizaron bancos, crearon el Banco Central del Ecuador y la Superintendencia de Bancos, contando además con el concurso de la Misión norteamericana Kemmerer. De otra parte, mediante la Ley de Impuestos Internos introdujeron el impuesto sobre las rentas e incluso sobre patrimonios, ganancias y herencias; además de crear la Contraloría General del Estado para el seguimiento del uso de fondos públicos. Y, finalmente, fueron hitos para el país la creación de la Caja de Pensiones (seguridad social), así como las leyes sobre salario mínimo, jornada máxima, sindicalización, huelga, contratos individuales y colectivos, maternidad y trabajo de las mujeres, que se acogieron en la Constitución de 1929, pionera en proclamar derechos sociales y laborales, en introducir el concepto de “función social” de la propiedad y en establecer un principio de reforma agraria¹⁵.

Desde una perspectiva de amplio plazo histórico, las principales instituciones julianas (como el Banco Central) pasaron a ser la base económica y social de todo el siglo XX, y se han proyectado hasta el presente, aunque sujetas a reformas y reordenamientos.

Después de los julianos, sobrevino un período de inestabilidad gubernamental inédito en la historia ecuatoriana, pues en tan solo diecisiete años se sucedieron veinte gobiernos. En esta época resalta la dictadura del general Alberto Enríquez Gallo (1937-1938) que revivió momentáneamente el reformismo social-estadista juliano y logró expedir el Código del Trabajo¹⁶; el caudillo “populista” José María Velasco Ibarra (gobernó en cinco períodos: 1934/1935, 1944/1947, 1952/1956, 1960/1961 y 1968/1972, cada uno con distintos alcances y orientaciones económicas) que en su visión sobre la unidad e integración del Estado nacional, se preocupó por obras materiales y de comunicación interna¹⁷; y Carlos Alberto Arroyo del Río (1940-1944), quien, por el contrario, desarrolló un gobierno con menos Estado, pero más intereses privados, y cuya actuación en el conflicto territorial con Perú (1941-1942) produjo “La Gloriosa”, revolución nacional del 28 de mayo de 1944, que lo derrocó¹⁸.

El presidente Galo Plaza Lasso (1948-1952) inauguró un ciclo de estabilidad gubernamental que duró hasta inicios de la década de 1960. Retomó la idea del intervencionismo estatal, porque destinó recursos no solo a la ampliación de las obras

¹⁵ Juan J. Paz y Miño Cepeda, *La Revolución Juliana en Ecuador (1925-1931). Políticas económicas*, Quito, Ministerio de Coordinación de la Política Económica, 2013. En pdf: http://puce.the.pazymino.com/JPYM-REVOLUCION_JULIANA-Politicas_Economicas-2013.pdf

¹⁶ Héctor Coral Patiño, *Vida y obra del señor general Alberto Enríquez Gallo*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1988.

¹⁷ Sobre Velasco Ibarra, confer., Robert Norris, *El gran ausente*, Quito, Ediciones Libri Mundi, 2005, 2 tomos.

¹⁸ Silvia Vega Ugalde, “La Gloriosa”. *De la Revolución del 28 de Mayo de 1944 a la contrarrevolución velasquista*, Quito, Editorial El Conejo, 1987.

públicas sino al activo fomento de la producción del banano e intentó extender la reforma agraria que finalmente se redujo a sus propias haciendas¹⁹.

Esa labor “proto-desarrollista” de Plaza, se redefinió durante las décadas de 1960 y 1970, con la consolidación del *modelo desarrollista* en Ecuador, inicialmente de la mano de dictaduras militares.

La Junta Militar (1963-1966), que se caracterizó por el anticomunismo y su identificación con las estrategias de seguridad continental y “guerra fría” de los EEUU²⁰, impuso, por primera vez en la historia, el “cambio de estructuras” fijando su atención en las reformas administrativa, fiscal, agraria, tributaria e industrial. Acordó un Plan de Desarrollo (que fusionó los conceptos estructuralistas de la CEPAL de la época con los que introdujo el programa norteamericano Alianza para el Progreso), ejecutó la reforma agraria que liquidó el colonial-republicano sistema de las haciendas, promovió la industrialización sustitutiva de importaciones (modelo ISI), inició la integración regional, atrajo capitales extranjeros en un país literalmente carente de ellos (excepto en la minería general y el petróleo), creó nuevos ministerios e instituciones estatales para la acción económica, constituyó específicas empresas estatales, extendió infraestructuras y obras públicas, reformó el sistema tributario tratando de fortalecer el impuesto sobre las rentas, extendió la educación pública y otros servicios como salud. Un investigador, otrora académico, sostuvo que en el atrasado Ecuador de aquella década, la política “desarrollista” de la Junta provocó la “violenta reacción” de los sectores económicos afectados: “latifundistas, comerciantes, ‘patricios’ guayaquileños y en general de todos los grupos dominantes”, incluidos los industriales, “que son los directamente beneficiados con la política económica de los militares”, y concluye, con esta afirmación: “visto en perspectiva, en los órdenes económico y social el gobierno de la Junta Militar sin duda fue muy progresista”²¹.

Pero ese desarrollismo, con eje en el papel del Estado, fue discontinuado tras la salida de la Junta, porque los sucesivos gobiernos civiles cayeron en la tradicional (y “oligárquica”) idea de abandonar el “estatismo”, al que incluso las elites del poder lo veían en aquellos momentos como la antesala del “comunismo”.

Sin embargo, el desarrollismo militar de los sesentas revivió y fue ampliado y consolidado por el Gobierno Nacionalista y Revolucionario de la Fuerzas Armadas (1972-1976), que pudo contar, gracias a las exportaciones de petróleo convertidas desde entonces en eje de la economía y de la riqueza nacional, con los recursos más impresionantes con respecto a toda

¹⁹ Carlos Larrea M. (editor), *El banano en Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1987; Osvaldo Barsky, *La reforma agraria ecuatoriana*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1984, p. 89 y sig.

²⁰ El exagente de la CIA, Philip Agee, permitió conocer que la Junta Militar surgió de la directa intervención de esa institución y de la embajada norteamericana en Ecuador, en: *Inside the Company. CIA Diary*, Great Britain, Penguin Books.

²¹ Osvaldo Hurtado, *El poder político en el Ecuador*, Quito, Ediciones de la Universidad Católica, 1977, p. 243.

la historia anterior. El “petrolerismo” de aquellos años transformó al Ecuador, pues la consolidación capitalista del país se basó en el apoyo estatal. La empresa privada creció como nunca antes con las medidas proteccionistas del Estado, los recursos públicos, la legislación promotora y las inversiones de todo tipo; pero además, porque a través del Estado la dictadura ejecutó el segundo Plan de Desarrollo, hizo una nueva reforma agraria, amplió infraestructuras, obras y servicios, fortaleció el sector económico estatal, prácticamente nacionalizó el petróleo, y hasta logró reformas sociales, con alzas de salarios, controles de precios, expansión de la educación pública y ampliación de la seguridad social a través del IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social), al que acudía la población afiliada (aún no proliferaba la seguridad privada) e incluso se beneficiaba con préstamos quirografarios, especiales e hipotecarios. El Consejo Supremo de Gobierno (1976-1979), aunque se mantuvo en el esquema desarrollista, abandonó el nacionalismo petrolero anterior, se inclinó a los intereses empresariales y adoptó una línea autoritaria y represiva frente a los trabajadores²².

Desde luego, las dictaduras liquidaron la vigencia de las instituciones constitucionales y de la democracia representativa, así como afectaron derechos y libertades (sobre todo con el Consejo Supremo de Gobierno), si bien el Ecuador no llegó a los extremos terroristas vividos con las dictaduras militares del cono sur latinoamericano de aquellos tiempos. De todos modos, la acción desarrollista de los gobiernos militares fue de tal magnitud, que durante los setentas el país creció a un promedio del 10% anual, desde luego gracias al petróleo. Es indudable que el avance capitalista del Ecuador se logró bajo las alas protectoras del Estado, que acompañó a la “iniciativa privada”, en una fusión que logró la expansión de los negocios de todo tipo y nivel, el apareamiento de los primeros “centros comerciales” y cadenas de supermercados, el creciente urbanismo con auge de las construcciones de casas, edificios modernos y barrios diferenciados entre sectores “ricos” y “populares”, como se hizo visible en Quito y Guayaquil, el generalizado consumismo y hasta el derroche de recursos, de modo que la “siembra del petróleo”, anunciada por los militares, también sirvió para el mayor enriquecimiento de las elites y, hasta para privilegiar a la propia clase militar frente a la sociedad civil.

Desde una perspectiva de largo plazo, puede observarse que hay una línea de continuidad en el papel atribuido al Estado que parte con la Revolución Juliana y se retoma con Plaza, así como con el desarrollismo de las décadas de los sesentas y setentas del pasado siglo. Los julianos inauguraron el intervencionismo estatal limitado al campo monetario-financiero, es decir, se concentraron en la esfera de la circulación. Plaza inicia un pálido intervencionismo productivo. El modelo desarrollista se caracterizó por el definitivo intervencionismo estatal en la esfera de la producción.

²² Juan J. Paz y Miño Cepeda, *Removiendo el presente. Latinoamericanismo e historia en Ecuador*, Quito, Abya Yala, THE, PUCE, 2007, ps. 142-152.

Siguiendo la línea argumental del profesor H. D. Soifer, no hay duda que la “capacidad estatal” ha sido un proceso recurrente sólo en determinados momentos históricos del siglo XX, que posibilitaron el avance material, la reestructuración social y la modernización capitalista del Ecuador. El Estado no ha sido un “enemigo” de las clases empresariales ni del progreso. En Ecuador, con el intervencionismo estatal se logró superar el régimen oligárquico, construir una sociedad capitalista, modernizar la economía nacional y hasta lograr reformas sociales que no llegaron por la simple acción de la “iniciativa privada”.

Del fin del Estado al renacer del “estatismo”.-

Con el proceso de retorno al orden constitucional implementado por el Consejo Supremo de Gobierno, el 10 de agosto de 1979 se iniciaron los gobiernos constitucionales del Ecuador.

Los presidentes Jaime Roldós (1979-1981) y Osvaldo Hurtado (1981-1984) fueron herederos del desarrollismo y lo mantuvieron, porque la Constitución de 1979 otorgó al Estado algunos roles fundamentales en la economía y, sobre todo, el control de los “sectores estratégicos”, a la cabeza de los cuales estuvo el petróleo. Las dificultades económicas y la crisis de la deuda externa (fenómeno común a los países latinoamericanos) aparecieron entre 1981-1982, lo cual indujo a que el gobierno de Hurtado, en sus dos últimos años de gestión, orientara el manejo de la economía a través de paquetes de medidas inclinadas a las fórmulas aperturistas de mercados e inversiones privadas, que algunos ya interpretaron en aquellos días como el inicio del “neoliberalismo”.

Pero fue el gobierno del socialcristiano León Febres Cordero (1984-1988) el que adoptó el neoliberalismo y convirtió al Estado en instrumento de los altos empresarios vinculados con las cámaras de la producción. De este modo, comenzó el “modelo empresarial” en Ecuador, que rápidamente superó al modelo estatal-desarrollista. El modelo empresarial fue continuado entre 1988 y 2006, a pesar del reformismo socialdemócrata que introdujo el presidente Rodrigo Borja (1988-1992), porque Sixto Durán Ballén (1992-1996) lo retomó, convirtiendo en fórmulas incuestionables el retiro y privatización del Estado, que fueron los conceptos movilizadores del momento, en el marco de la globalización capitalista y transnacional en el mundo, derivada del derrumbe del socialismo.

La consolidación del modelo empresarial dinamizó un tipo de economía sustentada en el mercado libre, la inversión de capitales privados y la apertura externa. Pero si bien el ideal empresarial parecía cumplirse, incluso a través de la Constitución de 1998 que los expresó, los resultados institucionales y sociales del modelo en marcha no solo afectaron la gobernabilidad interna, resquebrajaron aparatos del Estado, deterioraron la seguridad social y los servicios públicos, o retiraron gastos e inversiones estatales en obras e infraestructuras, sino que también agravaron las condiciones de vida de amplios sectores populares, flexibilizaron y precarizaron la fuerza de trabajo asalariada, provocaron la mayor emigración de ecuatorianos al exterior, convirtieron al Ecuador en uno de los primeros

países con mayores desigualdades en la concentración de la riqueza, dentro de una América Latina que a su vez había pasado a ser la región más inequitativa del mundo, y hasta alimentaron la inestabilidad política nacional, finalmente expresada en la sucesión de siete gobiernos entre 1996 y 2006, con una efímera dictadura y tres gobiernos surgidos de elecciones, pero derrocados (Abdalá Bucaram, 1996/1997; Jamil Mahuad, 1998/2000; y Lucio Gutiérrez, 2003/2005)²³.

Estos acontecimientos de la historia ecuatoriana son comparables con lo ocurrido entre 1912 y 1925, cuando igualmente los intereses privados se impusieron sobre los nacionales y la hegemonía de los “gran cacao” controló al Estado. La Revolución Juliana acabó con ese “dominio plutocrático”.

Tal como ocurrió en aquellos tiempos de reacciones antioligárquicas, en el Ecuador contemporáneo también la vigencia del modelo empresarial acumuló la progresiva reacción social y la resistencia popular, de modo que para las elecciones de 2006 se expresó, como “revolución ciudadana”, un amplio movimiento pluriclasista y de masas, que sostuvo el triunfo electoral de Rafael Correa²⁴, quien asumió la presidencia el 15 de enero de 2007.

Correa pasó a formar parte de los que fueron identificados como *gobiernos progresistas y de nueva izquierda*²⁵ en América Latina. Su gobierno dejó atrás el neoliberalismo y el modelo empresarial, porque retomó el papel económico del Estado, impulsó inversiones públicas que transformaron al país, modernizó los servicios estatales y ejecutó inéditas políticas sociales que lograron cambios sustanciales en la vida nacional, conforme lo han reconocido informes no solo ecuatorianos, sino también internacionales²⁶.

Retomando el concepto de “capacidad estatal”, de la que ha hablado el profesor H. D. Soifer, cabría entender que con el gobierno del presidente Correa, retornó el Estado “intervencionista” en el orden económico y que ha sido esa orientación la que logró superar las deterioradas condiciones sociales y laborales forjadas en el país entre 1982 y 2006.

A tal punto es así, que el propio gobierno “correísta” ha sido tildado como neo-estructuralista, neo-desarrollista y hasta neo-keynesiano. Desde luego, igualmente se lo ha señalado como populista o neo-populista²⁷.

²³ Amplia visión desde el gobierno de O. Hurtado hasta el de A. Palacio, en: Alberto Acosta, *Breve Historia Económica del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2012, ps. 197-319.

²⁴ Varias visiones sobre la RC en: Sebastián Mantilla B, Santiago Mejía R. (compiladores), *Rafael Correa. Balance de la Revolución Ciudadana*, Quito, Editorial Planeta, 2012 (hay segunda edición).

²⁵ José Natanson, *La nueva izquierda. Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana S.A., Debate, 2009.

²⁶ Documentos históricos. Estudios para evaluar a la Revolución Ciudadana, Boletín del THE, mayo 2015, <http://puce.the.pazymino.com/bMay2015.html>

²⁷ Un experto en “populismo” presenta su visión sobre el tema: Carlos de la Torre, “Rafael Correa un populista del siglo XXI”, <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/vrp/delatorre.pdf> [20/03/2016]; “El

Algunas conclusiones.-

El sintético examen de la trayectoria del país desde la perspectiva del Estado y sobre la base del concepto “capacidad estatal” manejado por el profesor H. D. Soifer, permite comprender que en Ecuador, cuando el Estado ha “intervenido” en la economía con inversiones, obras y servicios, siempre se produjo avances que pueden calificarse, indistintamente, como progreso, desarrollo o modernización.

Durante el largo siglo XIX fueron gobernantes “intervencionistas” como Rocafuerte, García Moreno y Eloy Alfaro los que lograron adelantos significativos para el país utilizando capacidades estatales, si bien en un marco general en el que no existían conceptos favorables para un activo papel del Estado en la economía. Y ello se explica porque los sectores privados no estuvieron en capacidad de generar el adelanto del país y peor su bienestar social, exceptuando en algo el asistencialismo que desarrolló la Junta de Beneficencia de Guayaquil desde su fundación en 1888, con el explícito propósito de atender, con el concurso de un grupo de filántropos, a los “habitantes menos favorecidos de Guayaquil”²⁸.

Es en el siglo XX cuando avanzaron las ideas sobre el necesario intervencionismo estatal en la economía. Ello se debió a situaciones internas propias a cada país, así como a la conjunción de una serie de factores internacionales, como el triunfo del socialismo en la URSS (1917); el ascenso del imperialismo como nueva fase del capitalismo y que requirió la acción del Estado sobre las realidades creadas por la “competencia imperfecta”; la determinante influencia que tuvieron modelos como el New Deal de Franklin D. Roosevelt (1933-1945) en los EEUU, así como la economía social de mercado en la Europa de la segunda postguerra; y la difusión del keynesianismo en el pensamiento económico.

En Ecuador, la Revolución Juliana fue pionera en inaugurar el intervencionismo económico estatal, aunque limitado todavía a la esfera monetario-financiera, mientras años más tarde el presidente Galo Plaza adelantó algunas acciones “desarrollistas”. Pero el desarrollismo fue propio de las décadas de 1960 y 1970, y se caracterizó por un activo papel del Estado en la economía. Gracias a esas “capacidades estatales”, Ecuador se transformó como nunca antes e incluso consolidó sus estructuras capitalistas. Al amparo del Estado incluso creció la empresa privada moderna, favorecida con leyes, recursos, protecciones y privilegios estatales. Antes de esta época, por sí misma la empresa privada no demostró las virtudes emprendedoras que bien podían encontrarse en otros países latinoamericanos e indudablemente en los empresarios norteamericanos.

tecnopopulismo de Rafael Correa. ¿Es compatible el carisma con la tecnocracia?, <http://correismo.wix.com/elcorreismoal desnudo#!carlosdelatorre/c1sv3> [20/03/2016- 16:00]

²⁸ Dos tomos sobre la historia de la Junta de Beneficencia de Guayaquil pueden descargarse desde la página web institucional: <https://www.juntadebeneficencia.org.ec/>

El Estado ha requerido de recursos para fortalecer sus capacidades en la economía y por ello tanto los julianos como los gobiernos desarrollistas impulsaron reformas tributarias y reformaron el sistema presupuestario. Además, crearon un sector estatal de economía y manejaron recursos estratégicos como el petróleo en la década de los setenta. Sin esos ingresos no habría sido posible la ampliación material del país, ni su crecimiento y fortalecimiento en la provisión de infraestructuras y de servicios.

Sin embargo, han sido los grupos económicos de la elite dominante los que han resistido las capacidades estatales y han reaccionado permanentemente contra todo “estatismo”, a pesar de ser beneficiarios de las mismas políticas estatales. Sus acciones se han dirigido contra los impuestos y particularmente contra el impuesto sobre las rentas, a pesar de que han logrado eludirlo y evadirlo en forma continua²⁹.

En contraste con los momentos históricos de intervencionismo estatal, las décadas finales del siglo XX, cuando se extendió la idea de retirar y privatizar al Estado, y se construyó un modelo empresarial de desarrollo inspirado en el neoliberalismo, demostraron que si bien por un lado creció la empresa privada y se potenció el capitalismo, ello ocurrió al mismo tiempo que se deterioraron las condiciones de vida y de trabajo generales en el país y la riqueza se concentró como nunca antes, volviendo al Ecuador uno de los primeros países más inequitativos del mundo.

El Ecuador seguía, por entonces, el mismo camino trazado por el neoliberalismo en América Latina, que sólo se rompió con la llegada de gobiernos identificados como progresistas y de nueva izquierda. Tales gobiernos recuperaron el papel rector del Estado sobre la economía, un asunto que también Ecuador ha vivido desde 2007.

Sin embargo, a nueve años del proceso de la “Revolución Ciudadana” nadie puede garantizar que el modelo económico basado en el intervencionismo estatal y la acción del Estado para extender servicios públicos y sociales a amplios sectores ciudadanos, así como para favorecerlos con garantía de los derechos del Buen Vivir fijados por la Constitución de 2008, logrará mantenerse a partir del inicio de un nuevo gobierno en 2017.

Pero las incertidumbres del futuro no impiden que en el Ecuador del presente se adquiera plena conciencia de que el Estado no ha sido un “enemigo” de la sociedad ni de los sectores privados, sino que las capacidades estatales deben ser estudiadas y evaluadas como parte de la acción nacional para construir una nueva sociedad. Es una perspectiva analítica que puede compartirse en las líneas de investigación propuestas por el profesor H. D. Soifer.

²⁹ Juan J. Paz y Miño Cepeda, *Historia de los impuestos en Ecuador*, http://puce.the.pazymino.com/JPYM-HISTORIA_DE_LOS_IMPUESTOS_EN_ECUADOR-Quito-JunJul2015.pdf

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Acosta, Alberto, *El Estado como solución*, Quito, Friedrich Ebert Stiftung, ILDIS, 1998.
- *Breve Historia Económica del Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2012.
- Agee, Philippe, *Inside the Company. CIA Diary*, Great Britain, Penguin Books.
- Ansaldi, Waldo y Verónica Giordano, *América Latina. La construcción del orden. De la colonia a la disolución de la dominación oligárquica*, Buenos Aires, Ariel, 2012.
- Barsky, Osvaldo, *La reforma agraria ecuatoriana*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1984.
- Coral Patiño, Héctor, *Vida y obra del señor general Alberto Enríquez Gallo*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1988.
- De la Torre, Carlos, “Rafael Correa un populista del siglo XXI”,
<http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/vrp/delatorre.pdf> [20/03/2016]
- “El tecnopopulismo de Rafael Correa. ¿Es compatible el carisma con la tecnocracia?”,
<http://correismo.wix.com/elcorreismoal desnudo#!carlosdelatorre/c1sv3> [20/03/2016- 16:00]
- De la Torre, Patricia, *Los constructores del Estado Nacional*, Quito, SENPLADES, 2013.
- Destruge, Camilo, *Urvina el Presidente*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1992.
- Documentos históricos. Estudios para evaluar a la Revolución Ciudadana, Boletín del THE, mayo 2015,
<http://puce.the.pazymino.com/bMay2015.html>
- Hegel, G. W. F., *Principios de la Filosofía del Derecho o Derecho Natural y Ciencia Política*, Barcelona, EDHASA, 1999.
- Henderson, Peter V. N., *Gabriel García Moreno y la formación de un Estado conservador en los Andes*, Quito, CODEU, Gráficas Iberia, 2010
- Hobsbawm, Eric, *Historia del siglo XX*, Buenos Aires, Crítica, Grijalbo Mondadori, 1998.
- Hongru, Cui, et. al., *Los nuevos límites del Estado*, Quito, CORDES, 1989.
- Hurtado, Osvaldo, *El poder político en el Ecuador*, Quito, Ediciones de la Universidad Católica, 1977.
- Larrea M., Carlos (editor), *El banano en Ecuador*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1987.
- Luna, Juan Pablo y Hillel David Soifer, “Surveying State Capacity”, *Americas Barometer Insights*, 2015, Number 119, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile and Department of Political Science, Temple University, <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO919en.pdf>, [22/02/2016 – 18:30]
- Mantilla B., Sebastián y Santiago Mejía R. (compiladores), *Rafael Correa. Balance de la Revolución Ciudadana*, Quito, Editorial Planeta, 2012, 1ª. ed.
- Mecum, Kent B., *Vicente Rocafuerte, el prócer andante*, Guayaquil, Banco Central del Ecuador, 1983.
- Natanson, José, *La nueva izquierda. Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana S.A., Debate, 2009.
- Norris, Robert, *El gran ausente*, Quito, Ediciones Libri Mundi, 2005, 2 tomos.
- Pacheco, Lucas, et. al., *El Estado y la economía*, Quito, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1983.
- Paz y Miño Cepeda, Juan J., *Removiendo el presente. Latinoamericanismo e historia en Ecuador*, Quito, Abya Yala, THE, PUCE, 2007.
- *Eloy Alfaro. Políticas económicas*, Quito, Ministerio de Coordinación de la Política Económica, 2012. En pdf: [http://puce.the.pazymino.com/ELOY_ALFARO-Políticas Económicas-Jun2012.pdf](http://puce.the.pazymino.com/ELOY_ALFARO-Políticas_Económicas-Jun2012.pdf)
- *La Revolución Juliana en Ecuador (1925-1931). Políticas económicas*, Quito, Ministerio de Coordinación de la Política Económica, 2013. En pdf: [http://puce.the.pazymino.com/JPYM-REVOLUCION_JULIANA-Políticas Económicas-2013.pdf](http://puce.the.pazymino.com/JPYM-REVOLUCION_JULIANA-Políticas_Económicas-2013.pdf)
- *Historia de los impuestos en Ecuador*, http://puce.the.pazymino.com/JPYM-HISTORIA_DE_LOS_IMPUESTOS_EN_ECUADOR-Quito-JunJul2015.pdf
- Repetto, Fabián, *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*, Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), julio 2004,
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2220291> [22/02/2016 – 18:00]
- Sánchez Varas, Alberto, 1888-2008, 120 Años de Servicio. Historia de la Junta de Beneficencia de Guayaquil, <https://www.juntadebeneficencia.org.ec/>
- Soifer, Hillel David, “The Sources of Infrastructural Power: Evidence from Nineteenth-Century Chilean Education”, *Latin American Research Review*, Vol. 44, No. 2 (2009), pp. 158-180 Published by: *Latin American Studies Association* Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/40783611> [Accessed: 23-02-2016 14:04 UTC]

- “Measuring State Capacity in Contemporary Latin America”, *Revista de Ciencia Política*, volumen 32, N° 3, 2012, ps. 585 – 598, <http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v32n3/art04.pdf>, [22/02/2016 – 18:10]
- *State Building in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2015.
- Vega Ugalde, Silvia, “*La Gloriosa*”. *De la Revolución del 28 de Mayo de 1944 a la contrarrevolución velasquista*, Quito, Editorial El Conejo, 1987.