

EL CREA

COMO ORGANISMO DE DESARROLLO REGIONAL



Guía razonada para la consulta del Archivo Histórico
del Centro de Reconversión Económica
del Azuay, Cañar y Morona Santiago
(1958-1979)

Anna Vincenza Nufrio (ed.)

EL CREA
COMO ORGANISMO
DE DESARROLLO REGIONAL



UNIVERSIDAD DE CUENCA

FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO

FACULTAD DE FILOSOFÍA, LETRAS Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN

La elaboración del volumen El CREA como Organismo de Desarrollo Regional. Guía razonada para la consulta del Archivo Histórico del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (1958-1979), es parte del Proyecto de Investigación “Los desafíos de la planificación regional en Ecuador. Planeamiento estratégico sub-regional como herramienta eficaz para la reducción de asimetrías y desequilibrios territoriales, instrumento vertebrador de procesos de cooperación y coordinación territorial regional”. La investigación que se publica en este volumen ha sido dirigida por la Dra. Arq. Anna Vincenza Nufrio en el marco del Programa PROMETEO (SENESCYT), una iniciativa del Gobierno ecuatoriano que busca fortalecer la investigación, la docencia y la transferencia de conocimientos en temas especializados, a través de la vinculación de investigadores extranjeros y ecuatorianos residentes en el exterior.

ESTE LIBRO NO SE PODRÍA HABER EDITADO SIN EL PATROCINIO, AYUDA Y COLABORACIÓN DE:

- Programa PROMETEO, Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), Quito, Ecuador.
- Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Cuenca, Cuenca, Ecuador.
- Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación, Cátedra Abierta de Historia de Cuenca y su Región, Universidad de Cuenca, Cuenca, Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES, Zona 6-Austro), Cuenca, Ecuador.

AGRADECIMIENTOS:

Pablo Vanegas Peralta, Catalina León Pesántez, Fernando Pauta Calle, Luis Humberto Chacón Quizhpe, Elena Monserrath Jerves Hermida, Ana Luz Borrero Vega, Manuel Gonzalo Villavicencio Quinde, Arturo Morejón, José Luis Gutiérrez Lara, Pablo Martín Darquea Darquea, Carol Andrea Herrera Mera, Ana María Calle, María Isabel Eljuri, Gustavo Guillén V., Alicia del Carmen Balarezo Pesántez, Paco Moncayo Gallegos, Olmedo Washima, Ximena Salazar Guamán, Lorena Regina Vivanco Cruz, Mónica Elisabeth Mendieta Orellana, Sandra Victoria Abril Ulloa, Marcelo Vásquez Solórzano, Martha Ortega.

DIRECCIÓN DE LA INVESTIGACIÓN DE ARCHIVO Y CONCEPTO DE LA OBRA:

Dra. Anna Vincenza Nufrio.

AYUDANTES DE INVESTIGACIÓN:

Ana Gabriela Guayara Chacha, Gabriela Alexandra Pinos Veintimilla, Hernán Patricio Morejón Quesada, Isaac David Cuenca Parra, Tania Andrea Ramón Mora, Esteban Mauricio Espinoza Durán, María Fernanda González Redrován, Andrea Patricia Sánchez Tapia.

COLABORADORES:

Juan Fernando Ulloa, Pamela Samaniego, Ramón Navarro, Francisco Fienco, Tamar Durán Maldonado, Gabriela Vásquez, Yuliana Zambrano, Freddy Cabezas, Letty Daniela Ramírez Fantoní, Pablo Andrés Zúñiga Palacios, María Augusta Brito Vera, Verónica Katherine Pauta Barros, Andrea Esther Cuenca Parra, Juan Diego Jimbo Rodríguez, Margarita Zhinín M.

COORDINACIÓN GENERAL FACULTAD ARQUITECTURA Y URBANISMO, UNIVERSIDAD DE CUENCA:

Ximena Salazar Guamán, Monica Mendieta Orellana, Marcelo Vásquez Solórzano.

COORDINACIÓN DE LA EDICIÓN:

FACULTAD DE FILOSOFÍA, LETRAS Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN,

CÁTEDRA ABIERTA DE HISTORIA DE CUENCA Y SU REGIÓN

Elena Monserrath Jerves Hermida, Manuel Gonzalo Villavicencio Quinde, Ana Luz Borrero Vega.

CONCEPTO GRÁFICO, DISEÑO, DIAGRAMACIÓN Y PORTADA:

puntoycoma

consultora gráfica editorial

EL CREA

COMO ORGANISMO DE DESARROLLO REGIONAL



Guía razonada para la consulta del Archivo
Histórico del Centro de Reconversión Económica
del Azuay, Cañar y Morona Santiago
(1958-1979)

Anna Vincenza Nufrio (ed.)

El CREA como Organismo de Desarrollo Regional.
Guía razonada para la consulta del Archivo Histórico
del Centro de Reconversión Económica del Azuay,
Cañar y Morona Santiago (1958-1979)

© de esta edición: Anna Vincenza Nufrio
© de los textos: sus autores

ISBN: 978-9978-14-357-5
Derechos de Autor: CUE-003III

Editor:
Universidad de Cuenca, Cuenca, Ecuador.

La versión digital del libro está disponible en:
<http://dspace.ucuenca.edu.ec/>

Este libro ha sido debidamente examinado y valorado por pares académicos externos, ajenos a la Universidad de Cuenca, bajo el sistema de evaluación de pares ciegos.

Patrocinadores:



FACULTAD DE
ARQUITECTURA Y URBANISMO
FACULTAD DE FILOSOFÍA
LETRAS Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
UNIVERSIDAD DE CUENCA



PROMETEO | Secretaría de
Educación Superior,
Ciencia, Tecnología e Innovación
Investigación Formación Desarrollo



Atribución No Comercial Internacional (CC BY-NC 4.0)

Usted es libre para:

Compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
Adaptar, remezclar, transformar y crear a partir del material.

Atribución: usted debe darle crédito a esta obra de manera adecuada, proporcionando un enlace a la licencia, e indicando si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo del licenciente.

No Comercial: usted no puede hacer uso del material con fines comerciales.

No hay restricciones adicionales: usted no puede aplicar términos legales ni medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros hacer cualquier uso permitido por la licencia.



Presentación	7
<i>Fernando Pauta Calle</i>	
Prólogo	9
<i>Anna Vincenza Nufrio</i>	
La depresión económica de la Región Centro-Sur del Ecuador durante los años cincuenta. Recuento histórico previo a la creación del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago - CREA (1950-1958)	13
<i>Mónica Mendieta Orellana</i>	
Dinámica Productiva e incidencia del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona - CREA en el Desarrollo Territorial, 1958-1979	39
<i>Santiago E. Pozo R.</i>	
Jurisdicción, funcionamiento e institucionalización del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (1958-1979)	53
<i>Lorena Vivanco Cruz, Carmen Balarezo, Gabriela Guayara Chacha</i>	
El papel del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago - CREA. Percepciones desde la opinión pública y actores sociales de la Región entre 1952-1979	77
<i>Ana Luz Borrero Vega</i>	

◀ Índice

La idea de Región. Estudios, Programas y Proyectos promovidos por la JUNAPLA y el CREA en las Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago, 1958-1976 _____	101
<i>Anna Vincenza Nufrio</i>	
El CREA y el Fomento de la Planificación Regional entre 1976 y 1979, y su visión en el debate actual sobre el proceso de regionalización del Ecuador. Entrevista al general Paco Moncayo Gallegos _____	129
<i>Anna Vincenza Nufrio; Marcelo Vázquez Solórzano</i>	
Los autores _____	145
Listado de mapas _____	149
Listado de tablas _____	151
Listado de figuras _____	153
Anexo de imágenes _____	155

La Constitución ecuatoriana establecía en su Primera Disposición Transitoria, el plazo de ocho años para la conformación de regiones autónomas, en tanto una de las más firmes estrategias destinadas a promover el desarrollo equitativo y solidario de todo su territorio, fortaleciendo para el efecto el proceso de autonomías y descentralización. Sin embargo, en el mes de diciembre de 2015, una de las llamadas “Enmiendas Constitucionales” aprobadas por la Asamblea Nacional, modificó tal disposición, disponiendo que la Ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias, fije el plazo para la conformación de regiones autónomas.

Si en las décadas y años inmediatos anteriores a la vigencia de la Constitución –continuando con la reivindicación de larga data de las poblaciones y poderes locales de distintas latitudes del país, originada luego de la luchas independentistas y que se expresara en el interés por conformar “gobiernos federales” en Loja, Guayaquil, Quito y Cuenca-, como entre los años 1999 y 2000, las provincias de Guayas, Manabí, Los Ríos, El Oro, y la provincia amazónica de Sucumbíos, realizaron consultas populares para demandar de las funciones o poderes del Estado, que el Ecuador adopte “un régimen de autonomías como forma de organización de gobierno, que procure en esencia un más real y verdadero ejercicio democrático del poder y una más justa distribución de los recursos públicos”, resulta sorprendente a todas luces que pese a la existencia de un marco jurídico favorable, se hayan diluido los “movimientos autonómicos regionales” y que con su actitud, contradictoriamente allanaron el camino para

que el acatamiento del mandato constitucional primario quede en total incertidumbre.

No cabe duda que esta realidad impone a la academia la investigación de la viabilidad política, económica, social, cultural y ambiental de la regionalización del Ecuador, particularmente a aquella perteneciente a los territorios que históricamente han sido víctimas del centralismo y por esto la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca, en el marco de su línea de investigación “Ciudad y Territorio”, de la Maestría en Ordenación Territorial, y de su participación en la Comisión del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial, a través de su Centro de Investigación ha venido impulsando la formulación y ejecución de proyectos destinados al estudio de la cuestión regional, y en esta gestión se inscribe el llevado adelante por la Profesora Prometeo Anna Vicenza Nufrio: “Los desafíos de la planificación regional en Ecuador. Planteamiento estratégico sub-regional como herramienta eficaz para la reducción de asimetrías y desequilibrios territoriales, instrumento vertebrador de procesos de cooperación y coordinación territorial regional”.

En la historia reciente de las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago, de la región de hecho que han formado -la “Región del Austro”-, es inseparable el “Centro de Reversión Económica de Azuay, Cañar y Morona Santiago - CREA”, organismo público instituido a mediados del Siglo pasado con la misión de recuperarlas de la crisis económica en la que habían caído, y cuya gestión en las materias de planificación integral regional, la ejecución de programas y proyectos en los sectores productivos,

sociales y de infraestructura, y de coordinación interinstitucional, logró impactar positivamente en el progreso de la región. Por esto resulta “natural” que el referido proyecto de investigación haya mirado al CREA e incluido en sus tareas la indagación de sus archivos, pero es más satisfactorio que los resultados hayan posibilitado la preparación de un conjunto de ensayos que integran la publicación que se presenta bajo el título: “El CREA como organismo de desarrollo regional. Guía razonada para la consulta del Archivo Histórico del Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago 1959-1979” y que da cuenta de la historia de esta entidad, de sus logros y trascendencia en el territorio y desarrollo regionales, pero también de sus limitaciones y frustraciones.

Sin duda se trata de una evaluación crítica de la experiencia más valiosa de gestión regional que podamos mostrar y que expiró por la politización que le asoló, el centralismo que le ahogó financieramente y la indiferencia de la sociedad a la que sirvió; pero que servirá de mucho cuando la región busque nuevos y propios derroteros para superar los problemas que hoy la afectan.

Agradecemos a los profesores de nuestra universidad y a los profesionales invitados, que han participado en la preparación de estos valiosos ensayos, así como al Centro de Investigación de la Facultad, a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo –SENPLADES, Zona 6 y a la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Educación, por sus significativos apoyos para que esta publicación sea una realidad.

Fernando Pauta Calle

Decano

Facultad de Arquitectura y Urbanismo

Universidad de Cuenca

La investigación que se publica en este volumen, titulada *El CREA como Organismo de Desarrollo Regional. Guía razonada para la consulta del Archivo Histórico del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (1958-1979)*, es parte del Proyecto de Investigación “Los desafíos de la planificación regional en Ecuador. Planeamiento estratégico sub-regional como herramienta eficaz para la reducción de asimetrías y desequilibrios territoriales, instrumento vertebrador de procesos de cooperación y coordinación territorial regional”, que estuvo bajo mi dirección en el marco del Programa PROMETEO de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación - SENESCYT. Iniciativa del Gobierno ecuatoriano para fortalecer la investigación, la docencia y la transferencia de conocimientos en temas especializados, a través de la vinculación de investigadores extranjeros y ecuatorianos residentes en el exterior.

Los resultados de investigación que se presentan a continuación son fruto de dos actividades específicas: los talleres de capacitación en tema de “Investigación, digitalización y sistematización de datos de archivo”, por mí realizados desde marzo de 2015 hasta abril de 2016 en la sede de la Senplades¹ Zona 6 - Austro y dirigidos a la capacitación de un grupo de estudiantes² de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca. Por otro lado, las actividades de “Relacionamiento interinstitucional” emprendidas con docentes investigadores de algunas Facultades de la Universidad de Cuenca: Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Cátedra Abierta de Historia de Cuenca y su Región

de la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias de la Comunicación. Los resultados de la investigación de archivos y la sistematización de una parte de los datos (desde 1952 a 1979), parte del Fondo Documental del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago³ han sido los insumos de referencia para la redacción de los ensayos que aquí se publican.

El volumen es el resultado de un ejercicio de lectura interdisciplinaria y con enfoque histórico-crítico realizado por un grupo de profesores investigadores de la Universidad de Cuenca sobre una serie de valiosos documentos: informes, actas, hemeroteca y publicaciones. También es el resultado de la actividad didáctica con los alumnos de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, y del apoyo de expertos que por varios períodos ejercieron cargos de relevancia en el CREA. Son los casos del general Paco Moncayo Gallegos y los economistas Olmedo Washima Chávez y Enrique Serrano Cordero.

Los ensayos se circunscriben, temporalmente, en un período que va desde los primeros años cincuenta hasta finales de los años setenta y, con

- ¹ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador.
- ² Ana Gabriela Guayara Chacha, Gabriela Alexandra Pinos Veintimilla, Hernán Patricio Morejón Quesada, Isaac David Cuenca Parra, Tania Andrea Ramón Mora, Esteban Mauricio Espinoza Durán, María Fernanda González Redrován, Andrea Patricia Sánchez Tapia.
- ³ El archivo del CREA reside en la SENPLADES-ZONA 6-Austro en la ciudad de Cuenca.

enfoques disciplinarios distintos, tienen el objetivo no solo de contar parte de la historia del Ecuador y en particular de las provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago, sino también de orientar a los estudiosos en la lectura de los documentos históricos del Archivo del CREA.

La economista Mónica Mendieta abre la reflexión explicando las razones de la profunda depresión económica que afectó durante los años cincuenta a la región centro sur andina. Analiza la dimensión económica e institucional del proceso de carácter local-regional de la crisis que desestabiliza económica y socialmente a esta región; y reflexiona en torno a la recuperación económica de las provincias del Azuay y Cañar y a su transición hacia la reconversión.

El economista Santiago Pozo Rodríguez describe de forma documental el papel del CREA sobre la Dinámica Productiva y el Desarrollo Territorial en las provincias que conforman la región seis del Ecuador durante el período 1958-1979. Describe y analiza las políticas de planificación regional aplicadas por el organismo de desarrollo regional estableciendo una comparación con los modelos de desarrollo regional aplicados en América y Ecuador, y analiza las obras más relevantes realizadas por el CREA y su impacto en el Desarrollo Territorial de la región.

Las arquitectas Lorena Vivanco y Gabriela Guayara, conjuntamente con la economista Carmen Balarezo, describen cómo se formó, desde el punto de vista institucional, el CREA; cómo ope-

ró dentro de la jurisdicción de las provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago. A partir de lo anterior, realizan un análisis teórico-descriptivo del objeto, funciones, estructura y organización interna de la Entidad desde 1952 hasta 1979, con la finalidad de conocer la evolución del Centro de Reconversión como institución de desarrollo regional.

La historiadora Ana Luz Borrero Vega estudia el papel del CREA y del Instituto de Recuperación que le antecedió, a partir del análisis y estudio de fuentes hemerográficas, en base a las percepciones de la opinión pública, de la prensa escrita y actores sociales de la región, con métodos propios de la historia social contemporánea. Su atención se focaliza en el análisis y evolución de la opinión pública, los actores sociales de la región y del país, en relación al papel del Instituto de Recuperación y del Centro de Reconversión Económica - CREA, y de las políticas públicas relacionadas con el desarrollo y la economía regional.

En mi ensayo, a través de la lectura y del análisis sistemático de documentos, fuentes primarias de información⁴, se analizan todas las propuestas, programas, políticas y proyectos promovidos de manera coordinada entre el CREA y la JUNAPLA, a nivel nacional y regional; y que tenían como objetivo común armonizar las prácticas de la planificación “macro” con la planificación “micro”. Se realiza también una lectura del concepto de región, a través de los distintos estudios y propuestas realizados entre 1965 y 1979, y se investiga sobre el enfoque espacial dado en estos años a la planificación regional.

El libro cierra con la entrevista realizada, conjuntamente con el arquitecto Marcelo Vázquez Solórzano, al general Paco Moncayo Gallegos, director del CREA durante el período 1976 y 1977. La entrevista es no solo un espacio para recordar cuáles fueron los estudios promovidos y los proyectos ejecutados desde el CREA durante su

⁴ Fondo documental del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago - CREA y de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica - JUNAPLA.

mandato como Director Ejecutivo, sino también un espacio útil para una reflexión histórico-crítica que tiene la finalidad de lanzar algunas ideas para un debate renovado sobre el proceso de conformación de regiones y organización del territorio en el Ecuador.

Dra. Arq. Anna Vincenza Nufrio
Investigadora PROMETEO
(SENESCYT), Ecuador
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Universidad de Cuenca

Cuenca, junio de 2017

La depresión económica de la Región Centro-Sur del Ecuador durante los años cincuenta

Recuento histórico previo a la creación del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago - CREA (1950-1958)

Mónica Mendieta Orellana

E-mail: monica.mendieta@ucuenca.edu.ec

Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Universidad de Cuenca

Resumen

En Ecuador, los ciclos de la economía nacional y regional no se dan de manera sincronizada: durante el auge bananero de los años cincuenta, la región centro sur andina vivió una profunda depresión económica por la caída de la demanda del producto, y los precios internacionales del sombrero de paja toquilla, dejándola sumida en una de las mayores crisis de su historia. Esto obligó a reorientar la inversión a otras áreas, entre ellas la industria, y crear estrategias para su recuperación económica. Este proceso de carácter local-regional se analiza prestando atención a la dimensión económica e institucional. Se introduce para el efecto una breve revisión histórica del modelo de acumulación en Ecuador y su incidencia en la región. En este contexto, se profundiza sobre la crisis de la región centro sur, la recuperación económica de las provincias del Azuay y Cañar y su transición hacia la reconversión. El análisis histórico de carácter más bien descriptivo se basó principalmente en la revisión del Hemeroteca del Archivo del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago - CREA, período 1950-1958.

Introducción

El Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago - CREA, creado en 1958, fue un actor clave para la planificación, coordinación y ejecución de programas de desarrollo económico. Entender su trayectoria e incidencia en la Región Centro Sur del Ecuador, supone conocer aquellos acontecimientos previos a su constitución, como la crisis de la producción toquillera que concentraba a más del 80% de la población del Azuay y Cañar, pero que no aportó al modelo de acumulación. “En realidad fue una incrustación en la estructura agraria preexistente; aprovechó la subocupación producto del minifundio y se organizó a través de un sistema de intermediarios, favoreciendo a grupos de altos ingresos de Cuenca, mientras otros, seguramente, migraban hacia otras regiones del país”.¹

Un factor fundamental durante la crisis en la Región Centro Sur y la necesidad de diversificar su economía para superar la monoindustria toquillera, fue la creación del Instituto de Recuperación Económica del Azuay y Cañar en 1952, siendo el Centro de Reversión Económica de las provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago - CREA la entidad que lo sustituyó en 1958.

A lo largo del capítulo, se presenta un recuento histórico de la economía regional centro sur del Ecuador durante los años cincuenta, antes de la fundación del CREA. Una primera parte da cuenta de la persistencia del modelo de acumulación agroexportadora en Ecuador, y su incidencia en la región. En segundo lugar se evidencia el proceso de industrialización tardío

y postrero que caracterizó la economía nacional y regional, aunque su participación en cuanto a producción y empleo siguió siendo muy limitada.

A continuación, se caracteriza la Región Centro Sur, reconociendo las interrelaciones entre territorio y población; así como economía y sociedad. La crisis y la pobreza son problemáticas que obligaron a “levantar las voces en el territorio”, surgiendo como un mecanismo para la gestión, el Instituto de Recuperación Económica, cuyo accionar se vio debilitado por una multiplicidad de causas, entre ellas, la falta de previsión y la corrupción, que se revelaron a través de la prensa, cuya voz y presencia en el territorio fue importante e incidió en la vida política, social y económica de la región.

En la década de los cincuenta, ante la crisis y el debilitamiento del Instituto, surge un nuevo proyecto por parte del Legislativo: la creación del Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago, en 1958, cuyo rol fue la planificación y ejecución de programas y proyectos orientados a fortalecer el agro y la industria, para superar la pobreza de la actividad agrícola atribuida a una conjunción de factores: ecológicos, estructura agraria deficiente, predominio del minifundio, tendencia al monocultivo del maíz y caña de azúcar, bajo nivel técnico de la agricultura y falta de riego y vialidad.

Mientras que el sector manufacturero constituía un producto de la decadencia de la sociedad rural, estuvo caracterizado por un artesanado cuyos orígenes eran también rurales, como actividades complementarias a la explotación del minifundio. Se trató de una industria casera o en pequeños talleres, poco alerta a las tendencias del mercado mundial y explotada por la intermediación.² La industria, tardía y postergada, más aun a nivel regional, demandó fortalecer la política socio-territorial e institucional, apuntando la estrategia local, con el surgimiento del CREA, quien presentó un conjunto preliminar

1 Germánico Salgado Peñaherrera, “Crisis y activación en una economía regional. La experiencia de Cuenca y su zona de influencia (1950-1970)”, Serie Materiales de Trabajo No. 18, (Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-ILDIS, diciembre, 1978), 28.

2 Germánico Salgado Peñaherrera, “Crisis y activación...1978, 31-32.

de “sugestiones de política de desarrollo económico”, para enfrentar las crisis, y que se constituyeron en la base para la ejecución de un plan integral posterior.

1. Modelo de acumulación capitalista desde su vertiente primario-exportadora: su persistencia en Ecuador

A mediados del siglo XX, el patrón o estilo de desarrollo del Ecuador, al igual que otros países de la Región, se caracterizó, según el pensamiento cepalino, por la “insuficiencia dinámica”, “la dependencia” y “la heterogeneidad estructural”.³ Ecuador, fue calificado como “insuficientemente desarrollado”, bajo el supuesto, excesivamente simplista, de que existía una importante población eminentemente rural⁴, dedicada a actividades primarias, de baja productividad, en el marco de una economía poco integrada, con diversidad geográfica, generadora de una idiosincrasia regionalista y con una alta tasa de crecimiento poblacional.

En 1950, Pichincha y Guayas representaban únicamente el 30,25% de la población del Ecuador. En conjunto, Bolívar, Loja, Chimborazo, Carchi, Cotopaxi y Tungurahua tenían, en ese mismo año, casi el triple de población de Pichincha. Mientras tanto, las poblaciones de Azuay, Cañar y Morona Santiago, sumadas, contaban con una población equivalente al 94% respecto a la población de Pichincha.

1.1. El contexto sociopolítico a mediados del siglo XX. Según Achig⁵, el desarrollo económico del Ecuador, a mediados del siglo XX, era muy controvertido. Es un contexto sociopolítico nacional recordado por la fragilidad de las alianzas políticas y la presión de los grupos de poder que llevaron al derrocamiento de Velasco Ibarra, en 1947. A partir de 1948, Ecuador experimentó un período de auge exportador: el bananero, que contribuyó al desarrollo capitalista del país, ya

que “abrió la puerta a una serie de cambios esperados en la sociedad ecuatoriana: tanto las alianzas sociales y los conflictos de poder, como el papel del Estado y el tipo de política económica se modificaron profundamente”.⁶

La notable rehabilitación de la economía ecuatoriana⁷ profundizó las diferencias regionales. Algunos excedentes del modelo agroexportador fueron transferidos hacia la instalación de fábricas productoras de bienes industriales de consumo inmediato, “favoreciendo sistemáticamente a las nuevas fracciones dominantes que veían con preocupación cómo el Ecuador estaba postergado en su desarrollo industrial...”;⁸ configurándose, además, un Estado Desarrollista que empezó a planificar sus acciones desde 1954, dando lugar a la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica - JUNAPLA⁹, cuyo objetivo era el de formular planes sistemáticos de desarrollo, tanto regionales como nacionales, en el campo económico y social. De este modo, la idea de planificar la economía pasa a formar parte de la institucionalidad estatal”.¹⁰

A partir de 1955, la “tregua económica producida por el auge bananero”, estaba llegando a su

3 Naciones Unidas. Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL, “*El Desarrollo Económico del Ecuador*”, Segunda Edición, Serie Historia de la Política Económica del Ecuador, (Quito: Academia Nacional de Historia, agosto de 2013), 20.

4 El I Censo Nacional de Población del Ecuador registró, al 29 de noviembre de 1950, un total de 3'202.757 habitantes; el 71,5% correspondía a la población rural y el 28,5% a la urbana.

5 CEPAL, “*Reedición. El Desarrollo Económico...*” 2013, 21.

6 Alberto Acosta, “*Breve Historia Económica del Ecuador*”, Tercera Edición, (Quito: Corporación Editora Nacional, agosto de 2012), 136.

7 La economía ecuatoriana registró elevadas tasas de crecimiento: 26,7% para el período 1950-1954, y 17,3% entre los años 1955-1959; el sector industrial, en iguales períodos, experimentó aumentos de 8,8% y 7,9%, respectivamente.

8 Alberto Acosta, “*Breve Historia Económica...*”, 2012, 136.

9 En 1979, la Junta Nacional de Planificación, cambió su nombre por el de “Consejo Nacional de Desarrollo - CONADE.

10 CEPAL, “*Reedición. El Desarrollo Económico...*” 2013, 22.

Tabla 1
Población total del Ecuador, 1950

Regiones y Provincias	Número de habitantes	% en relación a la población total
País	3 202 757	100,00
Sierra	1 856 445	57,96
Azuay	250 975	7,84
Bolívar	109 305	3,41
Cañar	97 681	3,05
Carchi	76 595	2,39
Cotopaxi	165 602	5,17
Chimborazo	218 130	6,81
Imbabura	146 893	4,59
Loja	216 802	6,77
Pichincha	386 520	12,07
Tungurahua	187 942	5,87
Costa	1 298 495	40,54
El Oro	89 306	2,79
Esmeraldas	75 407	2,35
Guayas	582 144	18,18
Los Ríos	150 260	4,69
Manabí	401 378	12,53
Santo Domingo	-	-
Santa Elena	-	-
Oriente	(46 471)	(1,45)
Napo	(17 695)	(0,55)
Pastaza	(7 730)	(0,24)
Morona Santiago	(16 285)	(0,51)
Zamora Chinchipe	(4 761)	(0,15)
Sucumbíos	-	-
Orellana	-	-
Galápagos	1 346	0,04
Zonas en discusión	-	-

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC. "I Censo Nacional de Población". Ecuador, 29 de noviembre de 1950.

Elaboración: © Mónica Mendieta Orellana.

fin, y empezó a configurarse un nuevo modelo de acumulación a través del impulso del sector industrial, cuyo crecimiento fue dependiente del sector exportador, de las inversiones extran-

geras y de los problemas internacionales, limitando la creación de un modelo industrial autónomo. Esta nueva fase estuvo caracterizada por la inestabilidad política y nuevas propuestas de

modernización.¹¹ La tensión social se elevó junto con el reclamo de los sectores campesinos para avanzar con la reforma agraria.¹²

En 1956, y con el respaldo de las fuerzas socio-políticas agrupadas en la “Alianza Popular”, asumió la presidencia, Camilo Ponce Enríquez, quien impulsó la Ley de Fomento Industrial, promovió la renovación de la industria textil, estimuló la industrialización de la producción agrícola de la Costa, especialmente del arroz y la caña de azúcar.

Precisamente, “la ideología predominante de la época se formuló sobre la base de una transformación de la estructura productiva, promoviendo el crecimiento de las actividades modernas, especialmente la industria, pivotes del nuevo eje de acumulación, en un contexto diferente de relaciones entre los países periféricos y el centro capitalista avanzado”¹³. A decir de Acosta¹⁴ en Ecuador, el primer intento serio de industrialización no alteró el patrón tradicional de acumulación primario-exportadora. Fue un esfuerzo asociado y subordinado a la lógica del capital externo.¹⁵

1.2. El contexto socioeconómico a mediados del siglo XX. La estructura agraria ecuatoriana: entre el auge y la crisis. En la década de los cuarenta, en un contexto de guerra mundial, la economía ecuatoriana experimentó mayores exportaciones de palo de balsa, caucho y sombreros de paja toquilla; este último mantuvo vinculada a la Sierra sur, concretamente a algunos grupos humanos del Cañar y del Azuay con el mercado mundial. Por el contrario, productos tradicionales como el cacao mantuvieron su base en la Costa. En la Amazonía los principales rubros de exportación fueron el oro, balsa y caucho, que evidenciaban diversas experiencias regionales, propias de la desarticulación de la economía. Se mantuvo, según Acosta, predominante el sistema de acumulación capitalista desde su vertiente primario-exportadora.¹⁶

A partir de 1950, las exportaciones nacionales se reanimaron en función de un producto: el banano¹⁷, cuyo impacto en la economía nacional fue diferente al que generó el cacao décadas antes: se amplió la frontera agrícola, se expandió la red vial y se produjo un mayor proceso de inmigración de la Sierra hacia la Costa, con un desarrollo acelerado de las ciudades y un cierto robustecimiento del mercado interno.¹⁸

Paralelamente a la ampliación de las relaciones capitalistas en la actividad bananera, en el agro costeño se mantuvieron otras formas no capitalistas vinculadas a exportaciones significativas: cacao y café. Durante el primer quinquenio de los cincuenta, se observó un incremento de las

11 La sucesión de tres gobiernos constitucionales: Galo Plaza Lasso (1948-1952), José María Velasco Ibarra (1952-1956) y Camilo Ponce Enríquez (1956-1960) se interrumpió en noviembre de 1961, a poco más del año de llegado por cuarta ocasión a la presidencia el doctor Velasco Ibarra.

12 La Ley de Reforma Agraria se expidió en mayo de 1959, durante el gobierno de Camilo Ponce Enríquez. Se estableció a través de ella, la entrega gratuita de una parte de la tierra a los campesinos y la otra a manos del Estado.

13 Louis Lefebvre, editor, “Economía política del Ecuador. Campo, Región, Nación”, Primera edición, (Quito: Corporación Editora Nacional, CERLAC, FLACSO SEDE QUITO, 1985), 371.

14 Alberto Acosta, “Breve Historia Económica... 2012, 139.

15 La política de sustitución de importaciones que dominaba el escenario internacional y que permitió forzar la industrialización nacional y aun paliar los efectos de la crisis bananera, no tuvo los resultados esperados. No se transformó dinámicamente el mercado interno, no se dio una redistribución productiva, no se garantizó el flujo adecuado de capitales para la readecuación del aparato productivo, no hubo una real concentración de esfuerzos privados y estatales. Mucho menos aplicó una verdadera política arancelaria que hubiera protegido activamente a la naciente industria hasta que ésta alcanzara niveles prudentes de competitividad internacional.

16 Alberto Acosta, “Breve Historia Económica... 2012, 114-115.

17 Si bien existían las condiciones ecológicas favorables, un producto de buena calidad, una demanda creciente en el mercado mundial, una burguesía exportadora, todos estos, factores presentes desde 1946 no eran suficientes en el caso del banano. Solo cuando la crisis en Centroamérica lo exigió, la United Fruit Company incorporó dinámicamente, a partir de 1949, la producción de banano ecuatoriana al mercado mundial.

18 Alberto Acosta, “Breve Historia Económica... 2012, 122-123.

Tabla 2

Exportaciones de banano, cacao y café. Su participación en el total exportado, 1950

Año	BANANO		CACAO		CAFÉ	
	En millones de sucres	%	En millones de sucres	%	En millones de sucres	%
1951	107,3	19,9	267,4	31,2	237,2	27,7
1952	320,7	26,7	255,6	21,3	302,2	25,2
1953	355,0	31,3	233,4	20,6	282,9	24,9
1954	415,1	27,2	512,0	33,5	413,6	27,1
1955	551,1	41,4	281,2	21,1	345,8	26,0
1956	547,6	39,3	261,4	18,8	439,9	31,6
1957	517,8	35,0	279,2	18,9	448,6	30,3
1958	507,7	35,7	305,7	21,5	394,1	27,7
1959	663,9	45,6	326,5	22,5	262,5	18,0
1960	679,0	44,1	321,6	20,0	329,2	21,4

Fuente: Ecuador. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. Plan General de Desarrollo Económico y Social Tomo I°. Quito, 1963, 66.
Elaboración: © Mónica Mendieta Orellana.

exportaciones, alentado por los altos precios que regían en el mercado internacional. Más tarde, la expansión perdió dinamismo, al acentuarse el deterioro de los términos de intercambio, luego de finalizada la Guerra de Corea.

Por otro lado, se dinamizó la actividad agropecuaria para el mercado interno, sobre todo en la Sierra, donde “la hacienda se mantuvo como eje articulador más importante”. El gobierno desarrolló políticas de apoyo técnico, suministro de abonos, proyectos de riego e introdujo mejoras de las razas bovinas. El grueso de la oferta agrícola para el mercado interno, provenía de los productores campesinos, sostenida en gran medida por una reproducción ampliada de relaciones no capitalistas. Del agro serrano partía

el grueso de la migración hacia las plantaciones bananeras; una mención especial merece el flujo de trabajadores azuayos luego de la crisis de la producción de los sombreros de paja toquilla.¹⁹ Para 1950 también se inició una importante colonización con fines agrícolas y ganaderos hacia el Oriente.

La estructura agraria resumía la compleja evolución histórica del país, atado crecientemente al mercado mundial, que se iba recreando dependiendo de las diversas coyunturas de auge y crisis. En este escenario, no faltaron los conflictos que desembocaron en un importante movimiento campesino regional. Durante el “boom” bananero fue importante el rol del Estado como ente planificador y hasta inversionista para el fortalecimiento de las clases medias, aunque no perdió su hegemonía, la burguesía agroexportadora.

2. Un proceso de industrialización tardío y postrero

A principios de 1949, la misión Internacional *Basic Economy Corporation* (IBEC) presentó ante el gobierno de Galo Plazo Lazo el informe denominado “El desarrollo económico del Ecuador”, en el que se planteó un nuevo modelo de desarrollo basado en la consolidación y diversificación del sector exportador de productos primarios y la dinamización del sector agropecuario para el mercado interno; además del desarrollo del sector industrial que implicaba un mejoramiento de costos y calidades, especialmente de la producción textil, a través de la modernización de métodos, maquinarias e introducción de la inversión extranjera directa.

Ni la política nacional,²⁰ ni la burguesía ecuatoriana tuvieron capacidad de impulsar y consolidar un modelo de acumulación sustentado en la industrialización por la vía de la sustitución de importaciones, como sucedió en muchos países de América Latina:

“...En la Costa, especialmente en Guayaquil, el rol jugado por el incipiente sector industrial, no pasó de ser un conjunto de pequeños talleres semi-artesanales o a lo mucho pequeñas manufacturas, complementario. Se limitó a abastecer los mercados que el capital comercial-importador no cubrió, por razones de rentabilidad o por ventajas derivadas de la localización...”²¹

Las débiles industrias de la Costa se concentraron en la rama de alimentos y bebidas (fábrica de cervezas, cigarrillos, chocolates, jabones y manteca); mientras que el único núcleo industrial de importancia en el país era el “textil” en la Sierra, un apéndice, en aquellos años, de los sectores latifundistas serranos. Esta rama no alcanzó grandes niveles de acumulación, aunque fue la única en la cual se apreció una sustitución de importaciones.²² Porque de cierta manera, el mercado interno aseguraba una demanda

adecuada de tejidos; mientras que se abrieron posibilidades a nuevas exportaciones y compra de materia prima, maquinaria y bienes intermedios. La expansión textil, junto con otras ramas destinadas a la producción de bienes de consumo masivo, estuvieron determinadas por la ampliación del mercado interno, debido al acelerado proceso de urbanización en Quito y Guayaquil²³ y, por la introducción y reforzamiento de las relaciones salariales en ambas regiones.

- 20 La política de sustitución de importaciones presente en el escenario internacional, que forzó la industrialización en Ecuador y palió los efectos de la crisis bananera, no tuvo los resultados esperados. No se transformó dinámicamente el mercado interno, no hubo una redistribución productiva, se dio un flujo inadecuado de capitales para reactivar el aparato productivo, no se contó con una política arancelaria para proteger la industria naciente.
- 21 Fabio Villalobos, “Ecuador: Industrialización, Empleo y Distribución del Ingreso: 1970-1978. En Louis Lefebvre, editor, *La Economía Política del Ecuador. Campo, región, nación*, vol. 6, Biblioteca de Ciencias Sociales. (Quito: Corporación Editora Nacional, 1985), 255.
- 22 Los fabricantes de textiles pudieron aprovechar con cierta efectividad las favorables coyunturas que aparecían tanto en lo económico (crisis del sistema capitalista y atenuación de la dependencia), como en lo político (fin de la hegemonía absoluta de la burguesía exportadora del litoral). Así, de 24 empresas importantes que existían en 1950, todas localizadas en la Sierra, tres estaban establecidas antes de la Primera Guerra, cinco lo hicieron antes de la Primera Guerra; cinco lo hicieron antes de la Gran Depresión, esto es, en la crisis del cacao; diez se establecieron en la década de los treinta y seis más a partir de 1945.
- 23 En 1950, cuando se realizó el Primer Censo Nacional de Población, un 40,5% de los 3,2 millones de ecuatorianos ya habitaban la llanura costera, donde se habían establecido las principales plantaciones de exportación. Hasta 1962, cuando empezó a desfallecer el auge bananero, la población del país había crecido a un ritmo de 2,95% promedio anual, en el primer período intercensal. Lo que se explicó por un mayor abandono del campo. La mayor concentración urbana se dio en Quito y Guayaquil, acompañada con el surgimiento de ciertas poblaciones medianas de la Costa: Machala, Quevedo, Huaquillas y Santo Domingo de los Colorados.

Tabla 3
Variaciones en las importaciones de textiles, 1950

Producto importado	1928-1930	1948-1950	Variación %
En millones de sucres a precios de 1937			
Materias primas	2,40	6,20	158,30
Hilados	2,30	5,30	130,40
Tejidos y cintas	22,70	18,40	-19,0
Confecciones	7,10	3,10	-56,3
TOTAL	34,50	33,10	-4,4
Importación por habitante	18,20	10,60	-41,8

Fuente: Naciones Unidas. Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "Reedición. El Desarrollo Económico del Ecuador", 28.

Elaboración: © Mónica Mendieta Orellana.

Este primer intento de industrialización respondió a la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial, aunque su participación en cuanto a producción y empleo siguió siendo muy limitada. Según Villalobos²⁴ Ecuador, es un país de industrialización tardía y postrera, respecto a otros países de América Latina²⁵. En consecuencia, el proceso fue dependiente desde sus orígenes, más aún, al enfrentarse con una estructura sociopolítica relativamente débil y con limitadas

posibilidades para acceder a mercados externos, salvo en el caso de líneas de producción o productos en los que existían ventajas comparativas muy claras, ya sea con base a la explotación de recursos naturales o humanos disponibles, ejemplo de aquello, la producción y exportación de sombreros de paja toquilla, desde la Sierra.

Según Bambilra (1980), Ecuador junto con Perú, Venezuela, Costa Rica, Guatemala, Bolivia, El Salvador, Panamá, Nicaragua, Honduras, República Dominicana y Cuba, son países cuya industrialización fue producto de la integración monopólica (Tipo B). El sector industrial jugó un papel subordinado en la economía ecuatoriana basada en un modelo primario-exportador, persistente, por lo tanto, no llegó a constituirse, a mediados del siglo XX, en un eje alternativo de acumulación.

En este contexto, es pertinente observar, "...que los ciclos de la economía nacional y regional hasta comienzos de los años setenta, no se daban de manera sincronizada: durante el auge bananero de los cincuenta la región centro sur andina, vivió una profunda depresión económica; en los sesenta, se recuperó económicamente

24 Fabio Villalobos, "Ecuador: Industrialización, Empleo y Distribución del Ingreso: 1970-1978. En Louis Lefebvre, editor, *La Economía Política del Ecuador: Campo, región, nación*, vol. 6, Biblioteca de Ciencias Sociales. (Quito: Corporación Editora Nacional, 1985), 243.

25 El proceso de industrialización en Ecuador fue tardío y postrero, porque el proceso surgió como: a) Resultado de la internacionalización y profundización capitalista, que se extendió desde un centro en auge, hacia la periferia; b) Cuando los mercados internacionales se abastecían de las industrias del centro y de numerosas industrias periféricas, todas ellas compitiendo por la conquista de nuevos mercados a ser explotados; y c) Existencia de una estructura económica definida y una débil presencia de la estructura sociopolítica, por tanto, un Estado o una burguesía industrial capaz de asumir una tarea compleja como es la industrialización dentro de una situación de atraso económico.

y el país se adentró en una grave recesión y transición hacia un nuevo modelo de acumulación: la industrialización sustitutiva de importaciones...²⁶

3. La Región Centro Sur del Ecuador. Un esfuerzo local por el desarrollo

1950-1960, constituyó entonces, una década de transición de la sociedad regional, que corresponde a un período en el que el país vivía un auge bananero y la región una profunda crisis sociopolítica y económica a consecuencia de un brusco estancamiento de dos de sus actividades básicas: la agricultura y la toquilla; un elemento permanente en la sociedad regional fue su vinculación al resto del mundo, mediante la exportación de artesanías, la minería y los productos agrícolas, y, en décadas más avanzadas, por la transnacionalización de su fuerza de trabajo.²⁷

3.1. Breve caracterización de la Región Centro Sur: territorio y población. Los cantones de Azuay y Cañar se encuentran ubicados al costado oriental de las provincias, zona que aloja el mayor porcentaje de la población. El costado occidental por ser un territorio bastante quebrado y alto, cubierto de páramo, que constituye las estribaciones y altitudes de la Cordillera Occidental, es el menos poblado. En 1950 Azuay y Cañar, con una densidad de 33,2 habitantes por kilómetro cuadrado, concentraron el 10,9% de la población nacional, mientras su superficie representó apenas el 3,9% del total del país. Ocho de cada diez habitantes vivían en áreas rurales del Azuay; y cerca de nueve, en Cañar.

Tanto en Azuay como en Cañar, el 58%, aproximadamente, de la población registrada en el Censo de 1950, tenía edades entre 0 y 24 años. En Azuay, el índice de masculinidad era de solo 90 hombres por cada cien mujeres; en Cañar, este fue de 95, en razón de la emigración masculina hacia la Costa o al Oriente.

Para 1954, Ecuador registró una tasa de crecimiento del 3,5%, una de las más altas de América Latina, pero este crecimiento fue diferente a nivel de las regiones y provincias. La tasa de crecimiento de la población azuaya fue del 2,48% entre 1950 y 1954. En Cañar, la tasa registrada fue del 2,67%, para el mismo período.

Según el censo de 1950, 120 600 habitantes eran económicamente activos en Azuay; mientras que, en Cañar, se registraron 50 762. El 68% de la población en Azuay, además de rural era agrícola; el 73% lo era en Cañar. Los ingresos provenían de la actividad agropecuaria, y es en esta Región, en donde la población se dedicó, como labor adicional para incrementar sus reducidos ingresos, al tejido del sombrero de paja toquilla.²⁸ En el Azuay, los tejedores ascendieron a 26 635, de los cuales 20 668 eran campesinos y 5967 eran urbanos; en Cañar, ascendieron a 20 645 tejedores, de los cuales, 16 012 eran rurales y 4633 vivían en los centros urbanos.

Entre 1950 y 1962, los ritmos de crecimiento promedio anual de la población fueron los más bajos del país: Azuay con el 0,75% y Cañar con el 1,20%. Sin embargo, en el proceso de “reconversión del Austro”, el crecimiento urbano de Cuenca fue del 3,44%, consolidándose como un centro de poder económico y político.²⁹

26 Alejandro Guillén García, “Población y Desarrollo en la Región Centro Sur Andina”, En Instituto de Investigaciones Sociales-IDIS, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-ILDIS, Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago - CREA, Banco del Azuay, *Los Retos del Austro*. (Cuenca: 1993), 87.

27 Alejandro Guillén García, “Población y Desarrollo...”, 1993, 88.

28 Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, “Azuay y Cañar. Desarrollo Económico. Situación Agraria y Forestal”, (Quito: Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1956), 11-17.

29 Alejandro Guillén García, “Población y Desarrollo...”, 1993, 89.

El promedio de analfabetismo según el Censo de 1950, fue del 43,7% de la población mayor de diez años en Ecuador; en Azuay se registró un promedio del 45,37% y en Cañar del 52,57%. Los niveles más altos de analfabetismo correspondían a los cantones convertidos en centros del tejido del sombrero, en donde existía trabajo infantil, difícil acceso a la educación, falta de planteles y docentes.³⁰

3.2. Economía y Sociedad. Hasta 1959, la Región Centro Sur del Ecuador vivió un período primario e incipiente, con un paso lento de una actividad eminentemente artesanal a otra fabril: textil, alimenticia y aquella vinculada con la producción de materiales para la construcción de viviendas. La producción manufacturera se

realizaba en talleres artesanales familiares y en pequeñas fábricas que absorbían menos del 25% de la fuerza de trabajo regional. Los excedentes de la exportación de los sombreros de paja toquilla, no se invirtieron en la industria sino en el comercio y los servicios. El sombrero de paja toquilla, constituyó a inicios de los cincuenta, casi el único artículo elaborado que se exportó y que llegó a representar más del 20% del valor total de las exportaciones. A nivel nacional la manufactura de sombreros de paja toquilla, se concentró en tres centros principales: Montecristi y Jipijapa, en la provincia de Manabí; Tabacundo, en Pichincha; y, una serie de pequeños núcleos dispersos en Azuay y Cañar; constituyéndose el principal grupo productor y desde donde salía el 80% de los sombreros de paja que exportaba el Ecuador.³¹

Tabla 4
Exportación de sombreros de paja toquilla, 1950

Promedios	Toneladas	Valor en dólares (miles)	% del total de las exportaciones ^a
1939	143,5	371,7	4,9
1940-1944	384,9	2075,9	10,8
1945-1949	633,2	4530,2	13,9
1950	645,3	3776,3	6,0
1951	251,2	3200,8	5,8
1952 ^b	207,8	2558,1	3,3

Fuente: Boletín del Banco Central del Ecuador.

Elaboración: Naciones Unidas. Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "Reedición. El Desarrollo Económico del Ecuador", 335.

^a: Excluido oro, petróleo crudo y concentrados de metales comunes.

^b: Cifras provisionales.

30 Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, "Azuay y Cañar...", 1956, 16-17.

31 Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, "Azuay y Cañar...1956, 335.

Se estimó que para 1951 existían 40 000 tejedores en la industria del sombrero en las provincias de Azuay y Cañar, mientras que en 1944 la población ocupada en esta actividad fue de 61 000 tejedores. En aquel entonces, la exportación de sombreros se hallaba en auge, pues logró reemplazar en el mercado norteamericano a los sombreros “más baratos” procedentes de China, Japón, Filipinas e Italia, que no llegaban a estos destinos por la guerra.³²

3.3. Voces en el territorio. La crisis toquillera. La actividad toquillera, que se combinaba con la agrícola, en la Región Centro Sur, entra en crisis a inicios de la década de los cincuenta, el boom bananero y la caída de la demanda y precios internacionales del sombrero de paja toquilla, golpearon duramente las condiciones socioeconómicas de la Región Centro Sur, dejándola sumida en una de las mayores depresiones de su historia. Esto obligó a reorientar la inversión a otras áreas, entre ellas la industria. La crisis fue tal, que surgen “voces” en el territorio: de protesta y angustia por parte de los artesanos, dedicados a la industria toquillera; la prensa se constituyó en un medio que expuso la realidad de la población sumida en la pobreza y abandono, por ejemplo, en *El Mercurio*, en noviembre de 1952, publicó:

La industria de la toquilla, es una la industria popular, la industria del pobre, nunca ha tenido estabilidad, nunca ha representado para el trabajador una forma segura de conquistarse el pan. La demanda intermitente, completamente variable de los mercados del exterior ha sido, entre otras, la causa de las frecuentes crisis por las que atravesado el pueblo...³³

La crisis del “sombrero”, como también se la conoció, afectó la economía local: falta de circulante, paralización de transacciones y baja en los precios de la propiedad. Esta situación mo-

tivó la reducción drástica del ingreso per cápita regional, así, según estimaciones de Hans Linneman³⁴, mientras en 1955, el promedio nacional era de 2690 sucres, en la Región apenas alcanzaba 1420 sucres.³⁵

3.4. Una apuesta de gestión para la Recuperación Económica del Azuay y Cañar. Ante el panorama crítico, las voces de protesta en el territorio y la intención de reactivar la economía regional, se creó, el 28 de abril de 1952 y por Decreto Ejecutivo de Emergencia Número 6, el Instituto de Recuperación Económica de las provincias de Azuay y Cañar, durante el gobierno del Dr. José María Velasco Ibarra. Al respecto, el periódico *El Grito*, en octubre de 1952, publicó:

“Sin temor a equivocarnos la creación del Instituto de Recuperación Económica del Austro, se inspiró en el hecho de que por largos años la ciudadanía en general ha venido reclamando, por la protección del tejedor, que está atravesando los más difíciles momentos de su existencia, condenado a perecer inexorablemente sin un apoyo inmediato y generoso... Por muchos años nunca recibió del exportador inmisericorde, el verdadero precio de su indus-

32 Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, “Azuay y Cañar...” 1956, 11-17.

33 “Una amenaza para el Azuay”, *El Grito* (Quito), 12 de noviembre, 1952, s. p.

34 Hans Linneman, experto asociado de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas. Profesor de Economía del Desarrollo en la University of vil Amsterdam.

35 Carlos Marx Carrasco, “Reflexiones sobre el desarrollo regional”, En Instituto de Investigaciones Sociales-IDIS, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-ILDIS, Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago - CREA, Banco del Azuay, *Los Retos del Austro*. (Cuenca: 1993), 118.

tría de su esfuerzo de su obra de mano, antes por el contrario, sujeto siempre a los vaivenes de la inestable situación económica mundial y de la voracidad de capitalistas, ha acabado por ser explotado siempre.”³⁶

El Instituto estaba obligado a “Organizar y dirigir la marcha de los Departamentos de: Industrias de Paja Toquilla, Industrias Agropecuarias, Industrias de la Caña de Azúcar e Industrias Pequeñas de Artesanado”³⁷; entre estas últimas están las industrias de tejidos, marmolería, ebanistería, cerrajería, etc.³⁸

Según la Ley, se debió ejecutar el Plan de Acción orientado al abaratamiento de la paja toquilla y mejoramiento de su calidad, la importación de máquinas e instalación de una factoría para el prensado y acabado del sombrero en búsqueda de nuevos mercados mundiales, fuera de los Estados Unidos; la compra de sombreros al público tejedor, para almacenamiento y aun para exportación, acción a realizarse en el mediano o largo plazo por tres motivos básicos: a) existencia de una demanda suficiente de sombreros, b) falta de recursos financieros para la compra inmediata del producto por parte del Instituto; y, c) mercados en el exterior.

La Ley contempló, además, la creación de los Departamentos de Fomento Agrícola Industrial y de Artesanado, como nuevas alternativas de

trabajo para la población toquillera (calculada en 80 000 tejedores y tejedoras de sombreros en Azuay y Cañar), que por la crisis económica perdió su principal fuente de empleo e ingresos. Cualquier otra perspectiva que hubiera tenido en cartera el Instituto de Recuperación, o cualquier otro problema a resolver, era de carácter secundario.

Sus actividades iniciaron en septiembre de 1952. Su agenda fue: instalación de un laboratorio moderno para estudios de suelo, importación de maquinaria agrícola, implementación para campañas sanitarias, importación y producción de abonos, creación de escuelas de prácticas agrícolas para tecnificación agraria mediante la culturización del agricultor, y cooperación para el incremento vial.

Sus primeros logros, se tradujeron en una reducción del 50% del precio de la paja toquilla al por mayor, adquirida en Manglaralto, dando un golpe fuerte a la “especulación”, logrando incrementar los beneficios económicos de los tejedores del Austro y fortaleciendo la industria toquillera. Por otro lado, a pesar de no ser un “prioridad en la agenda” también se preocupó de la agricultura, así lo publicó *El Mercurio*, en octubre de 1952:

“Sus principales acciones se orientaron a la solución de problemas agrarios, a través del fomento de la producción agrícola, como fundamento de una “economía bien dirigida”. La demanda social sugería la inversión en la adquisición de maquinaria agrícola para mejorar los sistemas de cultivo; incremento de la fruticultura; adquisición de implementos (pulverizadores, por ejemplo) para eliminar las plagas que afectaron la producción del agro; instalación de una quinta experimental en Cañar; incremento vial para favorecer la comercialización de la producción agrícola; adquisición de un local para las ferias agropecuarias; elaboración de mapas agrícolas a partir de estudios de los suelos”.³⁹

36 “El tejedor de toquilla”, *El Grito* (Cuenca), 9 de octubre, 1952, s. p.

37 “Manifiesto: El Instituto de Recuperación Económica de las Provincias Azuayas a la ciudadanía del Azuay y Cañar”, (*El Mercurio*), 9 de noviembre, 1952, s. p.

38 “Defensa del artesanado”, *El Mercurio* (Cuenca), 13 de noviembre, 1952, s. p.

39 “El Instituto de Recuperación Económica abordó problemas agrícolas de Azuay y Cañar”, *El Mercurio* (Cuenca), 31 de octubre, 1952, s. p.

Se resume a continuación, algunas tensiones positivas y negativas en torno al quehacer del Instituto de Recuperación Económica (1952-1953), cuya principal fuente de información son los artículos de prensa ecuatoriana, publicados en la década de los cincuenta y que actualmente forman parte del Hemeroteca Histórico del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago - CREA:

Tabla 5
Tensiones durante la existencia del Instituto de Recuperación Económica de las provincias del Azuay y Cañar, 1952-1954

Periódico, año	Titulares Tensiones positivas	Periódico, año	Titulares Tensiones negativas
El Mercurio, 17 de noviembre de 1952	"Conferencia sobre paja toquilla y su aplicación".	El Mercurio, 19 de noviembre de 1952.	"No se cumple con la compra de sombreros de paja toquilla por parte del Instituto".
El Mercurio, 18 de noviembre de 1952.	"Instituto de Recuperación concederá 60 becas".	El Mercurio, 22 de noviembre de 1952.	"Dr. Flores Abad ha renunciado al cargo en el Instituto de Recuperación".
El Mercurio, 18 de noviembre de 1952.	"Importante gestión económica".	El Mercurio, 26 de noviembre de 1952.	"El I. de Recuperación no ha comprado sombreros a exportadores".
El Mercurio, 19 de noviembre de 1952.	"Continúa la baja del precio de la paja toquilla".	El Universo, 24 de diciembre de 1952.	"Consideran exagerados los sueldos fijados a los miembros del Instituto de Recuperación Económica de las Provincias de Azuay y Cañar".
El Mercurio, 28 de noviembre de 1952.	"Entusiasmo por el agro".	El Mercurio, 6 de enero de 1953.	"Toquilleros en desacuerdo frente al proceso de empadronamiento del Instituto para acceder a los servicios de salud que ofrece el Instituto".
El Mercurio, 3 de diciembre de 1952.	"Se interesa en Washington para mejorar calidad de sombreros de paja toquilla, del Ecuador".		
El Mercurio, 4 de diciembre de 1952.	"Instituto de Recuperación debe organizar venta de paja toquilla".		
El Grito, 12 de enero de 1953.	"Proyecto de hospital veterinario en Cuenca".		
El Mercurio, 5 de febrero de 1953.	"Se realizarán estudios para el cultivo de Abacá en Yunguilla".		

El Mercurio, 5 de febrero de 1953.	"Instituto de Recuperación tomará por su cuenta elaboración de abonos".
El Mercurio, 6 de febrero de 1953.	"Gerente del Instituto prepara plan de actividades para 1953".
El Mercurio, 23 de abril de 1953.	Instituto de Recuperación entregará parcelas de tierras a toquilleras.
El Mercurio, 12 de agosto de 1953.	"Industrializarán las basuras, fabricando abonos para el agro".
El Mercurio, 14 de noviembre de 1953.	"Gerente del I. de Recuperación sugiere intervenir en mercado del sombrero de paja toquilla".
El Mercurio, 24 de febrero de 1954.	"Instituto de Recuperación financiará un fuerte empréstito en los EEUU para levantar economía regional".
El Mercurio, 24 de febrero de 1954.	"Llegaron implementos textiles para Instituto de Recuperación".
El Mercurio, 19 de julio de 1954.	"La Estación de Piscicultura está en funcionamiento en Llulluchas".

Fuente: Hemeroteca del el Archivo Histórico del Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago - CREA.
Elaboración: © Mónica Mendieta Orellana.

El Mercurio, 9 de enero de 1953.	"Trabajadores del toquilla pedirán al I. de Recuperación intervenga en la compra del sombrero".
El Mercurio, 12 de enero de 1953.	"Precio del sombrero de Toquilla bajó en el mercado local ayer".
El Mercurio, 15 de enero de 1953.	"Continúa bajo el precio del sombrero".
El Mercurio, 24 de julio de 1953	"Ministro de Economía conoció las necesidades de los toquilleros".
El Mercurio, 6 de febrero de 1953.	"Reparos al servicio médico social del Instituto de Recuperación".
El Mercurio, 6 de mayo de 1953.	"Servicio médico de Instituto de Recuperación necesita mayor presupuesto".
El Mercurio, 8 de mayo de 1953.	"Plan del Instituto no se ha puesto en marcha por dificultades de orden legal, dice el Presidente".
El Mercurio, 1 de septiembre de 1953.	¡Abajo las truchas!
El Mercurio, 14 de noviembre de 1953.	"La competencia en el mercado de toquilla".

El Instituto reconoció la necesidad de restablecer la situación económica del Ecuador mediante algunas propuestas: mayor circulación monetaria a través de la agricultura e industria, mayor producción nacional y menores precios de consumo interno, precios de exportación de las materias primas competitivos en los mercados internacionales; alivio en los tipos de interés, mayores ingresos al fisco, mayor circulación bien respaldada y a través de la producción agrícola e industrial, la ampliación a escala nacio-

nal, del sistema de provisión de recursos del Instituto de Recuperación Económica del Azuay y Cañar:

"...Mediante una parcial desincautación de las exportaciones del país, pudiendo contar con 50 a 100 millones de sucres anuales para obras de progreso y fomento económico del país, como: vialidad, riego, electrificación, vivienda popular, construcciones escolares y otras esenciales y urgentes".⁴⁰

Otras iniciativas para dinamizar la economía local, tenían que ver con la creación del Banco Popular, para facilitar el acceso a créditos a las pequeñas industrias y fomentar el ahorro. Por

⁴⁰ "Sugerencias que presentó el Sr. Monsalve G. al Dr. Velasco Ibarra", *El Mercurio* (Cuenca), 8 de diciembre, 1952, s. p.

otro lado, a nivel nacional, se dictó en 1954 la Ley de Incentivos Tributarios a la Industrialización que favorecía a Azuay y Cañar, orientada a generar inversiones en el sector industrial, precisamente, esta permitió que en 1957 se levantaran los estudios de factibilidad para la creación de la Fábrica de Neumáticos *Ecuadorian Ruber Company* (ERCO) y la cementera Guapán en Cañar.

4. Período de transiciones: entre la Recuperación y la Reversión económica del Austro. Crisis del Instituto de Recuperación Económica de las provincias de Azuay y Cañar

La población toquillera organizada a través del Sindicato de Manufactureros de Toquilla del Azuay, expresó en aquel entonces, su descontento ante el accionar del Instituto, pues la inversión estaba, según esta, programada para el fortalecimiento del agro, antes que para favorecer la producción de sombreros.⁴¹ Ante esto, el Instituto, a través de su presidente, planteó que:

“Hay que hacerles entender ...que la industria del sombrero está mal; la agricultura no es fuente de riqueza; que las industrias son incipientes; que todos tienen derecho al bienestar... pero la única verdad incontrovertible es la de que, no es cosa de soplar y hacer botellas a aquello de la recuperación económica del Azuay y Cañar. Hay que dejar que el tiempo se encargue de dar a conocer los frutos de la existencia y funcionamiento del Instituto... Hay que convencerse que en el orden económico no solo se incluye la industria de sombreros”.⁴²

Las tensiones negativas, empezaron a profundizarse, a decir, el Presidente Velasco Ibarra, ante las sugerencias presentadas para reformar la Ley Constitutiva del Instituto de Recuperación Económica sostuvo que:

“Las entidades autónomas lo único que hacen es crear dificultades y que en tal virtud, luego de estudiar detenidamente el proyecto de refor-

mas pondrá el “ejecútese” siempre que conveniga a los intereses de la clase trabajadora, dictará otro decreto ejecutivo encargando a los bancos de fomento la compra y venta de paja toquilla y algunas labores que corresponden al Instituto de Recuperación Económica del Austro”.⁴³

La nota de prensa titulada: “Mala orientación del Instituto de Recuperación Económica del Austro pone en peligro a su constitución”⁴⁴ puso en evidencia las debilidades y amenazas a las que se enfrentó el Instituto, que si bien se creó como un actor clave para el restablecimiento de la postrada economía seccional a través del control de las exportaciones de sombreros de paja toquilla y el mejoramiento general de aquella actividad; sumándose el objetivo de establecer y fomentar nuevas fuentes de actividades para la población. Sin embargo, la misma organización burocrática puso una nota de escepticismo en el pueblo que miró con recelo el fracaso de esta organización.

4.1. Sanción de un Decreto e inconformidad social. En noviembre de 1952, el Presidente de la República, Velasco Ibarra, sancionó un nuevo Decreto para convertir al Instituto de Recuperación Económica de las provincias de Azuay y Cañar, en una entidad de utilidad pública y social, con personería jurídica y duración indefinida.⁴⁵

41 “Comunicado”, *El Mercurio* (Cuenca), 5 de noviembre, 1952, s. p.

42 “Recuperación Económica”, *El Mercurio* (Cuenca), 10 de noviembre, 1952, s. p.

43 “Velasco Ibarra estudiará la Reforma de Ley que crea el Instituto de Recuperación”, *El Mercurio* (Cuenca), 11 de noviembre, 1952, s. p.

44 “Mala orientación del Instituto de Recuperación Económica del Austro pone en peligro su constitución. Clase burocrática hace desconfiar al pueblo”, *La Nación* (Quito), 13 de noviembre, 1952, s. p.

45 “Reformas al Decreto que establece el Instituto de Recuperación Económica de provincias Azuay y Cañar. Presidente de la República sancionó Decreto Legislativo”, *El Mercurio* (Cuenca), 22 de noviembre, 1952, s. p.

Se incluyó en la reforma la creación de un Consejo de Administración,⁴⁶ con capacidad para sugerir al Gobierno Central y colaborar con él en la celebración de convenios comerciales con otros países, relacionados con los productos de paja toquilla, mocora, etc., y con artículos manuales de artesanía o de otra clase de industrias domésticas. De la misma forma, aconsejar al Ministerio de Economía sobre la conveniencia o inconveniencia de la exportación de la paja toquilla.

Entre sus nuevas funciones constaron: el acompañamiento hasta el establecimiento de los departamentos de: a) industria de paja toquilla; b) pequeñas industrias de artesanía; y, c) industrias agrícolas y pecuarias. El Instituto podría, según el Decreto, organizar también otros departamentos si lo creyera necesario, para el mejor cumplimiento de sus fines. En el Decreto se incluyó, además, el servicio de atención médica y seguridad social a grupos de población vulnerable.

Entre las reformas, se incorporó aquellas funciones orientadas a fortalecer el agro de la Región a través del mejoramiento de industrias agrícolas y pecuarias, la instalación de pequeñas industrias domésticas, la colaboración con sindicatos

y cooperativas artesanales para el mejoramiento de productos manufacturados, y la colocación ventajosa en los mercados internos y del exterior. Se incluyó la excepción, por parte de la Junta Monetaria, de entregar al Banco Central las divisas extranjeras provenientes de las exportaciones de artículos de paja toquilla y mocora de fabricación nacional. La prensa publicó que:

“Los fondos provenientes de la imposición establecida por el presente decreto en Manabí y otras provincias que produzcan sombreros de paja toquilla, se destinarán a las correspondientes Juntas de Asistencia Pública, para ser invertidos en el mejoramiento de sus hospitales”.⁴⁷

En el Decreto se explicitó claramente que los fondos del Instituto serían producto de la diferencia entre la compra y la venta de divisas extranjeras, por la exportación del sombrero (en caso de no existir el Instituto), se entregarían al fondo de regulación. Por tanto, su fuente de financiamiento no fue el Presupuesto General del Estado. En este nuevo marco normativo, el Instituto fue el llamado a:

“Atender la agricultura en Azuay y Cañar, enseñar nuevos métodos de labranza, introducir nuevos cultivos, de hecho, se favorece la economía de la mayor parte del pueblo productor. Y de los adelantos de la agricultura, de una producción más intensa, se beneficia, asimismo, el pueblo consumidor, que encontrará una mayor oferta de productos en el mercado, lo cual determina automáticamente la baja de precios... Sería conveniente que se enseñe a cultivar árboles frutales, hortalizas, demostrándole con números el rendimiento de un huerto cuidado...”.⁴⁸

En Cuenca se desaprobaron las reformas del Decreto de Emergencia, argumentando que estas estaban destinadas a favorecer a los exportadores, especialmente a los que guardaban fuertes reservas de sombreros de paja toquilla:

⁴⁶ Los miembros del Consejo de Administración eran representantes de la Función Judicial, Legislativa y Ejecutiva; Sociedad de Agricultores de Azuay y Cañar y de los Centros Agrícolas, Federaciones de Trabajadores, de las Confederaciones de Obreros y de los Sindicatos de Artesanos de Azuay y Cañar; Sindicatos de Manufactureros y Tejedores de Sombreros de Paja Toquilla de Azuay y Cañar; y, la Gerencia de la Sucursal del Banco Central del Ecuador en Cuenca.

⁴⁷ “Reformas al Decreto que establece el Instituto de Recuperación Económica de provincias Azuay y Cañar. Presidente de la República sancionó Decreto Legislativo”, *El Mercurio* (Cuenca), 22 de noviembre, 1952, s. p.

⁴⁸ “Reformas al Decreto que establece el Instituto de Recuperación Económica de provincias Azuay y Cañar. Presidente de la República sancionó Decreto Legislativo”, *El Mercurio* (Cuenca), 22 de noviembre, 1952, s. p.

“Este decreto reformativo ha creado un verdadero subsidio para los exportadores de sombreros, desnaturalizando las finalidades originarias del Instituto, que trataba de buscar el fomento económico regional y el mejoramiento de la terrible situación económica que se debate el pueblo de Azuay y Cañar”.⁴⁹

Se sumó el hecho de que los sombreros de toquilla de inferior calidad fueron colocados en situación muy difícil para la exportación, que sería una nueva causa para la caída de la industria toquillera, pues esos sombreros constituían la mayor producción en el ramo. La crisis económica de la Región, generó malestar social y un reclamo permanente al Instituto, expresado a través de los medios escritos:

“Debe convencerse al Instituto de Recuperación Económica que su organización, vida y funcionamiento con suelos y carros y departamentos y técnicos y empleados, pollos y paja, médicos y medicinas y hasta los enfermos, dependen de la industria del sombrero de paja toquilla. Menospreciar la industria, dejar de cumplir las finalidades específicas a su cargo, significa ahondar la miseria de un pueblo que con justicia y derecho reclama por lo que le corresponde”.⁵⁰

“La agricultura e industrias conexas, si han recibido alguna atención, ésta ha sido superficial, somera, circunscrita a detalles intrascentes para la economía agraria en general”.⁵¹

4.2. Entre la frustración toquillera y el entusiasmo por el agro. Una de las mayores causas de la crisis que incidió en el mercado de sombreros de paja toquilla en la Región, fue la competencia externa e interna que limitó su venta. El sombrero japonés y el italiano, con aceptación en Estados Unidos, perjudicaron las exportaciones del producto.

“Ahora, para librarse de esta competencia lo que cabe es mejorar el tejido de nuestro producto, para lo cual hay que seleccionar la materia prima y luego poner más esmero en su acabado. Quizá hace falta también una dirección técnica que enseñe la manera de alcanzar uniformidad en el tejido...”⁵²

En diciembre de 1952, el norteamericano Mas H. Litman, importador del sombrero de paja toquilla consideró que:

“...El primer paso para fortalecer la producción es el mejoramiento de la materia prima, acción prioritaria del Instituto de Recuperación Económica; según Litman, el siguiente paso era el de mejorar la calidad del producto con un Plan de Difusión sobre la perfección del tejido y acabado del sombrero...”⁵³

Mejorar la calidad de sombreros de paja toquilla del Ecuador, intervenir con oportunidad en el mercado de sombreros y organizar la venta de materia prima a los pequeños productores, fueron las líneas de acción prioritarias del Instituto

49 “En Cuenca desaprueban reformas al Decreto de Emergencia por el cual se creó el Instituto de Recuperación Económica de Azuay y Cañar”, *(El Universo)*, 24 de noviembre, 1952, s. p.

50 “La protección que espera el toquillero”, *El Mercurio* (Cuenca), 29 de noviembre, 1953, “Precio del sombrero de toquilla bajó en el mercado local ayer”, *El Mercurio* (Cuenca), 12 de enero, 1953, s. p.

51 “Nuestra economía”, *El Mercurio* (Cuenca), 21 de diciembre, 1953, s. p.

52 “La competencia en el mercado de toquilla”, *El Mercurio* (Cuenca), 14 de noviembre, 1953, s. p.

53 “Importador de EE. UU. se encuentra en Cuenca”, *El Mercurio* (Cuenca), 23 de diciembre, 1952, s. p.

entre 1952 y 1953.⁵⁴ En este contexto, el Gobierno de Velasco Ibarra, exaltó la necesidad de que el Instituto resuelva la problemática del trabajador toquillero ejerza una acción protectora⁵⁵ en bien de este y convoque a los cónsules para una propaganda de la toquilla.

A inicios de 1953, la demanda de sombreros de paja toquilla bajó considerablemente al igual que sus precios en el mercado local, ocasionado sobre todo por la falta de demanda en los mercados del exterior, principalmente en los Estados Unidos.⁵⁶ Esto obligó a los toquilleros a solicitar que el Instituto intervenga en la compra del sombrero.

“Los Sindicatos de Manufactureros del Sombrero del Azuay, Sindicato de Compositores y Sindicato de Azocadores, en sesión conjunta... resolvieron dirigirse al Instituto de Recuperación Económica del Austro, solicitando la intervención de la Entidad en la compra del sombrero de paja toquilla, en vista de que, en estos últimos tiempos ha mermado la demanda de artículos en los mercados del exterior y por

consiguiente la suspensión de muchas casas exportadoras que ha trascendido directamente en el precio del artículo, con perjuicio a los intereses económicos de la clase trabajadora”.⁵⁷

La industria del sombrero de paja toquilla no alcanzó a tomar un camino seguro. En 1954 continuó la inestabilidad, sus alzas y bajas imprevisibles. Varias expresiones ciudadanas se publicaron en este sentido:

“La inseguridad de esta industria es una de las causas principales del desequilibrio económico de las provincias del Azuay y Cañar”⁵⁸, en los años cincuenta.

“El tal caso, le corresponde al Instituto de Recuperación Económica, enderezan sus actividades en defensa de la industria, comenzando con un estudio íntegro y cabal de este aspecto económico”.⁵⁹

Mientras tanto, el Instituto, se debilitó y perdió credibilidad:

El Sindicato Cooperativista de Manufactureros de Paja Toquilla del Sígsig, provincia del Azuay, manifestó el profundo desengaño ante la labor del Instituto de Recuperación Económica del Austro: “...se esperaba que la industria de la paja toquilla hubiera sido impulsada, importando maquinarias para la mejor elaboración de los productos; creación de factorías que faciliten el trabajo y con la búsqueda de nuevos mercados... Pero la realidad es otra”. El Instituto se negó a comprar los sombreros por falta de capital de operación; se negó a crear un departamento para velar la industria toquillera; o se dio una prestación adecuada de salud; burocracia excesiva; entre otros aspectos.⁶⁰

A lo que se sumó, un nuevo Arancel de Aduanas puesto en vigencia en febrero de 1954, que favoreció la importación de sombreros que compitieron con el de paja toquilla.⁶¹ El estado

- 54 “Instituto de Recuperación debe organizar venta de paja toquilla”, *El Mercurio* (Cuenca), 4 de diciembre, 1952, s. p.
- 55 El Instituto de Recuperación Económica de las provincias de Azuay y Cañar, estaba capacitado para establecer una especie de subsidio que podría traducirse en una rebaja del precio de la materia prima. El trabajador podría alcanzar una ganancia mayor por su trabajo.
- 56 “Precio del sombrero de toquilla bajó en el mercado local ayer”, *El Mercurio* (Cuenca), 12 de enero, 1953, s. p.
- 57 “Trabajadores del Toquilla pedirán al I. de Recuperación que intervenga en la compra del sombrero”, *El Mercurio* (Cuenca), 9 de enero, 1953, s. p.
- 58 “La crisis del sombrero”, *El Mercurio* (Cuenca), 19 de febrero, 1954, s. p.
- 59 “Reportes indiscretos”, *El Mercurio* (Cuenca), 12 de marzo, 1954, s. p.
- 60 “Sindicato Cooperativista de Paja Toquilla cree que el Instituto de Recuperación no cumple su cometido”, *El Sol* (Quito), 27 de mayo, 1953, s. p.
- 61 “Consideran exagerados los sueldos fijados a los miembros del Instituto de Recuperación Económica de las provincias de Azuay y Cañar”, *El Mercurio* (Cuenca), 15 de febrero de 1954, s. p.

económico del Azuay y Cañar, exigió repensar la economía local basada en la monoindustria toquillera, en crisis. El Gobierno Nacional mostró un verdadero interés por el fortalecimiento de la producción agropecuaria, creando las Facultades de Agronomía en Manabí; favoreciendo a las quintas experimentales y sancionando el Decreto que creó el Instituto de Recuperación Económica.⁶²

“Todo esto nos hace ver, como dijimos, que el Azuay está en un momento propicio para laborar por el resurgimiento de la industria del sombrero y la industria agrícola...”⁶³

En 1955, Velasco Ibarra, declaró “volver la vista a la tierra”, porque la agricultura es la principal fuente de producción:

“Es indudable que la agricultura y la racionalización de la producción, contribuirá para modificar en mucho el estado de crisis. La producción agrícola aplicada a satisfacer las necesidades comunes, con las influencias para el movimiento de la riqueza producida, con los estímulos para el trabajo, proporcionará riqueza, bienestar en relativa proporción, a diferencia de lo que hoy no puede lograrse [...]factor para mejorar la producción agrícola es el de ayudar al agricultor, se ha dicho, mediante la concesión de créditos para aplicarlos al cultivo de la tierra, para la incorporación a las funciones de producción de tierras ociosas, procurar la fertilización de los suelos cansados de producir, afectados por fenómenos naturales y meteorológicos, proveer de agua y regadío”.⁶⁴

En marzo de 1954, se aprueba el Plan coordinado entre el Instituto de Recuperación Económica de las provincias de Azuay y Cañar y el Ministerio de Economía, para levantar la economía regional mediante acciones como: creación de la caja agraria, campaña fitosanitaria, sanidad animal, planta pasteurizadora, fomento ovino, obras de regadío, cursos de mecánica agrícola, etc. Según el Plan:

“La única medida radical que puede cambiar favorablemente la economía de esta zona es la transformación de los cultivos de caña de azúcar en huertos de café, de árboles frutales, y en estancias de ganaderías. El Banco Provincial del Azuay prestará pues, las facilidades para tales fines... El Banco establecerá también semilleros de café y árboles frutales en el valle de Yunguilla. A estas nuevas fuentes de ingreso podrán agregarse pequeñas y modernas industrias una vez que la Planta Eléctrica de Miraflores entre en funcionamiento. Las industrias de tejidos de lana, también tienen buena perspectiva una vez que se incremente la producción de materia prima”.⁶⁵

5. El CREA. Un actor que nace y renace en el territorio del Austro. El nudo de la cuestión. La falta de previsión y la monoindustria

Según el doctor Gonzalo Cordero Crespo, Presidente del Instituto de Recuperación Económica de las provincias de Azuay y Cañar, en una entrevista concedida para *Combate*, en abril de 1954, la situación de estas provincias era grave y compleja, cuyas consecuencias afectaron seriamente a todos cuantos se dedicaron a la producción toquillera. A más de la falta de mercados, competencia desigual, exceso de producción; exclusividad de un solo mercado, señaló que:

“En el fondo del problema, se pudo descubrir, la falta de previsión de quienes debían tenerla para conjurar anticipadamente las consecuencias inherentes a toda monoproducción;

62 “Entusiasmo por el agro”, *El Mercurio* (Cuenca), 28 de noviembre, 1952, s. p.

63 Ecuador. “Ambiente propicio”, *El Mercurio* (Cuenca), 6 de diciembre, 1952, s. p.

64 “Agricultura y economía”, *El Mercurio* (Cuenca), 14 de marzo, 1955, s. p.

65 “Se aprobó plan para levantar economía de provincias azuayas”, *El Mercurio* (Cuenca), 28 de marzo, 1954. s. p.

cuando dos provincias enteras se dedicaban a vivir de la producción industrial de un solo artículo, había que prevenir la crisis inevitable... Entendemos que un crecido porcentaje de población de las provincias de Azuay y Cañar se ha consagrado, desde hace muchísimo tiempo y en forma exclusiva, a la elaboración del sombrero de paja toquilla, transmitido como ocupación hereditaria de generación en generación y apartándose de los trabajos agrícolas, ganaderos, y de otras industrias diferentes. Aún más, parece que dentro de la misma producción toquillera, los tejedores se concretaron al sombrero, dejando de lado algunos otros artículos que podían ser elaborados con la misma materia prima, y exponiéndose así, a las consecuencias de lo que el doctor Cordero Crespo llama el sinsombrerismo”.⁶⁶

La economía regional débilmente dirigida y planificada, se basó en la monoproducción. La economía fue poco diversificada, con poco impulso al desarrollo de actividades como la agricultura, ganadería y otras industrias.

“No se han buscado nuevos mercados para la propia industria toquillera, no se ha impedido que el artículo baje de calidad, al punto de ser actualmente rechazada en los mercados; se ha dejado hacer y se ha dejado pasar, y se ha pretendido encontrar una solución a la crisis, cuanto esta se ha desarrollado ya a plenitud”.⁶⁷

5.1. Debilitamiento del Instituto de Recuperación Económica de las provincias de Azuay

y Cañar y la oportunidad del Plan de Rehabilitación Económica. Desde su creación, el Instituto de Recuperación Económica estudió algunas soluciones a la crisis, entre las más importantes, estuvieron aquellas relacionadas con la creación de nuevas industrias. Sin embargo, el Instituto fue consciente de que se subestimó la agricultura y la ganadería, como apuestas económicas primordiales. Fueron otras provincias de la Sierra las que apostaron por una economía basada en la agricultura, que llevó al Instituto a pensar en un plan de colonización de las zonas abiertas, invirtiendo en vías, dando acceso a valles fértiles del Oriente, como el del Upano. Además, la ganadería, fruticultura y horticultura, fueron programas preferidos para la recuperación económica regional.⁶⁸

En 1954, se creó paralelamente al Instituto, la “Comisión de Compensación Austral”, como una entidad más, de recuperación, con el fin de que esta estudie las posibles soluciones a los problemas económicos de la Región. El Instituto y la Comisión, actuaron en forma dislocada ante la crisis. “Más proyectos, menos recuperación”, es el llamado de la población toquillera, para quienes:

“No cabe matar la industria. Hay que mantenerla sobre todo para los campesinos. Si el Ecuador ha logrado conquistar mercados mundiales para una industria, sería un absurdo exterminarla”.⁶⁹

Para Jorge Sierra, del diario *El Universo*, el punto fundamental para la solución debía ser la eliminación total de exportadores, comisionistas y agentes (intermediarios) y la del Instituto de Recuperación, que agudizó la crisis del sombrero e inclusive actuó fuera de la Ley que la creó.

“...Esta misma solución se planteó hace 10 años (agosto de 1944), oponiéndome a Cooperativas, al estanco de sombreros y a otras medidas que solo darán como consecuencia, la creación

66 “Crisis de la industria toquillera”, *El Combate* (Quito), 10 de abril, 1954, s. p.

67 “Crisis de la industria toquillera”, *El Combate* (Quito), 10 de abril, 1954, s. p.

68 “Darase preferencia a programas ganadero, frutícola, hortícola”, *El Mercurio* (Cuenca), 30 de abril, 1954, s. p.

69 “La única solución”, *El Universo* (Quito), 13 de mayo, 1954, s. p.

de aparatos burocráticos, en algo como intuición del Instituto de los 50 Recuperados...”⁷⁰

El Instituto, se encontró a finales de 1954 con un proceso de “descapitalización”, según su presidente ocasional, Alberto Borja:

“El Instituto se capitaliza con el impuesto a la exportación del sombrero de paja toquilla y si este artículo no encuentra mercado en el exterior, de hecho, la base económica de la entidad queda afectada por esta causa, con el gravísimo peligro de que esta situación económica continúe [...] efectivamente este organismo está en camino de la desaparición”.⁷¹

“...Mientras las inversiones en sueldos y gastos improductivos, las inversiones en ensayos y experimentaciones, son dineros tirados al agua... Y todo esto abona una vez más el rotundo fracaso del Instituto de Recuperación Económica del Azuay y Cañar [...]. La muerte es provocada por el mismo Instituto al no hacer caso de sugerencias y recomendaciones para atender de preferencia a la industria de sombreros de paja toquilla...”⁷²

Entre 1956 y 1957, la prensa local, se manifestó ante la situación crítica del Instituto, así por ejemplo, *El Universo* de Quito publicó en diciembre de 1956 el artículo titulado: “¿Y el Instituto?”; en marzo de 1957, el Diario *El Tiempo* de la ciudad de Cuenca, publicó “El fracaso de un Instituto”, insistiendo en la necesidad de rectificar sus errores; en julio del mismo año, diario *El Mercurio* presentó “El Instituto de Recuperación ha fracasado y debe ser suprimido”; y, en agosto de 1957, se publicó en el periódico *En Marcha*: “Comprobado desfallo del Instituto de Recuperación Económica”, cuya credibilidad fue puesta en duda ante la opinión pública.

Todo esto generó una comunicación por parte de Mario Vintimilla, Presidente del Instituto, dando a conocer las acciones realizadas desde su creación y orientadas a fortalecer la econo-

mía local a través de: la búsqueda de financiamiento, promoción de tejidos de lana y algodón, fomentar los tejidos de paja toquilla, efectuar estudios sobre la calidad de la materia prima y ampliación de la industria cerámica, fortalecer artes manuales, fabricación de telares, secado de madera en hornos especiales.⁷³

Frente a una realidad económica e institucional crítica, el Ministerio de Economía en el Ecuador y el Servicio de Cooperación Interamericano de Agricultura, formularon el Plan Azuay-Cañar, en junio de 1956, con la finalidad de propender al desarrollo económico de las provincias australes, a través del impulso de la agricultura y ganadería, la formación y mejora de pastizales, el desarrollo de la fruticultura y la avicultura, el fomento de artes manuales inversión en infraestructura vial y productiva, entre otras. Como un instrumento capaz de generar cohesión social y territorial y superar la crisis ante el fracaso del Instituto, que se transformó en “artesano febril” y perdió su perspectiva: “No era una institución de asistencia pública, ni tampoco un colegio técnico o escuela de artes y oficios”.⁷⁴

Sin embargo, tampoco el Plan estuvo libre de críticas y denuncias relacionadas con sus actividades, su administración y gestión; sus prioridades de inversión, el incumplimiento de ciertos proyectos, como el de la pasteurizadora de leche; no se incrementó la producción frutícola,

70 “La única solución”, *El Universo* (Quito), 13 de mayo, 1954, s. p.

71 “Instituto de Recuperación Económica está en vía de desaparición debido a la descapitalización”, *El Mercurio* (Cuenca), 3 de septiembre, 1954, s. p.

72 “Verdades y problemas”, *El Mercurio* (Cuenca), 8 de septiembre, 1954, s. p.

73 “Comunicaciones del Instituto de Recuperación Económica del Azuay y Cañar”, *El Tiempo* (Cuenca), 28 de septiembre, 1956, s. p.

74 “La historia del fracaso del Instituto de Recuperación Económica del Azuay y del Cañar”, *El Tiempo* (Cuenca), 21 de agosto, 1958. s. p.

entre otros aspectos,⁷⁵ lo que incidió en la opinión pública.

En 1958, un artículo del *El Mercurio* de Cuenca, tituló “Depreciado el sombrero de paja toquilla en un 60 por ciento”; en este contexto, el Instituto de Recuperación Económica perdió toda iniciativa y se convirtió en su propio “sepulturero”:

“He ahí una tragedia de la cual todos hablamos y nadie damos con siquiera un paliativo... por tanto, que siquiera la voz sindical rubrique su protesta por la indolencia de los conductores de la nave del Estado en este mar de brumas y miserias”.⁷⁶

En el mismo año, las organizaciones de trabajadores demandaron conocer el Proyecto de Decreto, que suprimía el Instituto de Recuperación Económica del Azuay y Cañar, y se creaba el Centro de Reversión Económica de las Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago - CREA,⁷⁷ como un nuevo organismo de carácter regional. El motivo de tal decisión se publicó en la prensa:

“Institución que, por deficiencias de estructura y carencia de recursos, no ha podido cumplir a cabalidad con sus necesidades. El nuevo organismo, en la forma consultada en el Proyecto, permitirá llevar a feliz término el plan de reversión seccional en la forma que, desde hace algún tiempo, lo han sugerido enti-

dades técnicas como la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica y como lo indicó en reciente fecha la Conferencia Económica Regional”.⁷⁸

6. A modo de conclusión: Entre la recuperación y la reversión económica de la Región Centro Sur

La recuperación económica entendida como una etapa del ciclo económico, caracterizada por una reanimación paulatina de todas las actividades económicas, con aumento del empleo, la producción, la inversión, las ventas o exportaciones, etc., estuvo entre 1952 y 1958, bajo la responsabilidad del Instituto de Recuperación Económica de las provincias de Azuay y Cañar, creado por el Gobierno como una medida para superar la crisis que castigó duramente la producción y los precios del sombrero de paja toquilla, sobre todo en las provincias de Cañar y Azuay, donde se hallaban los principales núcleos productores. Sin embargo, las perspectivas de largo plazo, fueron poco halagüeñas.

Una de las limitaciones de los modelos de crecimiento es su carácter global, que no permite discernir sobre las características físicas de la estructura productiva, escondiendo un aspecto esencial de la realidad económica. En este marco, las estrategias de inversión en sectores claves y la acción deliberada permitirían al sistema “subdesarrollado” adquirir el empuje necesario hacia el desarrollo.

Según la Teoría de Reversión Económica, la solución del problema comienza entonces a plantearse a nivel de asignación de inversiones en sectores alternativos, pues no es posible el

75 “Y el Plan Azuay-Cañar”, *El Mercurio* (Cuenca), 26 de marzo, 1957. s. p.

76 “Depreciado el sombrero de toquilla en un 60 por ciento”, *El Mercurio* (Cuenca), 9 de abril, 1958. s. p.

77 “Organizaciones de trabajadores no quieren supresión del I. Recuperación”, *El Tiempo* (Cuenca), 21 de septiembre, 1958, s. p.

78 “Exposición de motivos y proyecto de decreto legislativo creando el Centro de Reversión Económica de las Provincias Azuay, Cañar y Morona Santiago”, *El Mercurio* (Cuenca), 22 de septiembre, 1958. s. p.

análisis a través de modelos globales. Se requiere, entonces, un modelo⁷⁹ que demanda una

“reasignación intersectorial de los recursos productivos, como un aporte para orientar una política de reconversión económica dirigida a impulsar el crecimiento económico de un sistema estacionario y la acumulación de capital, dando lugar a la transición de un estado de equilibrio estacionario a otro de reproducción ampliada, es decir a un estado de equilibrio superior que supone una reasignación de recursos”.⁸⁰

Este modelo estructural puede concebirse en una guía normativa para una política económica de reconversión industrial en países semi-industrializados. La etapa de transición significa una readaptación de la estructura industrial compatible con la tasa de excedente del sistema, que permitirá luego una tasa constante de crecimiento.

En este marco, la economía monoprodutora de las provincias de Azuay y Cañar, que descansó tradicionalmente en el sombrero de paja toquilla, llegó a su clímax al término de la Segunda Guerra Mundial, y en la inmediata posguerra. La agricultura, sin embargo, siempre ocupó un lugar importante, siendo la proveedora de alimentos, ocupación aún en tiempos de crisis, y de mano de obra para el sombrero, la escasa industria regional y la emigración.

“El proyecto de “Reversión” tiende a reorientar y recapitalizar el Instituto de Recuperación Económica de Azuay y Cañar, que ya no se llamaría así, sino Centro de Reversión Económica de las Provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago... Los fines que el proyecto asigna al Centro son, en general, el estudio, la planificación, la promoción y ejecución de programas de desarrollo económico de las tres provincias...”⁸¹

El Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago - CREA, se convertirá en el corto plazo, en un cuerpo técnico y administrativo, capaz de enfrentar los diferentes aspectos de la política de desarrollo regional, que el Instituto de Recuperación Económica, dejó pendiente. El CREA tuvo como función primaria insustituible el llegar a una programación regional detallada y realizar una política que en cierto modo complementaría la política nacional.

79 Los supuestos fundamentales del Modelo de Lowe plantean que los coeficientes de capital-producto y las tasas de depreciación son constantes; que el sector I no dispone de stocks de producción y que las funciones de producción son lineales y homogéneas. El paso de una situación de equilibrio estacionario a un estado de crecimiento equilibrado a tasa constante requiere una transformación de la estructura productiva que supone un crecimiento de la importancia relativa de los sectores I y II con respecto al sector III, pero siendo mayor el incremento relativo del sector I.

80 Según la Teoría de Reversión Económica, el aparato productivo queda dividido en tres sectores: Sector I: produce equipos que se destinan a la producción de nuevos equipos; Sector II: produce equipos que se destinan a la producción de bienes de consumo; y, Sector III: produce bienes de consumo final.

81 Diego Pérez, “El proyecto de reversión”, *El Universo* (Quito), 27 de septiembre, 1958, s. p.

Referencias bibliográficas:

- Acosta, Alberto. *Breve Historia Económica del Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional, agosto de 2012, 561.
- “Agricultura y economía”, *El Mercurio* (Cuenca), 14 de marzo, 1955, s. p. ACREASZ6-C.
- Bambirra, Vania. *El capitalismo dependiente latinoamericano*. México: Siglo XXI, 1980, 180.
- Barrera, Carlos, Héctor Pistonesi. “Hacia una teoría de la reconversión económica. Introducción”. Universidad Nacional de La Plata, 9 de octubre de 2014, 20. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>.
- Carrasco, Carlos Marx. “Reflexiones sobre el desarrollo regional”. En *Los Retos del Austro*, (Cuenca: Instituto de Investigaciones Sociales-IDIS, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-ILDIS, Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago-CREA, Banco del Azuay, 1993), 113-130.
- “Comunicaciones del Instituto de Recuperación Económica del Azuay y Cañar”, *El Tiempo* (Cuenca), 28 de septiembre, 1956, s. p. ACREASZ6-C.
- Comunicado”, *El Mercurio* (Cuenca), 5 de noviembre, 1952, s. p. ACREASZ6-C.
- “Consideran exagerados los sueldos fijados a los miembros del Instituto de Recuperación Económica de las Provincias de Azuay y Cañar”, *El Mercurio* (Cuenca), 15 de febrero de 1954, s. p. ACREASZ6-C.
- “Crisis de la industria toquillera”, *El Combate* (Quito), 10 de abril, 1954, s. p. ACREASZ6-C.
- “Darase preferencia a programas ganadero, frutícola, hortícola”, *El Mercurio* (Cuenca), 30 de abril, 1954, s. p. ACREASZ6-C.
- “Defensa del artesanado”, *El Mercurio* (Cuenca), 13 de noviembre, 1952, s. p. ACREASZ6-C.
- “Depreciado el sombrero de toquilla en un 60 por ciento”, *El Mercurio* (Cuenca), 9 de abril, 1958. s. p. ACREASZ6-C.
- Diego Pérez, “El proyecto de reconversión”, *El Universo* (Quito), 27 de septiembre, 1958, s. p. ACREASZ6-C.
- Ecuador. “Ambiente propicio”, *El Mercurio* (Cuenca), 6 de diciembre, 1952, s. p. ACREASZ6-C.
- Ecuador, Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, “*Azuay y Cañar. Desarrollo Económico. Situación Agraria y Forestal*”. Quito: Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1956). 119.
- Ecuador. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. “*Plan General de Desarrollo Económico y Social*”. Tomo I. Quito, 1963. 66.
- “El Instituto de Recuperación Económica abordó problemas agrícolas de Azuay y Cañar”, *El Mercurio* (Cuenca), 31 de octubre, 1952, s. p. ACREASZ6-C.
- “El tejedor de toquilla”, *El Grito* (Cuenca), 9 de octubre, 1952, s. p. ACREASZ6-C.
- “En Cuenca desaprueban reformas al Decreto de Emergencia por el cual se creó el Instituto de Recuperación Económica de Azuay y Cañar”, *El Universo* (Quito), 24 de noviembre, 1952, s. p. ACREASZ6-C.
- “Entusiasmo por el agro”, *El Mercurio* (Cuenca), 28 de noviembre, 1952, s. p. ACREASZ6-C.
- “Exposición de motivos y proyecto de decreto legislativo creando el Centro de Reconversión Económica de las Provincias Azuay, Cañar y Morona Santiago”, *El Mercurio* (Cuenca), 22 de septiembre, 1958. s. p. ACREASZ6-C.
- Guillén García, Alejandro. “*Población y Desarrollo en la Región Centro Sur Andina*”. En

- Los Retos del Austro*. (Cuenca: Instituto de Investigaciones Sociales-IDIS, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales-ILDIS, Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago - CREA, Banco del Azuay, 1993). 85-III.
- “Importador de EE. UU. Se encuentra en Cuenca”, *El Mercurio* (Cuenca), 23 de diciembre, 1952, s. p. ACREASZ6-C.
- “Instituto de Recuperación debe organizar venta de paja toquilla”, *El Mercurio* (Cuenca), 4 de diciembre, 1952, s. p. ACREASZ6-C.
- “Instituto de Recuperación Económica está en vía de desaparición debido a la descapitalización”, *El Mercurio* (Cuenca), 3 de septiembre, 1954, s. p. ACREASZ6-C.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC. “*Primer Censo Nacional de Población*”. Ecuador, 29 de noviembre de 1950.
- “La competencia en el mercado del toquilla”, *El Mercurio* (Cuenca), 14 de noviembre, 1953, s. p. ACREASZ6-C.
- “La crisis del sombrero”, *El Mercurio* (Cuenca), 19 de febrero, 1954, s. p. ACREASZ6-C.
- “La historia del fracaso del Instituto de Recuperación Económica del Azuay y del Cañar”, *El Tiempo* (Cuenca), 21 de agosto, 1958, s. p. ACREASZ6-C.
- “La protección que espera el toquillero”, *El Mercurio* (Cuenca), 29 de noviembre, 1953, “Precio del sombrero de toquilla bajó en el mercado local ayer”, *El Mercurio* (Cuenca), 12 de enero, 1953, s.p. ACREASZ6-C.
- “La sanción de un Decreto”, *El Mercurio* (Cuenca), 23 de noviembre, 1952, s. p. ACREASZ6-C.
- “La única solución”, *El Universo* (Quito), 13 de mayo, 1954, s. p. ACREASZ6-C.
- Lefebvre, Louis, editor. “*Economía política del Ecuador. Campo, Región, Nación*”, Primera edición, (Quito: Corporación Editora Nacional, CERLAC, FLACSO-SEDE QUITO, 1985), 460.
- “Mala orientación del Instituto de Recuperación Económica del Austro pone en peligro su constitución. Clase burocrática hace desconfiar al pueblo”, *La Nación* (Quito), 13 de noviembre, 1952, s. p. ACREASZ6-C.
- “Manifiesto: El Instituto de Recuperación Económica de las Provincias Azuayas a la ciudadanía del Azuay y Cañar”, (*El Mercurio*), 9 de noviembre, 1952, s. p. ACREASZ6-C.
- Nación, Louis Lefebvre, editor, 243-291. Quito: Corporación Editora Nacional, 1985.
- Naciones Unidas. Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). “*Reedición. El Desarrollo Económico del Ecuador*”. Academia Nacional de Historia. Segunda Edición. Serie Historia de la Política Económica del Ecuador. Quito: Academia Nacional de Historia, agosto de 2013, 710.
- “Nuestra economía”, *El Mercurio* (Cuenca), 21 de diciembre, 1953, s. p. ACREASZ6-C.
- “Organizaciones de trabajadores no quieren supresión del I. Recuperación”, *El Tiempo* (Cuenca), 21 de septiembre, 1958, s. p. ACREASZ6-C.
- “Precio del sombrero de toquilla bajó en el mercado local ayer”, *El Mercurio* (Cuenca), 12 de enero, 1953, s. p. ACREASZ6-C.
- “Recuperación Económica”, *El Mercurio* (Cuenca), 10 de noviembre, 1952, s. p. ACREASZ6-C.
- “Reformas al Decreto que establece el Instituto de Recuperación Económica de provincias Azuay y Cañar. Presidente de la República sancionó Decreto Legislativo”, *El Mercurio* (Cuenca), 22 de noviembre, 1952, s. p. ACREASZ6-C.
- “Reportes indiscretos”, *El Mercurio* (Cuenca), 12 de marzo, 1954, s. p. ACREASZ6-C.

- Salgado Peñaherrera, Germánico. “Crisis y activación en una economía regional. La experiencia de Cuenca y su zona de influencia (1950-1970).
- “Se aprobó plan para levantar economía de provincias azuayas”, *El Mercurio* (Cuenca), 28 de marzo, 1954. s. p. ACREASZ6-C.
- Serie Materiales de Trabajo N° 18. Caracas: Instituto Latinoamericano de investigaciones Sociales-ILDIS, diciembre de 1978. 106.
- “Sindicato Cooperativista de Paja Toquilla cree que el Instituto de Recuperación no cumple su cometido”, *El Sol* (Quito), 27 de mayo, 1953, s. p. ACREASZ6-C.
- “Sugerencias que presentó el Sr. Monsalve G. al Dr. Velasco Ibarra”, *El Mercurio* (Cuenca), 8 de diciembre, 1952, s. p. ACREASZ6-C.
- “Trabajadores del Toquilla pedirán al I. de Recuperación que intervenga en la compra del sombrero”, *El Mercurio* (Cuenca), 9 de enero, 1953, s. p. ACREASZ6-C.
- “Una amenaza para el Azuay”, *El Grito* (Quito), 12 de noviembre, 1952, s. p. Archivo del CREA, SENPLADES Zona 6, en adelante: ACREASZ6-C.
- Velasco, Fernando. “Ecuador: subdesarrollo y dependencia”. Segunda edición. Quito: Editorial El Conejo. 1983, 230.
- “Velasco Ibarra estudiará la Reforma de Ley que crea el Instituto de Recuperación”, *El Mercurio* (Cuenca), 11 de noviembre, 1952, s. p. ACREASZ6-C.
- “Verdades y problemas”, *El Mercurio* (Cuenca), 8 de septiembre, 1954, s. p. ACREASZ6-C.
- Villalobos, Fabio. “Ecuador: Industrialización, empleo y distribución de los ingresos: 1970-1978”. En *La Economía Política del Ecuador. Campo, región y nación*, Louis Lefebvre, editor, vol. 6, Biblioteca de Ciencias Sociales, Quito, Corporación Editora Nacional. 1985, 291.
- “Y el Plan Azuay-Cañar”, *El Mercurio* (Cuenca), 26 de marzo, 1957. s. p. ACREASZ6-C.

Dinámica productiva e incidencia del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona - CREA en el Desarrollo Territorial, 1958-1979

Santiago E. Pozo R.

E-mail: santiago.pozo@ucuenca.edu.ec

Facultad de Ciencias Económicas
y Administrativas
Universidad de Cuenca

Resumen

El presente artículo describe de forma documental el papel del CREA sobre la Dinámica Productiva y el Desarrollo Territorial en las provincias que conformaban la región seis del Ecuador, durante el período 1958-1979¹. Tradicionalmente, la economía de la región ha basado su crecimiento durante décadas en sectores como la agricultura, ganadería y la artesanía. La industrialización del mercado interno en la provincia del Azuay abrió un exitoso ciclo de desarrollo económico de la región a partir de la década de los sesenta, hecho que dio una respuesta económica a la crisis del largo ciclo de exportación de los sombreros de paja toquilla.

En este escenario, el CREA fue diseñado con la finalidad de constituir una entidad de desarrollo regional, con personería jurídica propia, cuya función principal fue la de planificar el desarrollo regional, siendo su principal objetivo el de promover un desarrollo integrado impulsando el crecimiento económico a través de la racional utilización de los recursos regionales.

El artículo está dividido en tres secciones: la primera se enfoca en la descripción de los antecedentes económicos generales, dando una mirada breve a los elementos característicos de la región seis, conjuntamente con una explicación de la finalidad y organización básica del Centro

¹ Hoy denominado Zona de Planificación N.º 6

de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago; la segunda sección analiza las políticas de planificación regional aplicadas por la institución regional haciendo una comparación con los modelos de desarrollo regional aplicados en América y en el Ecuador; y en la tercera se presentan las obras más relevantes realizadas por el CREA y su impacto en el Desarrollo Territorial de la región.

Introducción

Al inicio de la década de los cincuenta, varios eventos golpearon duramente las condiciones socioeconómicas de la región Centro-Sur del Ecuador: i) la caída de la demanda y precios internacionales del sombrero de paja toquilla, ii) el boom bananero en la provincia de El Oro y Los Ríos, iii) y la crisis de la actividad agropecuaria.²

En cuanto a la actividad industrial, esta era muy rudimentaria. En 1955 existían únicamente 13

empresas industriales que generaban 561 puestos de trabajo; encontrándose una sola empresa industrial, dedicada a la rama textil.³ En consecuencia, en aquella época la economía regional mostraba una estructura preindustrial de bajos ingresos.

Ante la depresión crónica de la región, la entonces Junta Nacional de Planificación preocupada por la situación del Austro, y dados los escasos resultados obtenidos por el Instituto de Reconversión Económica del Azuay y Cañar, crea en 1958 el Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago con la finalidad de planificar y fomentar el desarrollo regional en la región.⁴ Realizando un rápido ejercicio de Historia Económica, podemos puntualizar que en la década de los sesenta, a nivel nacional, se incursiona en el modelo de la industrialización sustitutiva de importaciones, modelo que propició la modernización del Estado ecuatoriano. Así como indica Quesada: “Se inicia en la región un nuevo ciclo de desarrollo que reactiva y transforma algunas ramas pequeño industriales, artesanales y agroindustriales tradicionales que traen consigo una primera fase de activación y crecimiento concentrado en Cuenca”.⁵

En esta década, los desplazamientos poblacionales campo-ciudad se orientan fundamentalmente hacia la ciudad de Cuenca,⁶ disminuyendo los flujos migratorios hacia otros centros urbanos del país, por medio de la administración seccional tuvo que emprender en una tarea “agresiva” de dotación de servicios básicos.⁷

La década de los setenta se caracteriza por la existencia de un Estado más dinámico y actor directo en el proceso de acumulación, que fue posible por imponentes flujos financieros provenientes de la exportación petrolera.⁸ La región Centro-Sur, experimenta una fuente de acumulación de capital y una expansión del sistema financiero y comercial, acompañado por elevados ingresos fiscales, resultantes del excedente petrolero.⁹

² Producto de las condiciones ecológicas adversas, al minifundio predominante, al monocultivo y el escaso nivel técnico de la mano de obra.

³ Pasamanería Tossi.

⁴ Emmanuel Martínez, “Lineamientos generales para un Plan de Desarrollo Integral del Azuay, Cañar y Morona Santiago”, *Informe*. Cuenca: 27 de febrero, 1962. 56-62

⁵ Milton Quesada. “La Industria en la Provincia del Azuay” en *Los Retos del Austro*, (Cuenca: IDIS, ILDIS, CREA, 1993), 131-135.

⁶ En 1962, la Junta de Vigilancia del CREA solicita al BID la elaboración de un Plan de Inversiones (1963-1965) lográndose, inclusive, concretar un crédito internacional para una carretera de penetración al Oriente.

⁷ Marx Carrasco, “Reflexiones sobre el Desarrollo Regional”. En *los Retos del Austro*. IDIS, ILDIS, CREA. Cuenca, 1993, págs. 113-120.

⁸ Ecuador inicia su actividad a gran escala en 1972.

⁹ Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). *Crisis y Activación de una Economía Regional: La experiencia de Cuenca y su zona de influencia (1950-1970)*. Quito, 1978, 86-90.

Sarmiento y Piedra¹⁰ en su investigación sobre el proceso de planificación regional en Ecuador, puntualizan que con la experiencia de la planificación "global", el CREA trabajó básicamente con planes operativos anuales hasta que, en 1978 se definió el Primer Plan Integral de las Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago (1978-1982), identificándolo como una estrategia de Desarrollo Regional Integral, y que contemplaba la identificación de 30 áreas básicas de planificación.

1. Elementos característicos de la región seis

La región sobre la cual ejerció su jurisdicción el CREA, está conformada por dos provincias, una de la Sierra y una oriental, tiene una extensión de 37 100 kilómetros cuadrados, correspondientes al 14,78% del territorio nacional y la población de la región, según el INEC, se estima en términos relativos en alrededor del 8% de la población total del país. Cuenca, convertida en el centro urbano polarizante de la región, constituye la tercera ciudad del país y, por tanto, concentra alrededor de un 75% de todos los servicios, o 65% de la población urbana y, por ende, la mayor parte de las inversiones públicas y privadas de la región; salvo aquellos proyectos y obras que por su naturaleza están ubicados en áreas específicas de desarrollo.¹¹

Para el primer administrador general del CREA, el Sr. Emmanuel Martínez Palacios, las provincias de Azuay y Cañar no solo están integradas por rasgos físicos, económicos, sociales, de medio ambiente y de infraestructura similar; sino ante todo, a estas provincias australes las unen rasgos de carácter histórico que fueron definiendo una forma de ocupación distinta del territorio respecto a otras regiones. En lo que se refiere al aspecto físico o geográfico del territorio de las provincias de Azuay y Cañar, este está ubicado en tres de las quince hoyas que integran el Ecuador. Estas hoyas son: la Hoya Lateral Occidental del Cañar, la Hoya Central Oriental del Paute y la Hoya Central Occidental del Jubones que han

definido una topografía sumamente accidentada de la región.¹²

Dadas estas características tanto físicas como geográficas del territorio, y dado el bajo nivel de poblamiento sobre todo de la zona oriental, en 1960 se inicia el programa de la colonización semidirigida en la provincia de Morona Santiago¹³ que entre sus objetivos se encontraban el aprovechamiento de los recursos naturales, el incremento de la oferta agrícola y la búsqueda de soluciones a la erosión del suelo, entre otros. A partir de estos objetivos, el CREA elaboró una serie de programas de colonización.¹⁴

2. Creación, Finalidad y Organización básica del Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago - CREA

2.1. Creación. Durante la década de los años 50, como se mencionó anteriormente, la región sur de nuestro país afronta una crisis económica debido a un brusco estancamiento de sus actividades básicas.¹⁵ La crisis de la industria del sombrero de paja toquilla que se acentuó notablemente en esos años, aceleró las migraciones

-
- 10 Marcia Sarmiento y Dolores Piedra. Proceso de planificación regional: Evaluación socio-económica del CREA. Tesis de Grado. Universidad de Cuenca, 1983, pág. 112.
 - 11 Claudio Cordero, Leonardo Espinoza y Adrián Carrasco. "La región Centro Sur", en Revista IDIS, N.º 14. Cuenca, 1985. 36-48.
 - 12 Hans Linneman, Regiones Económicas del Ecuador: Su integración y Desarrollo. Quito. Junta Nacional de Planificación, 1965. 98.
 - 13 Siendo los primeros los Programas de Colonización del río Upano y el Palora-Gualaquiza.
 - 14 Para Linneman, las autoridades de Azuay y Cañar vieron en Morona Santiago una válvula de escape a problemas relacionados con la carencia de tierra, desempleo, falta de productos agrícolas. Se demuestra a todas luces que los vínculos que atan a estas provincias son más históricos que naturales, económicas o políticas.
 - 15 La agricultura y la manufactura de sombreros. La primera por mantener una anacrónica estructura productiva agravada por procesos crecientes de erosión de suelos; y, la segunda, por la caída de la exportación de los sombreros de paja toquilla.

desde el Azuay y Cañar hacia la Costa y el oriente ecuatoriano; problemas a los que se sumaron factores negativos de carácter estructural, como son la polarizada desigualdad de la tenencia de la tierra, el incipiente desarrollo industrial, y factores de orden geográfico e institucional, pues gran parte de los suelos de Azuay y Cañar, dada la topografía y el patrón de cultivo tradicional, no permitían una agricultura de tipo comercial, sino de subsistencia.

Con el fin de solucionar el atraso económico que se vive en la región, el Consejo Nacional de Economía¹⁶ formuló en 1952 el proyecto de creación de un organismo que fuera capaz de estudiar estos problemas de una manera oportuna y ágil. A este organismo se lo denominó Instituto de Recuperación Económica del Azuay y Cañar,¹⁷ y su finalidad básica fue la realización de un plan de rehabilitación de la zona de su jurisdicción, siendo la primera en su género, y por lo tanto, sirvió de modelo para que en otras regiones del país se fundaran instituciones similares.¹⁸

Sin embargo, la incapacidad demostrada por el nuevo organismo para afrontar los problemas

del sector agropecuario llevó a la creación de un nuevo organismo en julio de 1956 al que le denominaron “Comité Central Directivo para la Ejecución del Programa de Desarrollo de la Región del Azuay y Cañar”, cuya finalidad, así como afirmaba Martínez Palacios, fue la de ejecutar el convenio de Cooperación Externa celebrado entre el Gobierno del Ecuador y la División de Agricultura de Estados Unidos. Este convenio perseguía el fomento de un desarrollo agrícola en base a la mecanización ganadera, el almacenamiento de granos, la silvicultura, la extensión agrícola, riego y la conservación de los suelos.

Como habíamos mencionado anteriormente, los organismos creados no habían logrado estructurar un verdadero plan de acción y tampoco emprender la ejecución de aquellos proyectos conocidos como prioritarios para la región. Atendiendo a una sugerencia de la Junta Nacional de Planificación - JUNAPLA se creó el Centro de Recuperación del Azuay, Cañar y Morona Santiago - CREA, mediante decreto aprobado el 7 de Noviembre de 1958 y promulgado en el Registro Oficial N.º 698 del 23 de diciembre de 1958, entidad que inicia su actividad en abril de 1959.

16 A través de la Junta Nacional de Planificación, presenta tanto el Estudio Económico para el Desarrollo Industrial del Azuay y Cañar, así como el estudio “Perspectiva de la Economía Ecuatoriana hasta 1960” mereciéndose destacar el estudio del proyecto de Ley de Fomento Industrial que ha sido el estatuto básico en su concepción para las nuevas leyes de fomento tanto industrial como en otros campos que se expidieron posteriormente en el país.

17 Este Instituto si bien algo hizo por la región no tuvo la importancia debida pues ya que no logró conformar una verdadera estructura administrativa que le permitiera cumplir en forma aceptable las funciones encomendadas. Por esta razón, entró en un proceso de decadencia, que lo llevó a su liquidación a finales de 1958.

18 Martínez “Lineamientos Generales para un Plan”, p. 93.

19 Con la creación del Ministerio de Industrias, Comercio e Integración y el Ministerio de Agricultura y Ganadería, al Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago se le considera entidad adscrita a este último, por Decreto Supremo N.º 162, el 16 de febrero de 1973, publicado en Registro Oficial N.º 253 de febrero 23 del mismo año.

20 Marcia Sarmiento y Dolores Piedra. “Proceso de planificación regional: Evaluación socio-económica del CREA”. (Tesis de Grado, Universidad de Cuenca, 1983), pp. 124-132.

2.2. Finalidad y objetivos del CREA. El CREA fue diseñado con la finalidad de ser una entidad de desarrollo regional, de derecho público, con personería jurídica, adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería,¹⁹ siendo su máximo organismo administrativo la Junta Directiva, encargada de definir las políticas de la institución. Su administración estuvo a cargo de un director ejecutivo, quien era su representante legal y quien, a su vez, era designado por dicha Junta.

Las funciones principales del CREA fueron las siguientes:²⁰

- a) Planificar el desarrollo regional;
- b) Coordinar, las acciones de los organismos seccionales, nacionales e internacionales, que operaban en la zona de su jurisdicción,

tendientes a conseguir una racional utilización de los recursos humanos y materiales;

- c) Asesorar a los distintos organismos e instituciones, públicos y privados de la región;
- d) Ejecutar los programas de desarrollo cuya ejecución le correspondía; y,
- e) Evaluar la ejecución de planes y programas regionales.

Los objetivos más importantes que llevaron al nacimiento del CREA, fueron los siguientes:²¹

- a) Lograr una justa distribución de los ingresos;
- b) Promover un desarrollo integrado, solucionando las existentes diferencias entre el campo y la ciudad, las diferentes provincias, los cantones y localidades, y entre los habitantes de su jurisdicción;
- c) Impulsar la elevación de las tasas de crecimiento económico, promoviendo el incremento de la producción y productividad, mediante la racional utilización de los recursos regionales; y,
- d) Propiciar la participación activa, consciente y crítica de todos los estratos sociales en la toma de decisiones que les afecten.

Finalmente, en lo referente a los recursos económicos y financiamiento del centro de reversión y de acuerdo al decreto de legislación del CREA, la entidad contaba para el financiamiento de sus programas con los siguientes rubros: rentas patrimoniales y otros ingresos no tributarios, asignaciones del gobierno central que constaban en el Presupuesto General del Estado, fondos provenientes de convenios y contratos con otros organismos estatales o privados, préstamos nacionales o internacionales que obtuviese, y los demás bienes y recursos adquiridos, o asignaciones por disposiciones legales especiales.²²

2.3. Organización del Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago. El Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago para cumplir a cabalidad lo expuesto adoptó una estructura orgánica y funcional mediante la conformación de los siguientes niveles: i) Orientador y, ii) Supervisor.

Nivel orientador y supervisor.²³ Esta función la realiza la Junta de Vigilancia del Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago, quien dicta la política general orientadora de la acción del CREA, y supervisa la ejecución y cumplimiento de las disposiciones emanadas de su seno, la misma que estuvo integrada de la siguiente manera:

- a) Por cuatro Ministros de Estado: de Agricultura y Ganadería, Recursos Naturales, Obras Públicas y Comunicaciones y de Industrias, Comercio e Integración o sus delegados;
- b) El Director Técnico de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica o su delegado;
- c) El Director Ejecutivo del Instituto Ecuatoriano de Recursos Hidráulicos o su delegado;
- d) Los Prefectos Provinciales de Azuay, Cañar y Morona Santiago;
- e) El Representante de la Banca Estatal;

²¹ Sarmiento y Piedra, "Proceso de planificación Regional", p. 183.

²² Cabe anotar, que el CREA presentó algunas características financieras rígidas como la falta de autofinanciamiento: los recursos económicos generados son depositados en la Cuenta General del Estado y no hay reinversión, situación que resultó inconveniente por cuanto, al no generar recursos propios, la institución iba a depender únicamente del Estado.

²³ Carmen Sacaquirín y Catalina Rodas. "Imbricación de la planificación regional con la planificación nacional: caso CREA". (Tesis de Grado, Universidad de Cuenca, 1990), pp. 116-127.

- f) El Representante del Sector Privado de la Región; y,
- g) El Director Ejecutivo, Secretario de la Junta de Vigilancia.

Nivel operativo.²⁴ El nivel operativo se estructuró alrededor de los siguientes departamentos y personal directivo:

- Director Ejecutivo
- Subdirector Ejecutivo
- Jefe del Departamento Administrativo
- Jefe del Departamento Financiero
- Coordinador General
- Auditoría Interna
- Asesoría Jurídica
- Departamento de Planificación
- Departamento de Desarrollo Agrícola
- Departamento Pecuario
- Departamento de Obras de Infraestructura
- Departamento de Desarrollo Industrial
- Departamento de Desarrollo de las Artesanías
- Departamento de Desarrollo de la Comunidad y Capacitación de Recursos Humanos
- Departamento de Desarrollo Cooperativo
- Departamento de Colonización
- Otro Personal

3. El CREA y sus Políticas de Planificación Regional

El Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago fue el primer organismo de desarrollo regional que surgió en el país como entidad autónoma de derecho privado y de finalidad pública y social con personería jurídica, cuya sede estaba en la ciudad

de Cuenca. Las tareas que desempeñó el Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago, de acuerdo a su Ley Constitutiva, fueron las siguientes:²⁵

1. Diagnosticar, estudiar, planificar, coordinar y ejecutar los programas regionales tendientes a impulsar el desarrollo social y económico de las provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago;
2. Fomentar los sectores agrícolas y pecuarios, para lo que debería implementar una política de acción tendiente a romper el tradicionalismo agrario, mediante la promoción de una agricultura y ganadería tecnificadas; la recuperación de los suelos y el equilibrio ecológico luego de una reforestación masiva; construir canales, reservorios y represas para riego, entre otros;
3. Crear nuevas industrias e impulsar las existentes, participando ya sea como promotor o accionista. Merecerá preferente atención el impulsar y organizar pequeñas industrias y artesanías domiciliarias existentes en la región para tomarlas en empresas cooperativas, integrando así modestos capitales y fomentando el trabajo unificado, factores que permiten la orientación técnica y financiera adecuada; y,
4. Atender también en materia de vialidad, electrificación rural, colonización, exploración y explotación de recursos mineros de la región, entre otros, en concordancia con la política de acción del Gobierno Central del Plan de Desarrollo Nacional.

4. Modelos de Desarrollo Regional aplicados en América y en Ecuador: Caso CREA

Desde 1950 fue haciéndose cada vez más latente la insuficiencia dinámica de las economías latinoamericanas para sostener ritmos satisfactorios de crecimiento; además, no se podía lograr superar los desequilibrios generados en las relaciones comerciales y financieras externas que prevalecían por las presiones inflacionarias

²⁴ Sacaquirín y Rodas, "Imbricación de la planificación regional", pp. 74-82.

²⁵ Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). "Crisis y Activación de una Economía Regional: La experiencia de Cuenca y su zona de influencia (1950-1970)". Quito, 1978, p. 109.

internas. Bajo este esquema, se planteó la necesidad de abrir nuevas oportunidades de empleo productivo a una fuerza de trabajo en rápido aumento y, en general, mejorar las condiciones de vida de la población.²⁶

Sergio Boisier en su estudio sobre Experiencias de Planificación Regional en América Latina, señala que en 1951 la naciente institución llamada Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), argumentaba que el nuevo marco de la política económica tendría que centrarse en el desarrollo concebido como problema integral y, considerar simultáneamente los factores limitantes de orden interno y externo existentes.

Así se comenzó en varios países latinoamericanos a elaborar estudios sobre las realidades económicas nacionales, tratando de utilizar una metodología más adecuada. Estos estudios permitieron establecer el diagnóstico general de la economía latinoamericana e identificar y cuantificar las variables más importantes, hasta llegar a la definición del establecimiento del plan nacional propiamente dicho, en función de los objetivos deseados que se formularán dentro de una estrategia de desarrollo.²⁷

A medida que se analizaban las realidades económicas, se revelaban los aspectos fundamentales para interpretar el proceso de desarrollo latinoamericano y orientar las decisiones de política económica como solución a los múltiples problemas existentes. Para el ILPES (1976, 94), la labor de la escuela estructuralista estuvo encaminada a profundizar el conocimiento de los problemas en el proceso de desarrollo latinoamericano, para explicar el funcionamiento del sistema y determinar los factores relevantes dentro del estancamiento y subdesarrollo de los países de América Latina.²⁸

No obstante, los factores como el estrangulamiento externo,²⁹ una estructura agraria obsoleta con la presencia latifundio-minifundio,³⁰ una estructura industrial sin dinamismo,³¹ una

estructura social atrasada y una distribución regresiva del ingreso,³² entorpecieron el alcance efectivo de las Políticas Nacionales de Desarrollo³³ y, obviamente, el proceso de acumulación en la región.³⁴

Hacia finales de la década de los cincuenta, se registra la existencia de disparidades regionales y la consiguiente búsqueda de soluciones incitó a los gobiernos latinoamericanos a aplicar estrategias diferenciadas de planeación regional, la mayoría de ellas, según De Mattos³⁵ apuntaban a desarrollar una región aislada del contexto nacional, soslayándose la importancia de las relaciones interregionales para el desarrollo global.

-
- 26 Rubén Utria. "Hacia un enfoque más integrado de los problemas y las políticas de desarrollo regional en América Latina". *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)*. México D. F., 1974, pp. 78-91.
- 27 Sergio Boisier, et al. Experiencias de Planificación Regional en América Latina, CEPAL, Chile, 1981, pp. 68-79.
- 28 Así el pensamiento Cepalino pasa por tres niveles de análisis: i) Concepción del sistema Centro-Periferia; ii) El Deterioro de los Términos del Intercambio; y, iii) La Industrialización Sustitutiva.
- 29 Que a su vez es uno de los obstáculos estructurales que impidió lograr y mantener un ritmo adecuado de industrialización y desarrollo en América Latina y el Caribe.
- 30 Lo que generó una sobreabundancia de la fuerza de trabajo y una baja oferta agrícola.
- 31 Porque no absorbió mano de obra debido a la inadecuada tecnología y a los desajustes intersectoriales que generó.
- 32 Que son producto de la concentración de riqueza.
- 33 Sin embargo, desde el punto de vista de la planificación se logran algunos avances: por un lado, se institucionaliza en varios países de la región oficinas de planificación; por otro, los análisis de los obstáculos estructurales influyen en el desarrollo de las técnicas sectoriales de planificación (presupuestos por programas); y, en la incorporación de los sectores sociales (educación, salud y vivienda) a los esfuerzos de la planificación.
- 34 Matus, Carlos. "Métodos y Análisis de Política Económica". *Naciones Unidas*. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. Universidad de Guayaquil. 1965, pp. 41-50.
- 35 Hoy en día los planificadores se plantean la necesidad de definir una estrategia de articulación espacial y desarrollo regional considerando que es necesario: i) Un desarrollo armónico, ii) utilizar el territorio en relación a las necesidades económicas y sociales; y, iii) La comunicación entre las regiones y provincias.

Para entender el desarrollo regional es necesario partir de algunas premisas, sin las cuales no sería posible configurar una estrategia de largo alcance, que rompa con los problemas estructurales.³⁶

El desarrollo regional está fuertemente condicionado por el desarrollo nacional,³⁷

El desarrollo regional, al igual que el desarrollo nacional, tiene una interpretación desde la óptica del desarrollo integral³⁸; y,

El desarrollo integral es un hecho político e histórico.³⁹

Bajo esta perspectiva de análisis, Boisier⁴⁰ recuerda que se ensayaron algunos modelos que han sido acogidos, cuestionados y criticados por expertos en la materia a lo largo de estos años. En este marco de referencia, tres han sido los enfoques que han gozado del privilegio de los planificadores regionales: cuencas hidrográficas, polos de crecimiento y desarrollo rural integrado.

La génesis del enfoque de cuencas hidrográficas lo ubicamos en Estados Unidos⁴¹. Los objetivos que se pretendía con su implementación se alcanzaron en su mayoría, y bajo este entusiasmo⁴² no tardó en difundirse y ensayarse en América Latina, donde la mayoría de los gobiernos la incluyeron en sus programas de desarrollo. Su aplicación demandaba una amplia participación del Estado, quien debía asignar un importante monto de recursos económicos, pues, se trataba de realizar obras de infraestructura de gran envergadura que requerían elevadas inversiones.⁴³

En el caso del Ecuador, concretamente en nuestra región austral, las cuencas hidrográficas, como modelo de desarrollo regional, no fueron utilizadas estrictamente tal como sucedió en otros países de la región latinoamericana. Según el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)⁴⁴, el Centro de Reconversión desde su creación hasta la formulación del primer plan de desarrollo regional, se encargó de la realización de obras y programas en los cuales, en alguna medida estaba latente el trabajo en áreas caracterizadas por la presencia de cuencas hidrográficas, con el fin de utilizar y aprovechar las aguas de los ríos de la región para regadíos, generación de energía eléctrica, agua potable, entre otros.

Para el economista Germánico Salgado (1979, p. 210), en los países mencionados, las cuencas hidrográficas constituyeron la base de la práctica de la planificación regional, pues pese a los resultados obtenidos, esta estrategia no solo buscó construir obras de irrigación, sino tam-

36 Carrasco, "Reflexiones sobre el Desarrollo Regional", pp. 128-130.

37 Las políticas y planes estatales, las asignaciones presupuestarias, los criterios de rentabilidad empresarial y la capacidad y fluidez de la estructura financiera nacional, evidentemente pesan y condicionan los niveles de desarrollo regional.

38 Así como el desarrollo nacional tiene que ser entendido y practicado como un desarrollo integral, el desarrollo regional, también debe entenderse en esa óptica. Y, en el segundo caso, asimismo, el desarrollo regional debe entenderse y practicarse integralmente en cuatro ámbitos: i) en lo económico, ii) en lo social y comunitario, iii) en lo cultural, y iv) en lo científico y tecnológico.

39 Con respecto al carácter político del desarrollo regional, este se inscribe en un interminable proyecto histórico-político de cambio. La situación actual no puede ser explicada sin recurrir a la historia económica y social del desarrollo del país.

40 Boisier, et al. "Experiencias de Planificación Regional", p. 122.

41 Utilizado por el Presidente Roosevelt con el fin de paliar los efectos generados por la grave crisis de 1929 manifestada en un agudo índice de desempleo.

42 Las primeras experiencias de planeación regional bajo el enfoque de las cuencas hidrográficas en Latinoamérica vinieron acompañadas de la creación de institutos de carácter regional, principalmente en Brasil, México, Colombia. Es decir, se establecieron una serie de corporaciones tendientes a promover el desarrollo regional, mediante la construcción de obras de infraestructura.

43 Rubén Utría. "Hacia un enfoque más integrado de los problemas y las políticas de desarrollo regional en América Latina". *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)*. México D. F., 1974, p. 237.

44 En su investigación sobre la "Crisis y Activación de una Economía Regional: La experiencia de Cuenca y su zona de influencia", 1950-1970.

bién generar fuentes de trabajo e impulsar mejores niveles generales de bienestar. En el país y en nuestra región se fomentaron sobre todo proyectos complementarios y de apoyo al sector agrícola.

El enfoque de las cuencas hidrográficas se caracterizó por la realización de grandes proyectos hidroeléctricos en nuestra región y también con uno de gran impacto para el país. En su ejecución el CREA colaboró en los estudios preliminares de prefactibilidad, mientras otro organismo del sector público. El INECEL lo ejecutó. Por otra parte, el CREA fue accionista de algunas empresas eléctricas y participó sobre todo en la realización de estudios y en la construcción de plantas hidroeléctricas.⁴⁵

Una segunda estrategia de planificación fue la de los polos de crecimiento. Boisier⁴⁶ puntualiza que el supuesto fundamental de esta teoría tiene que ver con la creación de polos de desarrollo, entendiéndose como una industria que en forma ulterior a su establecimiento filtraría el desarrollo hacia las demás actividades inmersas en un área geográfica determinada.⁴⁷ No obstante, esta estrategia fue ampliamente debatida, siendo el centro de la polémica su aplicabilidad o no, dado el nivel de industrialización tardía que imperaba en la región. Esta estrategia, como Salgado⁴⁸ señalaba, aunque viciada de ambigüedades fue muy acogida, de ahí que no sea pura coincidencia el proceso de industrialización latinoamericano, vía sustitución de importaciones iniciado en la década de los años sesenta.

En el marco de este enfoque existen algunos antecedentes que nos obligan a pensar en el interés del CREA por hacer de la ciudad de Cuenca un polo de desarrollo de referencia en la región. Según Quesada⁴⁹ el Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona en la década de los sesenta, hizo denodados esfuerzos por captar capitales para el fomento del desarrollo industrial. Como demostración, está la presentación de un documento dirigido a los

inversionistas en el cual se detallan las bondades que ofrece nuestra región para la actividad industrial.⁵⁰

Para llevar a cabo este proceso de desarrollo industrial, el Estado Ecuatoriano se valió de una serie de instrumentos, tanto legales como de administración de política económica tradicional (cambiaria, monetaria, fiscal, crediticia, etc.). En lo que se refiere a los mecanismos legales están las leyes e instituciones que se crearon como, por ejemplo, la Ley de Fomento Industrial (1962) y la Ley de Fomento a la Artesanía y a la Pequeña Industria (1965). Referidos a nuestro estudio se crearon las leyes de Promoción Industrial-Regional y la ley de Parques Industriales.⁵¹

La Ley de Parques Industriales consistía en crear en la zona de promoción industrial-regional; es decir, una concentración espacial de la industria con el objetivo de racionalizar el uso de infraestructura y de recursos básicos para el desarrollo

45 Aunque indirectamente se han asumido algunas de las recomendaciones de este modelo, ello lo confirma las estadísticas en las cuales hasta 1970 gran parte de los recursos de CREA estuvieron destinados a la construcción de obras de riego y electrificación (15,46% y 10,80%) respectivamente en comparación a los gastos hacia el sector industrial 6,04%, servicios generales 4,04% entre otros.

46 Boisier, et al. "Experiencias de Planificación Regional", pp. 147-155.

47 Esta industria "madre" tiene la particularidad no solo de irradiar desarrollo, sino dominar bien sea a través de los ingresos, de la tecnología, etc. al resto.

48 Germánico Salgado. "25 años de Planificación". Quito: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. 1979, pág. 210. <http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/572>.

49 Quesada, "La Industria en Azuay", pp. 139-143.

50 Sin embargo, el entusiasmo del CREA por fomentar la industria no fue un hecho aislado. Recordemos que en la mayoría de los países latinoamericanos se había adoptado la modalidad de la sustitución de importancia para el desarrollo industrial.

51 La Ley de Promoción Industrial-Regional establecía incentivos para el desarrollo de la industria en todo el país. Para el caso de las regiones de desarrollo relativo se trata a través de esta ley, de descentralizar la actividad productiva centrada en Quito y Guayaquil.

52 Quesada, "La Industria en Azuay", pp. 142-143.

industrial.⁵² El rol del CREA, en este caso, consistió en facilitar el área para el establecimiento del parque industrial, prestar asistencia técnica, realizar estudios y dar aportes de capital. En la misma década y dentro de los mecanismos legales se crearon instituciones tales como: CENDES (Centro de Desarrollo industrial del Ecuador); CFN (Corporación Financiera Nacional); SECAP (Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional); CENAPIA (Centro Nacional de la Pequeña Industria y Artesanía); entre otras. Es decir, un conjunto de instituciones orientadas a la planificación del desarrollo, a la promoción de proyectos, de asistencia técnica, financiamiento, entre otros.⁵³

Durante los años setenta, este proceso se fortaleció al dictarse en 1973 la Ley de incentivos para el desarrollo industrial, y en 1975 con la actualización de esta misma ley. Posteriormente, y según lo explica Quesada en su artículo sobre “La Industria en la Provincia del Azuay”,⁵⁴ al interior de la institución regional se plantean una serie de objetivos para el desarrollo industrial, que por una serie de factores que van desde el carácter indicativo de la planificación, limitados

recursos, falta de coordinación interinstitucional, hasta una efectiva falta de seguimiento y evaluación del plan, impidieron hacer de Cuenca un verdadero polo de desarrollo.

Finalmente, otro modelo que fue desarrollándose paralelamente al segundo constituye el de Desarrollo Rural Integral (DRI), que contrariamente privilegiaba al sector primario de la economía: el sector agropecuario. Lo medular de esta propuesta fue considerar al desarrollo rural como un proceso integrado, es decir, un desarrollo que engloba un conjunto de componentes: agrícola, infraestructura, riego, creación de centros educativos, de promoción popular, de organización, entre otros. Una estrategia que no privilegia a un sector particular, sino que integra los distintos ámbitos de la planificación.⁵⁵

Según Boissier⁵⁶ una vez difundida la propuesta, esta fue aplicada en casi todos los países latinoamericanos, pero en ninguno de los objetivos se alcanzaron las metas establecidas; debido a que esta propuesta no se orientó a modificar las condiciones estructurales, más bien promovió proyectos asistencialistas o paternalistas en los cuales no participaron los auténticos promotores del desarrollo rural: los campesinos.⁵⁷

Los proyectos DRI fueron incorporados en nuestra región como instrumento de planificación regional en 1978, cuando el CREA en coordinación con la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA), el Ministerio de Agricultura (MAG) y los organismos seccionales deciden emprender la realización de dos grandes proyectos: el DRI-Cañar, que comprendía tres áreas básicas (Cañar, Zhud y Suscal); y el DRI-Santa Isabel, que comprendía su propia área.⁵⁸

Tal como sucedió en otros países, los proyectos DRI englobaban no solo aspectos productivos sino también sociales. Bajo este criterio, estos proyectos estuvieron dirigidos a aquellas áreas básicas consideradas económica y socialmente deprimidas, aunque, presentaban grandes ven-

53 Cordero, Espinoza y Carrasco, “La región Centro Sur”, pp. 69-72.

54 Quesada, “La Industria en Azuay”, pp. 142-143.

55 Sarmiento y Piedra. “Proceso de planificación Regional” (Tesis de Grado, Universidad de Cuenca, 1983), p. 136.

56 Sergio Boissier. *Diseño de Planes Regionales: Métodos y Técnicas de Planificación Regional*. Madrid: Editorial Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Centro de Perfeccionamiento Profesional, 1976, 299 pág.

57 En efecto los proyectos DRI tuvieron serias limitaciones, sus alcances han sido modestos, no se cumple con el compromiso de mitigar la pobreza de la población rural, consiguiéndose sí una cierta modernización del sector. La mayoría de los campesinos no fueron beneficiados, tan solo un pequeño grupo de ellos que hacían de representantes de sus comunidades. Este desvío fue producto de las manipulaciones políticas y de las influencias del ente institucional tornando al campesino en un burócrata más.

58 Cordero, Espinoza y Carrasco, “La región Centro Sur”, pp. 73-81.

tajas por su cercanía a la Costa ecuatoriana, captándose por la modalidad “proyecto-proceso”.⁵⁹

Con estas consideraciones se podría afirmar que la estrategia de desarrollo practicada por el CREA ha sido multidimensional, porque en sus actividades de fomento al desarrollo y a la planificación regional se han acogido parcialmente a las cuencas hidrográficas, a los polos de desarrollo, a los proyectos DRI y al modelo integral.

5. Obras más importantes realizadas por el CREA y su impacto en el Desarrollo Territorial Regional durante el período 1958 - 1979

El CREA como organismo de desarrollo regional, durante 31 años, contribuyó decididamente al desarrollo integral de la región austral. Su labor fructífera ha sido digna de destacar, ya que sus obras no solamente han contribuido al desarrollo de la región, sino del país entero. Sus beneficios fueron numerosos. Mencionemos los más importantes:

- Adquirió mucha importancia e impulsó al desarrollo de la ciudad de Cuenca y de la provincia del Azuay el proyecto de construcción de la nueva Empresa Eléctrica “Miraflores”, en la década de los años cincuenta, como se la denominó en aquel entonces. Además, el CREA fue gestor de la primera Planta Eléctrica de Saymirín, y gestionó otros proyectos que luego pasarán a formar parte de la denominada Empresa Eléctrica “Cuenca”, hoy denominada Empresa Eléctrica Regional Centro Sur C. A.
- El CREA inicia los estudios para la ejecución del Proyecto Hidroeléctrico Paute gracias al descubrimiento del accidente hidrográfico, por el Ing. Daniel Palacios Izquierdo, funcionario del CREA en esa época y cuyo nombre lleva la represa.
- Fue también el promotor de la creación del Parque Industrial “Cuenca”, fundado en 1973 para respaldar y coadyuvar el plan de gestión

productiva de la región, mediante la venta de lotes de terreno y naves industriales. En él se encuentran fábricas y empresas muy importantes para el país como la Llantera, Fibro-Acero, La Europea, Valderbil, entre otras; fábricas que han servido de aporte para el desarrollo económico de la zona.

- En el tema de la vialidad, la obra del CREA es extensa. Merece destacar la carretera que integra las poblaciones de Gualaceo, Limón, Méndez y Macas, arteria vital para el desarrollo del centro Sur-Oriente.
- De igual manera propicia la construcción de la carretera Méndez-Patuca-Santiago-San José de Morona; además de la carretera Cuenca-Molleturo-Naranjal (en estos días destruida por la inclemencia del Fenómeno del Niño que afecta a la zona costanera de nuestro país); la construcción de la carretera Guarumales-Méndez, entre otras. De igual manera, la construcción de varias pistas de aterrizaje necesarias para el traslado de la maquinaria requerida en labores de vialidad.
- Dirige la Colonización de los valles de Upano y de Morona, para lograr la integración de la provincia de Morona Santiago al desarrollo regional, propiciado la construcción de las Cooperativas, con varias centenas de colonos, que atravesaban serias dificultades por la decadencia de la producción toquillera y agrícola, y que partieron de las provincias de Azuay y Cañar hacia el Oriente.
- Por último, debemos destacar la labor del CREA hacia el fomento de la producción agropecuaria forestal.

59 Alejandro Guillen. “Población y Desarrollo en la Región Centro Sur Andina” en *Los Retos del Austro*. IDIS, ILDIS, CREA. Cuenca, 1993, pp. 85-112.

Conclusiones

Durante la década de los años cincuenta, la región sur de nuestro país afronta una crisis económica por un brusco estancamiento de sus actividades básicas. La crisis de la industria del sombrero de paja toquilla, que se acentuó en esos años, aceleró las migraciones de los habitantes de Azuay y Cañar hacia la Costa y el Oriente; problemas a los que se sumaron factores negativos de carácter estructural.

Con el fin de solucionar el atraso económico que se vive en la región, y dado que los organismos creados no habían logrado estructurar un verdadero plan de acción y emprender la ejecución de aquellos proyectos conocidos como prioritarios para la región, la Junta Nacional de Planificación crea el Centro de Recuperación del Azuay, Cañar y Morona Santiago, mediante decreto aprobado el 7 de noviembre de 1958, entidad que inicia su actividad en abril de 1959.

En la década de los sesenta, a nivel nacional, se incursiona en el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones que propició la

modernización del Estado. Esta industrialización para el mercado interno en la provincia del Azuay abrió un exitoso ciclo de desarrollo económico de la región, que dio una respuesta económica a la crisis del largo ciclo de exportación de sombreros de paja toquilla.

En este escenario, el Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago juega un rol transcendental en la planificación del desarrollo regional, siendo su principal objetivo el de promover un desarrollo integrado a través del impulso del crecimiento económico mediante la utilización racional de los recursos regionales. Para cumplir a cabalidad lo expuesto, el CREA adopta una estructura orgánica y funcional mediante la conformación de un nivel orientador y un nivel supervisor.

Finalmente, se puede afirmar que la estrategia de desarrollo practicada por el CREA durante el período de análisis ha sido multidimensional porque parcialmente se han acogido los modelos de las cuencas hidrográficas, de polos de desarrollo y desarrollo rural integral.

Referencias bibliográficas:

- Boissier, Sergio, et al. *Experiencias de Planificación Regional en América Latina*, CEPAL, Chile, 1981.
- Carrasco, Marx. "Reflexiones sobre el Desarrollo Regional". En *Los Retos del Austro*. Cuenca: IDIS, ILDIS, CREA. 1993, págs. 13-30. ACREASZ6-C.
- Ecuador. Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago. "Plan de Desarrollo Regional Integral para las Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago". Cuenca: julio de 1976, ACREASZ6-C.
- _____. "Lineamientos Generales para un plan de Desarrollo Regional del Azuay, Cañar y Morona Santiago": Cuenca. 1962, ACREASZ6-C.
- Cordero, Claudio, Leonardo Espinoza y Adrián Carrasco. "La región Centro Sur". *IDIS* N.º 14. Cuenca, 1985.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). *El Desarrollo Económico del Ecuador*. Quito: Academia Nacional de Historia 1954, ACREASZ6-C.
- De Mattos, Carlos. *Lineamientos Metodológicos para la elaboración de un Plan Regional de Desarrollo*. En seminario de Planificación Regional. Cuenca: CREA. 1975.
- Ecuador: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. "Planificación Regional en América Latina". Quito, 1977.
- Guillén, Alejandro. "Población y Desarrollo en la Región Centro Sur Andina". En *Los Retos del Austro*. Cuenca: IDIS, ILDIS, CREA, 1993, 81-112, ACREASZ6-C.
- Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). "Crisis y Activación de una Economía Regional: La experiencia de Cuenca y su zona de influencia (1950-1970)". Quito, 1978, ACREASZ6-C.
- Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). *Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo*. Ciudad de México: Editores Siglo XXI. 1976.
- Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA). "Azuay y Cañar: Desarrollo Económico, Situación Agraria y Forestal". Quito: Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana: 1956, ACREASZ6-C.
- Linneman, Hans. *Regiones Económicas del Ecuador: Su integración y Desarrollo*. Quito. 1965, p. 95 Recuperado de <http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/2658>
- Martínez, Emmanuel. *Lineamientos Generales para un plan de Desarrollo Regional del Azuay, Cañar y Morona Santiago*. Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago. Cuenca, 1962, ACREASZ6-C.
- Matus, Carlos. *Métodos y Análisis de Política Económica*. Naciones Unidas, Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, Universidad de Guayaquil. 1965.
- Quesada, Milton. "La Industria en la Provincia del Azuay". En *Los Retos del Austro*. Cuenca: IDIS, ILDIS, CREA. 1993, 131-146. ACREASZ6-C
- Sacaquirín, Carmen y Catalina Rodas. "Imbricación de la planificación regional con la planificación nacional: caso CREA". Tesis de Grado. Universidad de Cuenca, 1990.
- Salgado, Germánico. *25 años de Planificación*. Quito: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. 1979, pág. 210. Recuperado de <http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/572>
- _____. *La conferencia de Buenos Aires y el Desarrollo*. Quito: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. 1979, pág. 120. Recuperado de <http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/1008>

Sarmiento, Marcia y Dolores Piedra. "Proceso de planificación regional: Evaluación socio-económica del CREA". Tesis de Grado. Universidad de Cuenca, 1983.

Utria, Rubén. *Hacia un enfoque más integrado de los problemas y las políticas de desarrollo regional en América Latina*. México D. F.: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - IL-PES, 1974.

Jurisdicción, funcionamiento e institucionalización del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (1958-1979)

Lorena Vivanco Cruz

E-mail: lorena.vivanco@ucuenca.edu.ec

Gabriela Guayara Chacha

E-mail: gabyg2690@hotmail.com

Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Universidad de Cuenca

Carmen Balarezo

E-mail: carmenbalarezop@gmail.com

Dirección de Planificación,
Información y Políticas Públicas
Secretaría Nacional de Planificación
y Desarrollo (SENPLADES)

Resumen

Desde sus inicios, el CREA como Instituto de Recuperación, y luego como Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago - CREA, operó dentro de la jurisdicción de las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago. Fue concebida como una entidad clave para superar los graves problemas de índole económica (ocasionadas por la crisis de la paja toquilla), que enfrentó la región y el país desde la década de los cincuenta. Para conocer y realizar el estudio histórico del CREA, se partió de un análisis teórico-descriptivo del objeto, sus funciones, estructura y organización interna desde 1952 hasta 1979, con la finalidad de conocer su evolución, donde se impulsó la planificación, coordinación y evaluación de programas y proyectos tendientes a procurar el desarrollo integral de su jurisdicción en relación al desarrollo agropecuario, obras de infraestructura, desarrollo artesanal e industrial, de talento humano, cooperativo, colonización e incluso investigación, capacitación y tecnologías.

El CREA se constituyó en un claro ejemplo de una entidad que tuvo incidencia en el esquema de regionalización del país. Su rol le permitió, aunque con dificultades, trabajar en la generación de un desarrollo homogéneo y en la conquista de los objetivos de integración, en un trabajo liderado por el sector público en coordinación con el sector privado, a través de la incorporación de las cámaras que operaron en la región Austral del Ecuador.

1. El Instituto de Recuperación Económica del Azuay y Cañar, como organismo previo a la conformación del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago.

En la década de los cuarenta, la producción de sombreros de paja toquilla constituye un rubro muy importante de la economía nacional y regional por el ingreso de divisas y el empleo que generaba esta actividad. En 1946 alcanza los máximos niveles de exportación constituyendo uno de los tres principales productos que generan divisas. La economía del Azuay y Cañar dependió “en forma creciente de la manufactura del sombrero de paja toquilla”¹. A partir de 1947, en razón del cambio de condiciones de los mercados internacionales, se produce una trascendental caída de los precios acompañada de un fuerte descenso de las exportaciones de sombreros de paja toquilla, que ocasiona una severa crisis social y económica que ahonda el desequilibrio territorial, particularmente en el Azuay y Cañar, en donde existían “deficiencias estructurales para sustituir los ingresos perdidos con el fomento de otras actividades”².

Los desequilibrios territoriales que afectaron a la región sur, se explican en la distribución inequitativa de recursos en factores geográficos y sociales, con incidencia en el modelo económico y en las decisiones políticas a nivel regional:

“... carencia de vías de comunicación con el resto del país. La exagerada fragmentación de la propiedad agrícola que produce para el autoconsumo, el monocultivo, la fuerte erosión, la falta de riego y de prácticas agrícolas racionales, determinaban rendimientos agropecuarios muy bajos. En la región no se disponía de suficiente energía eléctrica, la actividad industrial era incipiente y la falta de mercados y preparación técnica en la artesanía, limitan su expansión”³. La proyección de este modelo tenía pocas perspectivas de mejorar, por lo que autoridades y ciudadanos de la región formulan propuestas e iniciativas a través del Consejo Nacional de Economía, entidad que en abril de 1952, planteo la creación de un organismo que “alivie los problemas sociales urgentes de las dos provincias, habiéndosele concedido mayor énfasis a la regulación y respaldo de la industria del tejido de sombreros y en grado menor al mejoramiento de la producción agropecuaria y al establecimiento de industrias, especialmente de aquellas basadas en la caña de azúcar”⁴.

Con el fin de paliar la severidad de la crisis de Azuay y Cañar, se expidió el Decreto Ley de Emergencia del 28 de abril de 1952, reformado mediante acto legislativo del 31 de octubre de 1952 que en su Artículo 5, crea el “Instituto de Recuperación Económica del Azuay y Cañar”, como una “Entidad de derecho privado, de utilidad pública y social, con personería jurídica y duración indefinida”⁵, con domicilio en la ciudad de Cuenca. La organización del Instituto asumió cuatro departamentos: el de Industria de Paja Toquilla, el de Industrias de Caña de Azúcar, el de Pequeñas Industrias; y el de Industrias Agropecuarias.

Adicionalmente, al Instituto se le atribuyeron las funciones de ejecutar un estudio de problemas de Azuay y Cañar, formular los presupuestos de sueldos y remuneraciones, contratar créditos, intervenir en la compra, preparación y distribución de la paja toquilla, en la compra y preparación de sombreros y más artículos confeccionados con paja toquilla; de la misma manera, establecer factorías para el acabado del som-

- 1 Ecuador. Centro de Reconversión Económica del Azuay, Antecedentes del CREA, (Quito: s. f.), s. p. ACREASZ6-C.
- 2 Ecuador. Centro de Reconversión Económica del Azuay, Antecedentes del CREA, (Quito: s. f.), s. p. ACREASZ6-C.
- 3 Ecuador. Centro de Reconversión Económica del Azuay, Antecedentes del CREA, (Quito: s. f.), s. p. ACREASZ6-C.
- 4 Ecuador. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. “Azuay y Cañar”. Desarrollo Económico. Situación Agraria y Forestal, Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito, 1956, pp. 66 y 67.
- 5 Ecuador. Registro Oficial. Administración del Señor Don Galo Plaza (Presidente Constitucional de la República). N.º 1103, Dctos. DE.6. “Ley de Emergencia por la cual se crea, El Instituto de Recuperación de las Provincias Azuayas”. *Talleres Gráficos Nacionales*, Quito: abril de 1952, pp. 8969 a 8976.

brero de paja toquilla; organizar la industrialización y exportación de los artículos de paja toquilla, en su correspondiente venta en mercados locales e internacionales; colaborar con el Banco Central del Ecuador para la fiscalización de los precios de exportación de los artículos de paja; establecer convenios comerciales con otros países; garantizar a los trabajadores de las industrias de paja, los beneficios del Seguro Social; dirigir y realizar el mejoramiento de la industria agropecuarias; orientar técnicamente la producción de todas las industrias basadas en el cultivo e industrialización de la caña de azúcar; promover y apoyar la instalación y desarrollo de otras pequeñas industrias.

Como se mencionó, la creación del Instituto de Recuperación Económica del Azuay y Cañar surgió de la presión de grupos de interés local, del sector gubernamental, de actores políticos, así como de los actores económico del sector privado; esto parece explicar por qué surgió como una “entidad privada de utilidad pública”⁶, cuya acción debió ser inmediata y amplia. Sin embargo, en la práctica la acción del nuevo organismo fue condicionada por el Consejo de Administración del Instituto que a pesar de “absorber todos los poderes”, y de que sus miembros desempeñaran funciones adicionales en la administración política y económica de las dos provincias, la dirección tuvo un escaso margen de autoridad; provocando una debilidad del Instituto que interpretó libremente sus estatutos e inició un número muy grande y variado de actividades.

La debilidad del Instituto de Recuperación Económica del Azuay y Cañar, se originó tanto en la amplitud de sus intervenciones, como en la falta de un programa coordinado de actividades y con efectos prácticos. Situación provocada por la falta de tiempo necesario para elaborar, ejecutar y coordinar la programación planificada⁷ para conseguir el desarrollo económico de las dos provincias en crisis. Otro factor que incidió en el poco impacto del Instituto, fue la imposibilidad de conformar una estructura administrativa adecuada que le permitiera cumplir las

funciones que le fueron encomendadas, lo que llevó a su liquidación a finales de año 1958. Sin embargo, a pesar del poco impacto y de su limitada actuación a nivel regional, el Instituto de Recuperación del Austro, funcionó aproximadamente 6 años (1952-1958).

Frente a la situación descrita, se planteó que el “Instituto de Recuperación Económica de las provincias del Azuay y Cañar debía transformarse en un centro de reconversión y fomento regional, que bajo el control y coordinación de los organismos y servicios económicos de planificación central, debía planificar la reconversión económica de las mencionadas provincias, dotándole a este organismo de elementos técnicos y de los recursos necesarios para financiar esta reconversión”⁸. Se propuso que en el nuevo Centro de Reconversión se constituyeran tres dependencias: Sección agrícola, que tendría a su cargo una estación experimental; Departamento Artesanal, responsable de la organización de las industrias y artesanales, y la oficina de promoción de mercado de sombreros de paja toquilla; y, de la Sección de Coordinación y Programación. Se definió que, previo a la transformación del Instituto de Recuperación Económica, se debería designar una comisión de expertos de los diversos organismos nacionales e internacionales para que programen las actividades a desarrollar, la organización y la estructura que deberá tener el nuevo centro. Con una nueva orientación mediante Decreto Legislativo se creó el “Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y

6 Ecuador. Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo - Secretaría General de la Administración Pública. Informe preparado por el GCDA sobre la organización del Centro de Reconversión Económica de las Provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago, CREA, Quito: octubre de 1996, pp. 11-15.

7 La programación requiere conocimientos especiales y dedicación exclusiva de tiempo diario, circunstancia que no ocurrió con el Instituto.

8 Ecuador. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. “Azuay y Cañar”. Desarrollo Económico. Situación Agraria y Forestal, Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito, 1956, p. 67.

Morona Santiago - CREA”, como respuesta a la necesidad de superar la crisis económica y social de las provincias de Cañar, Azuay y Morona Santiago, y con el claro objetivo de lograr el desarrollo integral de la región.

3. El Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago: legislación, estructura y organización interna

Mediante Decreto Legislativo N.º 19, del 7 de noviembre de 1958, publicado en el Registro Oficial N.º 698, del 23 de diciembre de 1958, se crea el “Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago” - CREA, como una entidad privada y autónoma encargada del mejoramiento económico y el desarrollo integral de su jurisdicción conformada por las provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago, teniendo como fines específicos de su creación las siguientes actividades:

1. **El estudio, planificación, coordinación y ejecución de los programas regionales** para la recuperación y desarrollo económico de las tres provincias de su jurisdicción, así como la supervisión de las obras que encargue esta Entidad a otras de carácter nacional, provincial, cantonal o especiales que fueren parte de dichos programas.
2. **Impulsar las industrias existentes y promover las nuevas**, interviniendo como promotor de compañías anónimas, como accionista y permanecer con estas hasta que pudiesen ser adquiridas en los términos del Consejo Técnico y la Junta de Vigilancia; además de la organización y desarrollo de la pequeña industria artesanal y domiciliaria, con la formación de Cooperativas y su orientación técnica.

3. **El fomento agropecuario y reforestación de la región**, coordinando los servicios de los organismos nacionales e internacionales que operen en la región Austral.

4. En general, todo lo relacionado con la **planificación industrial, promoción agropecuaria y colonización**, apoyadas por programas de obras de infraestructura tales como electrificación, regadío, vialidad, canalización, exploración y explotación de recursos minerales de la región, en concordancia con la planificación general, que organismos superiores hayan acordado para todo el país, valiéndose de empresas y entidades ya existentes.

El Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago, se estableció bajos ejes de intervención relacionados con la planificación industrial, la promoción agropecuaria y colonización dirigida, apoyadas con programas de obras de infraestructura como electrificación, regadío, vialidad, exploración y explotación de recursos minerales de la región, en concordancia con la planificación general, que los organismos nacionales hayan acordado para todo el país, valiéndose de empresas y entidades ya existentes. Otra labor importante del CREA fue coordinar su acción con los organismos nacionales que laboraban en líneas a acción común a las funciones del Centro. Es decir, sus funciones específicas se centrarían en superar problemas y desarrollar sectores vinculados a la manufactura de la paja toquilla, a las actividades agropecuarias y a otras de carácter industrial.

Informes del CREA que corresponden al período de estudio, evidencian que para

“contribuir a una mayor efectividad del Centro, la Ley Constitutiva de 1958, especificó, parte de la organización interna. Determinó que, a nivel superior, debía existir un cuerpo colegiado al que se denominó Junta de Vigilancia; en el nivel administrativo especificó que debía existir un Administrador General y el Consejo Técnico. Este estatuto también aclaró y amplió las fuentes de financiamiento del Centro”⁹.

9 Ecuador. Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo - Secretaría General de la Administración Pública. Informe preparado por el GCDA sobre la organización del Centro de Reconversión Económica de las Provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago - CREA, Quito, octubre de 1996, p. 11.

Paralelamente, a la expedición del Decreto Legislativo de creación del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago, con fecha 23 de diciembre de 1958, se promulgó el Reglamento para la formación de Colegios Electorales de los diversos representantes de la Junta de Vigilancia y la designación de los integrantes de esta. Las decisiones del Ministerio de Fomento se definieron en el marzo de 1959; razón por la que únicamente el 10 de abril del mismo año fue posible que se reuniera la Junta

de Vigilancia,¹⁰ y se nombraran a los dignatarios y al Administrador General.

El CREA como organismo de desarrollo regional, encargado de promover y fomentar el desarrollo socio-económico de su jurisdicción, de acuerdo a los datos del III Censo de Población y II de Vivienda (1974), atendió a una población de 563 526 habitantes y una superficie aproximada de 36 700 km².

Tabla 1

Análisis comparativo de la población y superficie inicial del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago, frente al estado actual de la región, 2010

Provincia	Capital de Provincia		Población (hab.)		Extensión (km ²)	
	Censo de Población y Vivienda 1974	Censo de Población y Vivienda 2010	Censo de Población y Vivienda 1974	Censo de Población y Vivienda 2010	Censo de Población y Vivienda 1974	Censo de Población y Vivienda 2010
Azuay	Cuenca	Cuenca	365 675	712 127	8 300	8 639
Cañar	Azogues	Azogues	147 463	225 184	3 400	3 908
Morona Sant.	Morona	Macas	50 406	147 940	25 000	25 690
TOTAL			563 526	1 085 521	36 700	38 237

Fuente: Resultados provisionales del III Censo de Población y II de Vivienda, 1974; Censo de Población y Vivienda, Instituto Nacional de Estadística y Censos - INEC, 2010.

Elaboración: © Lorena Vivanco y Carmen Balarezo

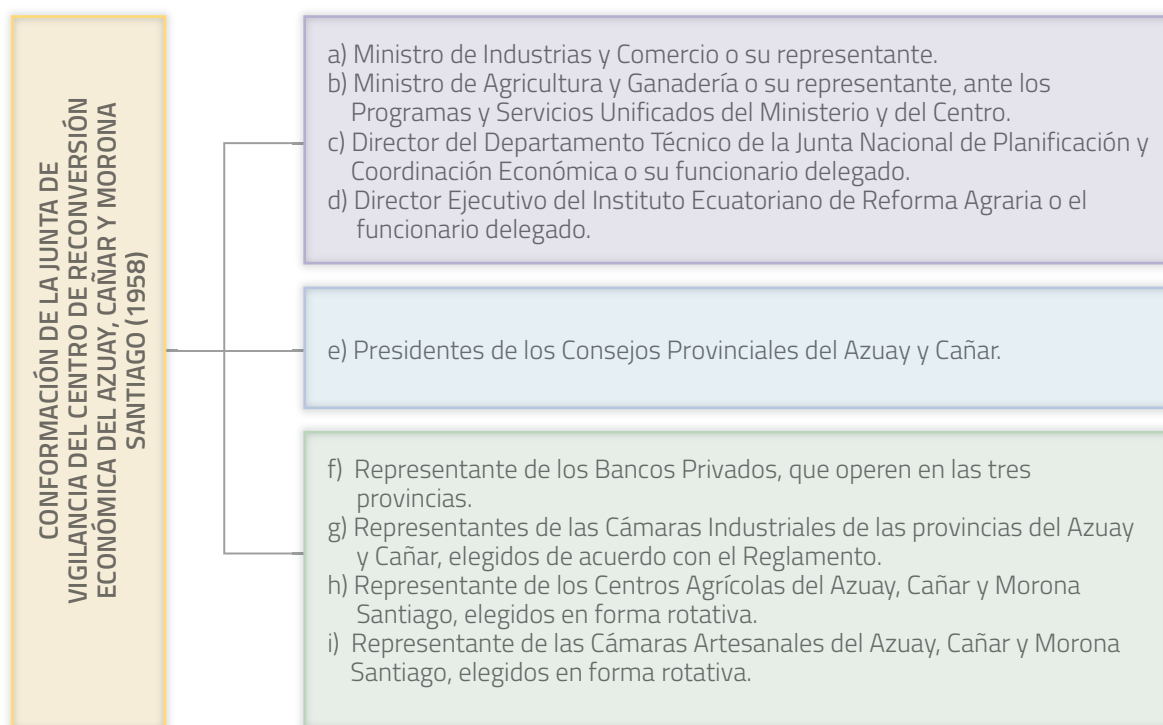
¹⁰ Por su parte la H. Junta Militar de Gobierno (1958), ya advertía que en base al Plan General de Desarrollo, era necesario coordinar la ejecución de los programas regionales, que estaban a cargo de las Entidades descentralizadas, como el Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago.

La población atendida por el CREA en el período analizado, representa el 8,67% de la población total nacional. Su cobertura territorial abarcó aproximadamente el 13,49% de la extensión total del país. En la actualidad, la jurisdicción del CREA corresponde a la Zona 6 - Austro de planificación; está integrada por las provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago, y tiene una población de 1 085 251 habitantes, que representa el 7,5 % de la población nacional del país (14 483 499 habitantes), con una superficie aproximada de 38 237 km² que representa el 14% de la superficie nacional.¹¹

De acuerdo al registro jurídico de creación del Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (1958)¹², la Junta de Vigilancia estuvo integrada por entidades locales y sectores privados vinculados a cada actividad; careciendo de representación en esta instancia de organismos nacionales responsables de la política económica sectorial y de las finanzas públicas.

Figura 1

Conformación de la Junta de Vigilancia del Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (1958)



Fuente: Ecuador, La H. Junta Militar de Gobierno. Congreso de la República del Ecuador. Ley Constitutiva Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago. Quito: 7 de noviembre de 1958
Elaboración: © Lorena Vivanco y Carmen Balarezo

¹¹ Información obtenida del VII Censo de Población y VI de Vivienda, INEC 2010.

¹² Para entender la jurisdicción de CREA, es necesario señalar que su ámbito de trabajo, integró tres provincias: dos de la

Con el objeto de que el CREA cumpla con su rol, se incorporó en su Junta de Vigilancia la participación de instituciones nacionales, así como la coordinación de un conjunto de entidades adscritas: i) El Ministerio de Agricultura y Ganadería, entidad responsable de fomentar el incremento de la producción y productividad agrícola y ganadera, para generar empleo y mejorar la redistribución de ingresos para la población, responsable de formular, dirigir y ejecutar la política de investigación, producción y comercialización de productos agropecuarios; de la reforma agraria, comercialización, riego y desarrollo rural; ii) El Ministerio de Industrias, Comercio e Integración, como responsable de formular, dirigir y ejecutar la política de fomento industrial, pequeña industria y artesanía, normalización, turismo, comercio exterior e integración; iii) La Junta Nacional de Planificación JUNAPLA, entidad que con la participación de otras dependencias del Gobierno y las entidades competentes, responsable de la planeación general de la economía ecuatoriana; iv) El Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC).

En términos de ordenamiento jurídico, se debe considerar que el Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago, se constituyó como una entidad privada, autónoma, de utilidad pública y social, sin embargo, funcionó fundamentalmente, como un organismo público, a tal punto que fue financiado y subsidiado fuertemente por el Estado, acogiéndose a las normas administrativas de la función pública. Vale mencionar que a partir de la creación del CREA (1952) hubo un sinnúmero de decretos y acuerdos que se modificaron con el tiempo con el afán de “catalizar el desarrollo económico y social de la región de las provincias de Morona Santiago, Cañar y Azuay”¹³. Los cambios y ajustes realizados a la Ley de creación del CREA y, en general al ordenamiento jurídico relacionado, se justificaron tanto por las demandas que la sociedad exigía, como por la necesidad de gestionar recursos de cooperación internacional para financiar los proyectos. Los

ajustes a los instrumentos legales que rigen el accionar del CREA, se resumen en la figura 2.

A partir de un informe sobre la organización administrativa y funcionamiento del Centro de Reconversión Económica de las Provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago, el accionar jurídico del organismo se resume en los siguientes términos:

- En el año de 1960 se reformó la Ley del CREA, ampliando el campo de sus actividades a la supervisión, contratación de parte de sus labores y a elaborar su propio presupuesto; disponiendo además que la Junta de Vigilancia podría encargar algunas de sus actividades a comisiones técnicas o funcionarios del CREA, debido a que el Consejo Técnico no funcionó.
- En 1964, se cambió la integración de la Junta de Vigilancia regulando la elección de sus miembros; se dictaron algunas disposiciones administrativas para el reemplazo del Administrador, se establecieron regulaciones sobre el uso de los recursos financieros y se asignó a la Entidad jurisdicción coactiva.

En 1965 se exoneró al Organismo del requisito de subasta pública para el traspaso de domi-

Sierra Sur, Azuay y Cañar; y, una de la Amazonia Morona Santiago, a saber:

Azuay es una provincia localizada al sur del Ecuador, en la cordillera de los Andes. Su capital es la ciudad de Cuenca, con aproximadamente 330000 habitantes. Está integrada por 15 cantones, 27 parroquias urbanas y 60 parroquias rurales.

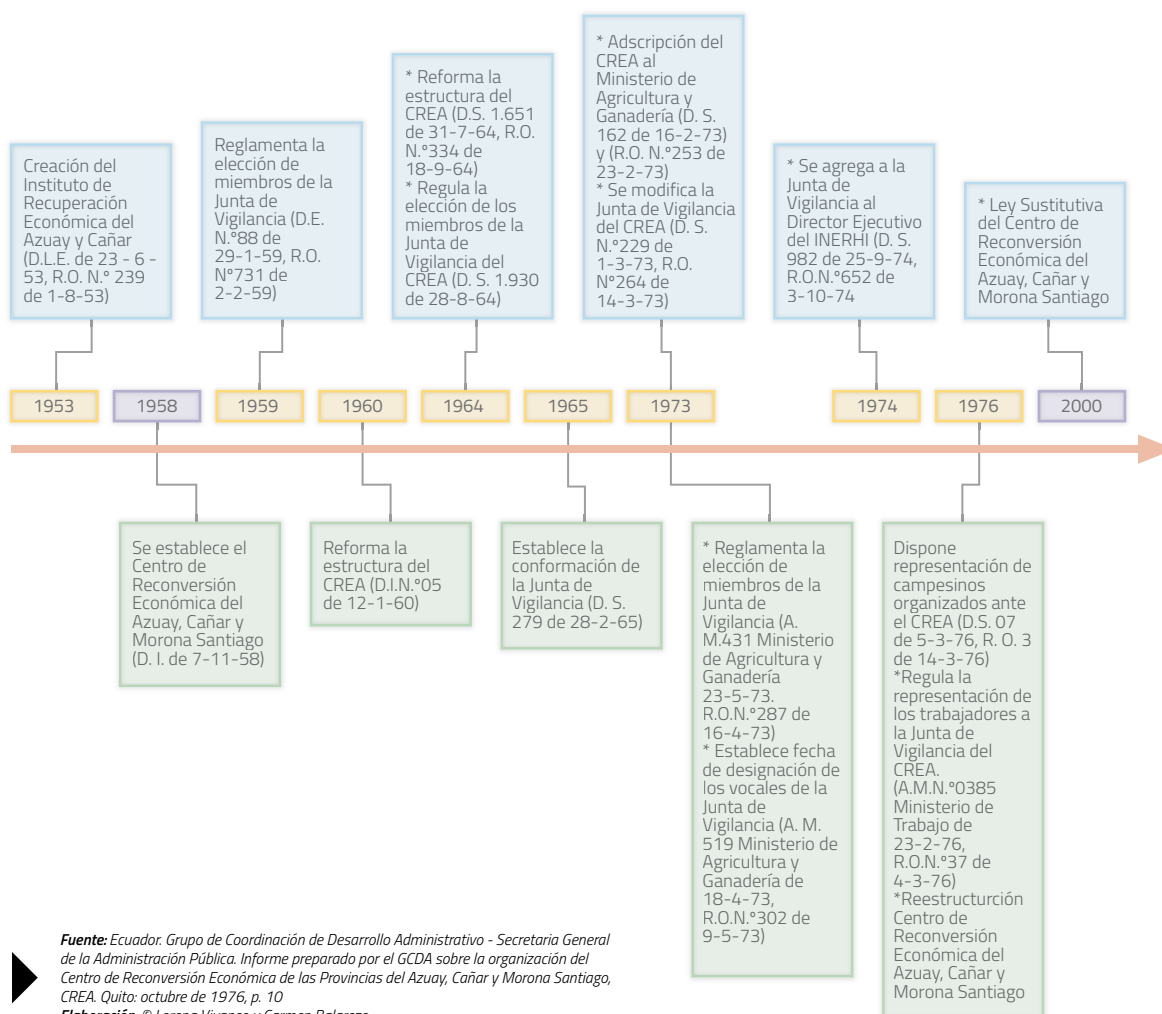
Cañar, se encuentra ubicada al sur del país, en la región geográfica conocida como Sierra. Es una de las provincias más antiguas del Ecuador, creada en 1825. La ciudad de Azogues es la capital provincial y la ciudad más poblada es La Troncal. Tiene 7 cantones.

Morona Santiago es una provincia ecuatoriana situada en la parte suroriental del país. Su capital es la ciudad de Macas, está conformada por 12 cantones.

- ¹³ Ecuador. Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo - Secretaria General de la Administración Pública. Informe preparado por el GCDA sobre la organización del Centro de Reconversión Económica de las Provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago, CREA, Quito, octubre de 1976, p. 9.

Figura 2

Análisis Histórico del ordenamiento jurídico que involucró la creación y conformación del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (1958-2000)



nio de bienes que estuvieren destinados al desarrollo de la región, respondiendo a una crisis específica en la creación del parque industrial de Cuenca. En marzo de 1973, el CREA fue adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería, que implicó la coordinación de las actividades del Centro con el Gobierno Central, en relación a la planificación, ejecución y evaluación de sus actividades. Esta medida, en conjunto con las diferentes modificaciones en la composición de la Junta de Vigilancia, incrementó la participación

de entidades del poder central; y, por ende, el accionar del Estado dentro del proceso nacional de desarrollo.

En 1976, por disposición ejecutiva, se recopiló y actualizó la legislación dispersa sobre el CREA, y se preparó la Codificación de la Ley Constitutiva, en la cual se incorporan a la Ley de 1958 todas las reformas introducidas hasta la fecha. En dicho informe se evidencia que las diversas modificaciones realizadas a la Ley Constitutiva no

solucionan los vacíos que presenta este estatuto, respecto al rol del CREA en la Región y a la organización que debe adoptar para cumplir con sus objetivos. Las modificaciones obedecen en buena parte a criterios políticos de diversos momentos que buscaban financiamiento para tal o cual obra específica, suscripción de convenios, apoyo a proyectos determinados o variación¹⁴ en la constitución de la Junta de Vigilancia.

A juicio del Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo, los ajustes realizados al ordenamiento jurídico del Centro, por la misma entidad en 1976, no constituyen una solución suficiente, que permita resolver los problemas de fondo. Se plantea la necesidad de repensar un papel más dinámico del CREA en la planificación regional, y su vinculación con otros organismos de la región; se plantea también que habría que redefinir la estrategia de acción de campo y de la estructuración del nivel operativo. En respuesta a esta situación, el Grupo planteó la creación de una nueva Ley Constitutiva que considerara los siguientes aspectos:

- a) Dotar al Centro de suficiente autoridad para actuar como organismo rector en la planificación, promoción y coordinación de acciones de desarrollo regional, especialmente en lo referente a las actividades de organismos públicos.
- b) Asegurar que el Centro pueda contar con una adecuada capacidad de planificación, entendiéndose por tal el aprovechamiento de los programas elaborados en otros organismos, una programación integral y la evaluación continua de los resultados obtenidos a nivel regional.
- c) Contar con una unidad directiva ágil y representativa de la región que reemplace a la Junta de Vigilancia.
- d) Disponer de recursos adecuados para desarrollar su acción bajo la nueva orientación que se plantea, incluyendo la reubicación de

recursos humanos y reasignación de recursos financieros existentes de acuerdo con las nuevas necesidades y prioridades.

En el año 1976, para el funcionamiento del CREA era necesario que el marco jurídico y reglamentario definiera claramente las relaciones del Centro con los gobiernos provinciales y municipales de la región; así como con las entidades del poder central y con los organismos privados de la región que aportaban al desarrollo socioeconómico, mediante convenios interinstitucionales. A través de este mecanismo, se esperaba lograr el compromiso de las autoridades seccionales con los objetivos del Centro y permitir al Gobierno Central, medir el grado de aceptación y apoyo que tenía el CREA.

De acuerdo a la Ley Constitutiva del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (1958), éste era el organismo responsable de definir las políticas de desarrollo regional; su estructura inicialmente estuvo conformada por la Junta Directiva; y, su administración, a cargo del Director Ejecutivo¹⁵, que era su representante legal. Sin embargo, en 1959, mediante el Reglamento de la Ley Constitutiva y de las Leyes Reformatorias del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago, se incorpora el departamento técnico. La estructura del CREA, jurídicamente evolucionó en función del aparato estatal, la creación de gobiernos provinciales y el proceso de desconcentración que se inició con los organismos del Ejecutivo en el país y en la región. Quizá los mayores ajustes, se aplicaron a la conformación, primero de la Junta de Vigilancia y luego del

¹⁴ Las variaciones que se han hecho a la constitución y funcionamiento de la Junta de Vigilancia no son el resultado de un estudio previo de su accionar y los resultados, que produce.

¹⁵ El Director Ejecutivo, por Ley debía tener un perfil profesional en asuntos económicos y administrativos, con capacidad y experiencia administrativa. El Director era el representante judicial y extrajudicial de la entidad, también elaboraba, ejecutaba y vigilaba los programas del CREA.

departamento técnico, a través del orgánico funcional que fue cambiando en el transcurso del tiempo.

Figura 3
Estructura del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (1958-1979)

Estructura del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago, CREA



Fuente: Ecuador. Registro Oficial. Administración del Señor Don Galo Plaza- Presidente Constitucional de la República. N.º 1103, Dctos. DE.6. "Ley de Emergencia por la cual se crea, El Instituto de Recuperación de las Provincias Azuayas". Talleres Gráficos Nacionales, (Quito: abril de 1952); Ecuador. Junta de Vigilancia Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago. "Reglamento de la Ley Constitutiva y de las Leyes Reformatorias del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago", (1959); Ecuador. Registro Oficial. Administración del Señor Don Galo Plaza- Presidente Constitucional de la República. N.º 1020, Dcto.DE.6. "Ley de Emergencia por la cual se reforma el Decreto Legislativo de 7 de noviembre de 1958, que creó el Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago", (Quito, enero de 1960); Ecuador. Registro Oficial. Administración de la Junta de Militar de Gobierno. N.º 440, Dcto. DE.279. "Constitúyese la Junta de Vigilancia del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago", (Quito: febrero de 1965); Ecuador. "Decreto Presidencial N.º 162", (Quito, febrero de 1973), págs. 6 a 10; Ecuador. Registro Oficial. Administración del Consejo Supremo de Gobierno. N.º 245, Dcto.DE.992. "Reestructúrase el Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago", (Quito: diciembre de 1976).
Elaboración: © Lorena Vivanco y Carmen Balarezo

La Junta de Vigilancia “de acuerdo al espíritu de su Ley Constitutiva y sus posteriores reformas, estuvo integrada por representantes del sector público central, del sector público descentrali-

zado de las provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago, de la Banca Estatal, como de la Empresa Privada”¹⁶. Entre las funciones de la Junta Directiva (1976), figuraban “elaborar, ejecutar y supervigilar los distintos programas que realice el Centro de Reconversión Económica, de acuerdo con la política regional y los planes de acción aprobados por la Junta Directiva, coordinando dichas actividades con los otros organismo estatales y privados que coadyuven a su labor”¹⁷. El Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo del CREA, advertía que el rol de este cuerpo colegiado, en ningún caso deberá “realizar operaciones o substituir a los ejecutivos del organismo, sino más bien estable-

¹⁶ Ecuador. Junta de Vigilancia Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago. "Reglamento de la Ley Constitutiva y de las Leyes Reformatorias del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago", 1959.
¹⁷ Ecuador. Registro Oficial. Administración del Consejo Supremo de Gobierno. N.º 245, Dcto.DE.992. "Reestructúrase el Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago", (Quito: diciembre de 1976).

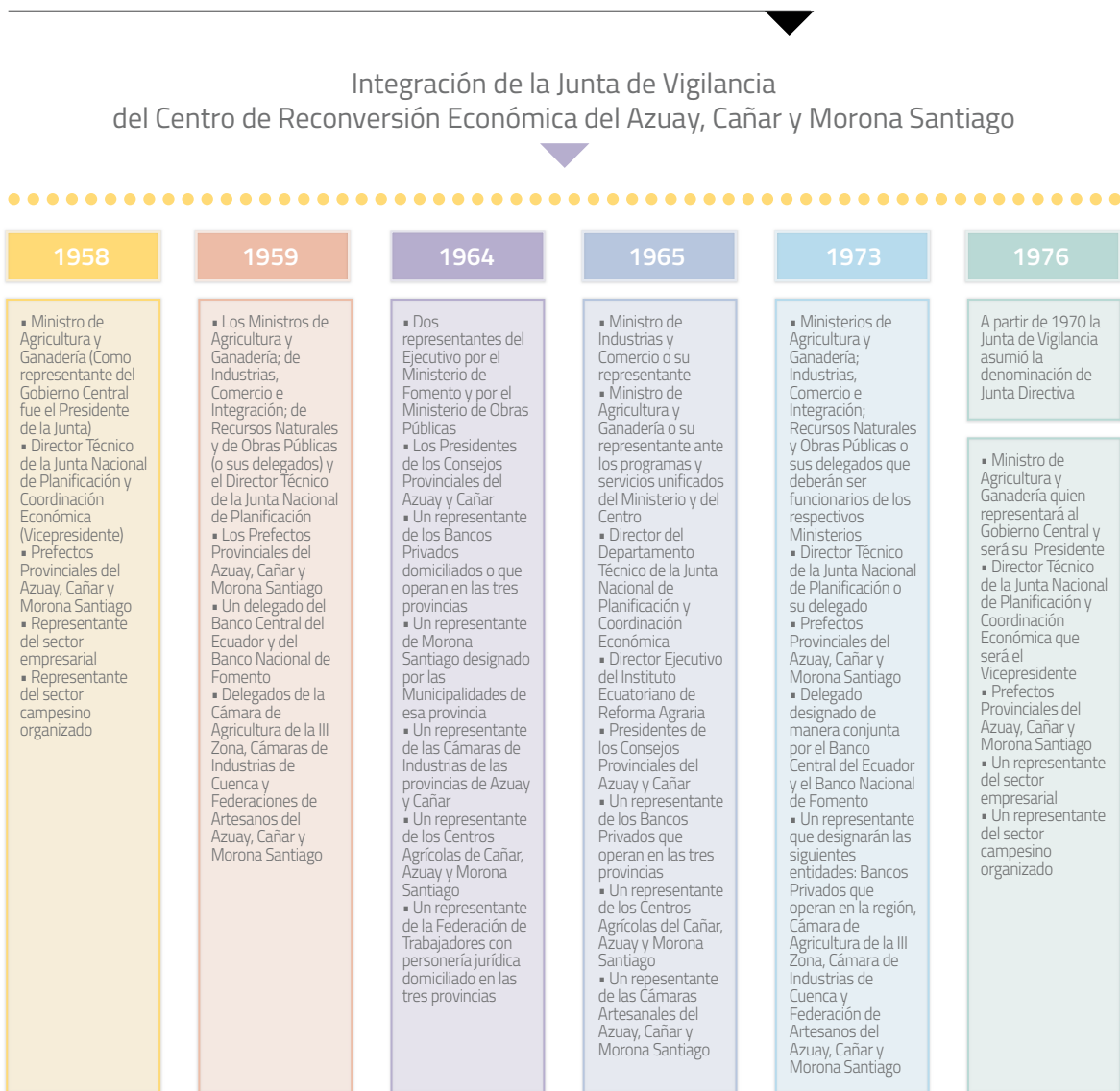
cer lineamientos de orientación generales para el CREA”.

A continuación, se muestra el historial de la Junta de Vigilancia del CREA, que hasta el año 1976

se mantuvo con esta denominación y funciones, posteriormente cambió su denominación a Junta Directiva. Este cambio se fundamenta, en el rol de la Junta, que no era solo el de “vigilar”, sino de orientar y evaluar resultados.

Figura 4

Integración de la Junta de Vigilancia del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (1958-1976)



Fuente: Ecuador. Junta de Vigilancia Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago. "Reglamento de la Ley Constitutiva y de las Leyes Reformatorias del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago", (1959); Ecuador. La H. Junta Militar de Gobierno. Registro Oficial. N.° 336. "Reformas a la Ley del CREA", (Quito: septiembre de 1964); Ecuador. Registro Oficial. Administración de la Junta de Militar de Gobierno. N.° 440, Dcto.DE.279. "Constitúyese la Junta de Vigilancia del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago", (Quito: febrero de 1965); Ecuador. "Decreto Presidencial N.° 229". General Guillermo Rodríguez Lara, Presidente de la República, (Quito, marzo de 1973), págs. 4 a 6; Ecuador. Registro Oficial. Administración del Consejo Supremo de Gobierno. N.° 245, Dcto.DE.992. "Reestructurase el Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago", (Quito, diciembre de 1976).

Elaboración: © Lorena Vivanco y Carmen Balarezo

Históricamente, la Junta de Vigilancia “está integrada por un menor número de miembros para hacerla más operativa”.¹⁸ Cabe mencionar que, la eficiencia en la gestión de los departamentos del CREA, constituyó una de sus fortalezas, sin embargo, en algunos casos, se duplicaron esfuerzos debido al enfoque de “especialización” de las actuaciones departamentales puesto que la estructura organizacional de la Entidad, no logró la integralidad y multidisciplinariedad requeridas para planificar y ejecutar proyectos de incidencia regional. La Junta de Vigilancia (1959), a través del Administrador General que dirigía los departamentos técnicos, tenía responsabilidades y atribuciones para elaborar planes integrales de desarrollo regional, formular presupuestos, así como para organizar y controlar la gestión administrativa, económica y la ejecución de programas y proyectos de la Entidad; sin embargo, ya en el año 1976 se evidenció la necesidad de constituir un grupo técnico de consulta integrado por los ejecutivos del Organismo Regional, así como se estableció que el CREA debía contar con “niveles decisivos intermedios por lo menos en el aspecto administrativo y operacional”.¹⁹

El CREA dispuso de una “estructura orgánica y funcional”, conformada por Departamentos Técnicos que trabajaron con el objetivo de alcanzar el desarrollo integral de la región. Estos fueron: Estudios Planificación y Estadísticas,

Recursos Humanos, Desarrollo Agropecuario, Departamento de Obras de Infraestructura, Desarrollo Industrial, Desarrollo Cooperativo, Desarrollo de la Comunidad, Departamento de Colonización, y Servicios Generales (1959). Posteriormente estos departamentos fueron ajustándose en función de un proceso de readequación de las estructuras de poder y de los modelos de gestión administrativa nacionales, en los distintos sectores y niveles de gobierno, entre el período 1958-1979. Todos los departamentos del CREA en mayor o menor medida, coordinaron sus actividades con los diferentes ministerios y organismos nacionales y locales especializados.

La estructura interna del CREA y la distribución de sus funciones evolucionó desde su creación, principalmente por el rol estratégico que tuvo la entidad para el desarrollo regional. A partir de 1974, el CREA internamente mantuvo un administrador y sub-administrador, y las unidades de asesoría jurídica, auditoría interna²⁰, planificación²¹, un departamento administrativo, un departamento financiero y departamentos técnicos de desarrollo ganadero, obras de infraestructura, desarrollo industrial, desarrollo artesanal, desarrollo de la comunidad, capacitación de recursos humanos, desarrollo cooperativo y colonización.

Sin embargo, los informes anuales de la entidad, daban cuenta que “hasta 1974 el CREA careció de una organización definitiva y consistente”, restando al Centro la capacidad de rendir en forma más efectiva para el desarrollo de la región. En agosto de 1974, el Director Ejecutivo²² del CREA, con la cooperación de la Oficina Nacional de Personal realizó el “primer intento serio de estructuración diferenciando funciones administrativas, técnicas, financieras y de auditoría. Se clasificaron los puestos y se departamentalizó al CREA, tentativamente, organizando unidades de ejecución de programas que funcionarían como Departamentos, algunos de los cuales se dividieron en Secciones. Esta estructura se mantiene, habiéndose modificado en 1976 lo relativo

¹⁸ Ecuador. Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo - Secretaría General de la Administración Pública. Informe preparado por el GCDA sobre la organización del Centro de Reconversión Económica de las Provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago, CREA, Quito, octubre de 1976, p. 46.

¹⁹ Ecuador. Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo - Secretaría General de la Administración Pública. Informe preparado por el GCDA sobre la organización del Centro de Reconversión Económica de las Provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago, CREA, Quito: octubre de 1976, p. 46.

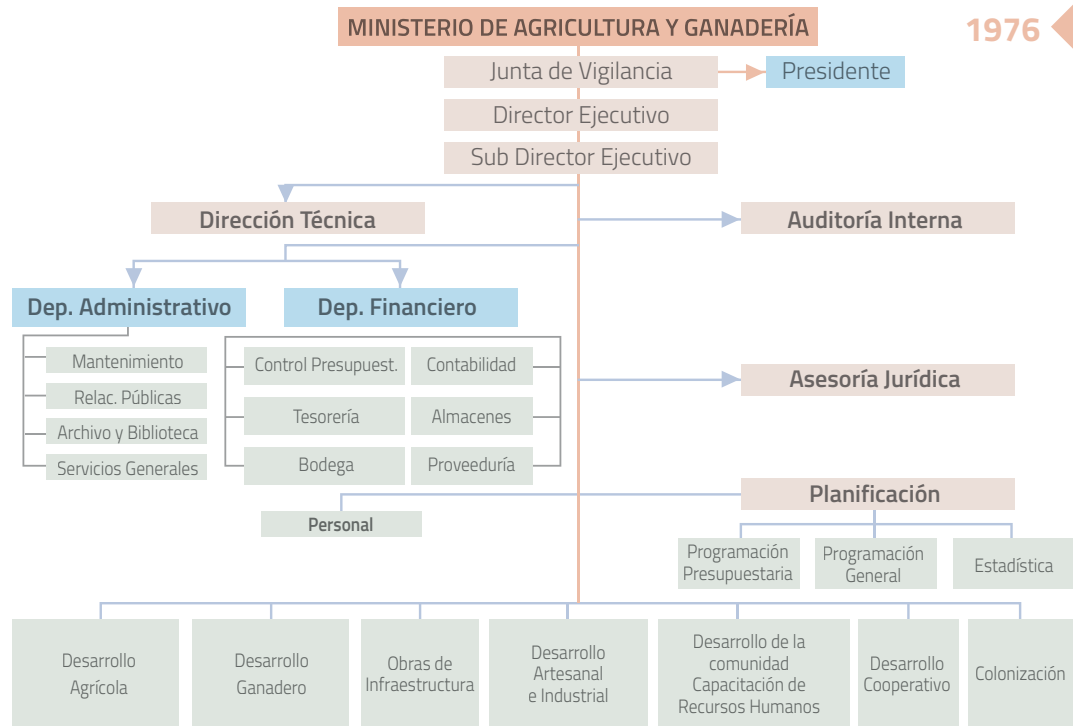
²⁰ La auditoría interna realizaba exámenes especiales, análisis financiero y evaluación.

²¹ La unidad de planificación atendió la programación presupuestaria, programación general y estadística.

²² Mayor José Gallardo Román.

Figura 5

Organigrama estructural y funcional del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (1976-1977)



Fuente: Ecuador. Gobierno Revolucionario Nacionalista de las Fuerzas Armadas. Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago. "Desarrollo Regional – Informe". Editado por departamento de Relaciones Públicas del CREA. Cuenca: 1975, 7 p.; Ecuador. Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago. Cuenca: 1977.
Elaboración: © Lorena Vivanco y Carmen Balarezo

al Departamento de Desarrollo Artesanal, que se consolidó con el Departamento de Desarrollo Industrial y Minero²³. Para 1975, cuando el CREA ya estaba adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería, la estructura orgánica de la entidad incorporó una Dirección Técnica y fusionó los departamentos de desarrollo artesanal e industrial, como se muestra en la figura 5.

Sin embargo, la estructura orgánica del CREA “adolecía de defectos que impedían el funcionamiento óptimo de la entidad”. Bajo la administración del Gral. Paco Moncayo Gallegos, se preparó un diagnóstico institucional²⁴ para la formulación de planes de reestructuración institucional, así como nuevos instrumentos jurídicos como el Proyecto de Reglamento Orgánico Funcional y otros Reglamentos Específicos. Hasta antes de 1976, con el propósito de definir con precisión las funciones y responsabilidades del CREA, en todos los niveles, se contaba únicamente con un Manual Orgánico Funcional; el mismo que fue revisado y completado por funcionarios especializados de la Contraloría

General de la Nación, del Ministerio de Agricultura y Ganadería y de la Dirección Nacional de Personal. Para 1977, se incorporó un Comité Consultivo bajo la coordinación de la Dirección Ejecutiva.²⁵ Esta instancia tenía el apoyo de asesoría jurídica, financiera, administrativa, auditoría interna y relaciones públicas. Las actividades operativas de planificación y ejecución, se delegaron a las direcciones de planificación y de programas, respectivamente.

Conviene señalar que la disposición legal para el funcionamiento del Consejo Técnico, nunca llegó a ejecutarse y “la organización interna respondió a la incorporación paulatina de diversas actividades que se iniciaron con las de carácter agropecuario y asistencia en algunas líneas artesanales a las que se añadió posteriormente la ejecución de obras de infraestructura, experimentación de proyectos y promoción de grupos humanos, especialmente los del ámbito artesanal urbano”.²⁶

En 1977, la estructura orgánica funcional del CREA, para lograr un desarrollo coordinado, se organizó por niveles técnicos-administrativos: Nivel Directivo, Nivel Ejecutivo, Nivel Asesor, Nivel Auxiliar y Nivel Operacional, como se indica la Figura 6, mencionando que esta responde a los criterios de organización administrativa pública de esa época.

El Nivel Directivo fue el encargado de fijar políticas para el CREA entre ellas: elegir, orientar, evaluar y remover los principales personeros ejecutivos de la entidad, aprobar sus planes financieros y de acción.

El Nivel Ejecutivo, integrado por el “Consejo Técnico, que tomaba las decisiones de fondo en cuanto a lo que el Centro debería hacer; y un Administrador General, quien manejaría la ejecución de estas decisiones y dirigiría el personal y las actividades diarias”.²⁷ En la práctica el Consejo Técnico nunca se conformó, abriendo la puerta a una confusión con las responsabilidades del Administrador.

23 Ecuador. Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo - Secretaría General de la Administración Pública. Informe preparado por el GCDA sobre la organización del Centro de Reconversión Económica de las Provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago, CREA, (Quito: octubre de 1976), pág. 15.

24 Por su parte Moncayo, P. (1976), señalaba que la “falta de un diagnóstico real de la problemática regional y la falta de planificación determinaron que algunas actividades se probaran y excluyeran por inaplicabilidad al medio, baja rentabilidad económica o falta de recursos materiales y humanos idóneos”.

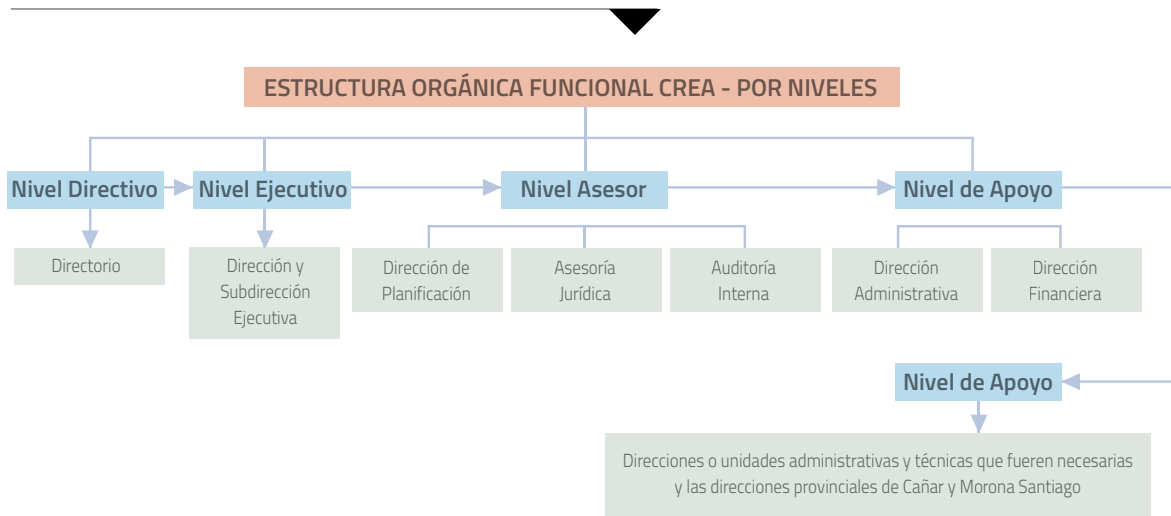
25 El Director Ejecutivo fue el responsable de la planificación, ejecución de los programas de desarrollo de la región. Este delegó funciones a los jefes departamentales que eran los responsables directos de la ejecución de los departamentos técnicos, destacando que a cada actividad técnica se le asignó personal ejecutor.

26 Ecuador. Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo - Secretaría General de la Administración Pública. Informe preparado por el GCDA sobre la organización del Centro de Reconversión Económica de las Provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago, CREA, Quito: octubre de 1976, p. 15.

27 Ecuador. Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo - Secretaría General de la Administración Pública. Informe preparado por el GCDA sobre la organización del Centro de Reconversión Económica de las Provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago, CREA, Quito: octubre de 1976, p. 15.

Figura 6

Estructura orgánica funcional del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago



Fuente: Ecuador. Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago. Cuenca: 1977. Archivo del CREA-C, SENPLADES Zona 6.
Elaboración: © Lorena Vivanco y Carmen Balarezo

Dada la evolución de las concepciones de liderazgo institucional, en determinados momentos éstas se confundieron, llegando a duplicarse las funciones de la Junta con las del nivel ejecutivo, hasta que se aclaró el rol del Director Ejecutivo; sin embargo, la falta de reglamentos, instructivos y manuales de procedimientos, obligaron a que el Director tenga que solventar hasta asuntos operativos. La creación de la Auditoría Interna proporcionó al Director Ejecutivo un apoyo administrativo, que le permitió realizar exámenes, tanto financieros como operativos, para facilitar la evaluación de las acciones institucionales y la adopción de medidas correctivas.

El nivel asesor comprendió los departamentos de Planificación, Asesoría Jurídica y Auditoría Interna, y tuvo como finalidad apoyar a la Dirección Ejecutiva en la gestión de aspectos prioritarios del accionar institucional.

El Departamento de Planificación tuvo a su cargo planificar el desarrollo regional con miras a lograr las metas de carácter nacional de

“transformación y desarrollo”; la programación general que debieron adoptar los departamentos y servicios de apoyo en la elaboración de sus programas y proyectos; la programación presupuestaria y evaluación periódica de las actividades tecno-administrativas del CREA; y, la programación estadística que permitió recopilar y elaborar estadísticas relacionadas con el desarrollo regional y estadísticas institucionales. Este departamento trabajó en la recopilación de “información integral de la institución”, organizó cursos y eventos de capacitación en las áreas de actuación de la entidad, siempre con especial atención en la situación del sector productivo de la región, con énfasis en el proceso de industrialización.

La Unidad de Asesoría Jurídica se organizó desde 1975, y su labor fue estrictamente en el campo jurídico, involucrando a sus funciones actividades tales como: asesoramiento jurídico a la Junta de Vigilancia, al Director Ejecutivo y a las diferentes unidades administrativas en materia legal; resolución de problemas jurídicos,

contratos, elaboración, ejecución y tramitación de demandas judiciales, entre otros.

La **Unidad de Auditoría** contaba con las secciones de Análisis Financiero, Evaluación de Sistemas y Procedimientos de control interno, Exámenes y Revisión de cuentas.

El **nivel de apoyo o auxiliar**, lo conformaron el Departamento Administrativo (secciones de Personal, Relaciones Públicas, Archivo, Biblioteca y Servicios Generales); y, el Departamento Financiero (secciones de Control Presupuestario, Contabilidad, Abastecimiento o Proveeduría, Tesorería, Almacenes y Bodega).

El **Nivel Operativo** constituido por la Dirección Técnica (Coordinación), que tuvo la función de “dirigir y orientar técnicamente la programación y planificación de cada uno de los departamentos técnicos de Desarrollo agrícola, Desarrollo Ganadero, Desarrollo de la comunidad y Recursos Humanos, Obras de Infraestructura, Desarrollo Industrial, Artesanal y Pequeña Industria, Desarrollo Cooperativo y Colonización, procurando optimizar recursos humanos, materiales y financieros”. Esta dirección, coordinó las labores interdepartamentales, las zonificó y procuró que administrativa y financieramente se les asigne medios para impulsar el desarrollo. Otra de sus funciones, fue la de coordinar actividades interinstitucionales con otras entidades públicas, mixtas y organizaciones privadas de escala local y regional, nacional e internacional, para apoyar la ejecución de los programas y proyectos de desarrollo del CREA.

3. Incidencia del Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago en la planificación sectorial de la región

La labor administrativa y operacional del CREA, bajo el objetivo de reconvertir la economía regional y reducir la dependencia de la manufactura del sombrero de paja toquilla, tuvo un impacto considerable durante la primera época de

vigencia. Los éxitos alcanzados se lograron a través de sus departamentos técnicos que fueron unidades de ejecución que se reestructuraron constantemente, como respuesta a los diferentes campos de acción de la Entidad.

De acuerdo a la Ley Constitutiva del CREA, este tenía la competencia de realizar la planificación regional, por quinquenios, es decir para el mediano plazo, a partir de formulación del primer “Plan de Desarrollo Regional Integral para las provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago”; y, en segunda instancia una planificación de corto plazo a través de la ejecución anual de proyectos de carácter sectorial con incidencia regional. Entre los principales objetivos del Plan de Desarrollo Regional Integral, se destaca la búsqueda de la integración social, económica y física de todos los grupos poblacionales y áreas geográficas, para elevar la calidad de vida de la población de la región; así como para expandir territorialmente, fortalecer y racionalizar el aparato productivo mediante una adecuada utilización de los recursos disponibles.

Las actuaciones sectoriales de los departamentos técnicos del CREA, para lograr el desarrollo regional, evolucionaron en su estructura adaptándose a las circunstancias históricas de su período de vigencia. A continuación, se describe de manera sintética la función, atención e incidencia de cada departamento a los sectores de la economía regional, tratando de demostrar los resultados que se alcanzaron:

A) SECTOR AGROPECUARIO. Las actividades de este sector estuvieron orientadas a elevar la producción y productividad del sector agropecuario y se organizaron en secciones especializadas como a continuación se detalla:

1. Subsector Agrícola

a) Producción de semillas. El CREA producía aprovisionamiento de semillas certificadas y

mejoradas para que los agricultores obtuviesen mayores rendimientos en calidad y cantidad de productos. Con este fin, se estableció la estación agrícola experimental, para la adecuada selección de mejores semillas y de nuevos cultivos (trigo y maíz), con la colaboración de Institutos especializados internacionales. Hubiese sido deseable que desde la primera época del CREA, se hubiera apostado a la diversificación de la producción agropecuaria, pues únicamente se dio énfasis a los productos agrícolas tradicionales, como es el caso del maíz, que era un monocultivo que se mantiene hasta la presente fecha, con las consecuencias negativas para los suelos y la productividad.

b) Fruticultura. En este subsector, el CREA se propuso apoyar el incremento de los ingresos de los agricultores, diversificando la producción. Se instalaron huertos frutales, para mejorar el comportamiento y adaptación de nuevas variedades frutales de cítricos, aguacate, peras, manzanas, duraznos, entre otras.

c) Forestación. Para prevenir y mitigar la erosión y el deterioro de los suelos, se emprendieron programas de reforestación en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, ente rector encargado de dirigir y planificar esta actividad. Se incrementó la producción en viveros, la distribución y siembra de plantas de pino, eucalipto, cedro, acacia, ciprés, entre otros. En este caso, se debería tener una evaluación, pues actualmente se cuestiona la reforestación con algunas de las especies forestales mencionadas, y sugirió dar mayor énfasis a plantas nativas y/o de otras características.

d) Fertilización y Sanidad vegetal. Para complementar los servicios de extensión agrícola y pecuaria y garantizar su eficiencia, el CREA instaló servicios complementarios como los laboratorios de análisis biológicos y de suelos, y la fábrica de carbonato de cal y abonos orgánicos, destinados a mejorar la calidad de los suelos ácidos y pobres en materia orgánica que había en casi toda la región. Se contó también con

almacenes agropecuarios, adjuntos a todas las agencias de extensión que se instalaron en los cantones de la región, en los cuales se vendía a precio de costo semillas, insumos agropecuarios y materiales, que requerían los agricultores de la región. Se disponía además de una planta de procesamiento para el mejoramiento del trigo, en la cual se seleccionaba y desinfectaban semillas y se preparaba el trigo cosechado.

e) Extensión agrícola. El CREA brindó asesoría en técnicas de cultivos a los agricultores que realizaban ensayos y aprovechamiento en cultivos como la achira, pastos, frutales, hortalizas, cereales, leguminosas y tubérculos. Adicionalmente se extendieron “becas para estudios de agricultura”, que se concedían a los hijos de los campesinos agricultores, quienes, luego de completar sus estudios, estaban en capacidad de cultivar mejor sus tierras y ayudar a sus familias.

2. Subsector Pecuario

a) Granjas de Cría y Reproducción. A fin de ampliar y abaratar las disponibilidades regionales de proteína animal y con el objeto de apoyar a los productores, se instaló un molino y una mezcladora para la producción de alimentos balanceados, una sala de crianza de terneros, una sala de ordeño colectivo;²⁸ centro de cría de cerdos; centro de inseminación artificial que utilizaba semen importado de reproductores seleccionados que venían de los Estados Uni-

28. La hacienda de IRQUIS, ubicada en el cantón Cuenca, parroquia Victoria del Portete, en el kilómetro 20 de la vía Cuenca - Girón. Cuenta con 519 Ha con una diversidad de flora y fauna en sus terrenos de pastoreo, áreas con vegetación baja, así como con bosque nativo, pino y otras especies. Dispone de más de 2900 m² de construcción, distribuidos en casas de administración, de vivienda; bodegas, silos y galpones; sala de ordeño; cuarto frío, paridera, enfermería y establo; dos incubadoras y sala de crianza de terneros; y, actualmente se han incorporado aulas. En el año 2010, la propiedad de

dos. Para el fomento piscícola, se incentivó la siembra de truchas en los ríos y lagunas de la región. En estas actividades de apoyo a la producción pecuaria se dio prioridad a la provincia de Morona Santiago, en donde existían las Cooperativas de Colonización que facilitaban la realización de estas actividades. Vale destacar que se realizó fomento pecuario en zonas con esta vocación (Azuay y Cañar).

b) Asesoramiento Integral. En materia pecuaria se brindó atención veterinaria gratuita para la defensa de los hatos ganaderos de la región, que involucró, entre otras, las siguientes actividades: asistencia clínica, controles endoparasitarios y campañas de vacunación. Los laboratorios clínico-veterinarios complementaron su asesoramiento con exámenes, cultivos, entre otras tareas afines. Es decir, el asesoramiento pecuario incluyó técnicas de manejo, nutrición, sanidad y reproducción animal. Se brindó también asesoramiento técnico a planteles avícolas, por la demanda de la miel para la industria de cosméticos.

B) SECTOR INDUSTRIAL, ARTESANAL Y MINERO

Desde sus inicios, una de las prioridades de atención del CREA fueron los sectores industrial, artesanal y minero, puesto que se reconocía la potencialidad de estos sectores y se trataba de responder a la crisis generada por la baja en

las ventas de la paja toquilla. A continuación, se resumen las principales acciones del CREA en este ámbito:

I. Subsector Industrial

a) Promoción de nuevos proyectos. Para el fomento industrial se trabajaron algunos proyectos trascendentales, que aportaron nuevas concepciones de desarrollo regional a las provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago.

Una de las mayores preocupaciones del CREA para mitigar la crisis de la paja toquilla fue la generación de empleo en las provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago. Con este propósito el CREA fue promotor, impulsor y en algunos casos, accionista de importantes proyectos de fomento agropecuario, de consolidación del proceso de colonización, así como de fomento a la industria y a la artesanía. Adicionalmente, promovió también el primer proyecto hidroeléctrico del país denominado, en ese entonces, Cola de San Pablo, hoy parte del Proyecto Hidroeléctrico Paute; debido a que el CREA y la región reconocían la necesidad de contar con energía segura y de bajo precio, para el desarrollo de estos sectores. Se mencionan los principales “Proyectos Estratégicos” impulsados por el CREA durante el período de análisis:

- **Azuay:** Parque Industrial de Cuenca, Promoción y participación en industrias, consolidación de la Empresa Eléctrica de Cuenca, participación accionaria y dotación de grupos de diésel, construcción de canales de riego, entre otros.
- **Cañar:** Promoción y participación accionaria en la Empresa de Cementos Guapán, creación de la Empresa Eléctrica Azogues, construcción de canales de riego, entre otros.
- **Morona Santiago:** Desarrollo integral de la Cuenca del Upano (ayuda a la colonización espontánea), construcción de un sector de la

la Granja Irquis fue transferida por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, a la Universidad de Cuenca, al amparo del Decreto Ejecutivo No. 1689 del 29 de abril de 2009, que transfirió competencias, atribuciones, bienes del ex CREA a dicha Secretaría. Actualmente funciona en este predio, la Facultad de Ciencias Agropecuarias y el Centro de Excelencia Agropecuaria para la formación profesional, investigación científica, transferencia de tecnología, manejo ambiental, turismo alternativo, y el impulso al desarrollo de emprendimientos productivos de Azuay, Cañar, Morona Santiago, en particular de Cuenca y del área de influencia inmediata de las parroquias Victoria del Portete y Cumbe.

carretera entre Macas, Sucúa, Méndez y Limón; titulación de la propiedad, construcción de aeropuertos, hospitales, escuelas y otros; desarrollo de la ganadería y créditos.

- “Programa de Colonización Dirigida”, mediante la organización de cooperativas entre los ríos Palora, Pastaza y Upano.

b) Capitalización y Asistencia Técnica: la realización de estudios y la asistencia técnica, constituyen funciones casi exclusivas de un organismo como el CREA, tanto para su funcionamiento como para la constitución de empresas y ejecución de programa de fomento. En este marco, se proporcionó ayuda técnica para estudios a empresas de la región tales como: Unión Rubber, ARCILLOS, IMET Parque Industrial, EDCA, Empresa Eléctrica Azogues entre otros. Incluso se capitalizaron algunas empresas como PRO-LACEM, CIACO, Cerámicas Azogues²⁹.

2. Subsector Artesanal:

La principal actividad que realizó el CREA para fomentar el desarrollo de la artesanía, fue la capacitación de los artesanos en nuevas técnicas y en mejoramiento de las existentes, a través del Instituto Artesanal. Este contó con instructores de alta calidad en diferentes ramas de la artesanía, herramientas y maquinarias necesarias para mejoramiento de calidad y diseño de los productos y la dirección de la promoción de los sectores artesanales a través de talleres, ferias y empresas artesanales, como el Caso de la Cerámica Chordeleg.

Para lograr el desarrollo regional armónico e integral de la región, a más del fomento para el desarrollo agropecuario, el CREA puso especial interés en el sector manufacturero regional; sin embargo, el sector industrial por naturaleza tiene un desarrollo un tanto lento y no ofrece las soluciones inmediatas en términos de empleo, por lo que el organismo regional planificó y eje-

cutó un programa de mejoramiento artesanal, que comprende los aspectos siguientes:

a) Diversificación de la producción artesanal. Fomento de nuevas ramas artesanales como la cerámica, los tejidos de cabuya, explotación y utilización de las piedras semipreciosas que existen en la región.

b) Servicios para el artesanado. Se amplió la instalación de ciertas maquinarias indispensables para los artesanos, que operaban mediante el sistema de alquiler como es el caso de hornos, máquinas cortadoras y otras partes de los procesos que resultaban demasiado costosos para los pequeños talleres artesanales.

c) Almacén artesanal. A través del cual se abastecía a los artesanos de materias primas y herramientas a precios económicos accesibles para este sector.

d) Cursos de capacitación. Para mejorar la tecnología, el diseño y la calidad de los productos artesanales, el CREA estableció cursos de capacitación en carpintería, cerámica, orfebrería, forja en hierro, entre otros.

e) Becas de formación artesanal. El CREA becó a jóvenes que asistieron al colegio Técnico Salesiano, quienes siguieron cursos regulares para optar por diferentes modalidades de capacitación en materias que brindaba esta institución, como son metalmecánica, electricidad y otras ramas.

²⁹ ARCILLOS (fabricación de ladrillos extruccionados); EDCA (Empresas de elaboración de carnes); CIACO (Fábrica de muebles); IMET (producción de maquinarias).

3. Subsector Minero:

a) **Promoción de pequeñas explotaciones mineras.** Se realizaron los estudios de prospección de pequeñas explotaciones mineras y su posible utilización industrial de las calizas (Barabón y Jadán), feldespatos (Taday y San Juan), arcillas refractarias (Taday, San Marcos y Limón).

b) **Concesiones para explotación de sílice y hierro.** Luego de las prospecciones iniciales, se visualizó la posibilidad de explotación a mayor escala de sílice en los cantones de Limón, Súcua y Macas; y, de hierro en la cordillera “El Cruzado”.

c) **Inventario Mineralógico.** En vista de que no se disponía de un inventario de recursos mineros en la región, el CREA solicitó el apoyo al organismo estatal italiano ITALMINIERE, para disponer de este insumo.

C) INFRAESTRUCTURA

Bajo el lema que el “desarrollo socio-económico, solo es posible cuando se dota a las poblaciones de obras de infraestructura y de servicios básicos”, el CREA realizó importantes programas como estudios y proyectos de vías, obras de riego, construcciones, construcciones escolares y casas comunales, por administración directa. La reconversión económica regional incluyó la electrificación, en primera instancia, procurado consolidar la situación financiera de la Empresa Eléctrica Miraflores y favorecer la ampliación de sus actividades; y, en segunda instancia, la promoción del proyecto hidroeléctrico “Cola de San Pablo”.

D) PROMOCIÓN SOCIAL

i. **Colonización.** Para paliar la crisis que aquejaba a muchas familias del Azuay y Cañar, que no tenían trabajo ni ingresos, y para impedir que el minifundio se siga incrementando con

las consecuencias negativas, el CREA ejecutó la política de colonización promoviendo entre los habitantes originarios del Azuay y Cañar, la ocupación ordenada y racional de extensas y fértiles tierras del Valle del río Upano, en la provincia de Morona Santiago. Uno de los ejemplos es la colonización de San José de Morona. Este programa fue importante para atender la crisis de Azuay y Cañar; sin embargo, hubiese sido deseable tomar en consideración que ciertos tipos de cultivos y técnicas de producción no eran lo más recomendables para un territorio frágil como el de la Amazonia.

2. **Organización social.** Se promovió el desarrollo cooperativo mediante la formación de nuevas cooperativas, o el mantenimiento de las ya existentes de asistencia contable y de comercialización, como un medio de protección a los pequeños y medianos productores.

Conclusiones

Luego del estudio y análisis de la documentación disponible en cuanto al proceso de institucionalización y funcionamiento del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago, se anotan los principales aspectos positivos y limitaciones que enfrentó el Organismo Regional en el período de análisis:

- El CREA constituyó una respuesta política del Poder Central a la severa crisis económica y social que soportaron las provincias de Azuay y Cañar en la década de los cuarenta, por la baja de las exportaciones de sombreros de paja toquilla, principal actividad económica de esas provincias, así como a la imposibilidad de una adecuada atención desde el Estado Central, por la falta de una adecuada percepción y conocimiento de la problemática que enfrentaban las dos provincias.
- En sus primeros veinte años de vida institucional que corresponden al período de este análisis, el CREA tuvo un rol importante en el

proceso de regionalización del país con la integración de la provincia de Morona Santiago y fue gravitante en el desarrollo de la región. El organismo fue gestor e impulsor de proyectos prioritarios y de sectores clave para el desarrollo integral de la región, mencionado entre otros, los proyectos hidroeléctricos, el fomento agropecuario, las obras de vialidad, la conformación del Parque Industrial de Cuenca, cuyas industrias subsisten hasta la actualidad y han convertido a la región, en particular a Cuenca, en un importante polo de desarrollo industrial del país.

- Un aspecto relevante constituyó en fomento de la investigación, capacitación y mejoramiento de la producción artesanal que realizó el CREA, apoyando e involucrando a este importante sector, sobre todo por la gran cantidad de personas ocupadas en el mismo y por el aprovechamiento de las capacidades y habilidades de la población regional.
- Una de las actividades fundamentales del CREA durante el período de análisis, fue el haber orientado e incorporado en su práctica institucional, la planificación como mecanismo de desarrollo, así como el involucramiento de un importante número de actores y entidades de la Región, para lo cual contó con el apoyo del Consejo Nacional de Planificación y de la cooperación internacional. El resultado de este proceso fue el Primer Plan de Desarrollo Regional Integral de las Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago, instrumento de alta calidad técnica, por su asertivo diagnóstico y por la calidad y pertinencia de sus propuestas de desarrollo, muchas de ellas con vigencia hasta la fecha.
- Otra función importante del CREA, fue la coordinación interinstitucional con organismo estatales (ejecutivo-gobiernos locales), con instituciones de cooperación internacional, con el sector académico y, fundamentalmente, con actores económicos, gremios y cámaras de la producción. Existen logros significativos producto de esta acción o política institucional que marcaron una época en la que el Organismo Regional se constituyó en la entidad más importante y solvente de la región.
- A pesar del liderazgo institucional, de los logros, beneficios y resultados positivos y tangibles del CREA, enfrentó un cierto grado de inestabilidad institucional, organizacional y constantes ajustes de su marco legal, aspectos que fueron influenciados por el nivel político que se reflejaron en duplicación de funciones, en una inadecuada coordinación interinstitucional y en la falta de concreción de algunos proyectos y acciones prioritarias para la región. Se podría mencionar que, la falta de consolidación del proceso de descentralización del país y la alta dependencia financiera que tenía el CREA del Gobierno Central, a pesar de que se definía como un organismo autónomo, son factores que impidieron la aplicación efectiva de los planes de desarrollo y un mayor y mejor cumplimiento de las programaciones que realizó el Organismo Regional.
- Si bien el CREA se inició como un organismo de alta solvencia técnica, no disponía o no institucionalizó, mecanismos adecuados y sistemáticos de evaluación de la gestión institucional, por lo que no logró ajustar y consolidar adecuadamente su estructura institucional, factor que retrasó la ejecución de programas y proyectos importantes para el desarrollo regional, así como el cumplimiento de la programación según lo planificado y, en ciertos casos, la atención a sectores estratégicos no fue suficiente. Estos factores influyeron negativamente en la gestión del CREA; sin embargo, los logros, aciertos e importancia del organismo en el desarrollo integral de Azuay, Cañar y Morona Santiago, se evidencian en la gestión y rol que cumplió en CREA durante el período de análisis.

Referencias bibliográficas:

- Ecuador. Centro de Reconversión Económica del Azuay. "Antecedentes del CREA". Quito: s. f, s. p. ACREASZ6-C
- _____. "Informes Ecuador. Informe Institucional". Quito: s. f, s. p. ACREASZ6-C
- _____. "El proceso de industrialización en la región del CREA a partir de 1950. La situación actual y estrategia de desarrollo". Quito: 1973, 8 p.
- _____. "El Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago". Cuenca: s. f. 8 p. ACREASZ6-C
- _____. "Informe 1959", Cuenca: 1959, 4 p.
- _____. "Informe 1961". Cuenca: Febrero de 1961. 29 p.
- _____. "Informe Anual 1976". Cuenca: 1976, 50 p.
- Ecuador. *Registro Oficial*. Administración del Señor Don Galo Plaza"-Presidente Constitucional de la República. N.º 1103, Dctos. DE.6. "Ley de Emergencia por la cual se crea, El Instituto de Recuperación de las Provincias Azuayas". *Talleres Gráficos Nacionales*. Quito: abril de 1952, 8 p.
- Ecuador. Acuerdo Ministerial N.º 332. "Reglamento General del Instituto de Recuperación Económica del Azuay y Cañar". Quito: diciembre de 1953, s. p.
- Ecuador. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. "Azuay y Cañar". Desarrollo Económico. Situación Agraria y Forestal, Casa de la Cultura Ecuatoriana. Quito: 1956, 219 p.
- Ecuador, La H. Junta Militar de Gobierno. Congreso de la República del Ecuador. Ley Constitutiva Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago. Editorial Quito. Quito: 7 de noviembre de 1958, 7 p.
- Ecuador. Junta de Vigilancia Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago. "Reglamento de la Ley Constitutiva y de las Leyes Reformatorias del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago". Quito: 1959, 11 p.
- Ecuador. *Registro Oficial*. Administración del Señor Don Galo Plaza"-Presidente Constitucional de la República. N.º 1020, Dcto.DE.6. "Ley de Emergencia por el cual se reforma el Decreto Legislativo de 7 de noviembre de 1958, que creo el Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago". Quito: enero de 1960, 7 p.
- Ecuador. La H. Junta Militar de Gobierno. *Registro Oficial*. N.º 336. "Reformas a la Ley del CREA". Quito: septiembre de 1964, 4 p.
- Ecuador. *Registro Oficial*. Administración de la Junta de Militar de Gobierno. N.º 440, Dcto.DE.279. "Constituyese la Junta de Vigilancia del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago". Quito: febrero de 1965, 8 p.
- Ecuador. Documento del Banco Interamericano de Desarrollo. "Ecuador, Préstamo al Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago". Quito: 5 de agosto de 1965, 101 p.
- Ecuador. "Decreto Presidencial N.º 162". Quito: febrero de 1973, Pág. 4 p.
- Ecuador. "Decreto Presidencial N.º 229". General Guillermo Rodríguez Lara, Presidente de la República. Quito: marzo de 1973, 3 p.
- Ecuador. Gobierno Revolucionario Nacionalista de las Fuerzas Armadas. Centro de Reconversión Económica

- del Azuay, Cañar y Morona Santiago. "Desarrollo Regional – Informe". Editado por Departamento de Relaciones Públicas del CREA. Cuenca: 1975, 92 p.
- Ecuador. *Registro Oficial*. Administración del Consejo Supremo de Gobierno. N.º 245, Dcto.DE.992. "Reestructúrase el Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago". Quito: diciembre de 1976, 5 p.
- Ecuador. Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo - Secretaría General de la Administración Pública. "Informe preparado por el GCDA sobre la organización del Centro de Reversión Económica de las Provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago, CREA". Quito: octubre de 1976, 46 p.
- Martínez, Emmanuel, "Breves apuntes sobre el Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago", Quito: 2011.
- Ecuador, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. "Agenda Zonal. Zona 6 -Austro". Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago 2013 - 017. Quito: 2015, 146 p.
- Ecuador, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos – INEC- "Publicaciones Impresas y digitales". Publicaciones periódicas. Recuperado de <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/biblioteca-4/>

El papel del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago - CREA

Percepciones desde la opinión pública y actores sociales de la Región entre 1952-1979

Ana Luz Borrero Vega

E-mail: ana.borrero@ucuenca.edu.ec

Universidad de Cuenca
Cátedra Abierta de Historia de Cuenca
y su Región

Resumen

Esta investigación analiza el papel del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago, CREA, y del Instituto de Recuperación que le antecedió, a partir del análisis y estudio de fuentes hemerográficas, en base a las percepciones de la opinión pública, de la prensa escrita y actores sociales de la región, con métodos propios de la historia social contemporánea. El período de estudio comprende los años de 1952 a 1979. Inicia con la instauración del Instituto de Recuperación Económica de Azuay y Cañar-IRE, en la zona conocida como el Austro ecuatoriano (1952-1958). En 1958 se institucionalizará como organismo de planificación y desarrollo regional tomando el nombre de “Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago - CREA” (1958-2009); respondía a la imperiosa necesidad, para la región, de transitar por las sendas del desarrollo y el progreso tal como deseaban los principales actores sociales y políticos de Cuenca y el Austro. El estudio finaliza en el año de 1979, cuando en Ecuador llegó a su término el gobierno militar y se produjo el retorno a la democracia.

Esta investigación histórica se interesa en el análisis y evolución de la opinión pública, de la prensa y de los actores sociales de la región y del país, en relación al papel del Instituto de Recu-

peración, del Centro de Reconversión Económica - CREA, y de las políticas públicas relacionadas con el desarrollo y la economía regional.

Este estudio se basa primordialmente en el *Archivo Histórico del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (1952-1979)* y su Hemeroteca que hoy reposa, como muchos de los bienes patrimoniales del ex CREA, en la SENPLADES Zona de Planificación 6.¹ Asimismo, se pone en valor la memoria histórica y social de las tres provincias que conformaron el CREA.

Los medios de comunicación, diarios y semanarios que enriquecen esta investigación son: *El Mercurio* y *El Tiempo*, diarios locales, *El Universo*, *El Comercio*, *Expreso*, *El Telégrafo*, diarios nacionales; a más de publicaciones periódicas de Azogues, Gualaceo, entre otros. Los principales actores sociales forman parte del pueblo, de comunidades, gremios, organizaciones clasistas, de las autoridades nacionales, regionales, provinciales y locales.

Introducción

Este estudio analiza, a través de un enfoque histórico, los procesos de desarrollo regional y las políticas públicas nacionales y regionales, particularmente del CREA, desde la visión de la opinión pública y la prensa, que además recoge la postura de los principales actores locales, regionales y nacionales. Para ello, se parte del supuesto de que en el Ecuador, como país y sociedad democrática, se puede ejercer el de-

recho de la libertad de opinión, y que lo que se recoge e interpreta de la prensa en el período se basó en el concepto de una prensa libre. Esta situación se nota claramente cuando hay debate y discusión, cuando se enfrentan diferentes enfoques sobre los procesos y momentos cruciales del Instituto-IRE o del CREA, entre los dos periódicos de Cuenca: *El Mercurio* y *El Tiempo*, el primero aprueba la labor del CREA, y sus personeros, mientras que el segundo, mantiene una posición más crítica.

Este estudio es un resumen de un trabajo más amplio, de donde se han extractado aspectos importantes del proceso histórico tanto del Instituto como del CREA, no es necesario hacer un recuento de cada una de las etapas *per se*, como tampoco dar cuenta de cada uno de los personeros de las dos instituciones y sus períodos. Ni volver sobre el contexto político y de las tendencias de los gobiernos, contextualización que sí se realiza en el estudio más profundo ya mencionado.

La libre deliberación pública es la que nos permite ver la cantidad de “Libros” que guardan los recortes de prensa de esta importante colección hemerográfica. También, se presentan claros ejemplos de lo que Habermas (1981) denomina la “publicidad política”, entendida esta como: “la sustancia de las condiciones comunicativas bajo las que puede realizarse una formación discursiva de la voluntad y de la opinión de un público compuesto por los ciudadanos de un Estado” (p. 26). Siguiendo el mismo criterio del autor y dentro del concepto de una “democracia deliberativa”, se considera que para el caso de la prensa, la opinión pública y su actuación dentro de este período estaría en total consonancia con esta premisa: “la noción de una democracia deliberativa enraizada en el ideal intuitivo de una asociación democrática en la que la justificación de los términos y condiciones de la asociación procede mediante la argumentación y el razonamiento públicos entre ciudadanos iguales” (p. 26). Esta definición habermasiana considerará también que “los ciudadanos dentro de un

¹ Archivo Histórico del CREA de la SENPLADES Zona 6. El acrónimo ACREASZ6-C, se utilizará en este estudio. Todas las citas de periódicos, semanarios y hemeroteca provienen del mencionado Archivo.

orden de este tipo comparten un compromiso hacia la resolución de problemas de elección colectiva... en tanto establecen un marco para la libre deliberación pública” (p. 26).

Un ejercicio de libre deliberación pública es el que podemos observar a lo largo de toda la voluminosa información de la prensa escrita del período 1952-1979, que reposa en el Archivo del CREA-SENPLADES Zona 6 y que se convirtió en un importante archivo digital, levantado para el desarrollo de esta investigación dentro del Proyecto Prometeo-SENESCYT, Universidad de Cuenca-SENPLADES, y bajo la dirección de la Dra. Anna V. Nufrio, titulado: *El CREA como Organismo de Desarrollo Regional. Guía razonada para la consulta del Archivo Histórico del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (1958-1979)*.

La percepción de la ciudadanía, de los editores, columnistas y del público en general, así como el desarrollo de las actividades diarias tanto del Instituto como del CREA, se puede seguir en la lectura de los libros de “recortes de prensa”, esmeradamente guardados por los archiveros de la institución a lo largo de los años, con el cuidado de preservar desde el semanario o bisemanario menos “importante”, hasta la prensa local, regional o nacional, que reflejan la opinión pública de la época.

La gestión planificadora y de desarrollo regional del CREA ha sido loada por unos, condenada por otros, y si se sigue un análisis literal de la prensa local, regional y nacional, se puede caer en el error bastante común de las “historias de campanario”, donde la subjetividad podría llevar a generalizaciones y a concepciones no tan ligadas con la realidad, y probablemente discutibles. Un análisis realizado con cierta distancia temporal y con una perspectiva más amplia y objetiva, trata de no caer en “alabanza” o “vitu-perio”, del CREA, o de los actores que jugaron roles directivos. En todo caso, depende del “lugar de la enunciación”, es decir si el análisis, percepción o enfoque se produce desde el “interior”

(área del CREA), desde los grupos subordinados (“toquilleros”, obreros, campesinos o indígenas del Oriente), desde la periferia (pueblos y zonas de las provincias), desde la provincia del Azuay, la localidad, la micro región, o a nivel nacional. Como ejemplo, se puede señalar la experiencia de las áreas de colonización en los valles amazónicos y de los grupos subordinados, como los grupos indígenas Shuar de la provincia de Morona Santiago, que mostraron su descontento con los procesos de colonización dirigida, realizada por el CREA.

Tanto el Instituto de Recuperación como el CREA, mostraron interés en la prensa y en la opinión pública. Buscaban un reconocimiento público y se interesaron en aparecer tanto en la prensa escrita como en la radio, este trabajo tiene como base la prensa escrita. Sin embargo, existe un interés desde estas instituciones por la radio, un ejemplo son los 500 programas radiales que se grabaron entre 1967-68 para el CREA.² Las provincias de Azuay y Cañar fueron los primeros espacios sociales y territoriales donde se generaron planes de desarrollo económico y se ejerció una política colectiva para afrontar componentes de una problemática social y económica que amenazaba las bases de subsistencia. No existe planificación sin deliberación, y las provincias del Azuay y Cañar han presentado una trayectoria de deliberación colectiva en varios espacios y marcos institucionales en su amplio sentido.³

1. Primera época: El Instituto de Recuperación Económica del Austro-IRE, 1952-1958

En el año de 1952 fue creado el Instituto de Recuperación Económica del Austro-IRE, uno de

1 Regalado, Juan F. Aproximación a las políticas de planificación y desarrollo en Ecuador y sus fundamentos sociales desde Azuay (1930-1960). Revista Pucara Vol.: N.º 24 (2012): 151.

2 Regalado, Juan F. Aproximación a las políticas...: p. 145.

sus principales objetivos fue la recuperación de la región de Azuay y Cañar de la pobreza, siendo una de las zonas más deprimidas del Ecuador. La opinión pública y la prensa en seguida dejaron escuchar su voz en relación al Instituto y su gestión, qué debe hacer, cómo lo debe hacer. Se recogieron las perspectivas de los grupos de obreros y sindicatos, de los propietarios, productores y hacendados y, por otra parte, de las autoridades locales y regionales.

Para unos, como el Semanario de los trabajadores, *El Grito*, el IRE tenía la “imperiosa necesidad de apoyar a los tejedores de los sombreros de paja toquilla... en beneficio del hombre más humilde”,³ siendo los tejedores de paja toquilla en quienes recae un sistema de “explotación intolerable”. El Instituto debería rescatar al artesano “toquillero”, y mejorar las exportaciones hacia el mercado de los Estados Unidos.⁴

Pero, en las mismas semanas, la postura de *El Mercurio* es distinta y pretende orientar a la comunidad sobre lo que se debería esperar de las acciones del IRE, siendo uno de los objetivos declarados la recuperación de la producción

agrícola de las deprimidas provincias australes de Cañar y Azuay; hace un llamado a los principales actores, a decir de este: miembros de los Centros Agrícolas de Cañar y Azuay, asociaciones cantonales de propietarios, agricultores y ganaderos (medianos y grandes propietarios); pide que el IRE apoye las acciones de las Cooperativas de productores y agricultores, adquisición de maquinaria agrícola, tractores, semillas, etc. El Presidente del Centro Agrícola de Azogues, Heriberto Pesántez, abogaba por la construcción de una “Quinta Experimental”, y no de una Escuela Agrícola, los presidentes de los centros agrícolas de Cuenca y Gualaceo, a la vez, solicitaron del Instituto el respaldo a las iniciativas que tengan como “objetivo estimular la producción”.⁵

Mientras la atención de la prensa iba hacia las necesidades de la sociedad, un informe de labores del IRE del 8 de febrero de 1953, publicado en *El Mercurio*, por las autoridades del Instituto, en el cual Cornelio Vintimilla Muñoz, Vicepresidente en ejercicio de la Presidencia, informaba sobre la función del Instituto de Recuperación Económica de las Provincias de Azuay y Cañar (informe período agosto-diciembre-1952). En este informe el Presidente del Consejo de Administración del Instituto (Vicepresidente encargado de la Presidencia, en sustitución del Presidente señor Daniel Córdova T.) da cuenta a la opinión pública sobre los objetivos y antecedentes del Instituto. Daba relevancia a las labores a favor del Instituto realizadas por el señor Enrique Arízaga Toral, el apoyo del doctor Luis Monsalve Pozo, miembro del Consejo Nacional de Economía, y el doctor Luis Cordero Crespo, como senador por el Azuay, que hicieron posible la creación del Instituto.⁶

El informe daba cuenta de los antecedentes del IRE como por ejemplo que el Consejo Nacional de Economía recogió en Cuenca, durante los meses de febrero y marzo del año 1952, las inquietudes y peticiones de la ciudadanía del Azuay y se comprometió a crear un organismo que enfocara la realidad de los problemas eco-

3 Editorial, “Se crea el Instituto de Recuperación Económica del Austro”, *El Grito* (Cuenca), 09, octubre 1952, p. 1. Archivo del CREA-C, SENPLADES Zona 6, ACREASZ6-C. *El Grito*, es un Bisemanario Popular que se publica en Cuenca, a partir del 21 de noviembre de 1943.

4 El tejido del sombrero de paja toquilla, sería finalmente reconocido como Patrimonio de la Humanidad, esta actividad se realizaba en la zona de Manabí, siendo famoso Montecristi, así como en distintas comunidades de las provincias de Azuay y Cañar, la ciudad de Cuenca, fue la capital exportadora de sombrero de paja toquilla, conocido con el equívoco nombre de sombrero Panamá. La UNESCO, en la sesión del Comité de Patrimonio Cultural Inmaterial del 5 de diciembre de 2012, declaró al Tejido tradicional del sombrero ecuatoriano de la paja toquilla como Patrimonio de la Humanidad.

5 “Centros agrícolas se reunieron con autoridades del Instituto”, *El Mercurio* (Cuenca), 31, octubre 1952, s. p., ACREASZ6-C.

6 Cornelio Vintimilla Muñoz, “Manifiesto que el Presidente del Consejo de Administración del Instituto de Recuperación Económica de las provincias del Azuay y Cañar, somete a consideración de la ciudadanía”, *El Mercurio*, 8, febrero, 1952, s. p.

nómicos, y así, de esta forma se lo denominó Instituto de Recuperación Económica de las Provincias del Azuay y Cañar. El proyecto se presentó al presidente, señor Galo Plaza Lasso, quien lo acogió con beneplácito, y en su mandato se firmó el Decreto N.º 6 del 30 de abril de 1952, como parte de la Ley de Emergencia. Hacia finales del mes de agosto se constituyó el Consejo de Administración bajo la Presidencia del doctor Daniel Córdova y la Vicepresidencia del señor Cornelio Vintimilla. El Instituto tendría entre sus funciones:

“la obligatoriedad del estudio del problema económico de las provincias, la intervención en la compra, preparación y distribución de la paja toquilla y sus derivados, la mejora en técnicas y acabados de los sombreros, la propaganda de los productos para mantener el mercado, la mejora en la industria agropecuaria, contratación de agrónomos y veterinarios. Además, el Instituto debería crear los departamentos industriales de: La paja toquilla, industria agrícola y agropecuaria e industrias varias.”⁷

El Instituto debía preocuparse entonces del abastecimiento de la materia prima, de la producción y mejoras en la producción del sombrero, así como la atención de la salud de los tejedores. En el caso de la agricultura y ganadería, tenía que apoyar los procesos productivos y tecnificación y sobre todo subsidiar y mejorar semillas, calidades, razas, productos, industrialización de la producción agrícola, sobre todo alimentos, panificación y transporte de productos del agro. En el campo industrial, debía impulsar industrias varias y artesanías, como la producción de alfombras, mármoles, platería, ebanistería, zapatería, vestimenta, y fomentar la producción de materiales de construcción, cal, ladrillo, cerámica, mosaicos, entre otros.

1.1. Acuerdos y desacuerdos por el Instituto

Poco después de creado el IRE ya existía un desacuerdo entre los fines y objetivos del Insti-

tuto y los intereses de quiénes lo impulsaron; es decir, la sociedad civil de Azuay y Cañar, así como algunos líderes políticos locales, por un lado; y por otro, el interés del Presidente de la República, señor Velasco Ibarra, quien mostraba cierta oposición hacia las que él llamó entidades autónomas, “que lo único que hacen es crear dificultades”. Procedería entonces a dar paso a la reforma de la Ley Constitutiva del Instituto de Recuperación Económica del Austro, poniendo como meta que este organismo favorezca los intereses de la clase trabajadora. Amenazó además con dictar un decreto que dejaba en poder del Banco de Fomento la compra y venta de la paja toquilla y otras labores de la naciente institución.⁸

La postura populista y centralista de Velasco Ibarra con respecto al IRE va a ser contestada rápidamente en editoriales de opinión de *El Mercurio*,⁹ de tendencia conservadora en esos años, destacaba que el mandatario “no había recibido una información adecuada”, y lo fustigaba afirmando que el Azuay, a causa del centralismo que respaldaba el Presidente, ha vivido en completo abandono, y fijó una posición crítica contra todos los gobiernos “que no han hecho nada para modernizar la industria agrícola incluyendo el gobierno de Velasco Ibarra”. Apoyaba la creación del Instituto-IRE y afirmaba que hay individuos que quieren obstaculizarla, incluyendo al mismo Presidente.

*La Nación*¹⁰ afirmaba que existía una mala orientación en el Instituto y que eso ponía en peligro su Constitución, que él mismo no llevaba a sat-

7 Cornelio Vintimilla Muñoz, “Manifiesto que el Presidente del ...”, s. p.

8 Editorial, “El IRE y Velasco Ibarra”, *El Mercurio*, 10, noviembre 1952, p. 4, ACREASZ6-C.

9 Editorial, “Una amenaza para el Azuay”, *El Mercurio*, 12, noviembre 1952, p. 4, ACREASZ6 C.

10 Editorial, “Mala orientación del Instituto de Recuperación económica del Austro”, *La Nación* (Guayaquil), 13, noviembre 1952, s. p., ACREASZ6-C.

isfacer los anhelos de “quienes esperaban una justa atención en el ámbito de la economía del Austro”, que tampoco se ha activado la menaguada economía de Cuenca, que existía mucha burocracia, que la gente miraba a la iniciativa con mucho recelo, y “que no ha dado este organismo una apropiada respuesta a los problemas que surgen entre los productores del sombrero de paja toquilla, los obreros, los artesanos y los exportadores”, mostrándonos así los conflictos de clase en la región de Cuenca.

Es a través de la prensa local que las comunidades del Austro conocerán sobre el Decreto del Ejecutivo, que crea el IRE cuya propuesta de Ley experimentó reformas del Ejecutivo (17 artículos). Las reformas modifican el *Decreto 6 de Emergencia* que creó el Instituto de Recuperación Económica de las Provincias del Austro, que enfatizaba en la necesidad de atender las situaciones de los tejedores de sombrero y de artículos de paja toquilla, cuyo domicilio sería la ciudad de Cuenca, una herramienta jurídica que animó a los distintos grupos sociales.

El Consejo de Administración se encargaría de nombrar al personal necesario para el funcionamiento del organismo. Este no podría invertir más de 10% de sus rentas en gastos de administración. El mismo Instituto debía estudiar un plan de medidas para establecer la participación de los trabajadores “toquilleros” en los beneficios del Seguro Social. El decreto de reforma también estructuró el pago de los impuestos para quienes exporten los sombreros y gorras de paja toquilla.¹¹

Desde Guayaquil, la visión de las reformas reflejadas en el Decreto, es totalmente distinta. Según la noticia del Diario *El Universo*¹² estas reformas estaban destinadas a favorecer a los exportadores de sombreros, en especial a quienes disponen del producto almacenado. El Decreto “proporciona un verdadero subsidio a los exportadores de sombrero por lo cual desnaturaliza la esencia de las funciones originales del Instituto de Recuperación Económica”. El editorial señala que el subsidio establecido por la reforma a favor de los exportadores, y que será absorbido por los importadores norteamericanos del producto, impacta de tal manera que el Estado ecuatoriano termina por otorgar, de manera absurda, el subsidio a los “importadores yanquis” de sombrero. “Hambre, necesidad y miseria es lo que ha significado el Decreto de Reforma”. La prensa guayaquileña defiende las antiguas directrices del instituto y los “sagrados intereses populares”, es decir la estabilidad laboral de los tejedores.

El Mercurio, en relación a la sanción del decreto del IRE, consideraba, en noviembre de 1952,¹³ que si el organismo procede con acierto la economía del cantón saldrá muy beneficiada propiciando que el IRE intervenga en mejoras en el agro; cuya situación es apremiante, y el minifundio un problema, “en sus manos está el porvenir agrario”.

Ante la crítica sobre el apoyo a los exportadores, el gerente del Instituto de Recuperación Económica indicaba que este favorece directamente a los artesanos, a los tejedores de sombreros de toquilla, y no a los exportadores. En cuanto a las condiciones de la materia prima: la paja toquilla, el gerente indicó que este intervendrá directamente en su distribución y puso el ejemplo del cantón Sígsig, donde este lo distribuye con el apoyo de los manufactureros de la zona; para tal fin, se estableció un punto de venta a través del Sindicato de Manufactureros del Azuay.¹⁴

La opinión pública sugiere que debe haber, también, un cambio en la actitud frente a la si-

11 “Reformas al decreto que establece el Instituto de Recuperación Económica de las provincias de Azuay y Cañar”, *El Mercurio*, 21, noviembre, 1952, s. p., ACREASZ6-C.

12 “Las reformas favorecen a los exportadores”, *El Universo* (Guayaquil), 22, noviembre 1952, s. p., ACREASZ6-C.

13 Editorial, “La Sanción de un Decreto”, *El Mercurio*, 23, noviembre de 1952, p. 4, Archivo ACREASZ6-C.

14 “Instituto de Recuperación no ha comprado sombreros a exportadores”, *El Mercurio*, 26, noviembre, 1952, s. p., ACREASZ6-C.

tuación de la producción agrícola, sobre todo de los terratenientes que deberían trabajar la tierra aplicando la ciencia y la mecanización, según las directrices del gobierno.¹⁵ Opinaba que no se debía tomar como una utopía a la mecanización agrícola, siendo entonces importante la acción del Instituto para la activación del campo.

Dos importantes intereses tenía el IRE: mejorar las exportaciones del sombrero y mejorar la producción agropecuaria; para ello, recibiría la asesoría del estadounidense Truman Bayle, consultor del Instituto de Asuntos Interamericanos, que tenía la esperanza de mejorar la calidad de las técnicas del tejido de los “sombreros de Panamá”, manufacturados en la región de Cuenca, que se veían afectados por el desarrollo de los sombreros italianos.¹⁶

El presidente del Sindicato de Manufactureros del Sombrero de Paja de Toquilla del Azuay consideraba que la acción del Instituto debía ser la de la regulación del precio en el mercado, y organizar el comercio del mismo en puestos de venta en diferentes barrios de la ciudad, en especial, en los mercados de consumo en los días feriados, y evitar la venta de la materia prima a los mayoristas.¹⁷

Para conseguir sus objetivos, tanto los de los directivos del Instituto como los del Gobierno Nacional, de acuerdo a la prensa, pensaron sería necesario el plan de activación económica del Azuay. Esta gestión la realizó el director del IRE, el señor Monsalve Guillén.¹⁸ Cada aspecto del Decreto reformador fue analizado por las distintas partes. Por un lado, la clase trabajadora y por otro la clase exportadora y de comerciantes. Los artesanos de la paja toquilla del Sígsig, importante comunidad productora de sombreros, agradecía al Presidente por el decreto reformatorio.¹⁹ Según los toquilleros, la reforma favorecía la defensa de los intereses de la clase trabajadora. Un problema visto por los artesanos era también el cierre de las ferias de la provincia de Loja, lo que produjo un clamor general, que llevó a pedir la intervención inmediata del Instituto.

Para la sociedad del Austro, una esperanza era la activación del agro, así como también la constitución de talleres para el acabado del sombrero con miras al aumento de su precio en el mercado exterior, siendo los consulados ecuatorianos los que deberían generar una campaña para su venta; pues, uno de los fines del Instituto era el de exportar directamente el sombrero.²⁰

Por otro lado, ni bien el Instituto había comenzado su tarea, recibió el hostigamiento de la prensa nacional, tal es el caso de *El Universo* desde Guayaquil. Dicho periódico habla de altos salarios y de burocracia, y que no se cumplía con el “sagrado deber de defender los intereses populares”, lo que atenta contra la economía regional. Insiste en que los exportadores reciben un subsidio mayor al que reciben las municipalidades de Cuenca y Azogues, incluyendo el propio Instituto; por la desincautación de dólares que ingresan por concepto de la exportación de los sombreros de paja toquilla, el Instituto no ha hecho otra cosa “que cruzarse de brazos”.²¹

15 Editorial, “Entusiasmo por el Agro”, *El Mercurio*, 28, noviembre de 1952, p. 4, ACREASZ6-C.

16 “Se interesa en Washington mejorar la calidad de sombreros de paja toquilla, del Ecuador”, *El Mercurio*, 3, diciembre, 1952, s. p., ACREASZ6-C.

17 “Instituto de Recuperación debe organizar venta de Paja Toquilla”, *El Mercurio*, 04, diciembre, 1952, s. p., ACREASZ6-C.

18 “Ayer llegó de Quito el Gerente del Instituto de Recuperación”, *El Mercurio*, 04, diciembre 1952, p. 4, ACREASZ6-C. Según el Decreto de Reforma del Instituto, este debería conformarse por cuatro representantes de elección corporativa o funcional; uno por las cámaras de comercio e industria de las dos provincias, un representante por los centros agrícolas y la sociedad de agricultores del Azuay y Cañar, otro por las confederaciones y federaciones de obreros y sindicatos de artesanos, y un cuarto, por los sindicatos de manufactureros y tejedores de paja de toquilla del Azuay y Cañar.

19 “Toquilleros del Sígsig agradecen al presidente de la República”, *El Mercurio*, 4, diciembre 1952, s. p., ACREASZ6-C.

20 “Ambiente propicio”, *El Mercurio*, 6, diciembre 1952, s. p., ACREASZ6-C.

21 Corresponsal *El Universo*, “Consideran exagerados los sueldos fijados a los miembros del Instituto”, *El Universo* (Guayaquil), 24, diciembre 1952, s. p., ACREASZ6-C.

A pesar de la situación, el Instituto siguió con su labor: procedió a afiliarse a los tejedores de sombreros en Azogues, para que reciban los beneficios de asistencia médica, medicamentos y víveres a precio de costo. Para lo cual entregó carnets. Se contrató al médico Dr. Víctor Miguel Crespo, antes Inspector provincial de sanidad. Entre las acciones también estuvo conseguir que bajara el precio de la materia prima, es decir la paja toquilla.²² La carnetización no fue bien recibida por los obreros sindicalizados (Sindicato de Manufactureros de Sombreros de Paja Toquilla), ya que sostenían que la afiliación al sindicato debería ser suficiente.²³ También, buscaba el instituto a través de su gerente, señor Salvador Monsalve Guillén, mejorar la producción de la paja toquilla, para lo cual entregó a los campesinos productores de Manglar alto, al norte de la provincia del Guayas (hoy Santa Elena), herramientas para mejorar la calidad del producto, además adquirió paja toquilla para los artesanos.²⁴

Un tema de constante debate fue el que los sindicatos de tejedores, “compositores” y “azocadores” de sombreros, pedían que el Instituto intervenga en la compra de los sombreros; esto por la baja del precio en el mercado debido a la disminución de la demanda y a la suspensión de muchas casas exportadoras.²⁵

Existen también opiniones a favor del Instituto. La prensa alternativa decía, tal como el semanario *El Criterio*: el servicio médico obligatorio y gratuito que ofrece el Instituto a sus afiliados es algo muy trascendente. El régimen de seguro normal no llega a los “toquilleros” en forma alguna. De esta manera se satisfacen las necesidades de estricta justicia; “asistir a los desfavorecidos por medio del Instituto”.²⁶ La labor del Instituto debía también contemplar como pedía la sociedad la atención al sector agropecuario, por eso se buscaba los servicios veterinarios, así como la petición de un hospital veterinario en Cuenca, que serviría:

“entre otros aspectos, para una mejor y más amplia atención a los intereses ganaderos de la zona. Un servicio de esta naturaleza es clave en el desarrollo ganadero ya que no se dispone de los profesionales para atenciones particulares en las haciendas.”²⁷

La baja del precio del sombrero llevó a que, a inicios de enero de 1953, los productores soliciten la intervención inmediata del Instituto, que éste compre directamente los productos.²⁸ Se creía que el Instituto fue creado con tal objeto, el de contrarrestar la falta de demanda. Presionaron los toquilleros para que el Instituto comprara los sombreros; el 19 de enero de 1953, tejedores y obreros, hicieron una movilización y manifestación por las calles de la ciudad de Cuenca, hasta llegar a las puertas de Diario *El Mercurio*, donde presentaron su posición de apoyo al Presidente Velasco Ibarra, y pidieron una solución al problema de la clase trabajadora. Iguales situaciones se dieron en otras localidades de Azuay y Cañar, los sindicalistas expresaron sus elogios a la posición de *El Mercurio*.²⁹

El secretario general de la “Solidaridad Obrera”, David Chaca Murillo, afirmaba ante la prensa que este sindicato conjuntamente con la “Federación Provincial de Trabajadores del Azuay” luchaba para que se cristalice, de forma efectiva, el Instituto de Recuperación Económica. Criticaba al IRE diciendo que estaba conformado

22 “Actividades del Instituto de Recuperación en Azogues”, *El Mercurio*, 29, diciembre 1952, s. p., ACREASZ6-C.

23 “Toquilleros critican resolución del Instituto de Recuperación”, 6, enero 1953, s. p., ACREASZ6-C.

24 “Llegó el gerente del Instituto de Recuperación económica”, 9, enero 1953, s. p., ACREASZ6-C.

25 *Ibíd.*, “Trabajadores del Toquilla pedirán al I. de Recuperación intervenga en la compra del sombrero”, 9, enero 1953, s. p., ACREASZ6-C.

26 “Comunicado”, *El Criterio*, 11, enero, 1953, s. p., ACREASZ6-C.

27 “Piénsase establecer hospital veterinario en esta Ciudad”, *El Mercurio*, 12, enero, 1953, s. p., ACREASZ6-C.

28 “Precio del Sombrero de Toquilla bajó en el mercado local ayer”, *El Mercurio*, 12, enero, 1953, p. falta. ACREASZ6-C.

29 “Trabajadores del Toquilla respaldan al Ejecutivo a favor de Velasco Ibarra”, *El Mercurio*, 20, enero, 1953, s. p., ACREASZ6-C.

por partidarios de los Guevaristas en contra del gobierno. La postura política a favor de Velasco Ibarra queda muy clara. Atacaban al gerente del IRE porque derrochaba el dinero del pueblo.³⁰

El precio del sombrero de paja toquilla era de seis sucres, pero el precio de la materia prima era muy alto, la situación no permitía entonces el resurgimiento de la industria del sombrero. Tal es la postura de Hortensia Bernal de Zhañay, presidenta del “Sindicato de Manufactureros de Sombrero de Paja Toquilla”, quien solicitaba el apoyo al Presidente del Consejo Nacional de Economía, Alfredo Chiriboga.

Los ataques contra el IRE no terminaban con la postura de los sindicatos, pues también se produjo una crítica desde la opinión pública de la provincia sureña de Loja expresada a través de una editorial en *La opinión del Sur*, esta afirmaba que el IRE no había hecho absolutamente nada, ni práctico ni teórico, desde su creación en beneficio de aquella provincia. No obstante, afirmaba que el organismo disponía “de suficiente presupuesto para llevar adelante las obras requeridas y estimular la actividad productora en el sur del país. Salimos en defensa de los derechos que nos asisten, sin negar el que tienen las demás provincias”. Afirmaba, *La Opinión del Sur*, que no era tolerable “que, a nombre del Austro, se lleven a cabo tareas que benefician a territorios que son ajenos a esa significación geográfica”. El editorial proponía un cambio en la denominación del IRE dejando de ser: Instituto de Recuperación Económica del Austro, para llamarse “Instituto de Recuperación de las Provincias Azuayas”, señalaba que no había estudiado la realidad económica de Loja.³¹ Resulta contradictoria esta postura porque el área de acción de IRE no estaba constituida por la provincia de Loja.

La situación económica y pobreza de los tejedores se recoge en una nota de prensa donde dan a conocer el informe de la Visitadora Social del Instituto de Recuperación Económica, Josefina Crespo de Vélez, quien pudo confir-

mar el estado de abandono en que viven los trabajadores de paja de toquilla. La mayoría de los hogares no están en capacidad de pagar los alquileres, visitó alrededor de 130 hogares suburbanos, apenas 15 familias vivían con una relativa comodidad; halló familias con un alarmante estado de desnutrición; los hogares de los tejedores de sombrero, en un 90 % no disponen de las condiciones económicas indispensables para sobrevivir.³²

1.2. Las Labores del IRE, más allá del tema del sombrero de Paja Toquilla.

La prensa da cuenta también de la importancia que daba el IRE al tema de la búsqueda de materias primas para el desarrollo de la industria local; por ejemplo, yacimientos de piedras calizas para crear una fábrica de cemento en Guapán-Azogues,³³ que se instalaría años más tarde. También, da cuenta del debate y pugna entre el IRE y el presidente de los trabajadores del Sombrero (Federación de Trabajadores del Azuay-FTA), Vicente Calle Sacoto, exvocal del Consejo de Administración de este organismo.³⁴

Pese a las críticas, el IRE se había propuesto activar un plan de labores destinado a ofrecer plantas frutales para la formación de huertos y promocionar la fruticultura.³⁵ Se preocupó de

30 David Chaca Murillo, “Manifiesto de Solidaridad Obrera”, *El Mercurio*, 23, enero, 1953, s. p., ACREASZ6-C.

31 Editorial, “El Instituto de Recuperación económica del austro”, *La opinión del Sur* (Loja), 23, enero, 1953, p. 1, ACREASZ6-C.

32 “Visitadora Social informa estado de miseria de hogares Toquilleros”, *El Mercurio*, 30, abril, 1953, s. p., ACREASZ6-C.

33 Publicación, “Terrenos con yacimientos de piedras calizas, Instituto de Recuperación Económica”, 25, enero, 1953, s. p., ACREASZ6-C.

34 Vicente Calle Sacoto, “Que se delimite labores de bancos provinciales e Instituto de Recuperación”. *El Mercurio*, 9, febrero, 1953. Respuesta de Salvador Monsalve gerente del Instituto, *El Mercurio*, 12, febrero, 1953. P. ACREASZ6-C.

35 Editorial, “El porvenir de una industria”, *El Mercurio*, 18, febrero, 1953, s. p., ACREASZ6-C.

la afiliación de tejedores y artesanos indígenas en áreas como Taday, y de buscar mejoras para los productores.³⁶ Uno de los logros del IRE fue conseguir que llegara a tiempo y a bajos costos la materia prima, tal como se puede observar entre las gestiones del senador por el Azuay, señor Enrique Arízaga.³⁷

Mas las actividades del Instituto no solamente debían ser dirigidas hacia la producción toquillera, también debían atender aspectos agrarios. Entre la gestión del IRE, para incentivar la producción agrícola, estaban las de regadío, la de cría de pollos y la entrega de semillas de pasto para el estímulo e incremento de la ganadería. La propuesta de regadío era para el valle del Machángara, que cubriría más de mil hectáreas, utilizando el agua sobrante de la Empresa Eléctrica Miraflores (luego Empresa Eléctrica Cuenca, hoy Centro Sur). Esta iniciativa surgió de la petición de los moradores de Ricaurte, Llaoca, Checa, Chiquintad, Santa Rosa, Solano y Sinincay.³⁸ Además, el IRE, en su propósito de

promover la agricultura, contrató los servicios del doctor Petroff para que realice estudios de la calidad de suelo, además becó a estudiantes para que estudien ciencias agropecuarias. Pese a las críticas, el IRE atendía las necesidades de las dos provincias, trataba de subsidiar los víveres en las provincias del Azuay y Cañar. Aportó 25 mil sucres para la Municipalidad de Cuenca y 10 mil para la ciudad de Azogues.³⁹

Una iniciativa muy importante del IRE, desde su nacimiento, fue la de estudiar la posibilidad de instalar una fábrica de cemento. Según la prensa, el químico y científico Dr. Alejandro Onitchenko se encargaría de hacer los estudios para la localización de los materiales que intervienen en la producción de dicho producto. *El Mercurio* lo refería así en una nota de prensa “Hay una extensa mina de carbono de cal, calizas y el mármol. El yacimiento representa el futuro para las provincias del austro y del país, el señor Trajano Carrasco, acompañó al químico en la inspección del lugar.”⁴⁰

El Semanario *El Sol*, publicado en Gualaceo en mayo de 1953, consideraba que el Instituto “no ha sabido orientar sus procedimientos, ya que era de esperarse el impulso de la industria de la paja toquilla, pero en la realidad no es así.” Para dar esta opinión se hacía eco del sindicato de toquilleros que exponía seis aspectos negativos del IRE:

“El Instituto se niega a comprar los sombreros; se niega a crear un departamento para velar por la industria; no presta atención médica suficiente; mantiene una burocracia; que creó el cargo de Veterinario sin implementos; y que, finalmente el organismo otorgó becas a personas que no tienen que ver con el agotador trabajo de los toquilleros.”⁴¹

La tendencia de la política pública propuesta por el Presidente de la República era que el IRE debía entrar al negocio del sombrero eliminando a los exportadores, debido a que estos explotaban a los trabajadores. Decía el mandatario,

36 Corresponsal en Taday, “Afiliaciones en Taday”, *El Mercurio*, 24, febrero, 1953, s. p., ACREASZ6-C.

37 “Afiliaciones en Taday...”, s. p.

38 “Obras de regadío”, *El Mercurio*, 26, febrero, 1953, s. p., ACREASZ6-C.

39 “Ayuda del Instituto de Recuperación Económica para abaratamiento de Víveres”, *El Mercurio*, 15, abril, 1953, s. p., ACREASZ6-C.

40 “Estudian la posibilidad de instalar una fábrica de cemento”, *El Mercurio*, 25, abril, 1953, s. p., ACREASZ6-C. El doctor Alejandro Onitchenko, nacido en Ucrania (Rusia), ingeniero químico, fue profesor de la Universidad de Cuenca desde 1935 en la Escuela de Minas, para luego en 1955 fundarla como su primer Decano la Facultad de Ciencias Químicas. Trabajó en la búsqueda de minas para la elaboración de cemento y en la fábrica de llantas de Cuenca, Ver Eliana Pons, “El primer Decano”, 50 años Revista Conmemorativa, Facultad de Ciencias Químicas, Cuenca: Universidad de Cuenca, 2005, pp. 71-73.

41 “Sindicato cooperativista de Paja Toquilla cree que el Instituto de Recuperación no cumple su cometido”, Semanario *El Sol* (Gualaceo) 28, mayo, 1953, s. p., ACREASZ6-C. El Sol inició su publicación en 1939, Biblioteca Víctor Manuel Albornoz, Ministerio de Cultura, Pumapungo, ex Banco Central, Cuenca.

ante el trabajo realizado por el Instituto, que no cumplía con su finalidad.

1.3. Actividades del IRE en varias áreas

A pesar de las opiniones contrarias, el IRE actuaba en varias áreas o frentes, así lo hace saber una nota de prensa que comentaba que bajo la responsabilidad del IRE se encuentra, en la ciudad de Cuenca, el señor Jorge Uvidia, piscicultor que vino con el objetivo de realizar un estudio previo en las provincias del Azuay y Cañar para la siembra de truchas y carpas en el corredor fluvial de dichas provincias. El técnico ya ha realizado un recorrido por todo el valle de Yunguilla. También, se encuentran técnicos en mineralogía, el señor Harrington y Julio César Grande, ambos miembros del servicio cooperativo interamericano de agricultura, para levantar estudios de los diferentes yacimientos de piedra caliza que existen en la zona de Guapán en la provincia del Cañar, así como las minas de carbón de piedra de Biblián y caolín, cerca de Azogues.⁴²

El doctor Gonzalo Cordero Crespo trató de conseguir el establecimiento del Banco Popular de Ahorros del Austro. Su empeño se vio reflejado en las páginas de la prensa que comentaba que el funcionario ecuatoriano tenía varios meses evaluando el cómo podría estructurarse el banco, razón por la cual le pidió a Morales Gómez (de Colombia) los reglamentos y estatutos de la entidad financiera colombiana para analizar y determinar su viabilidad, tomando como referencia el Banco Popular de Colombia.⁴³

Mientras que el ministro de economía, Jaime Nebot Velasco, en la ciudad de Cuenca atendía a representantes del "Sindicato de Manufactureros de Sombrero de Paja de Toquilla", quienes solicitaron a la máxima autoridad de la economía ecuatoriana, la ampliación de los servicios sociales del IRE. Hay tres aspectos que se tocaron en la reunión: 1) Insinuar al IRE que venda la materia prima por su propia cuenta, sin

valerse de intermediarios, a fin de beneficiar a los trabajadores. 2) La ampliación del servicio médico a toda la clase trabajadora de los diferentes sectores de la provincia. 3) Plantear al IRE la necesidad de que adquiriera parcelas de terrenos en sectores urbanos, haciendo obsequios anuales a los trabajadores. Se trata de una de las últimas reuniones que sostendrá el ministro antes de retornar a Quito.⁴⁴

En una sesión ampliada con la presencia del ministro de economía Jaime Nebot Velasco se revisó y analizó el Plan de Actividades del IRE, así como sus propósitos sociales en las provincias del Azuay y Cañar. El titular del IRE, Cornelio Vintimilla, expuso ante el ministro todo lo relativo al macro proyecto de la Institución. Puso énfasis en los beneficios que prestaba el departamento médico a la clase trabajadora de la toquilla en las provincias del Cañar y Azuay. También, se acordó la creación del Banco Popular y de esa institución se esperaba el fomento al crédito popular con la intención de ponerle el hombro a la pequeña industria y a la economía hogareña. Por su parte el ministro Nebot Velasco destacó que el problema de recuperación que tiene que afrontar el IRE ha sido desconocido. Comentó también, el aporte de 10 millones de sucres para la construcción de la carretera Durán-Tambo y la etiquetó como una obra única y como baluarte para la economía regional. Hizo énfasis en que el IRE debía respaldar a la agricultura y el intercambio comercial.⁴⁵

El presidente de la República, José María Velasco Ibarra, ante la negativa de la comisión para

42 "Siembra de Truchas en sistema fluvial del Azuay y el Cañar", *El Mercurio*, 9, julio, 1953, s. p., ACREASZ6-C.

43 "Dr. Cordero Cumplió comisión de Instituto de Recuperación Económica", *El Mercurio*, 12, julio, 1953, s. p., ACREASZ6-C.

44 "Toquilleros pedirán al Ministro de Economía, solución al problema social", *El Mercurio*, 23 de julio de 1953, s. p., ACREASZ6-C.

45 "Ministro de economía conoció las necesidades de los Toquilleros", *El Mercurio*, 24, julio, 1953, s. p. ACREASZ6-C.

la fundación del Banco Popular del Ecuador de no permitir una sucursal en Azuay, dijo que será una realidad la creación de la sede del Banco Popular en la región de Azuay en una respuesta enviada al alcalde de Cuenca. La respuesta del Magistrado no se hizo esperar ya que todo el Azuay presionó, a través de sus instituciones, para que la sede del naciente banco no se convierta en pura demagogia.⁴⁶

La obra del Instituto continuó hasta que se consideró necesario dar paso a la constitución del Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago, en el año de 1958, para llevar adelante un plan de desarrollo regional y así activar la economía de la región.

2. El Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago, año de 1958.

El Centro de Reversión fue creado por el Congreso de la República mediante Decreto Legislativo del 7 de noviembre de 1958.⁴⁷ El objetivo de su constitución fue el de instituir un organismo oficial con plena autonomía administrativa, como lo señalaba Emmanuel Martínez uno de sus directores: “a fin de que los cambios políticos que pudieren ocurrir en el Estado, no influyan en la vida ni en los programas que han sido elaborados con una mentalidad netamente técnica”.

Los objetivos del Centro serán respetados por los miembros de la Junta de Vigilancia, por las autoridades locales, y por la administración pública. Emmanuel Martínez Palacios, dirigió a la Junta de Vigilancia del CREA en febrero de 1962 un informe intitulado: “Lineamientos Generales para un Plan de Desarrollo Integral del Azuay, Cañar y Morona Santiago”, donde señala la observancia a la Ley constitutiva del Centro de Reversión Económica, cuya finalidad es: “el estudio, planificación, coordinación y ejecución de los programas regionales tendientes a la recuperación económica de las provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago”.⁴⁸ Según Martínez el CREA venía desplegando una actividad muy importante para el mejoramiento de la condición económica de la región, con organización y estructuración, y que ha recibido atención de distintos organismos internacionales.

Entre las políticas públicas de desarrollo más importantes del Ecuador está la creación de organismos de desarrollo regional, uno de ellos a criterio de Leonardo Espinoza y Lucas Achig, fue el de la creación del Centro de Reversión que respondía a los problemas de una “economía tradicional desarticulada, canalizando a nivel regional el gasto público y orientándolo hacia acciones concretas y de realización inmediata, unida a una política de promoción ocupacional en las diferentes actividades productivas”⁴⁹

El CREA jugó un papel crucial en el desarrollo de la Región comprendida por dos provincias serranas y una provincia oriental: Azuay, Cañar y Morona Santiago. Entre las varias obras y acciones tendientes al desarrollo de la región y de los territorios bajo su gestión estaban: La capitalización de la Empresa Eléctrica Miraflores, luego (Empresa Eléctrica Cuenca, que se convierte en Empresa Eléctrica Centro Sur), de la Empresa Eléctrica de Azogues, de la empresa eléctrica de Morona Santiago, la planta o fábrica de Cementos Guapán, el proyecto hidroeléctrico de la Cola de San Pablo. También, el apoyo a la producción y exportación de sombreros de paja toquilla, la activación económica, artesanal

⁴⁶ “Instituto de Recuperación Económica del Azuay y Cañar”, *El Mercurio*, 7, septiembre, 1953, s. p., ACREASZ-C.

⁴⁷ *Registro Oficial* n. 698 del 23 de diciembre de 1958. Decreto Legislativo.

⁴⁸ Emmanuel Martínez Palacios, “Lineamientos Generales para un Plan de Desarrollo Integral del Azuay, Cañar y Morona Santiago”, Cuenca: CREA, 1962, p. 2.

⁴⁹ Leonardo Espinoza y Lucas Achig, *Proceso de Desarrollo de las Provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago*, Cuenca: CREA, 1981, 170.

y agropecuaria de la zona, mejoras en la producción agrícola y ganadera, en la forestación y reforestación de la región serrana, y sobre todo, una amplia acción en la colonización dirigida en la región oriental, es decir en los valles de la provincia de Morona Santiago, valles del Upano-Palora, y otras áreas fronterizas. Trabajó además por el desarrollo industrial de Cuenca, y apoyó la capacitación de técnicos, obreros y artesanos. Sergio Boisier en la década de 1970⁵⁰ consideraba que “en sus aspectos formales, la planificación regional en América Latina alcanzó su apogeo probablemente dentro del período de diez años entre mediados de los sesenta y mediados de la década presente”, época que coincide con una de las etapas más importantes del CREA, período crucial para la planificación regional.

La planificación regional partía de una de las perspectivas usuales en la época basadas en la idea del desarrollo regional ante un problema de subdesarrollo (para el caso de depresión económica); en consecuencia, de falta de desarrollo. Para ello, se delimitaba la “región problema” y se elaboraba para dicha región, como sucedió con las provincias australes del Ecuador, proposiciones tendientes a resolver “el problema” singular de dichos territorios. En el caso de estudio serían las provincias “problema” o regiones problema las del Azuay y Cañar a las que se le sumó la “oriental” o amazónica provincia de Morona Santiago. En el mismo tenor, estaba el propósito de los programas de desarrollo regional de la época, que se dirigía hacia regiones que necesitaban ser reconstruidas por razones de una catástrofe natural, o por necesidades de seguridad nacional en áreas fronterizas.⁵¹

En el caso de la región de estudio no se trata de un problema de catástrofe natural, pero para la sociedad de la época sí se trató de una catástrofe económica y social, con una notoria pauperización y pobreza de la clase obrera y de los campesinos. Por otro lado, el área que se “desarrollaría” con la acción del CREA, sería indudablemente un área fronteriza en ambos sentidos, tanto por el hecho que formaba parte

del área de conflicto limítrofe o de la no delimitada frontera oriental con el Perú (provincia de Morona Santiago, conocida anteriormente como el Oriente Azuayo), y como una frontera o zona periférica en relación al centro y con potencialidades para ser “explotada” y “poblada”, que interesaba sobre todo al centro.

El Instituto de Recuperación Económica de las provincias azuayas, que nace en 1952, y que luego se convertirá en el Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago-CREA, nace dentro del espíritu vigente en esa época en América Latina, y en resonancia con las políticas de desarrollo e industrialización vigentes en el Ecuador. Sin embargo, de acuerdo a la realidad socio-económica y productiva de la época, y en el contexto latinoamericano, expertos como Germánico Salgado afirmaban que en el Ecuador estos pasos se dieron tardíamente, lo cual se inició con la concreción de una política industrial, y la constitución de órganos para su implementación. Estaba la Junta Nacional de Planificación (o su antecedente), en 1955 se crearon incentivos para el desarrollo industrial, luego se instituiría el CENDES (Centro de Desarrollo), y se creó el SECAP (Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional), para un acompañamiento del proceso a través de capacitación de los técnicos y personal para la actividad industrial.

Asimismo se creó el Ministerio de Industrias, Comercio e Integración, a la vez que, a nivel regional se instituyeron varias entidades dedicadas, o con énfasis a la promoción y desarrollo de la industria. Según Salgado:

50 Sergio Boisier, Planificación del Desarrollo Regional en América Latina, Documento preparado por el programa de capacitación del ILPES para el Seminario sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Nacional, Bogotá septiembre de 1979), Santiago: ILPES/CEPAL, 1979, p. 3-4.
<<http://repositorio.cepal.org/handle.net/11362/33042>>

51 Sergio Boisier, *Planificación del Desarrollo Regional...*, p. 7.

“un caso ejemplar fue el Centro de Reconversión Económica (sic) antecedente del actual C.R.E.A., [que] se estableció como un ente autónomo para promover la actividad en una zona que hacia mediados de los años 50 se hallaba en extremo deprimida por la caída de las exportaciones de sombrero de paja toquilla.”⁵²

Una especial ley de incentivos tributarios también se aplicó en las provincias llamadas del Austro (Azuay y Cañar).

Sobre la situación de profunda depresión económica de las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago han hecho eco casi todas las publicaciones relacionadas con las provincias del austro del Ecuador, así como la prensa y la opinión pública, y por supuesto las autoridades de la región, y particularmente los directivos del CREA, tal es el caso de Emmanuel Martínez Palacios, quien en 1962 afirmaba que en la constitución del CREA, y dentro de los objetivos que se deducen de la Ley de creación de esta impor-

tante institución está “el estudio, planificación, coordinación y ejecución de programas regionales tendientes a la recuperación económica de las mencionadas provincias.” Martínez Palacios afirmaba que: “El Ecuador es un país poco desarrollado y su economía territorial no es homogénea, constituyendo el Azuay, Cañar y Morona Santiago, un sector profundamente deprimido, que debería merecer, por parte del Estado, un trato especial por diversas circunstancias...”⁵³

El CREA, mantuvo su gestión de planificación y desarrollo, con transformaciones en su quehacer y en sus objetivos hasta el año de 2009, cuando durante el gobierno del Presidente Correa, se decretó su supresión a través del Decreto: 1689, de mayo de 2009.⁵⁴ Tan solo la historia, con mayor perspectiva, podrá dar cuenta de los verdaderos alcances de esta decisión que responde a otras concepciones y fundamentos en la política territorial y de planificación, donde podemos encontrar ciertos visos de mayor control territorial desde el Estado central.

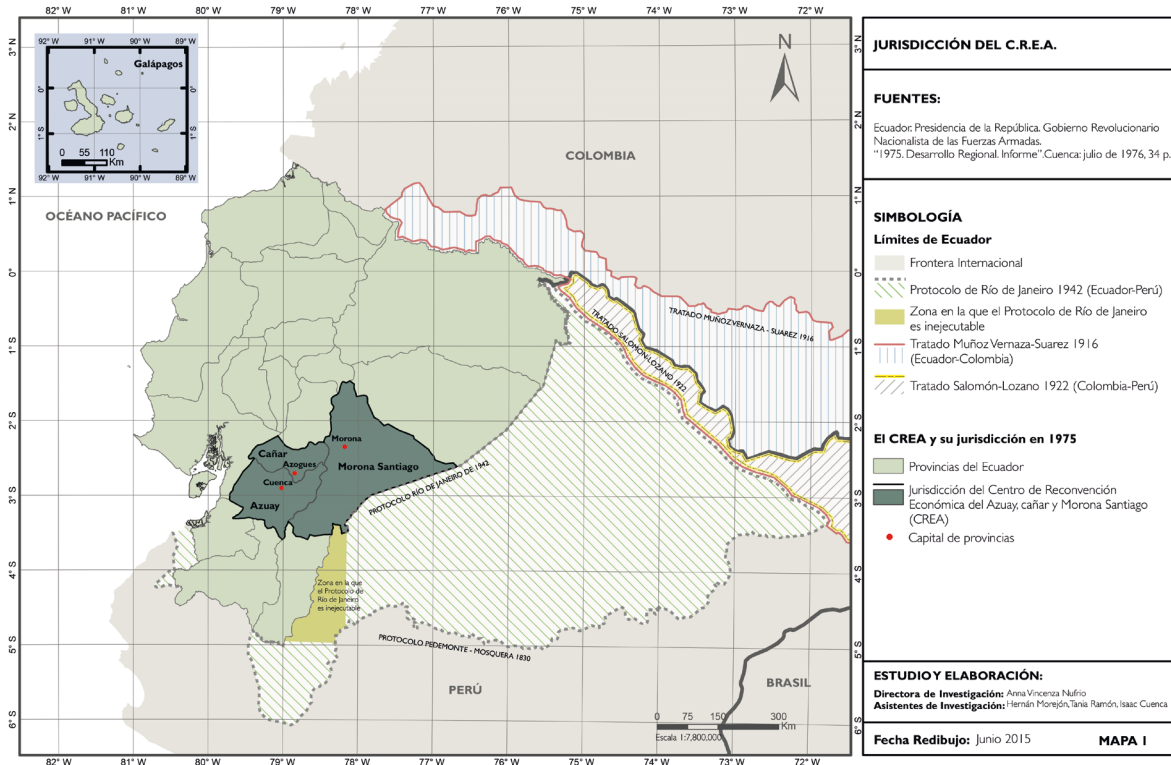
Regresando a la historia del CREA, a través del decreto legislativo del 7 de noviembre de 1958, publicado en el Registro Oficial 698 del 23 de diciembre del mismo año se instituyó el Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago. El decreto destaca que el organismo se encargará del estudio, planificación, coordinación y ejecución de los programas regionales, tendientes a la recuperación y desarrollo económico de las provincias ya indicadas, en los términos que establece la ley, así como la “super-vigilancia” de las obras cuya realización las encargue el CREA a entidades nacionales, provinciales, cantonales o especiales, que fueron parte de dichos programas. También, se agregan labores adicionales, como encomendar a los Consejos Provinciales, Cantonales y otros organismos regionales o especiales, previo convenio, la ejecución y conservación de las obras de vialidad, regadío, electrificación, etc., que creyera conveniente, facultando a estas entidades, así como al CREA para establecer tasas adecuadas y cobrarlas por los servicios que propor-

52 Germánico Salgado, “Lo que fuimos y lo que somos”, en *Investigación Económica en el Ecuador*, Germánico Salgado, Carlos Larrea, Rosa Ferrín y otros (Quito: ILDIS, Colección Antología de las Ciencias Sociales, 1989), 67-68.

53 Emmanuel Martínez Palacios, “Lineamientos Generales para un...”, p. 3.

54 *Registro Oficial*, n. 586, año III Administración del Sr. Ec. Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República, Quito 8, mayo, 2009, p. 2-3. Decreto del Presidente Correa: Decreto N.º 1689, del 29 de abril de 2009. Art. 1. “Suprímase el Centro de Reconversión Económico del Azuay, Cañar y Morona Santiago - CREA”. Considerando: “Que es necesario vigorizar la planificación con el propósito de racionalizar los recursos del Estado, orientándolos a satisfacer las necesidades y demandas ciudadanas, plenamente identificadas por un organismo técnico de planificación...”. Art. 2. “Todas las competencias, atribuciones, funciones, representaciones, delegaciones...que... eran ejercidas por el CREA pasan a ser ejercidos por la -Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo”. El Art. 4 señala que el “presupuesto y bienes muebles e inmuebles pasan a formar parte del patrimonio institucional del SENPLADES”. Razón por la cual, se explica que el Archivo del CREA, constituye parte del patrimonio del SENPLADES Zona 6.

Mapa 1 Jurisdicción del CREA



Fuente: Ecuador. Presidencia de la República. Gobierno Revolucionario Nacionalista de las Fuerzas Armadas. "1975. Desarrollo Regional. Informe". Cuenca: julio de 1976, 34 p.
Elaboración: ©Anna Vincenza Nuffrio, Hernán Morejón, Tania Ramón, Isaac Cuenca

cione. La disposición transitoria señala que los programas serán aprobados por la Junta de Vigilancia y ejecutados por el Administrador General. El Mapa N.º 1 muestra la zona del CREA, así como la localización en la región del Austro, llamada por muchos autores como Centro-Sur y también la localización fronteriza de Morona Santiago.

3. Actividades del CREA recogidas por la prensa local y nacional a inicios de la década de los sesenta.

Las obras de infraestructura estaban bajo la atención del CREA, también incluyen las de la vialidad, este organismo hizo un aporte de 675 mil sucres para la construcción de la carretera

Paute-Méndez, importante arteria vial hacia el Oriente, monto que redondeaba la asignación de 600 mil sucres del presupuesto del Consejo Provincial del Azuay.⁵⁵ También, este organismo se interesaba en el regadío, y la búsqueda del afloramiento de aguas subterráneas en las provincias azuayas y la construcción de canales de riego, con el apoyo técnico de las Naciones Unidas a través del ingeniero Benjamín Hudson.⁵⁶ Otro campo donde se pidió el aporte del CREA es el de la línea férrea, el Presidente de la "Empresa de los Ferrocarriles del Estado General",

⁵⁵ *El Comercio*, 28, diciembre, 1959, s. p., ACREASZ6-C.
⁵⁶ *El Tiempo*, 31, diciembre, 1959, s. p., ACREASZ6-C.

Ricardo Astudillo, solicitaba su ayuda para el Ferrocarril Simbabe-Cuenca-Azogues.⁵⁷

La opinión pública azuaya imponía sus pautas y disposiciones al Centro de Reconversión. En una editorial, de *El Mercurio*,⁵⁸ se considera que el trabajo en vialidad es uno de los más urgentes como lo es la mejora de la producción agropecuaria, la forestación y reforestación, así como la atención a los problemas de los tejedores de sombreros de paja de toquilla, la construcción de fábricas, apoyo a la minería, riego para el fomento de la actividad agrícola, y la vialidad o-oriental.⁵⁹ Con el apoyo de la FAO desarrolló programas de forestación y reforestación.⁶⁰ Pero, no solo la vialidad o la infraestructura se consideraba como gestión del CREA, también la prensa hace un llamado a este organismo a que intervenga directamente en el servicio de transporte aéreo y terrestre que está vinculado con el turismo, permitiendo así que durante la temporada de vacaciones de los guayaquileños, estos puedan pasar en Cuenca o en las provincias del Austro.⁶¹

En los años sesenta el CREA⁶² cumplía múltiples funciones e invertía algunos millones en el desarrollo de las provincias en los campos de la agricultura, ganadería, minería, artesanía,

vialidad y riego. Pero, los fondos más importantes se destinaban a la carretera Paute - Méndez. Otra preocupación muy importante fue la de la producción de energía eléctrica y la potencialización de la Empresa Eléctrica Miraflores en la Central de Saymirín, en Cuenca, la cual se estimaba produciría 6500 kilovatios para el año 1962.⁶³

También, inauguró en Cuenca el Almacén Artesanal. Gerardo Martínez Espinosa, administrador accidental del Centro, destacó que con este nuevo servicio los artesanos podrán adquirir herramientas y los materiales que precisen para sus laborales. El Almacén contaba con materiales para trabajar mecánica, orfebrería, carpintería, talabartería y zapatería.⁶⁴ Una de las principales actividades fue la de la consolidación de la fábrica de cemento en Guapán-Azogues, se esperaba que para 1963 estuviera en plena producción.⁶⁵

Cuando se produce el cambio de gobierno, el Presidente de la Junta Militar que asumió el poder, Ramón Castro, ofreció formalmente mantener las rentas del Consejo el cual permitirá que se siga desarrollando la construcción de la carretera Paute-Méndez-Morona, diciendo que tiene halagadoras perspectivas económicas.⁶⁶

Mientras el Estado y las autoridades planificaban el desarrollo de la región, el “Sindicato de Compositores de Paja Toquilla del Azuay” argumentaba en los años sesenta que el CREA olvidó los problemas de los toquilleros. El sindicato consideraba que “desde la creación del Instituto... las casas exportadoras multiplican sus millones y los trabajadores multiplican sus miserias”.⁶⁷

4. La Colonización del Oriente: Los Valles de la Provincia de Morona Santiago

Una de las fortalezas del CREA fue el proyecto de colonización del oriente azuayo, es decir de los valles de la provincia de Morona Santiago. En septiembre de 1965 el Estado ecuatoriano

57 “Llamado del Presidente de la Empresa de Ferrocarriles”, *El Tiempo*, 7, enero, 1960, s. p., ACREASZ6-C.

58 “El CREA vitaliza la economía de las provincias”, *El Mercurio*, 26, enero, 1960, s. p., ACREASZ6-C.

59 “Programa de forestación y reforestación del CREA y la FAO”, *El Comercio*, 28, febrero, 1960, s. p., ACREASZ6-C.

60 *El Comercio*, 28, febrero, 1960, s. p., ACREASZ6-C.

61 “Se pide al CREA que intervenga en el servicio de transporte aéreo”, *El Mercurio*, 17, enero, 1960, s. p., ACREASZ6-C.

62 *El Mercurio*, 24 de febrero de 1960, s. p., ACREASZ6-C.

63 *El Comercio*, 13 de octubre 1961, s. p., ACREASZ6-C.

64 *El Mercurio*, 24 de octubre 1961, s. p.

65 *El Comercio*, 5 de noviembre 1961, s. p.

66 *El Tiempo*, 23, enero, 1964, s. p., ACREASZ6-C.

67 *El Tiempo*, 8 de agosto 1965, s. p., ACREASZ6-C.

consiguió que El Banco Interamericano de Desarrollo, BID, apruebe un préstamo por 3 millones de dólares (Fondo Fiduciario de Progreso Social) como ayuda para el financiamiento de un programa de colonización en la región CENTRO-ORIENTAL, dirigido al Centro de Reconversión Económica de Azuay, Cañar y Morona Santiago. El programa tenía un costo de 5 300 000 dólares, cuya finalidad era promover el asentamiento de 2580 familias de colonos en las cuencas de los ríos Paute y Upano en la provincia de Morona Santiago. Comentaban los periódicos que: la extensión aproximada es de 268 000 hectáreas, de las que 170 000 son aprovechables para la explotación agropecuaria. El proyecto social de asentamiento contempla la construcción de 145 km de una carretera de penetración que comunicara a la llamada zona de colonización con el sistema vial; 110 km de caminos vecinales, establecimientos de servicios públicos, escuelas, dispensarios médicos, y el suministro de créditos y asistencia técnica, médica y educacional a los colonos.⁶⁸

Este gran proyecto colonizador fue respaldado por la prensa. *El Mercurio* se permitió hacer unas sugerencias a las autoridades: invitaba al CREA para que ponga especial énfasis en este aspecto de la colonización y debía impedir el acaparamiento de tierras, este editorial también sugiere el cultivo del caucho que es una de las materias primas que más demanda tiene en el mercado mundial.⁶⁹ El BID consideraba que el proyecto colonizador del Valle del Upano tenía un gran potencial económico, por ello envió una delegación para revisar las cuentas relacionadas con la colonización de la zona que desarrollaba el CREA. El auditor del BID dejó constancia de su satisfacción y el manejo transparente de los fondos.⁷⁰

El CREA publicaba en *El Mercurio* los beneficios de poblar el Valle del Upano, como si fuera un anuncio publicitario, a página completa y con cinco fotos bien destacadas. El título, “La colonización del Upano”, señala lo siguiente:

“Obra básica para afianzar los derechos territoriales de nuestra patria. Pórtico abierto que dará paso a las generaciones nuevas hacia la GRAN AMAZONIA: Selva esmeralda de ubérrimas tierras, que espera a lo largo de milenios, la azada del trabajo, sostenida con las manos soberanas de su legítimo poseedor, el hombre ecuatoriano. El Centro de Reconversión Económica, con esta obra, rinde su sincero homenaje a la Patria al conmemorarse el Centésimo Cuadragésimo Sexto Aniversario de la gloriosa emancipación política de las provincias del Azuay y Cañar.”⁷¹

A finales de enero de 1966 se produjo una importante reunión de los personeros del Azuay, Cañar, la Universidad de Cuenca, el CREA, y los consejos provinciales, con el Gobierno de la Junta Militar. Estuvieron presentes: Daniel Toral por el CREA, Víctor Gerardo Aguilar, por el Consejo Provincial, Severo Espinosa por la Municipalidad de Cuenca, Alejandro Serrano por la Universidad de Cuenca. El tema central de esta cita fue el financiamiento, a través de un crédito concedido por el BID, de tres millones de dólares para la colonización del Valle del Upano y para la carretera Cuenca-Paute-Méndez-Morona. Entre los temas particulares estuvieron la educación, en todos sus niveles, el fomento a la agricultura y ganadería, el crecimiento de la actividad industrial, y la realización de los programas de vivienda y urbanización, así como el adelanto en las obras del aeropuerto de Cuenca.⁷²

68 Editorial, “Colonización del Valle del Upano”, *El Mercurio*, 3, septiembre, 1965, p. 4, ACREASZ6-C.

69 *El Mercurio*, 3 de septiembre de 1965, s. p., ACREASZ6-C.

70 *El Mercurio*, 26 de septiembre de 1965, s. p., ACREASZ6-C.

71 Editorial, “La colonización del Oriente”, *El Mercurio*, 3 de noviembre de 1966.

72 “Gobierno de la Junta Militar se reúne con personeros de Azuay y Cañar”, *El Comercio*, 30, enero, 1966, s. p., ACREASZ6-C.

Pocos días más tarde, uno de los actores de esa reunión, Daniel Toral, directivo del CREA, en su columna de opinión del Diario *El Mercurio* escribía sobre la importancia de la colonización del Upano para la región, y de los recursos que había conseguido el BID para el proyecto, es así que 268000 hectáreas entrarían a formar parte del mismo, la idea era la de “descongestionar las provincias serranas”, y dedicar las orientales a la agricultura y ganadería.⁷³

La atención del CREA también estaba ligada al desarrollo industrial de la región, siendo fundamental la instalación del Parque Industrial en Cuenca, y la ayuda que recibiría de expertos de la Organización de las Naciones Unidas. El proyecto provenía del CENDES-Centro de Desarrollo, enfocado en la industria. El parque industrial proyectaba levantarse y desarrollarse en un terreno de 41 hectáreas adquiridas por el CREA, a 4 kilómetros de la ciudad y junto a la carretera Panamericana. El parque industrial formaba parte de un plan piloto en el Ecuador para descentralizar la industria, como parte del Plan General de Desarrollo. La región de Cuenca se escogía por la importancia de las materias primas: las arcillas, caliza, caolín, cuarzo, feldespato, talco, yeso, carbón, plata y oro. Por la producción agrícola: cereales, frutas, madera, así como: “la mano de obra es de gran habilidad y una de las más baratas del país”.⁷⁴ La concreción se da a través de la construcción de la es-

perada fábrica de cemento en Guapán-Azogues que inicia sus labores en el mes de junio de 1966. Pero, una de las más importantes gestiones del CREA y de sus mentores, entre los que destaca Enrique Arízaga Toral, fue la suscripción del convenio de realización de los estudios de factibilidad de los proyectos eléctricos de la Cola de San Pablo en Paute, así como el del Proyecto Jubones, para la producción hidroeléctrica.⁷⁵ El corresponsal de *El Comercio*, en Cuenca, aplaudía que la Comisión de Legislación y aprobación de la Asamblea Nacional Constituyente declarara el proyecto de Electrificación de carácter nacional. Este sería un proyecto interprovincial de INECCEL, sobre todo porque permitiría la producción para varias provincias, especialmente para Azuay, Cañar y Guayas. Varias misiones internacionales visitaron la Cola de San Pablo, con una alta capacidad de generación de electricidad, se decía que produciría 482 mil kilovatios en la primera etapa, y que serviría para todas las provincias del país.⁷⁶

Pocos años después de la iniciación del proyecto colonizador, el Presidente Velasco Ibarra, viajó al Valle de Upano, emblema de la agenda de trabajo del CREA, en Sucúa habló con los pobladores a quienes llamó pioneros y salvadores de la patria. Decía que el “Quinto Velasquismo” tomaba muy en serio la labor del CREA y de la obra colonizadora, en tanto que ofreció protegerla con el apoyo del gobierno.⁷⁷

Pese a las ofertas del gobierno de Velasco Ibarra, durante su ejercicio, el BID notificó al CREA la suspensión del crédito otorgado para la colonización del Valle de Upano debido a que el Gobierno no cumplía con los compromisos que contrajo con el ente regional. El administrador General del CREA, Emmanuel Martínez, había explicado al gobierno del cese de la colaboración del BID y de la necesidad del apoyo gubernamental,⁷⁸ la gestión del administrador dio fruto y se acordó despachar los fondos necesarios.⁷⁹ El Valle del Upano recibió el apoyo para la construcción de una vía troncal y una red de caminos vecinales.⁸⁰

73 Daniel Toral Vélez “El Proyecto de Colonización del Valle del Upano”, *El Mercurio*, 12, febrero, 1966, p. 4, ACREASZ6-C.

74 “Estudiarán creación de un Parque Industrial en Cuenca”, *El Tiempo*, 15, mayo, 1966, s. p., ACREASZ6-C.

75 Ejecutivos del CREA, “El CREA felicita al señor Enrique Arízaga”, *El Mercurio*, 18, junio, 1966, s. p., ACREASZ6-C.

76 Julián de Paccha (seudónimo), Ecos de la Morlaquía, “El Proyecto de la Cola de San Pablo”, *El Comercio*, 19, junio, 1967, p. 4, ACREASZ6-C.

77 *El Universo*, 6 de octubre de 1968, s. p., ACREASZ6-C.

78 *El Mercurio*, 20 de octubre de 1968, s. p., ACREASZ6-C.

79 “La Colonización de Upano, un símbolo de la patria en marcha”, *El Mercurio*, 3 de noviembre de 1968, s. p., ACREASZ6-C.

80 *El Mercurio*, 3 de noviembre de 1968, s. p., ACREASZ6-C.

También, las autoridades locales opinaron sobre la obra del CREA, relativa a la colonización del Valle de Upano. Ricardo Muñoz Chávez, alcalde de Cuenca, consideraba que este organismo había realizado una labor eficaz y constructiva, considerando que tiene un gran sentido para el futuro del país. Guillermo Domínguez, alcalde de Azogues, consideraba que la colonización era la única forma de salvar el problema de tierras, y dar tierras para quien las cultive. Andrés Jaramillo, alcalde de Macas, pedía que las carreteras ofrecidas por el Presidente Velasco Ibarra y el CREA, se hagan realidad.⁸¹

No era fácil la situación de la región que el CREA administraba. Cuando este promocionaba su Plan Cuatrienal, V. Noir (seudónimo del director de *El Mercurio*) ofrece su punto de vista sobre la agenda a largo plazo que presentó el organismo. Hace hincapié en que las tres provincias que forman un conjunto geográfico, carecen de los servicios más elementales para satisfacer las mínimas necesidades de la población. Acota que el territorio que se encuentra bajo la jurisdicción del organismo regional dispone del ingreso *per cápita* más bajo en el Ecuador, y subraya que su pobreza no es “inevitable” porque no se trata de un espacio que no ofrezca posibilidades de desarrollo.⁸²

La misión colonizadora en el Oriente, como obra del CREA, fue muy elogiada en esa época a través de la prensa, El Rector de la Universidad Católica de Cuenca, Luis Cordero Crespo, publicó en *El Universo* una carta donde elogia la labor del CREA, y toma como inicio de su reconocimiento público el peregrinaje en moto que se desarrolló a través de la carretera entre Cuenca-Limón y las ciudades orientales de Sucúa y Macas. Cordero Crespo denominó la gesta como la “Epopéya del Upano”, dado que se tenía que entender como un hecho histórico incorporar a la civilización la vasta zona trasandina del Azuay y Cañar: “por lo cual nos creemos obligados, como centro de cultura nacional, y lo es nuestra universidad, a tributar un ferviente aplauso admirativo a la labor desarrollada por el CREA,

no en alarde de publicidad, sino en expresión de efectiva realidad”.⁸³

En el mismo tenor laudatorio a la obra del CREA en la zona oriental, sobre todo en relación a la carretera hacia Limón-Indanza y Morona, se expresa el doctor Tarquino Vásquez Peña, Ministro, Presidente del Tribunal de Justicia del Azuay, quien valoraba la obra vial y su relación con el progreso regional y opinaba que la construcción de esta vía incorporaba riqueza al país.⁸⁴

Después del proyecto en el Valle del Upano se implementó el proyecto colonizador de la región de Morona, a partir de 1975, que permitiría incorporar a la economía ecuatoriana “156 000 hectáreas de tierras nuevas, aptas para la explotación agrícola y pecuaria”, así como orientar las corrientes migratorias para aliviar la presión demográfica existente, pues se pensaba asentar a 1000 familias, es decir 5000 campesinos provenientes de los lugares más pobres del Azuay y Cañar y generar nuevas fuentes de trabajo y de producción que fuesen “capaces de contrarrestar la pobreza en el campo y de evitar la afluencia de la población rural a los centros urbanos, para alcanzar en esta forma un desarrollo más equilibrado y armónico”.⁸⁵ La colonización, por tanto, continuaría, y luego se desarrollarían otros proyectos en la provincia de Morona Santiago.

Pero, la respuesta de los grupos de indígenas Shuar del Oriente que sufrieron la acción colonizadora del CREA no se hizo esperar. Ellos

81 *El Mercurio*, 3 de noviembre de 1968, s. p., ACREASZ6-C.

82 V. Noir (seudónimo de Miguel Merchán Ochoa), Agenda de CREA, *El Mercurio*, 26, febrero, 1971. s. p., ACREASZ6-C.

83 Luis Cordero Crespo, “Epopéya del Upano”, Carta publicada en *El Universo*, 12, diciembre, 1971, s. p., ACREASZ6-C.

84 *El Mercurio*, 3, marzo, 1972, s. p., ACREASZ6-C.

85 Eugenio Bernal O. y Hugo Torres P., “La zona de Morona: proyecto de colonización ejecutado por el CREA”, Tesis de pregrado, Universidad de Cuenca, 1978, 37-38.

levantaron su voz crítica contra la institución, aunque hay que recordar que las políticas no eran únicamente de carácter regional, sino nacional, y que la colonización respondía a las políticas nacionales, particularmente a las propuestas por el IERAC. Decía *El Tiempo* en 1972 que la Federación Provincial de Centros Shuaras de Morona Santiago (18 000 “campesinos”), desafía al CREA a demostrar estadísticamente el ingreso de 8000 familias de colonos. El asesor de la Federación, Miguel Tankamash, según una comunicación publicada en el mismo periódico, objeta al organismo regional por el traslado de 8000 familias para el proyecto de Colonización del Valle de Upano. De acuerdo al líder indígena: “ya es tiempo de que se deje la burla y la explotación del pueblo del oriente ecuatoriano”, añadió que el CREA “quiere convertir al Oriente en su colonia”. Además, consideraba que los Shuar constituyen la mitad de la población de Morona Santiago, y no han recibido ninguna atención, ni del Gobierno ni del CREA⁸⁶ Pese a esta situación los programas de colonización continuaron.

Las razones esgrimidas son los “factores sociales y estructurales”: la presión demográfica en el Azuay y Cañar que ocasionaron el desplazamiento de los campesinos de las provincias serranas hacia el Oriente, permitiendo que los sectores marginados cambien sus condiciones de vida.⁸⁷ Se produjo entonces un problema de intereses entre colonos e indígenas Shuar.

5. Gran debate nacional, Agua versus Petróleo. Hidroeléctrica sí, termo-eléctricas no: la Hidroeléctrica Cola de San Pablo-Paute.

Un gran aporte del C.R.E.A. fue el empuje y apoyo técnico y de planificación que desarrolló

en relación al proyecto hidroeléctrico de la Cola de San Pablo. Para ese proyecto consiguió un préstamo de 67 millones de dólares por parte del Banco Interamericano de Desarrollo, BID.⁸⁸ Fue un logro del Ministro de la Producción, el Subsecretario de esa cartera, así como el presidente del C.R.E.A., Enrique Arízaga Toral.

Ante la inminencia de la ejecución del proyecto hidroeléctrico se produjo un importante debate nacional, cuando a raíz de conocerse el gran potencial petrolero del Ecuador en los campos del Oriente, voces tal vez interesadas, comenzaron a persuadir a las autoridades nacionales de que no se realice la gran obra de infraestructura propuesta para la producción de hidro-electricidad en el río Paute-Azuay (Cola de San Pablo), que atendería necesidades de varias provincias y que también alimentaría el sistema interconectado nacional como señalaba INECEL. Es justamente dentro de esta perspectiva de negación de la importancia y del desarrollo del proyecto de la Cola de San Pablo, tan esperado por la comunidad del área del C.R.E.A. y Guayas, cuando una significativa voz se hace sentir y se produce el debate; la posición del columnista Xavier Benedetti R. a favor de las hidroeléctricas será ampliamente aceptada por la sociedad azuaya y cañareña y en general por la de las autoridades locales y del C.R.E.A., ya que va en la misma línea programática y práctica. El Debate se inicia con una publicación en el Diario *El Universo*, el primero de septiembre de 1971, que anota que el desarrollo industrial de Azuay, El Oro, Loja, Guayas y Los Ríos se basa en la ejecución del Proyecto Hidroeléctrico de Cola de San Pablo. La generación de electricidad debe buscarse a través del agua que es permanente y a costos ínfimos no del petróleo útil para la petroquímica. Esta opinión fue agradecida públicamente en un escrito firmado por los señores: Prefecto provincial del Azuay, señor Gerardo Martínez; Presidente del Centro de Reconversión, señor Enrique Arízaga; Alcalde encargado doctor Leoncio Cordero; y, Administrador del C.R.E.A., señor Emmanuel Martínez publicado en la prensa, *El Universo*, 4 de septiembre de 1971.

⁸⁶ *El Tiempo*, 0, junio, 1972, s. p., ACREASZ6-C.

⁸⁷ *El Comercio*, 3, agosto, 1973.

⁸⁸ *El Mercurio*, 2, julio, 1971, s. p., ACREASZ6-C.

El editorial de *El Tiempo* del 3 de septiembre critica a quienes habían propuesto que no se instaura la planta hidroeléctrica de la Cola de San Pablo y en su lugar se erijan plantas térmicas. Quienes proponen las plantas térmicas ignoran la importancia del proyecto que dotaría al país de un millón trescientos mil KW que permitiría mantener la industrialización y las necesidades de las provincias del Oriente, del Austro y la Costa, e incluso puede abastecer a la región del norte del Perú.⁸⁹

Xavier Benedeti, vuelve a tratar el tema una semana más tarde. Observó la importancia de la hidroelectricidad y sostuvo que “con el suministro de la energía eléctrica mejoraría la producción, se desarrollaría el agro y las regiones rurales.”⁹⁰

Las reacciones de la ciudadanía de Cuenca frente al ataque, y posibilidad de que se niegue la importancia de la Cola de San Pablo, no se hizo esperar y se rechazó el intento de sabotear el proyecto hidroeléctrico “ahora con el peregrino argumento de que al Ecuador, dada su condición novísima de potencia petrolera, más le conviene utilizar el petróleo que los recursos hidráulicos para la generación eléctrica”.⁹¹

El CREA continuó en su afán de activar el aparato productivo de las provincias que forman parte de su jurisdicción, para ello identificó y promovió, con la cooperación de la Junta de Planificación e INECEL, el magno proyecto hidroeléctrico de “La Cola de San Pablo” con la finalidad de generar 1 050 000 KW que servirán para el desarrollo industrial y la prestación de servicios, por lo menos, en nueve provincias. Además de la hidroelectricidad el CREA buscaba también el aprovechamiento de los recursos naturales. La Junta de Planificación y el CREA, junto con el Ministerio de Industrias y el Fondo Especial de la ONU, para esas fechas, llevaban a cabo un estudio sobre la minería en un área de 12 000 km², que fueron declarados Zona de Reserva nacional.⁹²

6. Obras del C.R.E.A. para el Austro

El CREA, en compañía del CENDES, estudió la posibilidad de incrementar el desarrollo industrial de la región con el establecimiento de plantas fabriles especialmente en el Azuay y Cañar. Una de estas zonas, para acoger el proyecto, es el sector “Manuel J. Calle” en el Cañar. Los dos organismos estaban seleccionando los tipos de industrias que convendría instalar en ese lugar.

Hasta el momento se habla de las siguientes propuestas: instalación de piladoras (preparación de arroz), instalación de planta extractora de papaína, instalación de la planta extractora de aceite de oleaginosas de ciclo corto, instalación de una planta procesadora de bagazos, fabricación de cubitos de azúcar.⁹³

La suscripción del convenio de préstamo entre el Banco Interamericano de Desarrollo, BID y el Gobierno Nacional, el cual permitiría la ejecución del Proyecto Paute, denominado “Cola de San Pablo”, se concretó gracias a los buenos oficios del CREA, de acuerdo con la exposición del editorial, que además destaca la importancia del proyecto hidroeléctrico, su aporte al desarrollo económico del país y el cultivo de una conciencia ciudadana. Este proyecto fue concebido por el Centro desde 1960, y en sus primeras dos etapas producirán 600 mil kilovatios, y suministrarían de energía eléctrica a las provincias de Loja, Azuay, Cañar, Guayas, Los Ríos, Morona

89 Editorial, “Críticas a quiénes se oponen al proyecto Hidroeléctrico Cola de Pablo”, *El Tiempo*, 3, septiembre, 1971, s. p., ACREASZ6-C.

90 Xavier Benedeti R. columna Debate Nacional, “El futuro inmediato, Azuay: el Desarrollo Hidráulico”, *El Universo*, 8, septiembre, 1971, p. 14, ACREASZ6-C.

91 Diego Pérez, corresponsal “Reacciones en Cuenca ante el sabotaje del Proyecto Cola de San Pablo”, *El Universo*, 11, septiembre, 1971, s. p., ACREASZ6-C.

92 *El Mercurio*, 24, septiembre, 1971, s. p., ACREASZ6-C.

93 *El Tiempo*, 24 de julio de 1974, s. p., ACREASZ6-C.

Santiago y Manabí. “Esto conectado con el Pisayambo, [haría que] el país contará con una infraestructura eléctrica de alto nivel, que servirá de catapulta hacia el desarrollo.”⁹⁴

Luis Monsalve Pozo, en su espacio “Intereses Generales”, habla de los aciertos y desaciertos del Centro de Reconversión. Dice que la gente que labora en la institución ha obrado de buena fe, con patriotismo y, sobre todo, con un profundo amor a su tierra. No hemos conocido quiebras en la honestidad. Sin embargo, señalaba que, hasta la administración de Gallardo Román, un joven oficial del Ejército, el CREA, en cuanto a su personal, fue un “mundo muy cerrado”, patrimonio exclusivo de determinado sector social. Recuerda el columnista que, con el mayor Gallardo, las vacantes cubiertas mediante concursos, fueron cambiando la atmósfera vital del CREA. Revela que desde la separación del militar de la Dirección Ejecutiva del CREA el cargo sigue aún vacante, y se pregunta: ¿Se guarda el cargo para alguien? ¿En el sector conocido no se encuentra a quién se debe beneficiar?⁹⁵

El mayor Gallardo, que luego ascenderá a General, representó al gobierno militar como Director Ejecutivo del CREA durante los años de 1974 a mayo de 1976. Le sucederá en el cargo el mayor Paco Moncayo, que luego ascenderá a General. Moncayo dirigirá el CREA durante 18 meses, reestructurando la planificación e impulsando la colonización, en su período. El primer Plan de Desarrollo Regional Integral de las Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago (1978-1982) se concretó durante su administración, este se realizó a partir de la asesoría técnica de la Junta

Nacional de Planificación. Durante la dirección de Moncayo se desarrolló la identificación y formulación de proyectos de desarrollo agrícola integrado, e informó en Cuenca que el proyecto contaría con el auspicio del Programa de Cooperación Técnica del Fondo Canadiense y cuya responsabilidad es del BID.⁹⁶ Se crearon también las áreas básicas de planificación, así como una propuesta de desarrollo rural integral.

El columnista Diego Pérez, en su espacio “Al pie del Capulí”, describirá el cambio de guardia que se produjo en el CREA, refiriéndose a que el mayor Paco Moncayo Gallegos fue sustituido por el ingeniero Arturo Córdova Malo (1977), quien renunció a la Prefectura Provincial del Azuay. A Pérez le parece trascendente ese cambio porque es un importante cargo, que luego de haber permanecido durante 5 años en manos militares, pasa ahora a manos civiles.⁹⁷ Arturo Córdova, director Ejecutivo del CREA, dedicó su atención a resolver los problemas de vialidad, riego, sector agropecuario y artesanal.⁹⁸ La gestión del CREA siguió durante el ejercicio del economista Enrique Serrano, sobre todo en temas relacionados con la infraestructura, la colonización del Oriente, y muchas obras tendientes al desarrollo regional. Serrano amplió las acciones que favorecían a los grupos indígenas Shuar en la provincia de Morona Santiago, la prensa recoge un convenio para la construcción de aulas entre el director ejecutivo Enrique Serrano y el representante de los centros Shuar, Felipe Wampash.⁹⁹ Una obra fundamental en su período fue la vialidad y la construcción de puentes e infraestructura en la región.

Conclusiones

A través del estudio de las principales fuentes documentales del Archivo y Hemeroteca del ACREASZ6-C. se puede conocer sobre la percepción de la prensa y de la opinión pública, sobre la variadísima actividad y gestión del Instituto de Recuperación Económica, y del CREA

⁹⁴ Expreso, 22 de octubre de 1974, s. p., ACREASZ6-C.

⁹⁵ Luis Monsalve Pozo, “El trabajo del CREA”, El Comercio, 20, abril, 1976, s. p., ACREASZ6-C.

⁹⁶ El Telégrafo, 11 de septiembre de 1976, s. p., ACREASZ6-C.

⁹⁷ El Universo, 04 de noviembre de 1977, s. p., ACREASZ6-C.

⁹⁸ El Mercurio, 09, enero, 1978, s. p., ACREASZ6-C.

⁹⁹ El Mercurio, 23 de noviembre de 1979, s. p., ACREASZ6-C.

posiciones divergentes, metas comunes, sueños y utopías se debaten a lo largo de los años. Intereses de clase, intereses regionales, posición de los gobiernos, del legislativo y de la política pública se percibe a través de las amarillentas páginas de los principales medios de comunicación regional, local y nacional.

A lo largo de la investigación se pudo observar la situación de las provincias del Austro, cómo era percibida por sus pobladores y por las autoridades. La respuesta a la depresión económica derivó en la creación de instituciones públicas, donde el Estado intervendría en las provincias. La política del Instituto fue aplaudida en su época, pese a que también recibió críticas, especialmente de los sindicatos de tejedores del sombrero de paja toquilla, y en ocasiones por la prensa nacional. La creación del CREA permitió solucionar, en parte, los problemas de la economía regional promoviendo la transformación productiva y energética, así como buscar las soluciones de una sociedad tradicional, artesanal y agraria. Una de las respuestas fue la de la amplia campaña de colonización del Oriente, los valles de la provincia de Morona Santiago.

Esta investigación también permite resaltar la existencia de un importante tejido o hilo conductor entre la acción política, el Estado, el pueblo y la opinión pública; esta última permitió conocer las necesidades de los pueblos, del territorio y de la región.

El estudio de colección hemerográfica del archivo permite seguir la evolución del pensamiento e ideas de desarrollo y de planificación tanto de la sociedad como del Estado, nacidas de una fuerte necesidad de enfrentar a la pobreza, para transformar las condiciones de postración económica, para poco a poco dar paso a las influencias del pensamiento desarrollista latinoamericano, y hacia la construcción de unas políticas nacionales de planificación que se establecen con JUNAPLA en 1958. El CREA responde a los lineamientos y propuestas de desarrollo, y sobre todo es una respuesta desde el Estado a las

demandas sociales, políticas y económicas de la región, con lo que se producen los primeros pasos hacia la intervención de lo público y estatal en la región.

Cada una de las páginas de los libros de archivo consultados muestran la enorme variedad de los actores, las diferentes tendencias de los medios de comunicación y de la prensa, pero, sobre todo, dejan ver el esfuerzo de un pueblo que apuesta por el desarrollo, el crecimiento, y a pesar de la heterogeneidad y diferencias, lucha por mejorar las condiciones de la región que, sin el Instituto de Recuperación y el Centro de Reconversión, tendrían una historia muy distinta. El espacio de este artículo no permite llegar a mostrar toda la riqueza de la discusión y debate en torno a las cambiantes realidades regionales entre 1952 y 1979.

Bibliografía:

- Archivos: Archivo del CREA-SENPLADES Zona 6: ACREASZ6-C., Hemeroteca de la Biblioteca Víctor Manuel Albornoz, Ministerio de Cultura, Pumapungo, Cuenca. ex Banco Central del Ecuador.
- Repositorios Digitales: IAEN- Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito Ecuador. Centro Regional Juan Bautista Vázquez de la Universidad de Cuenca.
- Bernal O., Eugenio y Hugo Torres P., “La zona de Morona: proyecto de colonización ejecutado por el CREA”, Tesis de pregrado, Cuenca: Universidad de Cuenca, 1978.
- Boisier, Sergio, *Planificación del Desarrollo Regional en América Latina*, Documento preparado por el programa de capacitación del ILPES para el Seminario sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Nacional, Bogotá septiembre de 1979), Santiago: ILPES/CEPAL, 1979, pp. 1-100. <<http://repositorio.cepal.org/handle.net/11362/33042>>
- Espinoza Leonardo y Lucas Achig, *Proceso de Desarrollo de las Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago*, Cuenca: C.R.E.A./Editorial Don Bosco, 1981.
- Habermas, Jürgen. *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona: G. Gili, 1981.
- Salgado, Germánico, “Historia Económica: Lo que fuimos y lo que somos”. En Germánico Salgado, Carlos Larrea, Rosa Ferrín y otros, *Investigación Económica en el Ecuador*, 37-74. Quito: ILDIS, Colección Antología de las Ciencias Sociales, 1989.
- Martínez, Emmanuel, “Lineamientos Generales para un Plan de Desarrollo Integral del Azuay, Cañar y Morona Santiago”. Cuenca: C.R.E.A., 1962.
- Pons, Eliana, “El primer Decano”, *50 años Revista Conmemorativa, Facultad de Ciencias Químicas*, Cuenca: Universidad de Cuenca, 2005, pp. 71-73.
- Regalado, Juan Fernando, “Aproximación a las políticas de planificación y desarrollo en Ecuador y sus fundamentos sociales desde Azuay (1930-1960)”, *Revista Pucara* Vol. N.º 24 (2012): 133-152.

Nota: Siendo la Bibliografía consultada muy extensa, se ha tomado la decisión de poner en nota buena parte de la misma.

La idea de región. Estudios, programas y proyectos promovidos por la JUNAPLA y el CREA en las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago, 1958-1976

Anna Vincenza Nufrio
E-mail: anna.nufrio@gmail.com

Investigadora Prometeo (SENESCYT)
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Universidad de Cuenca

Resumen

El presente ensayo, de enfoque histórico-crítico, es resultado del Proyecto de investigación “*Los desafíos de la planificación regional en Ecuador. Planeamiento estratégico sub-regional como herramienta eficaz para la reducción de asimetrías y desequilibrios territoriales, instrumento vertebrador de procesos de cooperación y coordinación territorial regional*”, proyecto del que soy Investigadora responsable y, que se desarrolla en el marco del Programa Prometeo, que lleva adelante la SENESCYT del Ecuador.

El texto que se presenta a continuación examina, a través de la lectura y del análisis sistemático de documentos, fuentes primarias de información del Fondo documental del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago - CREA y del Fondo documental de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA), todas las propuestas, programas y proyectos promovidos por las dos entidades coordinando acciones desde la escala nacional a la regional, en el período de 1958 a 1976.

El estudio se enmarca en el período correspondiente a los primeros 25 años de actividad del CREA, años que corresponden al período de coordinación y promoción, por parte de la

JUNAPLA, de una serie de acciones dirigidas al fomento de políticas útiles para Planificar el Desarrollo Económico del Ecuador.

Casi ningún Plan de los que la Junta Nacional propuso fue ejecutado “frontal y francamente”, y algunos no fueron ni siquiera aceptados por las autoridades. Pero, en este equilibrio entre acciones de envergadura nacional y proyectos locales se enmarca una coordinación eficaz y que vio a la JUNAPLA y al CREA colaborando en iniciativas, a veces prominentes y, en otros casos, de simple apoyo técnico brindado por la Junta al organismo de desarrollo regional.

Es esta una investigación histórica que tiene el objetivo de entender cómo estas exigencias de “Planificar el desarrollo” del Ecuador rompían esquemas poco eficaces y definían nuevos marcos de referencias para reaccionar frente a la inestabilidad económica del país, encontrando respuestas simultáneas a problemas nacionales y locales.

Este ensayo tiene el objetivo de testimoniar sobre el esfuerzo coordinado entre actores de la Planificación Nacional y actores responsables de la Planificación Regional, pasando a través del análisis de los estudios realizados, de las propuestas planteadas y de los proyectos ejecutados, ejemplos de armonización de acciones entre la planificación de nivel “macro” y la planificación de nivel “micro”.

Un juego de equilibrios entre las funciones verticales y horizontales de la planificación que se vio reflejado, de manera particular, en la labor que el CREA supo promover como entidad pionera en el impulso del desarrollo regional en las provincias del austro ecuatoriano, y que la Junta Nacional orientó y apoyó técnicamente durante los 25 años de su intensa actividad planificadora.

* * *

Introducción

El concepto de “Planificación” toma carta de naturalización en América Latina a principios de los años cincuenta gracias a los estudios promovidos por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL),¹ y generados en torno a las condiciones y perspectivas para el crecimiento de los países de la Región.

Posteriormente, y con la creación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)², se fortalece la tendencia de planificar el desarrollo económico. Varios países del continente establecen Organismos de Planificación Nacional, a los que se les encarga la difícil tarea de planificar el desarrollo de sus economías³.

- 1 La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) fue establecida por la resolución 106 (VI) del Consejo Económico y Social, el 25 de febrero de 1948, y comenzó a funcionar ese mismo año. En su resolución 1984/67, del 27 de julio de 1984, el Consejo decidió que la Comisión pasara a llamarse Comisión Económica para América Latina y el Caribe. La CEPAL es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y su sede está en Santiago de Chile. Se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social.
- 2 El ILPES es un organismo permanente y con identidad propia, que forma parte de la CEPAL. Fue concebido a principios de los años 60 con el fin de apoyar a los Gobiernos de la región en el campo de la planificación y gestión pública, mediante la prestación de servicios de capacitación, asesoría e investigación.
- 3 Renán Oquendo, “Los desequilibrios espaciales en el Ecuador”, Planificación, 7 (Quito, Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, noviembre de 1976), 15-41.

La Constitución Política de la República del Ecuador de 1945⁴ es la primera ocasión en la que el Estado ecuatoriano concibe la necesidad urgente de implementar la Planificación económica como un mecanismo ideal para adoptar medidas que conduzcan a la sociedad a mejores condiciones de vida. Ecuador fue uno de los primeros países latinoamericanos que implementó un Organismo Nacional de Planificación y que institucionalizó el proceso de planificación atribuyendo así, a cada gobierno, la responsabilidad de elaborar Planes Nacionales de Desarrollo Económico.

El 29 de mayo de 1954, mediante el Decreto Ley de Emergencia N.º 19, RO. N.º 527 se crea, como entidad adscrita al Ministerio de Economía, la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA). Organismo de consulta, y no de ejecución; sus funciones básicas fueron asesorar al Poder Público en materia de planificación para el desarrollo (regional y nacional) en el campo económico-social; y, coordinar la política económica de los organismos estatales en tema de inversiones nacionales o en el extranjero.

La Junta tuvo, desde su creación, el interés de estudiar las diversas regiones y provincias del país. Por ello, promovió estudios de distinta índole con el objeto de entender cuáles eran las áreas geográficas, o sectores económicos del país que requerían atención y ayudas adicionales urgentes.

El primer espacio colectivo en el cual se suscitaban políticas de planificación y desarrollo económico fueron las provincias de Azuay y Cañar; a causa de las coyunturas económicas que caracterizaron su historia a principio de los años cincuenta: una grave crisis económica determinada por la dependencia de dichas provincias de la exportación del sombrero de paja toquilla.

No pudiendo el modelo de industrialización y de sustitución de las importaciones, en fase de implementación en otros países de América La-

tina, ser aplicado en el Ecuador debido a la tradicional estructura productiva del país basada en la exportación de productos como el arroz, el café, el cacao y los productos de paja toquilla, se creó, en ayuda a las provincias azuayas y mediante Decreto Ley de Emergencia de abril de 1952, el “Instituto de Recuperación Económica del Azuay y Cañar” (IRE). La entidad tenía la finalidad de reactivar la economía de la región, fortalecer las actividades agropecuarias y promover el fomento de las artesanías (sombrero de paja toquilla), de la pequeña y la gran industria. En estos mismos años se crearon también varios grupos de estudio que, en el período 1950-1954, realizaron diferentes investigaciones sobre aspectos parciales de la economía de las provincias azuayas, esto con el fin de dilucidar los verdaderos problemas económicos a través de un análisis profundo de las causas determinantes.

En el 1955 la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica ya había elaborado los primeros Programas de Asistencia Técnica en las zonas deprimidas del país y emitido “su opinión sobre los presupuestos del sector público y sobre la expedición de decretos-leyes de emergencias”⁵, decretos útiles a la coordinación de programas de reconversión económica de dichas zonas.

Desde su creación la Junta tuvo la intención de realizar un estudio integral completo de las provincias azuayas, “sin embargo, debió posponerlo hasta que se constituyera su Departamento Técnico, que recién comenzó a integrarse en enero de 1955”⁶ y al que se le integró una Sección de

4 Ecuador. *Constitución Política de La Republica del Ecuador* (Quito: 1945). Ver artículos: 34, 100 y 104.

5 Salvador Galo, “La Junta Nacional de Planificación y sus responsabilidades en el Desarrollo Económico y Social del Ecuador”, en Germánico Salgado, editor, *25 Años de Planificación* (Quito: Junta Nacional de Planificación, 1979), 33.

6 Ecuador. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. “El Desarrollo Económico del Ecuador; evolución, ritmo y tendencias”, en *Informe Anual 1954-1955* (Quito, 20 de julio de 1955), 115-16.

Estudios Generales que se ocupó de realizar una primera investigación titulada “Azuay y Cañar: Desarrollo Económico. Situación Agraria y Forestal”.⁷ Con este estudio se manifestó que la economía regional del Azuay y Cañar sufría una depresión crónica y que esta podía atribuirse “a una combinación de factores... de orden natural, técnico agrícola y estructural”.⁸

El Instituto de Recuperación tuvo una existencia muy corta debido a la promoción y fomento de actividades de carácter sectorial, implementadas de manera discontinua, y a la carencia de recursos económicos.

Su Ley de fundación le destinaba, como uno de sus ingresos, el 70% de los impuestos de la exportación de los productos de la industria toquillera. Si se considera que la crisis en la producción de sombreros de paja toquilla constituía uno de los factores determinantes de la grave situación económica de las dos provincias, y si se tiene en cuenta que la reducción de mercados

y precios de estos productos había seguido descendiendo considerablemente, se convendrá en que la base financiera esencial del Instituto no era ni firme ni estable.

Sus ingresos, por la participación del impuesto a la exportación de sombreros de paja toquilla, probaban su “desfinanciación”, como se puede apreciar en la tabla I.

En el Informe Anual de Labores de la Junta Nacional de Planificación 1957-1958 se señala que:

“Los recursos económicos del Instituto se consagran, aparte del pago a su personal, al mantenimiento de un servicio médico urbano y rural destinado a atender a las familias de los tejedores y al pago de la contribución que le corresponde entregar para la realización del programa sectorial a cargo del Servicio Cooperativo Interamericano de Agricultura (SCIA)... Si esta es la realidad por la que atraviesa el Instituto de Recuperación, nada conveniente sería el asignarle nuevas funciones y compromisos.”⁹

Tabla 1
Rentas del Instituto de Recuperación, 1953-1956

Años	Absoluto en sucres	Índices
1953	2 249 869,09	100,0
1954	1 203 322,92	53,4
1955	1 514 696,50	67,3
1956	1 436 311,06	63,8

Fuente: Ecuador. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. “Informe Anual 1957-1958”. Quito, 31 de julio de 1958, 87.
Elaboración: ©Anna Vincenza Nufrio

- 7 Ecuador. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, *Azuay y Cañar: Desarrollo Económico. Situación Agraria Forestal* (Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1956), 229 p.
- 8 Ecuador. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. *Azuay y Cañar...*, 69.
- 9 Ecuador. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, “Informe Anual 1957-1958” (Quito, 31 de julio de 1958), 88.

Solo algunos meses después de estas consideraciones, se instituyó por Ley, el 7 de noviembre de 1958, publicada en Registro Oficial N.º 698 de diciembre del mismo año, un nuevo organismo llamado “Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago” - CREA. Entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería, el CREA nace como “entidad autónoma de derecho privado y de finalidad pública y social”; tiene entre sus funciones específicas las de “planificar, coordinar y ejecutar programas regionales tendientes al desarrollo económico de las provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago”.

Entre 1945 y 1960 el proceso de planificación en el Ecuador se institucionaliza y la Junta Nacional orienta, cada vez más, sus políticas de desarrollo hacia una concepción de la planificación en la cual el Desarrollo Nacional y Regional se conciben como dos facetas del proceso de planificación nacional, entendiendo que ninguna de las dos puede tratarse aisladamente sin perder el sentido de una planificación de conjunto.

La Planificación Regional fue entendida, a partir de este momento, como “un instrumento de enlace entre la Planificación Nacional y las necesidades y potencialidades locales permitiendo enfocar los problemas sociales, económicos y políticos de una comunidad y sus interrelaciones”¹⁰ dentro de un espacio físico regional.

1. Regionalizar los Planes Nacionales de Desarrollo. Primeros estudios y propuestas de regionalización del Ecuador promovidos por la JUNAPLA entre 1965 y 1968.

De 1960 a 1972 el Ecuador vive una etapa de inestabilidad política que debilita enormemente la acción planificadora de la Junta Nacional de Planificación, aunque esta no afectará el impulso a la promoción de estudios en torno al tema de las regiones económicas enfocados a formular la primera propuesta de regionalización del país.

Se finaliza la preparación del Primer Plan General de Desarrollo Económico y Social 1964-1973¹¹ y se implementa la Reforma Agraria “que acelera el proceso de urbanización del país a través de fuertes contingentes migratorios del campo a la ciudad, proceso en el que la Junta de Planificación no juega un rol de importancia. Existe crisis institucional”.¹²

El antecedente de los primeros “esquemas de regionalización” del Ecuador, punto de partida para la realización de estudios más avanzados en materia de integración económica y de equilibrio regional en el desarrollo económico del país, fue el estudio que en 1965 la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, bajo auspicios del Fondo Especial de Asistencia Técnica de Naciones Unidas, encargó al economista alemán Hans Linnemann, y que fue por este entregado en forma de “estudio preliminar” y bajo el título “Regiones económicas del Ecuador, su integración y desarrollo”.¹³

Aunque el estudio no era exhaustivo, porque todas las cifras estadísticas utilizadas eran estimaciones sujetas a un apreciable margen de error, fue un primer paso en dirección de estudios futuros sobre el tema. Se logró dar una primera descripción de las regiones económicas del Ecuador en base a la localización de las distintas áreas y a sus principales características económicas. Se trazaron, además, los primeros

10 Olmedo Washima Ch., “Alcances y limitaciones de la Planificación Regional en el Ecuador: Evaluación de una experiencia”, en Ecuador. Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago. “Memoria: Primer Encuentro Nacional de Planificación Regional y Desarrollo” (Cuenca: abril de 1981), 90-1.

11 Ecuador. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, “Plan General de Desarrollo Económico y Social (1964-1973), versión preliminar (Quito: 8 de agosto de 1963), 310 p.

12 Olmedo Washima Ch., “Alcances y limitaciones de...”, 86.

13 Ecuador. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, “Plan General de Desarrollo Económico y Social (1964-1973), versión preliminar (Quito: 8 de agosto de 1963), 310 p.

planteamientos en materia de política económica regional.

No obstante, el propósito de Linnemann no fue analizar en detalle los aspectos geográficos del país, incluyó algunas reflexiones sobre las fronteras regionales existentes en el Ecuador y reflexionó sobre su validez en los procesos del desarrollo económico nacional.

En la nota introductoria el economista alemán explicaba que, no obstante, desde mediados de los años sesenta el interés en los aspectos regionales de la Planificación del Desarrollo había aumentado enormemente en los países subdesarrollados; aun no existía una teoría general, así como un enfoque comúnmente aceptado del desarrollo económico regional y, en el caso del Ecuador, nunca se había llevado a cabo antes un análisis general y sistemático de las regiones económicas como espacios representativos de la economía ecuatoriana.

Con estas palabras justificaba que “un estudio de la interrelación entre el planeamiento económico nacional y los programas de fomento regional no puede basarse, por lo tanto, en un cuerpo de métodos establecidos y experiencias previas en este campo”.¹⁴

Para el propósito de su estudio, Linnemann divide el territorio nacional en 12 regiones o zonas (Tabla 1), definiendo como ‘región económica’ aquella “parte geográfica del país que tiene íntimamente bastantes características de unidad y similitud, pero que, al mismo tiempo, muestra marcadas diferencias con las partes que la circundan en estructura y situación económica”.¹⁵

Las 12 regiones (Mapa 1) están determinadas de acuerdo a factores de tipo natural, humano, institucional, político y económico. Para su delimitación se piensa en una caracterización determinando las principales diferencias interregionales. Dichas delimitaciones, junto con el análisis de sus principales características, servirían “de base para la formulación de objetivos y medios de una política económica regional y principales acciones para el cumplimiento de las metas de esa política”.¹⁶

Con el objetivo de lograr la integración económica del país, Linnemann propone estudiar, con prioridad, aquellas medidas concernientes al transporte y las telecomunicaciones, la organización del mercado interno, la organización de un mercado de trabajo y el desarrollo de la comunidad, entre otros.

Las recomendaciones principales del profesor alemán, así como se sintetiza en un documento de trabajo de la Junta Nacional de Planificación relativo al tema del Desarrollo Regional en el Ecuador¹⁷, pueden resumirse en dos orientaciones principales:

– Promover la Integración de la Economía Nacional.¹⁸

– Lograr un Desarrollo Regional Balanceado.¹⁹

14 Hans Linnemann, “Regiones económicas del Ecuador, su integración y desarrollo. Estudio Preliminar” (Quito: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, 1965), 28.

15 Hans Linnemann, “Regiones económicas del Ecuador...”, 9.

16 Renán Oquendo G., “Los desequilibrios espaciales en el Ecuador”, *Planificación*, Segunda Época, 7 (Quito: noviembre de 1976), 18.

17 Ecuador. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, “Características y Tendencias del Desarrollo y la Planificación Regional en el Ecuador” (Quito: 27 de agosto de 1970), 20-3.

18 Linnemann daba las siguientes orientaciones detalladas: completar la construcción de las carreteras interregionales, mejorar el mantenimiento de las existentes antes de fomentar la construcción de las nuevas, excepto en el caso de las nuevas carreteras que van a la región de Manabí-Esmeraldas y Sierra-Esmeraldas, que son esenciales para la incorporación de esta región a la economía nacional.

19 Linnemann daba las siguientes orientaciones detalladas: estimular la migración planificada desde las regiones más pobres a las más prosperas; promover la migración de empresas (empresarios y capital) hacia regiones más pobres; reorganizar y rehabilitar los ferrocarriles del país; prever las facilidades básicas y servicios requeridos para el futuro

Tabla 2
Descripción aproximada de las Regiones Económicas del Ecuador

Región	Territorio Provincial incluido en el área de la región
1	Guayas (excepto la parte seca occidental), Los Ríos, Manabí (la parte oriental perteneciente a la cuenca del Río Paute), la parte tropical ²⁰ sur de Pichincha, las pequeñas zonas tropicales de Cotopaxi, Bolívar y Cañar, la parte tropical de El Oro.
2	El sur de Manabí, (excepto una pequeña parte de la zona oriental, la parte (seca) occidental de Guayas.
3	El norte de Manabí (excepto una pequeña zona oriental), Esmeraldas, la parte tropical de Imbabura y la sección norte de la zona tropical de Pichincha.
4	Loja, Zamora Chinchipe, la parte templada ²¹ de EL Oro.
5	Azuay, la parte sur templada de Cañar, la parte sur de Morona Santiago adyacente al Azuay y Cañar.
6	La parte norte templada de Cañar, parte templada de Bolívar, Chimborazo la parte suroccidental de Cotopaxi.
7	Tungurahua, la parte suroriental de Cotopaxi.
8	La parte templada norte de Cotopaxi, la parte templada de Pichincha, ña parte templada de Imbabura, las partes (occidentales) templadas de Napo, Pastaza.
9	Carchi
10	Las zonas entre 1.500 y 500 metros de altura de Napo, Pastaza y Morona Santiago.
11	Napo, Pastaza y Morona Santiago bajo los 300 metros de altura (excepto la parte sur de Morona Santiago).
12	Las Islas de Galápagos.

Fuente: Linnemann, Hans. "Regiones económicas del Ecuador, su integración y desarrollo. Estudio Preliminar". Quito: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, 1965, 28.
Elaboración: ©Anna Vincenza Nufrio

Con este primer estudio, Hans Linnemann dejaba manifiesto que las regiones económicas del país se hallaban dispersas, aisladas, que carecían de comunicación interna y externa, y que estas condiciones eran, entre otras, algunas de las causas del desigual desarrollo y distribución del ingreso del país.

Solo tres años después del estudio de Linnemann, el 12 de abril de 1968, a través del diario *El Comercio*,²² se hacía pública la noticia de que la Junta Nacional de Planificación adoptaría la Planificación Regional como una estrategia para lograr el Desarrollo Armónico e Integral del país.

Con el fin de sentar las bases para la programación regional e implementarla, la Junta Nacional modificó la estrategia planteada para la

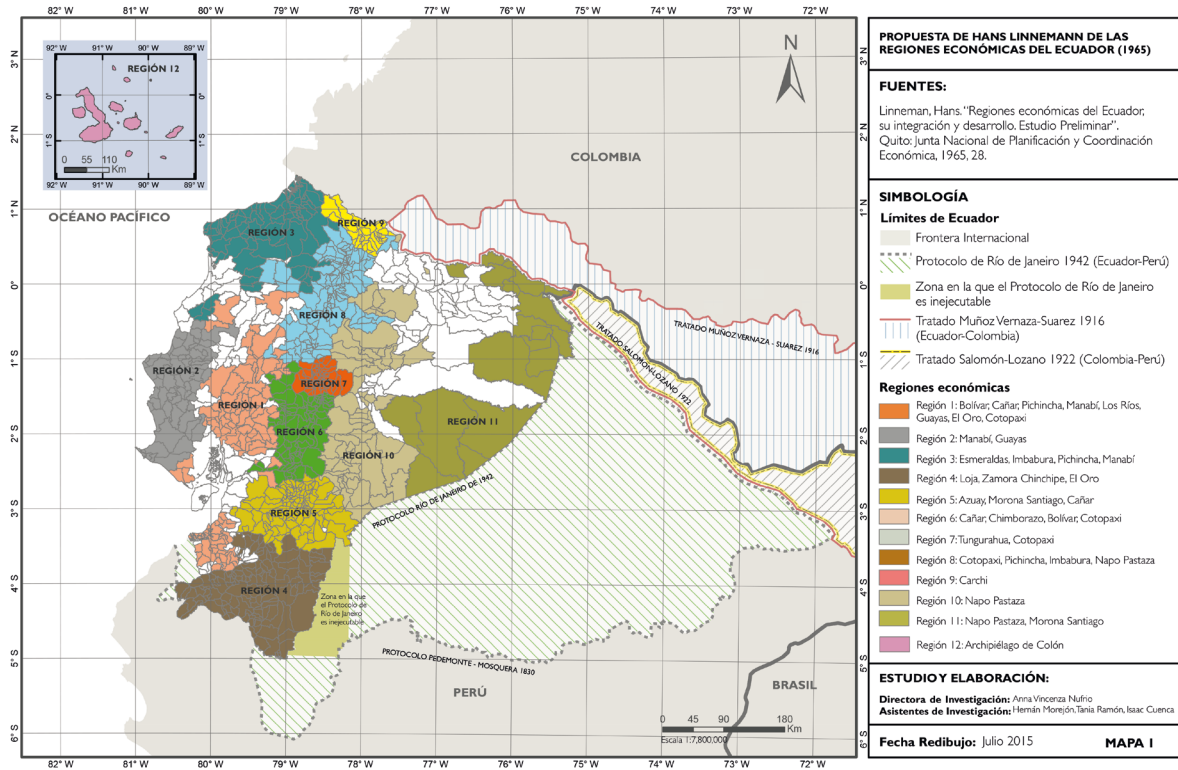
desarrollo del transporte aéreo; mejorar la organización del mercado interno (particularmente para productos agrícolas); promover actividades de desarrollo de la comunidad entre los indígenas que viven fuera de la economía monetaria (Misión Andina); realizar planes para una reforma agraria; organizar el mercado de trabajo nacional mediante el establecimiento de oficinas de trabajo; prever facilidades educativas (también escuelas técnicas inferiores) en todo el país; organizar un mercado de capital nacional, y mejorar la distribución geográfica del sistema bancario; prever o mejorar otros elementos de infraestructura económica (energía, servicios de salud pública y saneamiento) en aquellas partes del país donde se carece de ellos o donde sean inadecuados.

20 "Tropical" indica una altura menor de 1500 m.

21 "Templado o temperado" indica una altura no mayor de 1500 m.

22 "Planeación Regional para propender el Desarrollo Armónico e Integral del País", *El Comercio* (Quito) 12, abril, 1968, 17.

Mapa 1 Regiones Económicas del Ecuador



Fuente: Linnemann, Hans. "Regiones económicas del Ecuador, su integración y desarrollo. Estudio Preliminar". Quito: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, 1965, 28.
Elaboración: ©Anna Vincenza Nufrio, Hernán Morejón, Tania Ramón, Isaac Cuenca

ejecución del primer Plan General de Desarrollo Económico y Social del Ecuador 1964-1973 y tomó la decisión de promover una planificación que priorizara los problemas específicos de las diferentes regiones.

Para la redacción de la propuesta de regionalización, conscientes de las limitaciones que imponía un análisis macroeconómico de los problemas del país, se utilizaría la escasa información disponible a nivel provincial, por lo cual, las regiones determinadas en el esquema propuesto podrían ser modificadas, una vez que terminaran algunas investigaciones y estudios que aún no habían finalizado.

Se concebía, así, una primera aproximación a la definición de regiones y se dividía al país en 5

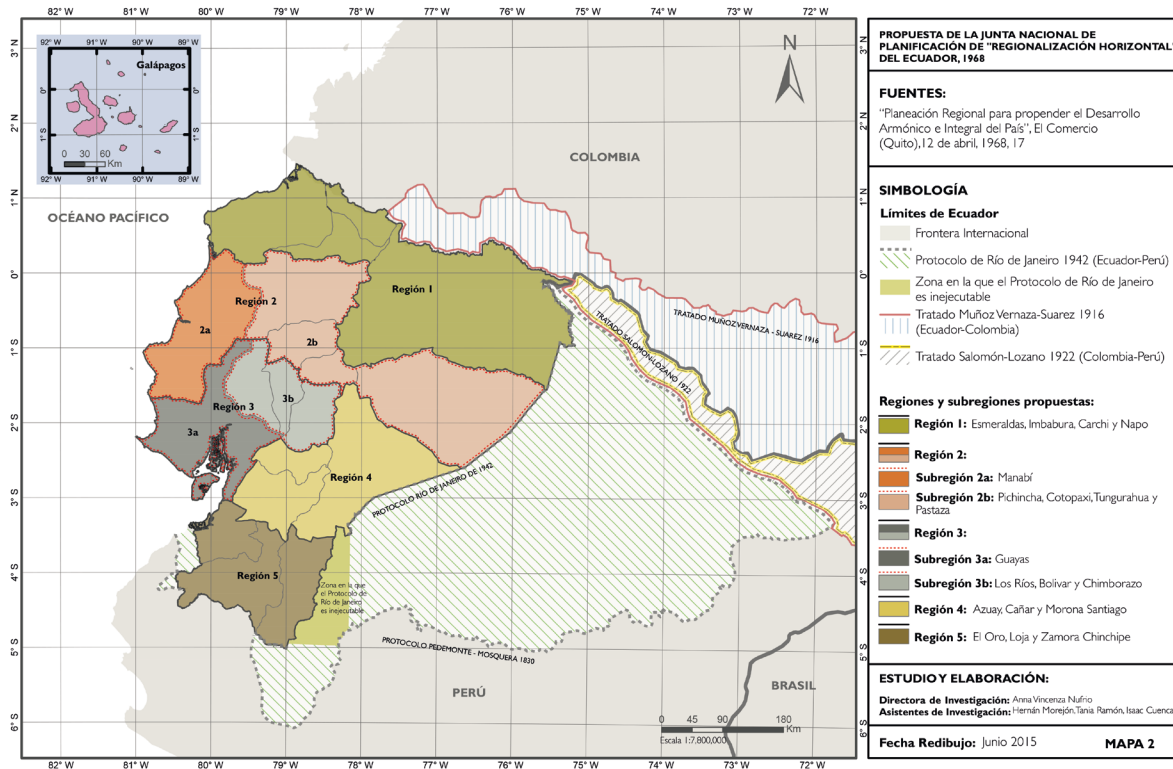
zonas (Mapa 2), clasificadas en 5 grupos básicos por sus problemas específicos, dividiendo ulteriormente algunas de ellas en espacios subregionales. El modelo de regionalización propuesto se basaba en la conformación de 5 regiones de "planeamiento", y la propuesta de regionalización era del tipo "Regional Horizontal".

Como criterios básicos para la determinación de las 5 regiones de "planeamiento" se consideraron, como fundamentales, los siguientes aspectos:

- Promover la integración física, económica y social de las tres regiones naturales del país (Costa, Sierra y Oriente) con el fin de mejorar la utilización de los recursos reales y potenciales, y debilitar los criterios "regionalistas", de

Mapa 2

Propuesta de la Junta Nacional de Planificación de "Regionalización Horizontal" del Ecuador, 1968



Fuente: Planeación Regional para propender el Desarrollo Armónico e Integral del País", El Comercio (Quito), 12 de abril, 1968, 17.
Elaboración: ©Anna Vincenza Nufrio, Hernán Morejón, Tania Ramón, Isaac Cuenca

- impedimento para el desarrollo armónico del país.
 - Formar “unidades de planeamiento” que reunieran mejores condiciones para la programación y utilización de los recursos, mediante la agrupación de varias provincias, para la óptima utilización de algunos recursos interprovinciales.
 - Mantener la unidad de las provincias que integran una región respetando la organización administrativa existente.
 - Determinar con la mayor precisión posible el marco geográfico, entendido como el espacio físico, en el que se desarrollarían los programas de desarrollo.
 - Corregir los peligros de la centralización económico-administrativa.
 - Reducir las desigualdades a nivel provincial, descentralizando acciones, pero centralizando políticas y decisiones de carácter nacional.
 - Democratizar el proceso de planificación potenciando los contactos con los organismos provinciales, los grupos locales y políticos.
- Con este nuevo enfoque, los objetivos a alcanzar consistían en:

Tabla 3
Número de habitantes por Región

Regiones	Provincias	Hab. / Provincia	Hab. / Región
Región 1	Esmeraldas	159 100	507 500
	Carchi	112 500	
	Imbarura	202 300	
	Napo	33 600	
Región 2 (incluye 2 subregiones)	A) Manabí	751 500	2 003 600
	B) Pichincha	761 100	
	Cotopaxi	225 000	
	Tungurahua	247 000	
	Pastaza	19 000	
Región 3 (incluye 2 subregiones)	A) Guayas	1 256 100	2 037 300
	B) Los Ríos	319 100	
	Bolívar	166 600	
	Chimborazo	345 500	
Región 4	Azuay	306 700	471 400
	Cañar	129 400	
	Morona Santiago	35 300	
Región 5	El Oro	212 000	576 800
	Loja	348 900	
	Zamora Chinchipe	15 900	

Fuente: "Planeación Regional para propender el Desarrollo Armónico e Integral del País", *El Comercio (Quito)*, 12 de abril, 1968, 17.
Elaboración: ©Anna Vincenza Nufrio

– Lograr una mayor eficacia operativa y administrativa en la ejecución de los planes, junto con el fomento del desarrollo armónico e integral de la economía nacional, con el fin de mejorar el nivel de bienestar de todos los habitantes del país.

El enfoque adoptado obligaba a introducir en la planificación del desarrollo la "variable espacial", constituyendo esta un aporte positivo para abordar los problemas que, por ejemplo, afectaban a una determinada comunidad o área regional específica.

La conformación de las 5 regiones se basaba en el equilibrio entre el tamaño de la población residente en cada una de las regiones y el territorio delimitado, razón para la cual, en el caso de las regiones 2 y 3 se consideró oportuno realizar una ulterior división en dos subregiones (Tabla 2)²³ por su alta densidad de población.

23 Las cifras de población indicadas en la tabla correspondían a la proyección hecha para el año 1968, en base al crecimiento observado en el período intercensal. El anterior Censo de Población y Vivienda se había realizado en 1962.

Para lograr los mencionados objetivos de planeamiento, junto con la coordinación y la ejecución de programas de desarrollo a escala local, era necesario fortalecer las competencias de los Organismos de Desarrollo Regional; coordinar de la mejor manera acciones conjuntas entre los distintos niveles de Gobierno (del nacional al local), logrando una mayor participación de dichas entidades en la promoción, programación y ejecución de programas de desarrollo y planificación regional en sus propias jurisdicciones.

2. El CREA y las actividades de fomento del Desarrollo Regional de las provincias del Azuay Cañar y Morona Santiago, 1958-1979.

A través de la coordinación de acciones entre el Gobierno Nacional y los Organismos de Desarrollo Regional los Planes Nacionales de Desarrollo comienzan a “regionalizarse”, encontrando en las provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago, un terreno fértil para la promoción de estudios y la realización de proyectos pioneros para el país.

El Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago inicia oficialmente sus actividades en abril de 1959. Como entidad adscrita al Ministerio de Agricultura y Ganadería tenía, entre sus funciones específicas, impulsar el desarrollo regional a través de 3 objetivos prioritarios:

- 1) El estudio, planificación y ejecución de los programas regionales tendientes al desarrollo económico del Azuay, Cañar y Morona Santiago.
- 2) La conservación del suelo, la reforestación, utilización de fuentes de agua para riego, el fomento agropecuario y la colonización.
- 3) La promoción de nuevas industrias, la regulación y conducción de las ya existentes.

El espacio geográfico de su jurisdicción, localizado en el centro-sur del país, tenía como límites administrativos, por el Norte, las provincias de Chimborazo y Pastaza; por el Sur, Loja, el Oro y Zamora Chinchipe; por el Este, Pastaza y el límite con el Perú; y, al Oeste, Guayas y El Oro (Mapa 3).

Durante más de 10 años de actividad, y hasta principios de los años setenta, el CREA había fomentado no solo el desarrollo técnico en la región, sino también el desarrollo humano. Había logrado, como recordaba el economista Germánico Salgado, ser un “centro de promoción incansable” de desarrollo regional con capacidad para ejercer una presión constante sobre el Gobierno y los Organismos Públicos, con el fin de inducirles a atender las necesidades de la Región.

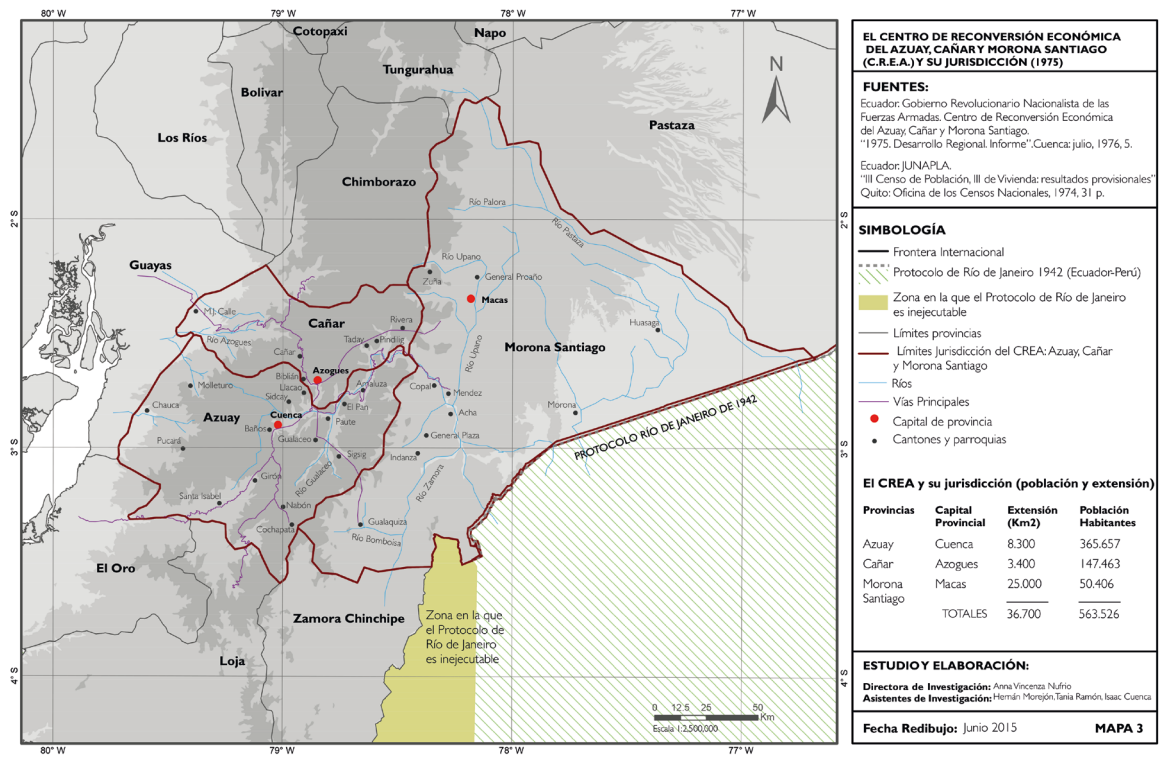
En enero de 1971, el Sr. Emmanuel Martínez Palacios, primer Administrador General del CREA, perpetuando la labor iniciada por la Junta Nacional de promoción de estudios sobre la situación económica y social de las provincias Azuayas, entrega a la misma Junta, y a todos los organismos nacionales y locales, incluyendo a la prensa, el estudio denominado “Planteamientos para un Plan Cuatrienal de Desarrollo en las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago”.²⁴

El estudio destacaba el ahondamiento del desequilibrio en el desarrollo espacial del Ecuador demostrando, numéricamente y de forma documentada, que las tres provincias carecían de los servicios más elementales para satisfacer las mínimas necesidades de la población y se proponía, como meta, alcanzar la:

²⁴ Emmanuel Martínez Palacios, “Planteamientos para un Plan Cuatrienal de Desarrollo en las Provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago”, informe al BID, (Cuenca: enero de 1971), 3.

Mapa 3

El Centro de reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago y su Jurisdicción



Fuente: Ecuador: Gobierno Revolucionario Nacionalista de las Fuerzas Armadas. Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago. "1975. Desarrollo Regional. Informe". Cuenca: julio de 1976, 5; Ecuador. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. "III Censo de Población, III de Vivienda: resultados provisionales". Quito: Oficina de los Censos Nacionales, 1974, 31 p.
Elaboración: ©Anna Vincenza Nufrio, Hernán Morejón, Tania Ramón, Isaac Cuenca

“promoción, aceleración, intensificación del proceso de desarrollo de la región sur-oriental intermedia del país... con el objeto de obtener un crecimiento armónico de la misma, en relación con el resto del país, compensando los desequilibrios provocados ya por la concentración de poderosas actividades económicas y administrativas en las ciudades de Quito y Guayaquil.”²⁵

El estudio contenía los planteamientos para la firma de un Convenio de Asistencia Técnica y de préstamos reembolsables a realizarse con el Banco Interamericano de Desarrollo; un resumen de las labores realizadas por el CREA en los distintos sectores; algunas propuestas de proyectos de Desarrollo Integral de la Región, en particular de la Cuenca del Río Paute; los programas de Desarrollo de la Comunidad y el fomento de la Colonización Cooperativista en el Oriente ecuatoriano.

Siguiendo los lineamientos planteados en el Plan General de Desarrollo Económico y Social

25 Emmanuel Martínez Palacios, "Planteamientos para un Plan...", 3.

(1964-1973), Martínez Palacios proponía la adopción de un modelo de desarrollo económico “armónico” e “integral”.

“Armónico”, porque el fortalecimiento del conjunto dependía de que las partes tuviesen el mismo destino.

“Integral” en el sentido de favorecer a todas las regiones del país y a todos los sectores de la población, así como promover todo tipo de actividad y no solamente las económicas, o a una de ellas como la industrial. Era necesario desarrollar la producción agropecuaria, fortalecer la educación en todos los niveles y afianzar los servicios de asistencia y la seguridad social.

El Administrador General del CREA presentaba a la Junta Nacional, en 1971, el documento definitivo de un trabajo iniciado diez años antes.

De hecho, el 23 febrero de 1962, el Administrador del CREA había enviado un oficio²⁶ con el que sometía a consideración y discusión, de los Miembros de Vigilancia del CREA²⁷, el informe “Lineamientos generales para un Plan de Desarrollo Integral del Azuay, Cañar y Morona Santiago”²⁸, con el objetivo de impulsar la preparación de un Plan de Desarrollo Integral de las provincias que estaban bajo la jurisdicción del CREA.

Frente a los limitados recursos disponibles, y en la imposibilidad de conseguir más aporte gubernamental, las oportunidades que brindaban los Programas de Ayuda de la Cooperación Internacional fueron vistos por Martínez como una posibilidad de acceso a una sustantiva ayuda financiera y a una experta asesoría técnica. En la introducción de su estudio señalaba que en distintos países estaba creciendo el interés por promover Programas de Desarrollo Integral de largo alcance. Que era importante adherirse al Programa “Alianza para el Progreso”²⁹ porque este ofrecía “oportunidades nunca pensadas para poder ejecutar dichos planes”³⁰. Que el Centro de Reconversión, que venía desplegando

una actividad muy importante para el mejoramiento de las condiciones económicas de la región, “debía aprovechar los medios que Estados Unidos pone en manos de aquellos países que quieren conseguir el progreso, demostrando esfuerzo propio”.³¹

También informaba que, en calidad de Administrador del CREA, previa orientación del Sr. Enrique Arízaga Toral, Ministro de Fomento y Presidente del Centro de Reconversión Económica, había procurado establecer contactos con los Funcionarios de diversos Organismos Internacionales relacionados con el Programa “Alianza para el Progreso”, encontrando en ellos un interés en ayudar y cooperar, para la ejecución de un Plan de interés regional.

Recordaba Martínez que la economía territorial del Ecuador no era homogénea y que Azuay, Ca-

26 Emmanuel Martínez Palacios, “Lineamientos generales para un Plan de Desarrollo Integral del Azuay, Cañar y Morona Santiago”, Informe (Cuenca: 27 de febrero, 1962), 2 p.

27 La segunda Junta de Vigilancia del CREA, formada en 1961, estaba compuesta por Presidente, Vicepresidente, y 9 vocales.

28 Emmanuel Martínez Palacios, “Lineamientos generales para un Plan...”, 62 p.

29 Del 5 al 17 de agosto de 1961 el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), se reunió en la Conferencia de Punta del Este (Uruguay). En dicha reunión, participaron delegados de todos los países miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), incluida Cuba (representada por Ernesto Che Guevara), se aprobó la creación de la “Alianza para el Progreso” (ALPRO). En el texto oficial de su Constitución se estableció como objetivo general el “mejorar la vida de todos los habitantes del continente”. Para ello se proclamaron varias medidas de carácter social (educación, sanidad, vivienda...), político (defendiendo la formación de sistemas democráticos, según el principio de autodeterminación de los pueblos) y económico (limitación de la inflación, mejora de la balanza de pagos, siempre bajo la iniciativa privada).

30 Emmanuel Martínez Palacios, “Lineamientos generales para un Plan...”, 1.

31 Emmanuel Martínez Palacios, “Lineamientos generales para un Plan...”, 1.

ñar y Morona Santiago representaban un sector deprimido del territorio ecuatoriano, razones por las cuales esta región debía merecer un trato especial por parte del Estado. Sugería, además, realizar un trabajo mancomunado entre todos los organismos regionales presentes en el territorio con el fin de eliminar “los afanes demagógicos de dirigentes o grupos”³² y que, más allá de estas virtudes y buenos propósitos de los actores locales, era necesario tender “un puente integrado por la técnica y los recursos económicos”,³³ y que este puente sería “construido por el noble pueblo norteamericano, Arquitecto mundial de la justicia y elevados principios y realizaciones de la democracia”.³⁴

Martínez apelaba, con énfasis, a las promesas del Presidente Kennedy destacando que:

“ha prometido cooperar con los países que tengan buena disposición para trabajar por el bien del conjunto, de idear, planificar, aunando esfuerzos y con la mira hacia nuevos horizontes. Quiere el Presidente, que los países,

desde América, lleguen a reformas de sistemas agrarios, organización de mercados, creación de fábricas, diversificación de la producción agrícola, construcción de carreteras, hospitales y sistemas de agua, a fin de lograr que todos los ciudadanos, obreros, campesinos, empleados y profesionales, compartan por igual el adelanto de las Américas.”³⁵

Su anhelo por conseguir la ayuda de Estados Unidos significaba, no solo abrazar el credo de que en América del Sur existían las capacidades físicas suficientes para afrontar y resolver los problemas, sino también que las inversiones de la Cooperación Internacional perseguían el acoplamiento de los Planes Nacionales a los Planes Regionales y que este imperativo tenía una solución: ser impulsado desde abajo, desde las propias regiones.

El objetivo de la propuesta era doble: proporcionar datos de interés para las entidades de desarrollo regional activas en la región austral; y, promover, estudiar y llevar a la práctica el primer Programa Integral de Desarrollo Económico Regional del Ecuador. Un Programa entendido cómo una especie de “Plan Piloto” o “Plan Experimental” necesario para definir pautas para las programaciones nacionales.

Este primer estudio, de 1962, se fundamentaba en el cuerpo coordinado de sugerencias planteadas con anterioridad, en 1959, por una Comisión Asesora para el fomento de una Política de Desarrollo de las Provincias Azuayas, integrada por expertos y técnicos de alto nivel³⁶, y que, por invitación del Presidente del Centro de Reconversión, el Sr. Enrique Arízaga Toral, había realizado un análisis integral de los aspectos y factores más pronunciados de la estructura económica de la región.

Siendo la finalidad principal de dicha invitación obtener una asesoría a través de informes técnicos, útiles para orientar las acciones del CREA a escala regional, la Comisión Asesora, en noviembre de 1959, entregó al CREA el documento

32 Emmanuel Martínez Palacios, “Lineamientos generales para un Plan...”, s. p.

33 Emmanuel Martínez Palacios, “Lineamientos generales para un Plan...”, s. p.

34 Emmanuel Martínez Palacios, “Lineamientos generales para un Plan...”, s. p.

35 Emmanuel Martínez Palacios, “Lineamientos generales para un Plan...”, s. p.

36 La Comisión asesora era parte integrante de la Junta Nacional de Planificación y estaba integrada por 9 expertos: Leopoldo N. Chávez, Presidente de la Comisión Nacional de Trigo; Ing. José C. Cárdenas, Director del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco Central del Ecuador; Dr. Germánico Salgado, Director Técnico de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica; Dr. Gonzalo Rubio Orbe, Jefe de la Sección Bienestar de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica; Dr. Emilio Conforti, Experto en Colonización de la Oficina Internacional del Trabajo, OIT; Dr. Franco Rotondi, Economista Agrícola de la FAO.; Dr. Jesús González, Economista Agrícola de la CEPAL; Dr. Hans Linnemann, Economista de Naciones Unidas en la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica; Ing. Hernán Orellana, Director Técnico de la Comisión Nacional del Trigo.

titulado “Informe: Sugestiones para una Política de Desarrollo Económico”³⁷.

Los expertos de la Comisión sugerían:

“analizar la estructura económico-social de... esas tres provincias y estructurar un cuerpo de medidas conducentes a elevar su nivel de producción en plazo breve y con miras a sentar las bases para la ejecución de un futuro plan definitivo promisor, compatible con las aspiraciones de la zona, en estrecho enlace con la programación económica nacional.”³⁸

El programa preliminar de acción debía ser de carácter urgente e inmediato y tener un enfoque espacial a la hora de orientar las investigaciones agroeconómicas, con el fin “de poder llegar, lo más pronto posible, a una zonificación agroecológica de la región austral”.³⁹

Se sugería tomar en cuenta, en la división en zonas de la región, el clima, los suelos, la vialidad, los mercados, la tenencia de la tierra, la presión demográfica, el nivel de vida de los habitantes, entre otros, con el fin de llegar “a la individualización de zonas, que podrían llamarse agroecológico-sociales, caracterizadas por bien determinados y típicos aspectos del ambiente natural, económico y social”.⁴⁰

Las orientaciones de la Comisión de expertos, respecto a “cómo planificar el desarrollo”, ocurrían en el contexto de un país, como el Ecuador, que aún no tenía un Plan Nacional de Desarrollo formulado y aprobado. Por ello, se enfatizaba sobre el hecho de que “en la planificación del desarrollo económico de una región es necesario que ella forme parte del país; esto significa que su desarrollo debe estar en armonía con el fomento del resto de él”.⁴¹

El CREA, teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión, logró avanzar considerablemente, hasta 1971, orientando la solución de problemas relacionados con la agricultura y el fomento de cambios en la tradición artesanal

local a través de la promoción de capacitaciones y gracias a la colaboración de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). No obstante, existía una carencia técnica a la hora de poner en marcha los programas en curso e iniciar nuevos programas junto con la falta de medios suficientes para la realización de los propósitos planeados. Con estos antecedentes, las bases para la formulación de un Plan Regional Integral de las Provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago quedaban delineadas en 1971 a través de la definición de etapas, inmediatas y mediatas, de ejecución de proyectos; la puesta en ejecución de obras cuyos estudios estaban completados; la especificación de proyectos de alta prioridad; la coordinación de proyectos en colaboración con otros organismos; y las tareas de programación, financiamiento y ejecución de los proyectos en general.

3. La introducción del “enfoque espacial” en la Planificación Regional del Desarrollo, 1974-1978.

En febrero de 1972 el Gobierno Militar asume el poder, coincidiendo el inicio de su gestión con el “boom petrolero” y con una mejora notable en

37 Ecuador. Comisión Asesora del Centro de Reversión Económica de las Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago, “Informe: Sugestiones para una Política de Desarrollo Económico” (Quito: Secretaría de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, 1959), 154 p.

38 Ecuador. Comisión Asesora del Centro de Reversión Económica de las Provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago, “Informe: Sugestiones para...”, III.

39 En Ecuador. Comisión Asesora del Centro de Reversión económica de las Provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago, “Informe: Sugestiones para...”, 56.

40 En Ecuador. Comisión Asesora del Centro de Reversión económica de las Provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago, “Informe: Sugestiones para...”, 56.

41 En Ecuador. Comisión Asesora del Centro de Reversión económica de las Provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago, “Informe: Sugestiones para...”, 121.

el presupuesto del Estado. Favorecida por esta situación, la Junta Nacional de Planificación asume el papel de coordinadora de la elaboración de los presupuestos nacionales y provinciales; se ocupa de la ejecución de los planes y asesorará a la empresa privada para identificar proyectos y orientar inversiones.

Gracias a los generosos presupuestos del Gobierno se ultiman los documentos “Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Revolucionario y Nacionalista del Ecuador”⁴² y la propuesta del “Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977”.⁴³

De acuerdo a los enunciados del Plan Integral se impulsa la Planificación con “enfoque regional”, a manera de puente, entre la planificación nacional, en su contexto macroeconómico sectorial, y las necesidades y potencialidades locales para lograr un desarrollo armónico de la economía nacional mediante la eliminación de los llamados desequilibrios regionales.

A soporte de este nuevo enfoque la División de Estudios Regionales de la Junta realiza diversos estudios e investigaciones encaminados al establecimiento de un conjunto coherente de medidas de política económica, diseñadas con alcance nacional, pero que encaran la solución de problemas de desarrollo desde la perspectiva del uso

económico del territorio o, dicho en otras palabras, que buscan tener una específica gravitación en los niveles regionales a establecerse.

Para determinar las problemáticas regionales era necesario: realizar un diagnóstico regional-nacional; hacer un análisis crítico e interpretativo de las distintas situaciones socioeconómicas; conocer la evolución pasada y las proyecciones según tendencias. Igualmente, era necesario definir un conjunto coherente de objetivos económicos sub-nacionales; esbozar una estrategia regional-nacional como guía para las grandes líneas de acción a seguir; y, establecer pautas y directivas para localizar proyectos de inversión de carácter estratégico, necesarios para la asignación de recursos públicos con criterio regional.

“Localizar proyectos” significaba definir una estrategia espacial del desarrollo, aunque las dificultades en aplicar una metodología para el estudio sobre la estructura espacial del desarrollo ecuatoriano, representaba, para la Junta Nacional, un obstáculo importante:

“la falta de información estadística lo más actualizada posible; la carencia de cierta información útil en ciertas fases de los diagnósticos (falta de información censal a nivel cantonal); las definiciones de unidades territoriales que debían presentar suficiente homogeneidad y al mismo tiempo ser, en número, suficientemente representativas de las distintas realidades espaciales existentes, seguían siendo una dificultad notable.”⁴⁴

La Junta Nacional trabajó en torno a estas inquietudes durante algunos años hasta publicar, en 1976, el Atlas “Planificación Regional: Estructura del Espacio Ecuatoriano”.⁴⁵ Un documento en el que se incorporaba, por primera vez, la “variable espacial” a las políticas de desarrollo regional, como un elemento de análisis complementario de las variables, económicas y sociales. El estudio tenía el objetivo de conocer la estructura espacial del país, junto con las incidencias de ella en el proceso general del desarrollo.

⁴² Ecuador. Presidencia de la República. Gobierno Revolucionario Nacionalista de las Fuerzas Armadas, “Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Revolucionario y Nacionalista del Ecuador - Lineamientos Generales” (Quito: 1972), 67 p.

⁴³ Ecuador. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, “Plan Integral de Transformación y Desarrollo”, resumen general (Quito: 29 de diciembre de 1972), 419 p.

⁴⁴ Renán Oquendo G., “Consideraciones generales sobre la Planificación Regional”, SIAP: *Revistas Interamericana de Planificación*, Vol. IX, 36 (Bogotá: diciembre de 1975): 82-83.

⁴⁵ Ecuador. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, División de Estudios Regionales, *Planificación Regional: Estructura del Espacio Ecuatoriano*, (Guayaquil: A. G. Senefelder, 1977), 185 p.

El enfoque espacial adoptado tenía como fundamento básico: sintetizar un amplio conjunto de variables relativas a los procesos de ocupación territorial; organización y desarrollo del espacio socioeconómico; apropiación y aprovechamiento de los respectivos recursos naturales, humanos, económicos y políticos.

Una parte del material publicado en el estudio, mapas y métodos de análisis, se fundamentaba sobre unas notas técnicas dirigidas al grupo de trabajo de la Junta Nacional de Planificación del Ecuador, redactadas durante las misiones de asesoría realizadas en 1974 en el país por Henri Meót, Asesor Regional de la CEPAL en Planificación Regional.

Las notas, redactadas bajo los títulos de “El Concepto de Región”. Documentos Complementarios⁴⁶ y “Diagnóstico Espacial del Ecuador: Método de diseño de las zonas de polarización de los centros poblados”,⁴⁷ habían sido preparadas por Meót, entre abril y julio de 1975 en ocasión del “Curso de Planificación Regional del Desarrollo”, dictado en Santiago de Chile y organizado bajo auspicio del ILPES, la CEPAL y el PNUD. Se referían a distintos temas concernientes a la elaboración del diagnóstico espacial del país y planteaban una estrategia espacial del desarrollo como etapa clave del proceso de planificación.

Para Henri Meót el “diagnostico espacial” de un universo socio-económico determinado es el “estudio crítico e interpretativo de todo el espacio, de las características, tendencias y posibilidades de los sistemas de distribución subnacional de los recursos, procesos y beneficios del desarrollo”.⁴⁸

Para el diagnostico espacial del país era necesario conocer las zonas polarizadas de los principales centros poblados, y con esto, poder orientar el estudio de las interrelaciones estructurales existentes entre los centros y sus propias zonas de influencia. Estas últimas permitirían conocer el sistema de ciudades vigentes y el consi-

guiente “funcionamiento” del espacio. Con esto se podría localizar un conjunto de unidades socioeconómicas y territoriales con características, procesos y problemas específicos, que generalmente no son perceptibles o relevantes en la perspectiva nacional.

Paralelamente, se analizarían las distintas interrelaciones existentes entre estas estructuras obteniendo, en síntesis, la visión dinámica del espacio o funcionamiento espacial.

El estudio de la dinámica espacial, a través de las distintas interrelaciones intrazonales e interzonales, y la aplicación de un modelo gravitacional permitiría diseñar las denominadas zonas de polarización de los principales centros poblados del país. La síntesis resultante de las correlaciones existentes entre las estructuras espaciales de constitución (zonas homogéneas) y el análisis dinámico de interrelaciones (zonas polarizadas) consentiría conocer la estructuración del espacio nacional.

Los resultados del estudio en mención, junto con otros estudios paralelos, capacitaron a la Junta en el diseño de un nuevo sistema de regiones de desarrollo a fin de formular, seguidamente, estrategias y políticas para su ulterior planificación.

En el Atlas⁴⁹ publicado por la Junta se recogen las notas metodológicas de Meót y se reprodu-

46 Henri J. A. Meót, “El Concepto de Región. Documentos Complementarios” (Santiago de Chile: CEPAL, abril de 1975), 130 p.

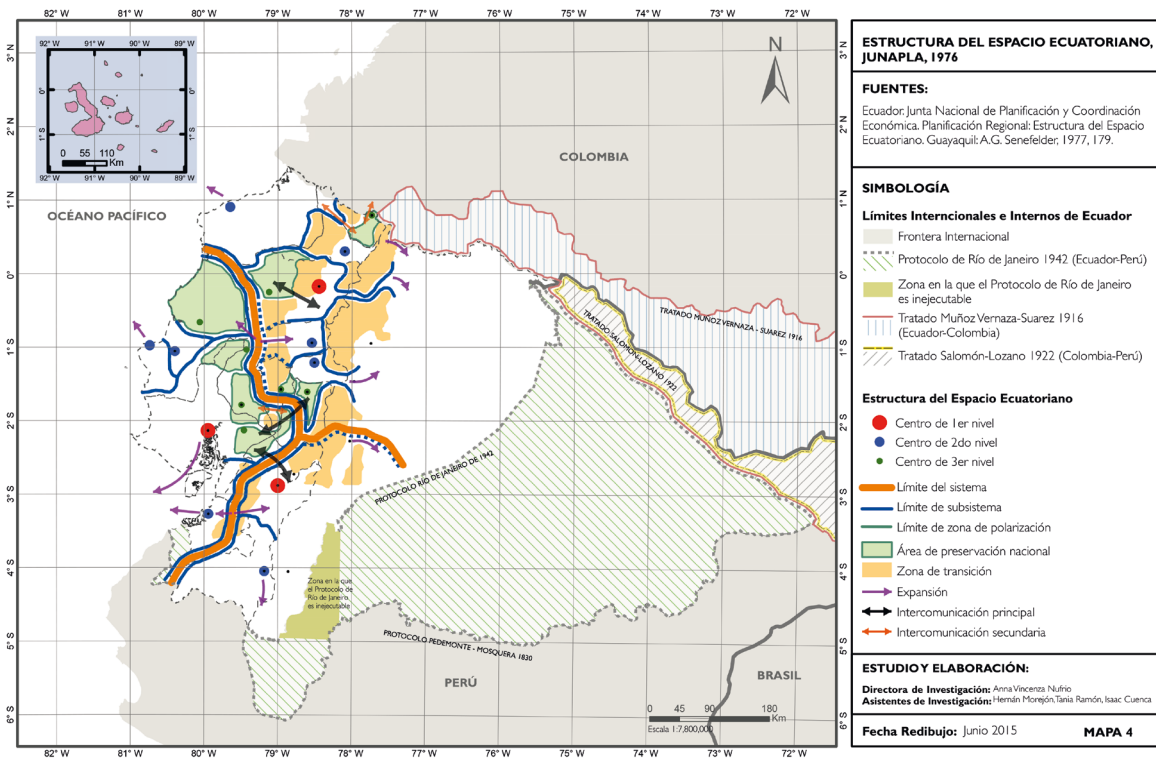
47 Henri J. A. Meót, “Diagnostico Espacial del Ecuador: Método de diseño de las zonas de polarización de los centros poblados”, nota técnica (Santiago de Chile: CEPAL, julio de 1975) 32 p.

48 Henri J. A. Meót, “El Concepto de Región...”, 1.

49 Ecuador. Junta Nacional de *Planificación y Coordinación Económica. Planificación Regional: Estructura...*, 185.

Mapa 4

Estructura del Espacio Ecuatoriano, Junapla 1976



Fuente: Ecuador. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. Planificación Regional: Estructura del Espacio Ecuatoriano. Guayaquil: A. G. Senefelder, 1977, 179.
Elaboración: ©Anna Vincenza Nufrio, Hernán Morejón, Tania Ramón, Isaac Cuenca

cen aquellos mapas de estudio⁵⁰ que identifican el funcionamiento del “sistema de regiones”⁵¹ o “unidades geoeconómicas subnacionales” y que evidencian como el territorio ecuatoriano está organizado en tres áreas principales que tienen

en Quito, Guayaquil y Cuenca los centros⁵² urbanos más significativos (Mapa 4).

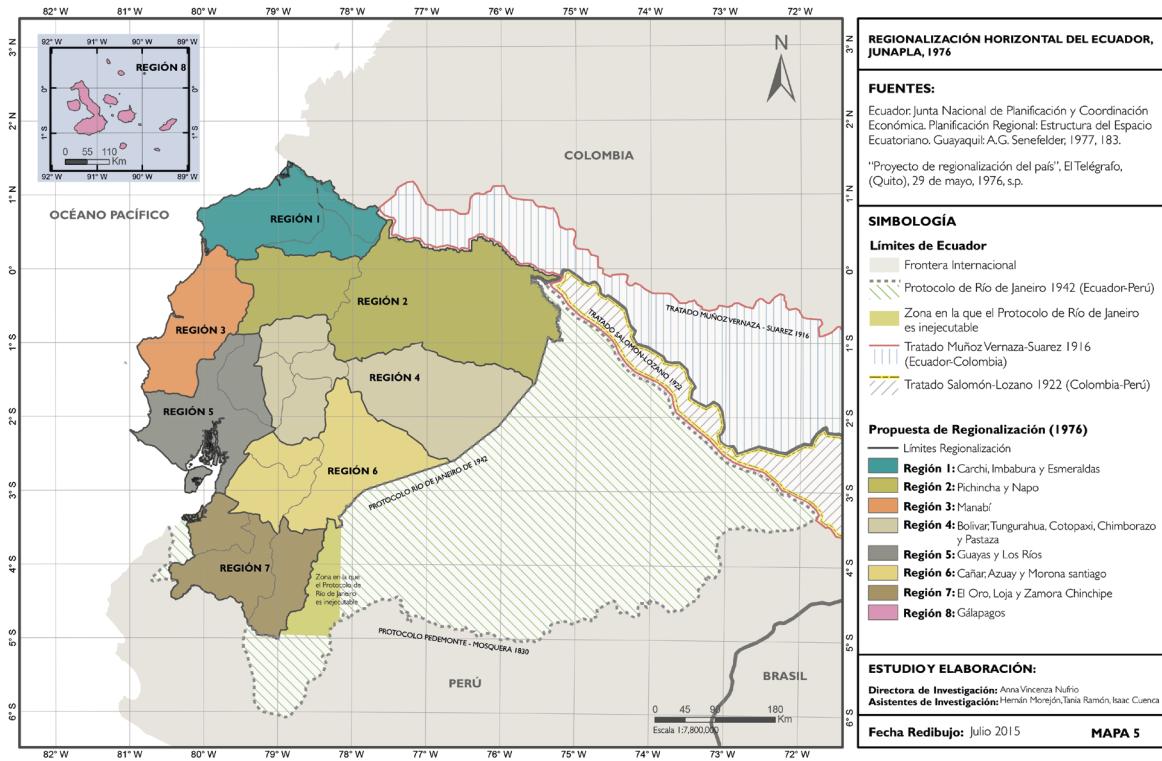
Se identifican así las zonas homogéneas para cada uno de esos aspectos, cuya integración determinará la síntesis total del territorio nacional “Zonas Homogéneas de Constitución del Espacio Ecuatoriano”.

Resultado de esta síntesis es la segunda propuesta de regionalización de la Junta, basada en la división del territorio en 8 regiones (Mapa 5) que, desde el punto de vista de la estructura espacial del desarrollo económico y social del país, se organizarían en torno a “varios sistemas regionales” cada uno caracterizado por un grado de especialización económica. El principio

50 En los capítulos: “Zonas homogéneas y constitución del espacio”, p.155; “Zonas polarizadas y áreas de influencia”, p.159-79.
51 Configuración territorial resultante de las actividades económicas y sociales directamente vinculadas al medio físico.
52 Cada centro tiene sus respectivos subsistemas y zonas polarizadas y existe un sistema de intercomunicación principal y secundario entre la Costa, la Sierra y en las zonas fronterizas.

Mapa 5

Propuesta de Regionalización Horizontal del Ecuador, Junapla 1976



Fuente: Ecuador, Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. Planificación Regional: Estructura del Espacio Ecuatoriano. Guayaquil: A. G. Senefelder, 1977, 183.
"Proyecto de regionalización del país"; El Telégrafo, (Quito), 29 de mayo, 1976, s. p.
Elaboración: ©Anna Vincenza Nufrio, Hernán Morejón, Tania Ramón, Isaac Cuenca

de horizontalidad rige nuevamente la propuesta que se fundamentará en la integración de mínimo dos o tres regiones.

Esta segunda propuesta no estuvo exenta de críticas y desacuerdos. El Dr. Jorge W. Villacrés Moscoso afirmaba, por ejemplo, en un breve artículo, publicado en el diario *El Universo* el 30 de mayo de 1976, que:

“aunque la nueva concepción de la planificación ‘a base de regionalización’ era aceptable, no lo era la división del territorio para algunas de las regiones. Si bien las regiones 6, 7 y 8 se ajustaban a una realidad geográfica específica; esto no funcionaba para las otras

regiones donde, para su división habían primado criterios de carácter político, y menos los geográficos y económico... a las provincias del Guayas y Los Ríos, se las asigna la región 5, ignorando una realidad geográfica como es la cuenca del Guayas...cuya área es de 34000 km², la mayor de la costa occidental de la América del Sur, excluyendo de ella a la provincia de Manabí que tiene un porcentaje de 23%, a la de Bolívar con 9% en dicha cuenca, y otras provincias; en cambio se ha operado un injerto especial de las provincias de Pichincha con la de Napo (probablemente por la actual riqueza petrolera) y se desconoce que la provincia de Esmeraldas comprende una unidad geográfica con la de Pichincha, si se tiene en cuenta que el río Guayabamba, que riega la hoya de Qui-

to, luego que sale de ella va a desembocar en el Pacífico, con el nombre de Esmeraldas en las costas de esa provincia.”⁵³

Evidentemente, hablar de planificación del desarrollo a escala regional no significaba simplemente reorganizar al país con una nueva división espacial, sino que era necesario entender con mayor profundidad cuál era la estructuración del espacio físico a nivel nacional y cómo el desarrollo tenía que acontecer en él. Por ello, estudiar con mayor precisión las interrelaciones geográficas y sociales existentes en cada zona, enriqueciendo la lectura a través del estudio de flujos de bienes, servicios y personas, iba a ser la segunda etapa de un trabajo que se verá claramente reflejado en las propuestas de Planificación que, desde el CREA, se formularon a finales de los setentas.

4. Génesis del Primer Plan Integral de Desarrollo Regional de las Provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago 1978-1982.

El CREA fue uno de los Organismos de Desarrollo Regional que, de acuerdo a los principios de la Filosofía y Plan de Acción⁵⁴, encauzó con premura acciones dirigidas a eliminar los desequilibrios económicos y sociales existentes en las provincias de su jurisdicción; integró las diversas áreas geográficas al espacio económico nacional y fortaleció el “nivel intermedio” de la planificación a través del enfoque regional, y de acuerdo al marco nacional y sectorial de la planificación económica y física.

El 24 de agosto de 1974, con el nombramiento del nuevo Administrador y Director Ejecutivo, el mayor José Gallardo Román, el CREA pasa a ser dirigido por representantes del Gobierno Revolucionario Nacionalista de las Fuerzas Armadas. Fue este un año de logros y éxitos en tema de Desarrollo Regional “expresado en obras como el Proyecto Paute, el Parque Industrial, el Instituto Panamericano de Artesanías y el Plan Quinquenal del Consejo Provincial y el Consejo Cantonal”.⁵⁵ También, se implementó el programa de Colonización del Valle del Upano, con el fin de satisfacer algunas necesidades inmediatas de la población.

El 5 de septiembre de 1975, teniendo como referencia los planteamientos establecidos en el Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977, la Junta Nacional y el CREA emprenden un proceso de planificación regional coordinado, registrado en el marco del Convenio de Asistencia Técnica de Naciones Unidas ECU/74/005, que tenía el objetivo de formular el Primer Plan de Desarrollo Regional Integral para las provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago.

La Junta de Planificación, conjuntamente con Naciones Unidas, se comprometía a prestar su apoyo técnico enviando periódicamente equipos de trabajo de acuerdo a las necesidades y al avance del Plan de Desarrollo, además de nombrar a un Coordinador que cumpliría las funciones de enlace permanente entre las dos instituciones. También, gestionaría ante Naciones Unidas el envío de un experto en Planificación Regional e Integral para que colaborara durante seis meses, y a tiempo completo, en la formulación del plan.

Entre las obligaciones conjuntas estaba formular un cronograma de trabajo y sobre todo la entrega del documento del Plan, para el mes de junio de 1976.

Al Departamento de Planificación del CREA se le atribuía la responsabilidad de constituirse

53 ¿El Plan de Regionalización está de acuerdo con la Geografía?, *El Universo* (Quito: 30 de mayo, 1976), 2.

54 El documento contenía capítulos referentes a la Planificación Regional, los mismos que reflejaban un afán por lograr la eliminación del desequilibrio existente en el crecimiento del país, no solo en términos económicos-sociales, sino también en relación a la utilización del espacio nacional.

55 “Conquista del Desarrollo Regional”, *El Tiempo* (Cuenca), 30, diciembre, 1974, s. p.

en la unidad básica de realización del proyecto y se establecía el compromiso y la colaboración de todas las instituciones regionales: gobernaciones, consejos provinciales, municipalidades, consejos cantonales, delegaciones de los ministerios y otras entidades como universidades, colegios profesionales, agrupaciones empresariales y clasistas, entre otros.

Mientras se completaba la elaboración del “Documento de Pre-Diagnóstico” de la realidad regional, el cargo de Director Ejecutivo del CREA quedaba vacante. El mayor José Gallardo Román renunció, en diciembre de 1975, para su reincorporación al servicio militar y ascenso.

El Pre-Diagnóstico se componía de 6 documentos: “Diagnóstico, Fijación de objetivos, Elaboración de una Estrategia de Desarrollo, Identificación de Programas y Proyectos, Implementación y establecimiento de Mecanismos de Control y Evaluación del Plan”.⁵⁶

El 4 de mayo de 1976 el mayor Francisco Moncayo Gallegos, remplazando al mayor José Gallardo Román, es nombrado Administrador General del CREA coincidiendo su llegada con la finalización y publicación del estudio “Plan de Desarrollo Regional Integral para las Provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago. Introducción”.⁵⁷

El documento consistía en el “Diagnóstico de Plan de Desarrollo Regional” en su versión para discusión y sugerencias, que se entregaba el 20 de agosto de 1976, en el Salón de la Ciudad, para su discusión pública. La elaboración del Plan constituía uno de los logros más significativos de las actividades promovidas por el CREA, por su significativo aporte en el diagnóstico de la realidad socio-económica de la región.

En el discurso de introducción a la presentación del documento, el mayor Moncayo enfatizó en la cuestión de los problemas económicos y sociales del país recordando que:

“en los países pobres se reproduce el angustioso fenómeno de regiones que han alcanzado un relativo desarrollo, frente a otras que se encuentran en franco estancamiento... Ecuador no constituye una excepción de los problemas enunciados... En su relativamente reducido espacio territorial se superponen los más variados niveles de bienestar.”⁵⁸

También explicó que problemas como los exacerbados regionalismos y localismos, habían fomentado peligrosos sentimientos disociadores en el Ecuador, dando como resultado un país desintegrado e inseguro. Frente a todo esto la respuesta tradicional del Estado había sido poco satisfactoria y los intentos de resolución habían sido, antes que previsivos, correctivos, despreciando cualquier tipo de intento planificador en nombre de la improvisación como norma de gobierno.

Planificar el Desarrollo y procurar un desplazamiento racional de la actividad económica hacia la Región Austral del Ecuador, extendiendo así el espacio económico e incorporando la población al proceso productivo, eran los objetivos prioritarios del Plan que se estaba preparando.

El Diagnóstico analizaba la situación regional en sus cinco aspectos más relevantes: recursos naturales; recursos humanos; recursos económicos; infraestructura y aspectos socio-políticos; definía una Guía Institucional del Sector

56 “CREA prepara plan de desarrollo regional para tres provincias”, *El Mercurio* (Cuenca), 3, diciembre, 1975, s. p.

57 Ecuador. Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago, “Plan de Desarrollo Regional Integral para las Provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago. “Introducción” (Cuenca: julio de 1976), 34 p.

58 Paco Moncayo Gallegos, “Presentación del Diagnóstico, del Plan de Desarrollo Regional. Versión para discusión y sugerencias”, en Ecuador. Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago, *Plan de Desarrollo Regional Integral para las Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago: Introducción*, (Cuenca: julio de 1976), l.

Público y enfatizaba en la atención que debía darse al tema de la colonización.

Durante el acto de presentación, el mayor Paco Moncayo destacó también sobre la importancia de la planificación para una adecuada asignación de recursos; más aún, de la planificación regional, mediante la cual era posible concretar “objetivos sociales, económicos y biológicos de interés particular para cada región”.⁵⁹

La regionalización propuesta era entendida, no como simple delegada de una parte del poder central a escala regional, sino sobre todo como una coordinación mancomunada de acciones entre instituciones y organismos de fomento de Desarrollo Regional.

El economista Oswaldo Washima Chávez, en estos momentos Director del Departamento de Planificación del CREA, dirigió los estudios del Plan Integral enfocándolos en torno a dos aspectos principales: el análisis de la estructura espacial-sectorial de la región, entendida como resultado del devenir histórico; y, la lectura de la coyuntura existente en 1976, analizada en términos dinámicos, como resultado de la estructura vigente, y a la luz de las circunstancias económicas (inflación, petróleo, inestabilidad política, etc.). En el trabajo de estudio y asesoría externa colaboraron Jaime Idrobo y Raúl Paredes como contraparte nacional, y René Saa-Vidal y Hernán Latorre como contraparte internacional.

Objetivo prioritario del Plan era elevar el nivel de ingresos de las capas sociales bajas, mediante una

reorientación del uso de la tierra en las provincias del Azuay y Cañar (integración de los minifundios), y fomentar un uso intensivo de la tierra en la provincia de Morona Santiago (colonización).

La necesidad de identificar los principales factores de atraso de una zona respecto a otra, así como la importancia de registrar los principales desequilibrios regionales, definiendo zonas económicas homogéneas de aporte al análisis de otros aspectos como los recursos humanos, naturales, infraestructurales, ambientales, eran las acciones a emprender para poder llegar a la definición de “regiones de planificación” coherentes con el esquema político administrativo provincial del país.

En el análisis de las consideraciones de carácter físico-espacial se indicaba que la región presenta una estructura espacial heterogénea y que está conformada por 6 zonas geo-económicas bien diferenciadas: Llanura Costanera, Declives externos de los Andes, Páramos, Valles Interandinos (declives internos, valles interandinos), Valles Orientales y Llanuras Orientales.

En enero de 1977 el CREA y la División de Estudios Regionales de la Junta Nacional, bajo el auspicio del Proyecto ECU/74/005 publican un nuevo estudio, como soporte al Diagnóstico del Plan Integral, titulado “Áreas Básicas de Planificación: Enfoque para un análisis desagregado. La experiencia en la Región del Azuay, Cañar y Morona Santiago, Ecuador”.⁶⁰

El tema de la “descentralización de las decisiones” adquiriría un sentido especial en el estudio realizado. En cuanto el análisis de la realidad local y la formulación de las propuestas de acción contenidas en el Plan Regional, solo podían ser operativas a través de una consecuente descentralización de las decisiones, radicando estas en los ámbitos geográficos y grupos sociales directamente afectados.

El Plan promovía una descentralización de las decisiones de los niveles regional y local sobre

⁵⁹ Ecuador. Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago, “Plan de Desarrollo Regional...”, V.

⁶⁰ Ecuador. Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago, Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, División de Estudios Regionales, Naciones Unidas Proyecto ECU/74/005, “Áreas Básicas de Planificación: Enfoque para un análisis desagregado. La experiencia en la Región del Azuay, Cañar y Morona-Santiago, Ecuador” (Quito: Oficina de Publicaciones, enero de 1977), 49 p.

la base de la implementación de mecanismos de participación de la población⁶¹ y de coordinación institucional en estos niveles.

A soporte del tema de la participación, en diciembre de 1976, la Junta publicaba el estudio “Bases para la implementación de un sistema de participación de la población en el proceso de Planificación Regional del Ecuador”.⁶²

El estudio era aclaratorio sobre cómo incorporar la participación de la población al proceso de planificación regional del Ecuador. O, mejor dicho, cómo “los diferentes sectores, especialmente los de base, intervienen del modo más directo posible en la toma de decisiones relativas a acciones que de alguna manera afectarán sus formas de vida, como individuos y/o del medio ambiente en que ellos habitan”.⁶³

Con el objeto de definir medios a través de los cuales poder lograr la participación de la población, y concretar las instancias y niveles a través de los cuales se generarían las acciones participativas, se decide delimitar áreas básicas mínimas en las cuales pueden establecerse acciones de carácter integral para la participación de la población, las mismas que serán denominadas: Áreas Básicas de Planificación (ABP).

Para su delimitación se utilizaron distintos documentos cartográficos (cuencas hidrográficas, uso actual de la tierra, red vial y áreas de influencia y la división política), cuya superposición permitió entrever una primera división del espacio regional de las provincias azuayas.

¿Qué son las Áreas Básicas de Planificación? Una “Área Básica de Planificación” (APB) es un espacio geográfico de carácter unitario en el que se encuentra asentado un grupo humano, cuyos individuos están ligados por relaciones de producción específicos que representan, a su vez, las estructuras económicas en el espacio como resultado del desarrollo histórico de la sociedad. “Estos elementos están localizados y se interrelacionan formando sistemas y subsistemas

productivos funcionales, estrechamente interdependientes, y que en su conjunto constituyen el sistema espacial regional y nacional”.⁶⁴ En consecuencia, la estructura espacial del desarrollo regional está concebida, como un conjunto de áreas básicas interactuantes entre sí y en las cuales las interacciones humanas, así como las relaciones de intercambio hacia otras áreas de la región, son fundamentales para su caracterización.

El mapa de las Áreas Básicas de Planificación (Mapa 6) era un instrumento analítico auxiliar que correspondía al nivel de mayor desagregación posible de un área, y que, en virtud de su ubicación, su población, por las características de los recursos existentes y por las actividades de producción e intercambio, constituía una unidad indivisible.

Con las Áreas Básicas de Planificación se define con claridad que el desarrollo de la región depende de la especificación de las prioridades de cada área. Que la tarea del desarrollo radica en “los propios grupos humanos afectados, provocando su interés y la movilización de los recursos locales disponibles, en conjunto con los recursos externos a ella y que allí se localizarán”.⁶⁵

61 El programa respectivo de “Organización para el Desarrollo” consideraba la creación de “Consejos de Desarrollo Local” constituidos por representantes de las fuerzas vivas de cada área y destinados a coordinar las acciones del Plan.

62 J. A. Rusque, “Ecuador. Bases para la implementación de un sistema de participación de la población en el proceso de Planificación Regional del Ecuador” (Quito: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica / Naciones Unidas Proyecto de Planificación Regional/Nacional ECU/74/005, diciembre de 1976), 60 p.

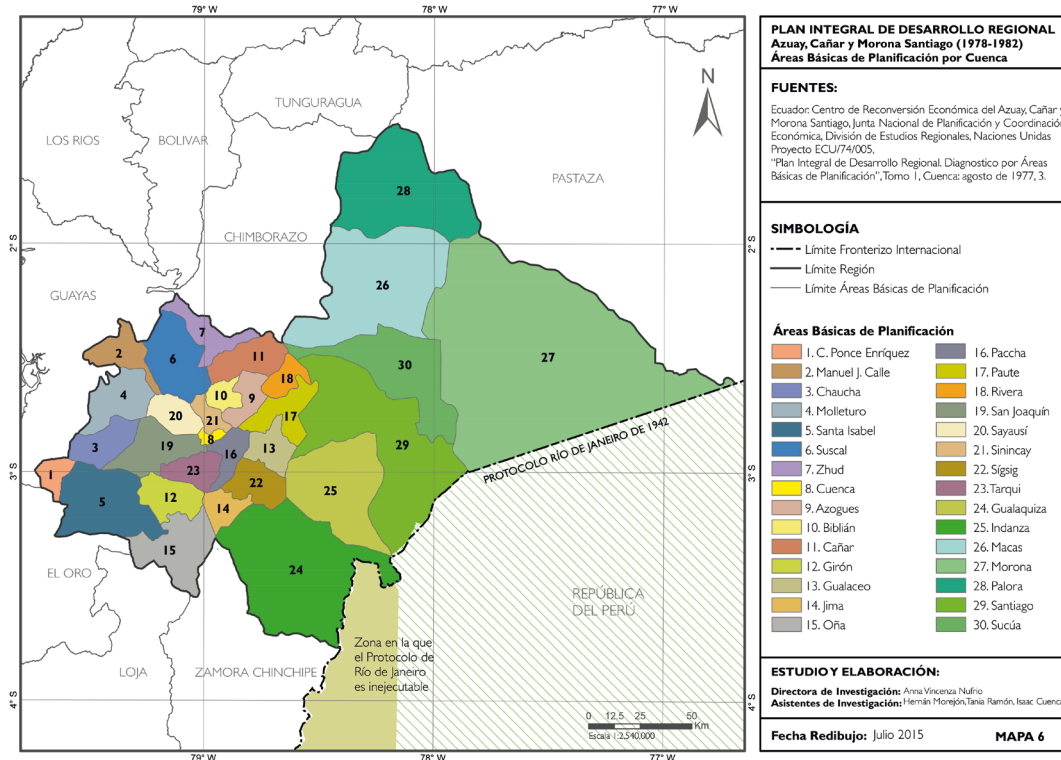
63 J. A. Rusque, *Ecuador. Bases para...*, 1.

64 J. A. Rusque, *Ecuador. Bases para...*, 15.

65 Jaime Idrobo, Raúl Paredes, René Saa-Vidal y Hernán Latorre. “Áreas Básicas de Planificación: Enfoque para un análisis espacial desagregado”, SIAP: Revistas Interamericana de Planificación, Vol. XI, 44 (Bogotá: Sociedad Interamericana de Planificación, diciembre de 1977), 133.

Mapa 6

Plan Integral de Desarrollo Regional de las Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago (1977-1982)



Fuente: Ecuador. Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago, Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, División de Estudios Regionales, Naciones Unidas Proyecto ECU/74/005, "Plan Integral de Desarrollo Regional. Diagnóstico por Áreas Básicas de Planificación", Tomo 1, Cuenca: agosto de 1977, 3.
Elaboración: ©Anna Vincenza Nufrio, Hernán Morejón, Tania Ramón, Isaac Cuenca

Con las ABP el concepto de espacio pierde su acepción abstracta y de matriz simplemente geométrica. Se enriquece de un nuevo significado porque se afirma que un grupo humano afectado por un problema no es una entidad pasiva que habita un lugar, y para el cual hay que buscar soluciones. Este, al contrario, juega un papel muy importante en su propio espacio porque es "coadyuvante tanto en la identificación de sus problemas como en aspectos específicos

de la puesta en marcha de los proyectos, y en la evaluación y control del cumplimiento de las acciones acordadas para el área".⁶⁶

Conclusiones

A través del estudio de las fuentes documentales del Archivo y Hemeroteca del CREA, cuya sede es actualmente la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, Zona 6, Austro, y de las fuentes documentales de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, archivados en el Repositorio del Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador (IAEN), se han podido reconstruir las vicisitu-

des de la Planificación Económica Nacional del Ecuador, las estrategias, las políticas y los programas impulsados para llegar a promover los niveles regionales y locales de la planificación. Se pudo observar, sobre todo, que el trabajo coordinado entre la JUNAPLA y el CREA fue fértil, desde los primeros años de fundación de sus instituciones, casi coincidente (1954 y 1958), y que perduró hasta que la Junta, en 1979, fue sustituida en sus funciones por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE).

Reconstruir esta historia de “acciones combinadas” entre el nivel nacional y el nivel regional de la Planificación ha significado también reconocer los esfuerzos de las Instituciones Públicas de Planificación Nacional (JUNAPLA); su coordinación con los Organismos de Desarrollo Regional (CREA, CRM, CEDEGE, PREDESUR, etc.) junto con la contribución de la ayuda externa de los Organismos de Cooperación Internacional al Desarrollo (NACIONES UNIDAS, ILDIS, ILPES, etc.).

Durante los 25 años de su actividad la Junta Nacional logró trabajar en coordinación con el CREA encarando, sobre todo, los problemas relacionados con las desigualdades regionales del país: se realizaron de manera coordinada un sinnúmero de estudios e investigaciones; se priorizaron necesidades; se definieron objetivos y se asignaron recursos para aquellos proyectos dinamizadores del desarrollo económico-social a escala regional.

La acción pionera y dinámica del CREA, junto con una visión de la Junta que fue renovándose en el tiempo y que pasó de un enfoque sectorial macroeconómico de la planificación nacional, a un enfoque socio-económico de tipo integral, son el hilo conductor de la narración que aquí se ha querido articular. Entorno al concepto de región y a las propuestas de regionalización.

No obstante, se llegó, a finales de los años setenta, a la formulación de un Plan Integral Regional de las Provincias del Azuay, Cañar y Morona

Santiago, una regionalización del territorio, así como estaba planeada en las distintas propuestas, nunca se llegó a realizar, quedóse plasmada en distintos mapas analíticos, pero descriptivos, para nuevas y, a veces poco creíbles, delimitaciones regionales.

Si entendemos el concepto de desarrollo “integral” como un proceso de desarrollo en que los grupos sociales mayoritarios se pasan de una situación de marginación hacia un estatus de participación a todos los niveles, también notamos que los procesos de planificación a implementarse debían basarse sobre un molde jurídico institucional capaz de expresar adecuadamente la intencionalidad del cambio. Modelo que no se llegó a crear en sincronía con las propuestas de planificación.

Bibliografía

- Alvear B., Patricio. "Planificación Regional: experiencias y perspectivas" en *Planificación*, 25. Quito: Consejo Nacional de Desarrollo, diciembre de 1987, 7-44.
- Chávez N., Leopoldo. "Introducción". En Ecuador. Comisión Asesora del Centro de Reconversión Económica de las Provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago. "Informe: Sugestiones para una Política de Desarrollo Económico". Edición reservada y preliminar (reimpresión). Quito: Secretaría de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, noviembre de 1959, I-VI. <<http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/765>>.
- "Conclusiones del simposio sobre desarrollo regional", *El Tiempo* (Cuenca), 25 de abril, 1977, s. p. ACREASZ6-C.
- "Conquista del Desarrollo Regional", *El Tiempo* (Cuenca), 30 de diciembre, 1974, s. p., Archivo del CREA-C, SENPLADES Zona 6, en adelante: ACREASZ6-C.
- "CREA prepara plan de desarrollo regional para tres provincias", *El Mercurio* (Cuenca), 3 de diciembre, 1975, s. p. ACREASZ6-C.
- "CREA solicitó 387 millones de sucres para plan de desarrollo", *El Mercurio* (Cuenca), 2 de diciembre, 1976, s. p. ACREASZ6-C.
- Ecuador. Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago. "Plan de Desarrollo Regional Integral para las Provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago. Introducción". Cuenca: julio de 1976, 34 p. ACREASZ6-C.
- , "Plan de Desarrollo Regional 1978-1982 para las Provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago. Lineamientos para el Desarrollo Regional". Tomo III. Cuenca: junio de 1977, 113 p. ACREASZ6-C.
- , "Plan de Desarrollo Regional Integral para las Provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago. Introducción". Cuenca: julio de 1976, 34 p. ACREASZ6-C.
- , "Plan de Desarrollo Regional 1978-1982 para las Provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago. Caracterización del Desarrollo Regional". Tomo I. Cuenca: agosto de 1977, 376 p. ACREASZ6-C.
- , "Plan de Desarrollo Regional 1978-1982 para las Provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago. Diagnóstico por áreas Básica de Planificación". Tomo II. Cuenca: agosto de 1977, 379 p. ACREASZ6-C.
- , "Plan de Desarrollo Regional 1978-1982 para las Provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago. Programa Quinquenal". Tomo IV. Cuenca: agosto de 1977, 388 p. ACREASZ6-C.
- , Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica y Proyecto de Planificación Regional/Nacional de Naciones Unidas. "Áreas Básicas de Planificación: Enfoque para un análisis espacial desagregado. La experiencia en la Región del Azuay, Cañar y Morona-Santiago-Ecuador". Quito: Oficina de Publicaciones, enero 1977, 49 p. AECREASZ6_C.
- , "Plan Integral de Desarrollo Regional. Diagnóstico por Áreas Básicas de Planificación". Tomo I. Cuenca: agosto de 1977, 76 p. AECREASZ6_C.
- , "Plan Integral de Desarrollo Regional. Diagnóstico por Áreas Básicas de Planificación,". Tomo 2. Cuenca: agosto de 1977, 41 p. AECREASZ6_C.
- Ecuador. Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. "El Desarrollo Económico del Ecuador; evolución, ritmo y tendencias", En *Informe Anual 1954-1955*. Quito: 20 de julio de 1955, 140 p. <<http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/931>>

- , "Informe Anual 1957-1958". Quito: 31 de julio de 1958, 657 p. <<http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/932>>
- , Comisión Asesora del Centro de Reconversión Económica de las Provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago. "Informe: Sugestiones para una Política de Desarrollo Económico". Edición reservada y preliminar (reimpresión). Quito: Secretaría de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, noviembre de 1959, 154 p. <<http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/765>>
- , "Plan General de Desarrollo Económico y Social (1964-1973). Versión preliminar. Quito: 8 de agosto de 1963, 310.
- , "Características y Tendencias del Desarrollo y la Planificación Regional en el Ecuador". Quito: 27 de agosto de 1970, 81 p. <<http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/1566>>
- , "Plan Integral de Transformación y Desarrollo". Resumen General. (Quito: 29 de diciembre de 1972) 419 p.
- , "III Censo de Población, III de Vivienda: resultados provisionales". Quito: Oficina de los Censos Nacionales, 1974, 31 p.
- , División de Estudios Regionales. *Planificación Regional: Estructura del Espacio Ecuatoriano*. Guayaquil: A. G. Senefelder, 1977, 185 p.
- Ecuador. Presidencia de la República. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Quito: 1945. <http://www.cancilleria.gob.ec/wpcontent/uploads/2013/06/constitucion_1945.pdf>
- Ecuador. Presidencia de la República. Gobierno Revolucionario Nacionalista de las Fuerzas Armadas. "Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Revolucionario y Nacionalista del Ecuador - Lineamientos Generales". Quito: 1972, 67 p.
- , Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago. "1975. Desarrollo Regional. Informe". Cuenca: julio de 1976, 34 p. ACREASZ6-C.
- "El Desequilibrio Regional", *El Mercurio* (Cuenca), 29 de agosto, 1972, s. p., ACREASZ6-C.
- "¿El Plan de Regionalización está de acuerdo con la Geografía?", *El Universo* (Quito), 30 de mayo, 1976, 2, ACREASZ6-C.
- "Firman convenio para desarrollo Regional de Provincias del Austro", *El Mercurio* (Cuenca), 6 de septiembre, 1975, s. p., ACREASZ6-C.
- "Gobierno está preocupado del desarrollo armónico del país, dijo Presidente", *El Comercio* (Quito), 13 de agosto, 1972, 1, ACREASZ6-C.
- Idrobo, Jaime, Raúl Paredes, René Saa-Vidal y Hernán Latorre. "Áreas Básicas de Planificación: Enfoque para un análisis espacial desagregado", SIAP: *Revistas Interamericana de Planificación*, Vol. XI, 44. Bogotá: Sociedad Interamericana de Planificación, diciembre de 1977, 131-157.
- Linnemann, Hans. *Regiones económicas del Ecuador, su integración y desarrollo. Estudio Preliminar*. Quito: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, 1965, 95 p. <<http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/2658>>
- Martínez Palacios, Emmanuel, "Lineamientos generales para un Plan de Desarrollo Integral del Azuay, Cañar y Morona Santiago", Informe. Cuenca: 27 de febrero, 1962, 62 p.
- Martínez Palacios, Emmanuel, "Planteamientos para un Plan Cuatrienal de Desarrollo en las Provincias del Azuay, Cañar y Morona Santiago", Informe al BID. Cuenca: enero de, 1971, 300 p.
- Meót, Henri J.A. "El Concepto de Región". Documentos Complementarios. Santiago de Chile: CEPAL, abril de 1975, 130 p. <<http://hdl.handle.net/11362/33679>>
- Meót, Henri J. A. "Diagnóstico Espacial del Ecuador: Método de diseño de las zonas

- de polarización de los centros poblados”. Nota Técnica. Santiago de Chile: CEPAL, julio de 1975, 32 p. <<http://hdl.handle.net/11362/35022>>
- Moncayo Gallegos, Paco. “Presentación del Diagnóstico, del Plan de Desarrollo Regional. Versión para discusión y sugerencias” En Ecuador. Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago, *Plan de Desarrollo Regional Integral para las Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago: Introducción*. Cuenca: julio de 1976, I-X.
- Monsalve Pozo, Luis, “Plan de desarrollo integral”, *El Comercio* (Quito), 11 de septiembre, 1975, 16, ACREASZ6-C.
- “Necesitamos conocer nuestros recursos”, *El Comercio* (Quito), 18 de febrero, 1975, 5, ACREASZ6-C.
- Oquendo G., Renán. “Consideraciones generales sobre la Planificación Regional”, SIAP: *Revistas Interamericana de Planificación*, Vol. IX, 36 (Bogotá: diciembre de 1975): 74-83.
- Oquendo, Renán. “Los desequilibrios espaciales en el Ecuador”. *Planificación*, 7, Quito: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, noviembre de 1976, 15-41.
- “Plan quinquenal buscará abolir los desequilibrios regionales”, *El Comercio* (Quito), 28 de agosto, 1972, 10-II, ACREASZ6-C.
- “Planeación Regional para propender el Desarrollo Armónico e Integral del País”, *El Comercio* (Quito), 12 de abril, 1968, 17, ACREASZ6-C.
- “Planificación Regional para el “Centro de Reconversión”, *El Mercurio* (Cuenca), 16 de agosto, 1974, s. p., ACREASZ6-C.
- Portalanza, Guillermo, Modesto Correa, “La institucionalización de la Planificación en el Ecuador”, SIAP: *Revistas Interamericana de Planificación*, Vol. IX, 36 (Bogotá, diciembre de 1975), 70-71.
- “Proyecto de regionalización del país”, *El Telégrafo*, (Quito), 29 de mayo, 1976, s. p., ACREASZ6-C.
- Rusque, J. A. Ecuador. “Bases para la implementación de un sistema de participación de la población en el proceso de Planificación Regional del Ecuador”. Quito: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica / Naciones Unidas Proyecto de Planificación Regional/Nacional ECU/74/005, diciembre de 1976, 60 p.
- Salgado E., Iván, “El Desarrollo Regional es el Marco Estructural al que sujétense nuevos sistemas de producción”, *El Mercurio* (Cuenca), 19 de octubre, 1974, s. p. ACREASZ6-C.
- “Se prepara programa integral para desarrollo d’Azuay, Cañar y Morona”, *El Mercurio* (Cuenca), 15 de enero, 1973, s. p., ACREASZ6-C.
- “Se realizará simposio organizado por CREA”, *El Mercurio*, (Cuenca), 7 de abril, 1977, s. p. ACREASZ6-C.
- Washima Ch., Olmedo. “Alcances y limitaciones de la Planificación Regional en el Ecuador: Evaluación de una experiencia”. En Ecuador. Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago. “Memoria: Primer Encuentro Nacional de Planificación Regional y Desarrollo”. Cuenca: abril de 1981, 239 p. ACREASZ6-C.

El CREA y el fomento de la Planificación Regional entre 1976 y 1979, y su visión en el debate actual sobre el proceso de regionalización del Ecuador

Entrevista al General Paco Moncayo Gallegos¹

Arq. Anna Vincenza Nufrio, PhD

Programa Prometeo (SENESCYT)
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Universidad de Cuenca

Arq. Marcelo Vázquez Solórzano

Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Universidad de Cuenca

La recuperación y la implementación de estrategias de desarrollo regional, practicados recientemente en distintos países, especialmente en Europa, Asia y América Latina, evidencian cómo el cambio de escala de los procesos políticos-económicos impuestos por la globalización orienta la actual planificación territorial hacia estrategias regionales o sub-regionales adaptadas, cada vez más, a procesos multinivel de cohesión económica, social y territorial.

Ecuador, como otros países de América Latina tiene la necesidad de encontrar una nueva forma de crecer de manera sostenible, en mayor medida, considerando el fomento de mecanismos sub-regionales de coordinación y cooperación territorial, como una posibilidad real para

1 El General Paco Moncayo Gallegos es miembro correspondiente de la Academia Nacional de Historia y miembro de número de la Academia Nacional de Historia Militar. Ha escrito varios libros y publicaciones, entre los que se destacan: Fuerzas Armadas y Sociedad; Ejército y Comunidad; Geopolítica, Poder y Seguridad; CENEPA; Biografía del general Carlomagno Andrade. Ha sido merecedor de las más altas condecoraciones por parte del Estado ecuatoriano y de países amigos. Ha sido merecedor de las más altas condecoraciones por parte del Estado ecuatoriano y de países amigos Licenciado en Ciencias Internacionales y Doctor en Economía e Integración, ha desempeñado cargos de gran importancia en su vida militar en el Comando de Brigadas “El Oro” y “Guayas”; Director de la Escuela Superior Militar, Comandante del Teatro de Operaciones Terrestres, Comandante General del Ejército

la consecución de planes estratégicos, dinamizadores para la regionalización del Ecuador.

Para poder dar paso hoy a un renovado debate en torno al tema de la Planificación Física y del Desarrollo a escala Regional y Micro-regional en el Ecuador, es oportuno volver atrás hasta principios de los años 50, en un periodo de fuerte crisis económica del país y sobre todo de las provincias del Austro, para analizar y revisar críticamente el rol que tuvo el Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago - CREA, uno de los más emblemáticos organismos de desarrollo regional del país, en promover y ejecutar, durante casi 40 años de actividad (1958-2009) estudios y proyectos de interés prioritario para la región, en distintos sectores y con una aproximación metodológica de carácter integral.

El 24 de agosto de 1974 con el nombramiento del nuevo Administrador y Director Ejecutivo, el Mayor José Gallardo Román, el CREA pasa a ser dirigido por representantes del Gobierno Revolucionario Nacionalista de las Fuerzas Armadas.

En mayo de 1976 el General Paco Moncayo Gallegos es nombrado Director Ejecutivo del Centro de Reconversión Económica, cargo que ejercerá hasta el mes de octubre de 1977. El General Moncayo permaneció al frente del CREA durante 18 meses, lapso de tiempo durante el cual

desplegó una importante gestión administrativa en favor del desarrollo de la región austral; realizó una importante obra de reestructuración de dicho organismo (su planificación y organización administrativa), impulsó la colonización y promovió la fase más madura de los análisis y estudios que se concretaron en el lanzamiento del Primer Plan de Desarrollo Regional Integral de las Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago.

La presente entrevista con el General Paco Moncayo Gallegos quiere ser no solo un espacio para recordar cuales fueron los estudios promovidos y los proyectos ejecutados desde el CREA durante su mandato como Director Ejecutivo, sino también un espacio útil para una reflexión histórico-crítica comparativa e interdisciplinaria con el fin de promover un debate renovado sobre el proceso de conformación de regiones y organización del territorio en el Ecuador.

AN y MV: A mediados de los años '70 se abrió, en diversos Países de América Latina, un debate sobre el porqué de los repetidos fracasos ocurridos al encarar, desde el aparato del estado, esquemas de Planificación y Desarrollo Económico globales, sectoriales y regionales. Los Planes de Desarrollo Económico formulados y ejecutados resultaban ser ineficaces a la hora de modificar cursos de acción y alcanzar metas precisas en tema de desarrollo de procesos sociales y económicos.

¿Ud. cree que el Plan Inmediato de Desarrollo (1962-1963) y el primer Plan de Desarrollo Económico y Social (1964-1973) resultaron ser "planes frustrados", por su enfoque macrosectorial? ¿O son otras las razones de su falta de efectividad y eficacia?

PMG: Considero que, en un país de fuerte tradición populista, altamente vulnerable a los

y Jefe del Comando Conjunto de las FFAA. Ha sido profesor en la Escuela Superior Militar, en la Escuela Naval, la Escuela de Perfeccionamiento del Ejército, Academias de Guerras, Instituto de Estado Mayor de la Policía Nacional, Instituto Nacional de Guerra, Instituto de Altos Estudios Nacionales y el Instituto Superior de Ciencias Internacionales de la Universidad Central. Entre sus principales funciones en el campo político, ejerció la Diputación Nacional y fue asambleísta por la provincia de Píchincha; Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, por dos períodos; Copresidente de la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, (CGLU); Copresidente de la Organización de las Naciones Unidas para el asesoramiento de los Gobiernos Locales, (UNACLA); Presidente del Centro Iberoamericano de Planificación Estratégica Urbana, (CIDEU).

impactos externos, gobernado más por negociaciones entre los poderes fácticos que por planes técnicos, realizados por Gobiernos con cierta autonomía de los mismos, el sólo hecho de haber intentado un proceso de planificación que imponga alguna racionalidad a las políticas públicas, ya fue un paso adelante.

No se debe soslayar que una de las causas del atraso ecuatoriano, a lo largo de la historia, ha sido la ausencia de una visión nacional del desarrollo, un proyecto nacional, suficientemente atractivo como para concitar el apoyo de una parte importante de la población.

Tampoco se puede ignorar la feroz resistencia a un proyecto de modernización en la década de los años sesenta, cuando, por un lado los intereses imperialistas intentaban imponer su modelo en los países que calificaban como “en transición a la modernidad”, como parte de la “estrategia de contención” del comunismo soviético; mientras que, del otro lado, sectores aparentemente lúcidos, proclamaban la necesidad de “agudizar las contradicciones” para crear las “condiciones objetivas” que posibiliten el triunfo de la revolución.

Finalmente, el tema regional se volvió también en contra de una gestión gubernamental planificada, por la ubicación espacial de los poderes fácticos. Fueron las cámaras de comercio de Guayaquil las que combatieron duramente el intento de iniciar un proceso de sustitución de importaciones.

A pesar de lo anterior, y de la orientación conservadora de la Junta, el “Plan General de Desarrollo Económico y Social 1963-73”, tuvo proyectos regionales como el “Manejo de la Cuenca del Río Guayas” y otros muy importantes de carácter nacional como la reactivación de la exploración de los campos petroleros en la Región Amazónica, las políticas para el desarrollo industrial y la Ley Agraria, que se expidió en 1964. Para ejecutar la reforma, se creó el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria - IERAC. La eliminación del oprobioso sistema del huasipungo y la en-

trega de escrituras de propiedad a las familias indígenas que trabajaban esos predios, permitió el traspaso de 45 000 hectáreas, de 38 haciendas, a 14 008 familias campesinas. En promedio, la extensión que le correspondía a cada una era de 3,2 hectáreas.

Adicionalmente, con el fin de modernizar y democratizar la tenencia de la tierra y abrir nuevas oportunidades para la producción agrícola, se expidió la “Ley de Tierras Baldías y Colonización”, cuya aplicación permitió la entrega de títulos de propiedad a 4644 familias, con una extensión promedio de 37,80 hectáreas, con un total de 173 617 hectáreas.

De todas maneras, el plan, que era decenal, duró el tiempo que el Gobierno militar, y fue abandonado. De modo que es muy difícil afirmar que tuvo éxito o que fracasó.

AN y MV: A partir del año 1972 Ecuador inicia un proceso acelerado de crecimiento económico, aunque las condiciones de dependencia exterior no habían desaparecido del todo y se asiste a una agudización de la estructura concentrada de distribución del ingreso y conservación de todas las deformaciones que habían frustrado a la sociedad nacional como proyecto histórico: la injusticia social, la pobreza, la persistencia del modelo latifundista y explotador y la existencia de un “colonialismo abierto o disfrazado”, así como Ud. lo definió, en agosto de 1976, en su discurso de presentación del Diagnóstico del Primer Plan de Desarrollo Regional de las Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago.

¿Cómo la Filosofía y el Plan de Acción de Gobierno Revolucionario y Nacionalista de las Fuerzas Armadas del Ecuador atenúan estos desequilibrios orientando nuevas políticas para un desarrollo justo, armónico e integral?

PMG: Para cuando inicia el Gobierno de las Fuerzas Armadas en 1973, América Latina había entrado en una nueva ola de guerras revolu-

cionarias; se aplicaba la doctrina de Seguridad Nacional con furor irracional en países como Argentina, Uruguay, Guatemala y Chile. Felizmente, en esos mismos años, hubo una visión diferente, con fuerte influencia de la teoría de la dependencia de la CEPAL, que se utilizó en países como Ecuador, Perú y Venezuela.

También la Junta Nacional de Planificación contaba con un equipo de pensadores progresistas, expertos en planificación que comenzaron a considerar los aspectos espaciales del desarrollo. Considero que, por esas razones, además de otras de orden geopolítico, el enfoque regional tuvo un importante, aunque no suficiente avance.

En el programa de 1973, se puede encontrar algunas estrategias con enfoque espacial: fortalecer **en forma integral** al país, mediante una mayor **integración nacional** y una constante reafirmación de la soberanía ecuatoriana; vigorizar y expandir el aparato productivo del país, mediante un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y una más **racional utilización del espacio económico...**

Para lograr estos objetivos se pensó en un proceso de sustitución de exportaciones, mediante un desarrollo industrial distribuido en el territorio. Con este fin se crearon estímulos para la localización de las plantas industriales en áreas geográficas diferentes a Guayas y Pichincha; se crearon parques industriales y ofrecieron estímulos para las empresas ubicadas en áreas atrásadas y deprimidas.

También fue importante el avance en el estudio del territorio y su vocación productiva. Recuerdo los trabajos realizados con la institución francesa ORSTOM, especialmente de los mapas temáticos que facilitaron un ordenamiento territorial de las actividades agropecuarias y forestales.

Lastimosamente, como ha sido usual en la historia ecuatoriana, haciendo más las palabras de Agustín Cueva: “El gobierno de Rodríguez Lara

fue objeto de un triple acoso desde la derecha”. Se refería a la Texaco-Gulf; los terratenientes y las cámaras de comercio. Lo extraño fue que también quienes recibieron un apoyo nunca antes visto del Estado, considerados “sectores modernos”, se sumaron a la resistencia.

AN y MV: ¿Cómo los objetivos de impulso a la economía se armonizan con la necesidad de reformas sociales y cuáles fueron las más importantes?

PMG: Uno de los objetivos del Plan fue: “Mejorar las condiciones del habitante ecuatoriano, principalmente de aquellos sectores que hoy se encuentran sumidos en la más absoluta pobreza y que abarcan amplios grupos sociales”.

Se puso mucho énfasis en el valor estratégico de la reforma agraria, “imprescindible para eliminar la pobreza del campo, alcanzar crecientes niveles de productividad, propiciar la integración social, utilizar más racionalmente el espacio económico y crear las mejores condiciones para la incorporación de nuevas tierras”. Se creyó posible crear un círculo virtuoso, que iniciaba con la eliminación de la concentración de la tierra en pocas familias, con el resultado de un incremento del poder de compra de las masas campesinas, que demandarían los productos industriales de consumo popular; el consecuente crecimiento del sector manufacturero se traduciría en la generación de empleos y las personas demandarían más productos agropecuarios.

La ventaja del Plan de Acción fue su enfoque integral e integrador que consideraba al ser humano como principio y fin de la acción del Estado, su protagonista y beneficiario. Buscaba rescatar a las personas de la pobreza y falta de empleo; utilizar los recursos naturales del territorio de manera equitativa; fortalecer el aparato estatal para universalizar la salud, educación y seguridad social; desarrollar la infraestructura estratégica para integrar el territorio y conectar-

nos con el exterior, y contar con la energía hidroeléctrica necesaria; todo lo anterior con la finalidad de construir una sociedad más justa, equitativa e igualitaria. Un plan no puede servir para racionalizar la explotación a favor de los más ricos. Debe ser que por esto la planificación estratégica tiene algunos poderosos detractores.

AN y MV: ¿Cómo el flujo creciente de capitales extranjeros hacia los sectores modernos de la industria petrolera ecuatoriana constituyó un elemento dinamizador del sector industrial y productivo a nivel nacional y regional? ¿Se logró impulsar un desarrollo endógeno y no dependiente?

PMG: Se debe recordar que la visión de desarrollo fundamentada en la visión cepalina, partía de dos premisas básicas: la integración, para presentar un mercado atractivo a los inversionistas; a la vez que una política común en el tratamiento a la inversión extranjera. Creo que el fracaso andino y latinoamericano en sus procesos de integración restaron oportunidades de éxito a los planes nacionales, especialmente de los países más pequeños. Y lo poco que se avanzó, en el sentido de lograr un desarrollo endógeno y no dependiente, lo anulaban las políticas neoliberales de fines de siglo.

En consecuencia, la hegemonía del capital financiero, la deificación del capital, la economía de casino, el poder de las grandes corporaciones, entre otros factores, retrotrajeron a nuestros países a una situación que se intentó superar en los años setenta. Pero la situación actual es peor. Se ha endiosado a 'los mercados'. Si quieren boicotear a un Gobierno o desanimar el triunfo de un candidato progresista, se preguntan los sectores interesados ¿Cómo van a reaccionar los mercados? Así sucedía en siglo XIX, cuando la preocupación era cómo reaccionarían la United Fruit y empresas similares, en las oprimidas repúblicas bananeras.

AN y MV: ¿Cómo influyó el boom petrolero en la mejora de la economía nacional en temas de fomento a la planificación regional y en la mejora de las condiciones de vida de la población? ¿Cuáles fueron las líneas de acción?

PMG: A lo largo de la historia, el Estado ecuatoriano careció de la capacidad suficiente para gestionar un proyecto nacional, en gran medida, porque los beneficios de las materias primas agrícolas exportables, pertenecían a los grandes productores, exportadores, importadores y banqueros que imponían sus condiciones a un Estado, gobernado por sus representantes y deudor insolvente de sus préstamos. La Revolución juliana fue necesaria para salir de esa situación crítica.

No sucedió lo mismo con el petróleo que, al ser controlado directamente por el Estado, permitió orientar los precios altos de los años 70 al mejoramiento del conjunto del país. Por supuesto, un Estado rico se convirtió en un botín muy atractivo para los poderes fácticos que no podían permitir fuese manejado si no era por sus representantes y para su beneficio.

De ahí la importancia de la política nacionalista y revolucionaria en el área petrolera que se enfocó a la reversión al Estado ecuatoriano de más de cuatro millones de hectáreas, en la región oriental; reversión de los campos hidrocarbúricos de la Anglo Ecuatorian Oil en la costa; reducción de las concesiones de cuarenta a veinte años; adquisición por parte del Estado del 25% de los derechos y acciones de la Texaco Gulf; rescate de todas las explotaciones de gas; creación de la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE); construcción de una refinería estatal, en la provincia de Esmeraldas; impulso a la creación de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE); e ingreso a la OPEP.

El otro puntal del Plan fue la Ley de Reforma Agraria, expedida en octubre de 1973, sobre la que ya hice una breve referencia con anterioridad.

En el campo industrial, la capacidad emprendedora de la burguesía ecuatoriana era insuficiente. Por esta razón, el Estado participó en el refinamiento de petróleo, pesca, acería, petroquímica, cemento, astilleros, madera, papel, frigoríficos, plantas pasteurizadoras, tractores agrícolas, etcétera. Fue por esa limitada capacidad de respuesta del sector privado que se tuvo que crear empresas gestionadas por militares que tardaron en traspasar a manos privadas, mejor si hubiesen sido comunitarias.

En estas condiciones de buenos precios del petróleo, fue posible una planificación adecuada del desarrollo y una mejor distribución territorial de la riqueza, porque no gobernaban los sectores fácticos ubicados territorialmente en Guayaquil y Quito, sino una alianza militar-tecnocrática, con visión nacional.

AN y MV: ¿Cómo el poder militar-tecnocrático del Gobierno Revolucionario Nacionalista de las Fuerzas Armadas, desde 1972 a 1976, logró fomentar un proceso de readecuación de las estructuras de poder y lograr la eficacia del modelo de gestión administrativa estatal y en los distintos sectores y niveles de gobierno?

PMG: Dos leyes inexorables caracterizan al capitalismo: la acumulación y la concentración. Ambas son dos caras de una misma moneda. La acumulación se concentra tanto social como espacialmente. Así, una pequeña parte de la población y una o pocas ciudades acumulan la mayor riqueza y poder. Esta tendencia natural del capitalismo exige la participación de un Estado con algún grado de autonomía frente a los poderes fácticos regionalmente ubicados, para readecuar los esquemas territoriales y sociales de poder. Esto fue factible por la naturaleza de clase media de los militares y los tecnócratas que apoyaron la reforma.

El crecimiento del aparato del Estado, creó una mayor y más dinámica clase media; las reformas laborales y sociales mejoraron la participación

de las clases pobres en la economía. Como resultado de las políticas públicas en el área económica y de la infraestructura, el crecimiento del PIB llegó al 13%. El producto per cápita pasó de 279 dólares en 1970 a 613 en 1975.

Ayudó, en el tema territorial de la reforma administrativa, la creación de gobiernos autónomos provinciales, la aplicación de procedimientos meritocráticos para llenar las vacantes en los cargos públicos, la desconcentración de los ministerios y otras instituciones nacionales y el apoyo a las regiones que, como el CREA, realizaban un excelente trabajo.

AN y MV: El 4 de mayo de 1976, sucediendo al Mayor José Gallardo Román, Ud. es nombrado Director Ejecutivo del Centro de Reconversión de Azuay, Cañar y Morona Santiago (CREA), entidad que ya era considerada, a nivel nacional, como “entidad piloto” para el fomento del desarrollo regional. Con Decreto Ejecutivo N.º 922, del 16 de diciembre de 1976, el CREA se convirtió en una Institución de derecho público y se le asignó la responsabilidad de “estudiar, planificar, coordinar y, en algunos campos, ejecutar el desarrollo integral en el área de su jurisdicción, así como evaluar la ejecución de planes y programas regionales”.

¿Qué diferenciaba al CREA de las otras entidades de desarrollo regional existentes en el país, como para ser considerada una “entidad piloto” de ejemplo para el resto de las entidades?

PMG: La regionalización fue pensada como una estrategia para superar el determinismo geográfico que era, en gran medida, causa del regionalismo pernicioso que afectaba al país desde la época colonial. En Ecuador se experimentó con propuestas que no prosperaron, como la de las fajas horizontales y la de cuencas hidrográficas. Hubo dos proyectos exitosos: el CREA y PREDESUR, que tenían un enfoque de áreas complementarias. El CREA reunía las mejores características: cumplía con integrar Costa, Sierra y Amazonía,

se fundamentaba en un núcleo geo-histórico, la nación Cañari, (la provincia del Azuay fue artificialmente dividida por intereses políticos coyunturales); y, tenía un polo dinamizador, en la ciudad de Cuenca. Además, y lo verdaderamente importante, había ofrecido excelentes resultados.

Lastimosamente, la fragilidad de PREDESUR se hizo notoria por su estructura centralista (tenía la dirección en Quito) y cuando, con razón, (yo mismo apoyé esa decisión) se dispuso el traslado de los principales órganos de dirección a la región, la disputa entre las tres capitales provinciales, terminó debilitándolo.

AN y MV: ¿Entre 1973 y 1977 la proliferación de los organismos de planificación y desarrollo regional fue estratégica para el Gobierno central en las tareas de fomento de la articulación de objetivos nacionales a escala local? ¿O, más bien, se generaron divergencias y antagonismos entre organismos y con el poder central?

PMG: El objetivo de integración nacional exigía terminar con el regionalismo y, una estrategia, fue la creación de regiones. La visión de la JUNAPLA, aceptada inicialmente por el gobierno, fue la de regionalizar el país en zonas horizontales con territorios de las tres regiones tradicionales. Cada una tendría un puerto importante marítimo y uno fluvial en la Amazonía, un área central y una zona intermedia, armónicamente integradas. El modelo no funcionó por excesivamente teórico y porque, en la realidad, la identidad provincial estaba fuertemente arraigada. De manera pragmática, el gobierno dio paso a iniciativas particulares resultantes de las divergencias a las que ustedes hacen referencia. Por esta razón hubo regiones muy disímiles y con diferentes alcances.

AN y MV: ¿Cuáles fueron los nuevos retos que Ud. asumió con la dirección de la entidad?

PMG: Cuando fui designado para desempeñar tan importante función, recibí una misión:

“Vaya y analice la situación. Si lo mejor es cerrar el CREA, no vacile en recomendarnos esa alternativa” Parece que existían denuncias sobre que el CREA era un bastión del partido conservador y que la presencia, en la institución, de su ilustre y patriota presidente, el señor Enrique Arízaga, impedía su modernización. La reforma que lideré tuvo como fin institucionalizar al CREA, para que no dependa de persona o grupo político en particular.

Cuando llegué, tenía formación en temas económicos, fruto de mis estudios para el doctorado en Ciencias Internacionales, que entonces aún no concluían. Como mi especialización fue en economía e integración, había realizado cursos sobre economía, desarrollo económico, historia del pensamiento económico, planificación, con ilustres maestros, algunos de ellos funcionarios de la JUNAPLA, y la mayoría, de la línea de la CEPAL. Por otra parte, mi antecesor el general José Gallardo, un insigne patriota, hombre inteligente y de honestidad a toda prueba, me entregaba la posta, lo que para mí era garantía de que la institución debía estar bien.

Por suerte, a mi llegada, la institución tenía una fortaleza sin igual. Su planta de funcionarios y empleados, así como sus trabajadores. Una gran mayoría tenía un compromiso militante, con el CREA y su región, admirable. Otro punto a favor era que se encontraba en marcha el diagnóstico de la región, primera fase de cualquier planeamiento estratégico. Y como resultado, había claridad sobre las fortalezas y debilidades, las amenazas y oportunidades de la región y la institución.

Solamente había que integrar e integrarse con este grupo de extraordinarios servidores, motivarles, liderarles y seguir con paso firme adelante, para continuar con la planificación y poner en marcha los programas y proyectos que de ella se deriven, con mucha fe y fortalecimiento del espíritu de equipo, para generar las sinergias indispensables con las que, alcanzamos los resultados conocidos.

AN y MV: Lo Planes Nacionales de Desarrollo Económico anteriores al Plan Integral de Transformación y Desarrollo (1973-1977), habían adolecido del gran defecto de ignorar la existencia de las regiones geográficas, porque se habían caracterizado por ser planes sectoriales de actividades y no planes sectoriales en el sentido del espacio. La visión de la Planificación y del Desarrollo siempre fue de lo nacional a lo regional, hecho que consagró, en todos los planes anteriores al del Gobierno Revolucionario Nacionalista de las Fuerzas Armadas, a la marginación de las regiones y provincias menos desarrolladas, sobre todo a las fronterizas.

¿Cómo el Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago logró armonizar programas y proyectos a escala regional coordinando acciones con las Instituciones Públicas de Planificación Nacional (JUNAPLA), los Gobiernos locales (Provincias, cantones, parroquias) y los Organismos de Cooperación Internacional al Desarrollo (NACIONES UNIDAS, ILDIS, ILPES, CEPAL, etc.) ¿Puede señalar, en este sentido, algún proyecto emblemático?

PMG: Los grandes proyectos siempre encuentran grandes aliados y apasionados cómplices. Eso sucedió con el CREA. Todos querían trabajar con nuestra institución. Funcionaba en la Presidencia de la República un organismo de modernización de la administración pública, que fue nuestro singular aliado. Varios expertos en desarrollo administrativo, entre estos los que recuerdo, los doctores Carlos Rodríguez y Pablo Better se entusiasmaron con nuestro proyecto; otras instituciones nacionales e internacionales llegaban al CREA a ofrecer su apoyo. Aunque teníamos un muy buen equipo de planificación dirigido por el economista Olmedo Washima, fue de gran ayuda el refuerzo de asesores, algunos de ellos argentinos y chilenos, que habían huido de la brutal represión que se vivía en sus países. A ellos les resultaba curioso y sorprendente que un militar oriente su trabajo con una mentalidad progresista y transformadora.

AN y MV: A partir de 1973, y sobre todo en 1976, se potenciaron estudios e investigaciones pensadas para introducir en la planificación del país un nuevo enfoque de carácter regional. Se aplicaron principios y técnicas que permitían adquirir un mayor y más profundo conocimiento del país, así como se fomentó el diseño de políticas y estrategias adecuadas para las diferentes regiones, con el propósito de llegar a un desarrollo más equilibrado, armónico e integral en los ámbitos económico, social y espacial.

Desde la planificación regional a la planificación global-sectorial. ¿Fue esta la estrategia de desarrollo y planificación que Ud. promovió desde el CREA con proyectos importantes como el Proyecto Hidroeléctrico Paute, los proyectos de desarrollo rural integral de Cañar y Santa Isabel, el proyecto DRI Palora-Gualaquiza, el Plan Vial de Caminos Vecinales para la provincia del Azuay y el Plan de Área Metropolitana de Cuenca, entre otros?

PMG: Cuando llegamos los militares al CREA esta institución había realizado ya un trabajo estupendo y promovido proyectos tan importantes como el Hidroeléctrico Paute, al que con justicia se bautizó con el nombre de Daniel Palacios, el funcionario que lo propuso, para citar solamente un caso.

Quizá lo innovador del enfoque de nuestro equipo, fue la planificación con una metodología por "áreas básicas"; esto es una planificación participativa, con diagnósticos trabajados con la propia comunidad. Esta planificación se desarrollaba en áreas sucesivamente más extensas y complejas hasta incorporar a los gobiernos locales y provinciales. A la vez, el plan regional estaba claramente vinculado con el nacional que lo orientaba en los lineamientos estratégicos básicos.

De esta forma de planificar se derivó naturalmente el concepto de desarrollo rural integral, que era el lógico paso adelante para superar el concepto de reforma agraria reducido a la afec-

tación de la tenencia del suelo. Existía, aún lo recuerdo, en nuestra región, especialmente en la provincia de Cañar, un agudo problema de minifundio. Allí no había nada que dividir, se trataba, por el contrario, de integrar. La visión del desarrollo rural integral (DRI) lo permitía.

En aquellos tiempos, el CREA había alcanzado un gran prestigio. Nuestros socios, los organismos internacionales, se habían convertido en promotores y patrocinaban las visitas de expertos de muchos países latinoamericanos, que venían a conocer las buenas prácticas institucionales.

Cuando consideré que el CREA estaba debidamente encarrilado, solicité reincorporarme a mis funciones castrenses, pero no me aceptaron. Fui nombrado Coordinador General del Ministerio de Agricultura, el tercer cargo después del ministro y el subsecretario (así era de sobria la organización ministerial). Impulsé, entonces, la creación de los DRI en otras regiones. Junto con el Banco Central, creamos también el FODERUMA para que el crédito vaya directo al pequeño agricultor y no a la inversa.

Deseo insistir en un asunto fundamental: nuestra administración dio continuidad al trabajo estupendo realizado por una institución que ni la fundamos ni la refundamos, simplemente tomamos la posta y la adecuamos a los nuevos retos y visiones.

AN y MV: Si bien en la década de los 70 el Ecuador pasó a formar parte del grupo de países petroleros su desarrollo, históricamente, siempre giró alrededor del funcionamiento de su agricultura. La importancia de la actividad agrícola en la economía nacional hizo de la posesión de la tierra la fuente principal de riqueza y poder. En 1964 se expidió en el país una primera “Ley de Reforma Agraria y Colonización” que perseguía el objetivo declarado de mantener de abolir las formas precarias de propiedad, agudizadas por el problema del minifundio. También, el Gobierno Nacionalista Revolucionario del General

Rodríguez Lara (1972-1976) dictó una segunda “Ley de Reforma Agraria y Colonización”, reconociendo la necesidad de encontrar soluciones a la injusta estructura socioeconómica del agro ecuatoriano, subrayando la persistencia del tema y su preocupación social.

¿La segunda Reforma Agraria del Ecuador cumplió con los objetivos de incorporar masivamente al campesinado al proceso de desarrollo económico del país, transformar los arcaicos sistemas de tenencia de la tierra, incorporar el mayor número de familias sin recursos al proceso productivo del país y expandir la frontera agrícola a través de un plan de colonización en la Costa y en el Oriente?

PMG: Como expliqué al responder las primeras preguntas, la Reforma Agraria fue el eje fundamental para superar una situación histórica de explotación del trabajo campesino, sustentada en la supervivencia, aunque camuflada, de viejas y perversas instituciones coloniales y republicanas. En tiempos de la Guerra Fría, cuando las potencias disputaban su hegemonía centímetro a centímetro, en el tablero mundial, una tesis fundamental de los revolucionarios era, precisamente, la reforma agraria. Estados Unidos, por su parte, desarrolló teorías sobre la violencia como resultante del paso de las sociedades tradicionales a las modernas, las “expectativas crecientes” y los “índices de frustración percibida”. Por esta razón, programas como “Alianza para el Progreso” presionaron a las retrógradas clases terratenientes y a los gobiernos latinoamericanos a realizar algo que ellos mismos habían reprimido tantas veces cuando en Centro América y el Caribe, Gobiernos progresistas como el de Jacobo Árbenz, en Guatemala, lo intentaron.

Creo que la primera reforma fue posible por esta visión modernizadora dependiente, lo que no sucedió en la segunda; sin embargo, la resistencia de la clase terrateniente fue radical, lo que limitó los logros. En octubre de 1973, se expidió la segunda Ley de Reforma Agraria y hasta 1975

solamente se había entregado títulos de propiedad a alrededor de 8 mil familias.

Pero la reacción fue criticable, bajo el trillado pretexto de la “inseguridad jurídica”, hubo productores que disminuyeron la producción provocando el encarecimiento de los productos de primera necesidad, la desocupación en el campo y la migración a las grandes ciudades. Para colmo, se tuvo que importar alimentos. Lo paradójico fue que los ingentes recursos que recibieron del Gobierno para el fomento agropecuario, algunos propietarios, los invirtieron en proyectos urbanos en el país y en el extranjero, que eran más rentables.

AN y MV: Las políticas de colonización siempre fueron consideradas como complementarias a las Reformas Agrarias, por tener sus mismos fines y contener los mismos lineamientos físicos y económicos. ¿La Colonización del Oriente ecuatoriano fue un proyecto de planificación estratégica pensado para crear “fronteras vivas”, liberar las áreas fronterizas internacionales de la depresión socio-económica, y poblar el territorio fronterizo con fines de seguridad?

PMG: La política de crear fronteras vivas fue siempre una tesis geopolítica, para frenar los afanes expansionistas de las oligarquías nacionales vecinas, con su actitud calcada de tesis territoriales de los Estados europeos. En el caso ecuatoriano, la colonización fue complementaria a la reforma agraria y hasta una salida cómoda para no enfrentar a sectores económicos tan poderosos. Con el impulso de estas fuerzas sociales y económicas, se produjo, especialmente en la Costa ecuatoriana y pie del monte amazónico, una colonización a la que se denominó “espontánea”, caracterizada por ser desordenada, socialmente costosa y ambientalmente depredadora.

El Estado intentó responder a los males de la colonización espontánea con un modelo de “colonización dirigida”, con políticas públicas claras

y estímulos concretos. La mayoría de sus proyectos fracasaron, algunos de ellos se realizaron con militares retirados, que ya se encontraban acostumbrados a la vida urbana.

La sabiduría de los expertos del CREA, fue impulsar una colonización semidirigida, que incorporaba lo mejor de los dos sistemas y se adecuaba mejor a la naturaleza humana. Por estas razones, los más exitosos proyectos de colonización fueron los impulsados por el CREA.

La colonización en la región oriental fue, con justicia, resistida por los pueblos indígenas, especialmente por la Federación Shuar que veía en el CREA a un peligroso enemigo. Cuando realizamos la reforma de la institución, se incorporó al Directorio a un representante de los campesinos. Cuando un Shuar se sentó en el más alto nivel de dirección político – administrativa, la relación cambió. El enfoque social de los proyectos fue comprendido por esta nacionalidad lúcida y valerosa. Cuando se produjo el conflicto territorial en 1995, muchos hombres de esa nacionalidad levantaron la bandera tricolor y combatieron con el nombre de “Arutam” a mi mando.

AN y MV: Algunos proyectos como el del “Aprovechamiento de las Cuencas Hidrográficas Binacionales Puyango-Tumbes y Catamayo-Chira”, resultado de un convenio firmado en 1972 entre Ecuador y Perú, ¿con que fines prioritarios fueron pensados?

PMG: Estos proyectos, como lo descubrimos después, eran parte de una visión geopolítica y una estrategia dilatoria por parte del Perú, que se preparaba para una guerra reivindicadora de la derrota de 1879, al cumplirse el centenario.

El Ecuador, por su parte, no aceptaba la línea de frontera impuesta en 1942. Cuando se trató de inundar Cazaderos, la disputa sobre si colocar o no boyas en el espejo de aguas, porque implicaría la aceptación de las tesis territoriales peruanas, frenaba cualquier acuerdo. Firmada la paz en

1998, se superó estas dificultades y los proyectos Puyango-Tumbes, Catamayo-Chira son parte de los actuales programas de integración fronteriza.

Ahora, bien, es conocido que el manejo de las cuencas hidrográficas se encuentra regulado por el Derecho Internacional y que ha sido frecuentemente una razón de conflictos. Entonces, los fines políticos eran prever la presencia de conflictos y los técnicos, el aprovechamiento racional de los recursos naturales de las cuencas binacionales. La regulación de los caudales, el control de inundaciones y la protección de las cuencas.

AN y MV: El período de inestabilidad política del país, iniciada en el año 1976 con el Gobierno de Abdalá Bucaram Ortiz y finalizada con el inicio del Gobierno de Rafael Correa, termina con la aprobación de la nueva Constitución de la República del Ecuador en 2008. En el Capítulo Segundo de la nueva Constitución, relativo a la “Organización del Territorio”, se establece que la organización territorial del país debe organizarse en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales y se fija, en su disposición transitoria primera, numeral 9, un plazo de ocho años para la conformación de regiones autónomas. Sin embargo, la Asamblea Nacional mediante la aprobación de la Enmienda consignada en el Artículo 15, RO. N°. 653 – Suplemento del Lunes 21 de diciembre de 2015, deroga la obligatoriedad de la conformación de regiones en los plazos anteriormente establecido, eliminado la limitación temporal para la conformación de las mismas.

¿La intencionalidad de la Constitución vigente respecto a la Organización del Territorio en regiones podría ser un mecanismo eficiente para impulsar una nueva estructura jurisdiccional y permitir una efectiva descentralización administrativa a nivel regional y local?

PMG: Todo lo que hemos tratado con anterioridad sirve de telón de fondo para mi respuesta. La verdad es que el tema regional va más allá del

voluntarismo de un Gobierno o de una parte del territorio. Si nos preguntamos ¿Cómo entienden los distintos sectores y actores el concepto de regionalización?, observaremos una pluralidad de criterios; si preguntamos ¿A quiénes les importa la regionalización?, encontraremos un limitado número de preocupados por el tema. Si cuestionamos ¿A quiénes no les interesa la regionalización?, observaremos involucrados desde al Gobierno central, hasta las autoridades provinciales, municipales y parroquiales. Éstas prefieren la situación actual, una relación directa con el ejecutivo de turno y consideran que crear una instancia de poder intermedia dificultaría su gestión, antes que impulsarla. Entonces se vuelve difícil esperar que las autoridades locales apoyen con mucho entusiasmo la regionalización. Por eso la displicente actitud de los prefectos y el reemplazo por la fácil salida de las mancomunidades.

Por otra parte, los geógrafos y los planificadores, coinciden en que una región se caracteriza como una unidad singular, donde se conjugan factores físicos y humanos de una manera particular. Para caracterizar una región hay que acudir a criterios de diferenciación, identidad histórica, patrimonio sociocultural, natural y económico, existencia de una visión de futuro, una voluntad colectiva y un propósito estratégico para marchar juntos en procesos sostenidos de desarrollo. En fin, es necesaria la existencia de elementos cohesivos y diferenciadores que la hacen única y distinta. Todo lo anterior es imposible de crear en ocho años.

La Constitución de 2008 recoge viejas aspiraciones y debates en los que el CREA fue uno de los principales protagonistas. Defendíamos entonces que la regionalización podía ser la respuesta al fracaso del Estado-Nación tradicional, en el propósito de equilibrar el desarrollo, reconociendo y corrigiendo las disparidades económicas entre las diferentes regiones geográficas, para lograr una firme cohesión nacional. En este sentido, la Carta de Montecristi define claramente estructuras de autoridad y competencias,

abre posibilidades de solución negociada de conflictos territoriales internos y a la integración fronteriza. La Asamblea aportó con leyes en todos estos aspectos. Lastimosamente, en el Ecuador las Constituciones terminaron siempre, y la actual no es una excepción, en letra muerta. El modelo de gestión implementado por Rafael Correa es centralista, vertical, autoritario y nada democrático. Su Gobierno ha significado un salto atrás en la historia de la descentralización y las autonomías.

Lastimosamente, en ese afán de cambiar las cosas sin estudios profundos se suprimieron inexplicablemente aquellas regiones que ya estaban constituidas y podían fácilmente reactivarse, crear regiones por acuerdos y consensos de autoridades provinciales y pusieron un plazo que nunca pudo cumplirse; por estas razones, abandonaron el plazo y el proyecto. El tema regional es demasiado complejo y, por esta razón les superó. Nadie, en buen uso de la razón, puede inobservar las guías que aportan la Historia y la Geografía para el ordenamiento territorial.

AN y MV: ¿A su juicio cuáles son las razones para que en el país no se haya adoptado nunca esta forma de organización del territorio? ¿Cree que la reciente enmienda a la Constitución del 2008 sea un espacio fructífero para generar un debate nacional sobre las acciones necesarias para encaminar el proceso de regionalización del Ecuador?

PMG: Creo que el debate territorial debe ser actualizado. No puede existir democracia sin una distribución adecuada del poder; esto es especialmente importante desde el enfoque espacial. Para corregir las dos grandes tendencias de acumulación y concentración del sistema capitalista, se necesita una estrategia nacional territorial. La distribución del poder en el territorio es tan importante como en la estructura social. Además, que ambas van de la mano. Sobre esto escribí cuando desempeñé las funciones de director del CREA.

No debemos olvidar que el Ecuador sí se ha regionalizado, pero adaptándose mecánicamente a la geografía. Por eso hablamos de cuatro regiones: Costa, Sierra, Amazonía y Galápagos; en la serranía la adaptación al medio ha creado micro espacios en cada hoyo, a la que separan de sus vecinas formidables barreras que son los nudos geográficos. En la Costa y Amazonía, los ríos han sido el único factor de conectividad e integración. La Geografía creó territorios con vocación de regiones verticales, la Historia forjó el disolvente regionalismo.

Por otra parte, la regionalización como estrategia de desarrollo, es una visión racional de gestión del territorio, que requiere de un proyecto y política nacional, una visión nacional de futuro. Es lo que le ha faltado al Ecuador. Recuerdo que advertimos a los dos equipos que trabajaban en los proyectos de constitución (nueva y reformada) cuando recuperábamos la democracia, sobre la necesidad de considerar el tema regional. Nadie tomó en cuenta estas recomendaciones. Esa fue una de las razones para el debilitamiento del CREA. La política volvió a ser provincial. Los legisladores trabajaban para sus provincias. Las autoridades provinciales y municipales requerían de recursos directos para cumplir sus ofertas electorales y pusieron su mirada en los bienes del organismo regional. La Región fue abandonada como una estrategia de desarrollo, por los mismos que pudieron beneficiarse de su existencia.

Insisto en la falta de un proyecto nacional con enfoque territorial. En una parte de la historia, especialmente en el siglo XIX, el proyecto terrateniente clerical era serrano. El auge de las exportaciones agrícolas costeñas marcó un nuevo proyecto forjado alrededor de los intereses de terratenientes, comerciantes y banqueros de la Costa. Por esto, Miguel Donoso Pareja nos define como: "... un país esquizofrénico, partido, escindido mental y emocionalmente. Una identidad nacional esquizofrénica puede llevar a un país a la disolución. Detectado el mal, no luchar contra él sería un suicidio". Pero lucha contra

el mal no implica centralizar ni homogenizar, implica distribuir racionalmente el poder y las oportunidades en el territorio, respetando particularidades, dentro de una visión distinta de Estado – Nación.

La falta de superación de estas deficiencias profundas de la estructura político – social del Ecuador son las que se expresan en las enmiendas.

AN y MV: ¿El “proyecto local”, en el sentido de “lo micro-regional”, puede ser una fórmula efectiva para articular el proceso de regionalización y al mismo tiempo lograr alcanzar el desarrollo de áreas deprimidas o afectadas por desastres naturales, y en un momento de crisis económica nacional y mundial, siguiendo políticas que fomenten el esfuerzo mancomunado entre los distintos niveles de gobierno?

PMG: El tema que ustedes plantean ha merecido una gran atención en los organismos internacionales. Tuve la oportunidad de presidir la organización mundial “Ciudades y Gobiernos Locales Unidos” (CGLU), junto con los alcaldes de París y Pretoria. Representé a los alcaldes del mundo en la reunión con Kofi Annan, cuando logramos que se aceptase el reconocimiento de que los Objetivos del Milenio, en un mundo cada vez más urbanizado, solamente podrán lograrse con la participación protagónica de las autoridades locales. En los temas de gestión de riesgos, cuando la ONU, declaró la década de los años noventa, enfocada a la disminución de riesgos por desastres naturales, el énfasis estuvo en el papel de las autoridades municipales; algo similar ocurrió con el cambio climático, considerando que las ciudades son las principales productoras de desechos tóxicos y de emisiones de gases de efecto invernadero. Además, existe un tema propio de la contemporaneidad. En la sociedad del conocimiento, las ciudades son los nodos estratégicos en las redes que integran los grandes flujos comerciales, financieros, culturales y de la información.

Esta explicación nos conduce a una lógica de ordenamiento territorial desde las ciudades y sus zonas de influencia hacia lo regional y nacional. Pero, el viejo catecismo que privilegia el centralismo democrático y confunde Estado, Gobierno y Partido, va en sentido contrario al que marca la Historia. La verdad es que el Estado centralista ha sido superado, excepto en ciertas mentes que siguen aferradas a dogmas que perdieron sentido hace mucho tiempo. Y lo peor, de personas que dicen ser socialistas.

AN y MV: Para la nueva geografía económica de América Latina, las nuevas alianzas transfronterizas y transnacionales son fundamentales para su posicionamiento a escala global. Los procesos de integración transfronteriza pueden constituirse como eje ordenador de las áreas de convergencia económica institucionales, donde los diferentes proyectos diseñados se convierten en las variables funcionales y dependientes de cada realidad regional en particular. El fortalecimiento y la activación de procesos políticos de integración regional transnacional relevan cada día más la importancia de la cooperación transfronteriza. Articular esta integración latinoamericana con el desarrollo local, pone de manifiesto que es necesario articular espacios físicos capaces de promover procesos convergentes de desarrollo, tanto en el plano institucional como en el propiamente económico.

¿Puede la definición de micro-regiones de integración en las áreas fronterizas, junto con la formulación y ejecución de proyectos de desarrollo coherentes y respetuosos de la protección de bienes públicos de interés global y de las problemáticas comunes compartidas por la continuidad de los territorios colindantes, ser una forma de “diplomacia preventiva” gracias a la cual sistemas nacionales, instituciones regionales y locales pueden cooperar para prevenir situaciones de conflicto y estimular mecanismos para la construcción de la paz? ¿Es posible pensar en este tipo de desarrollo para las fronteras norte y sur del Ecuador?

PMG: La respuesta es que sí. Algunos de estos temas los desarrollamos en la Ley de Desarrollo Fronterizo, que se aprobó en la Asamblea anterior. El tema de fronteras es apasionante. En mi último libro de Geopolítica, que está en imprenta, cito a José Luis Sampedro, cuando afirma que: "... hay fronteras por todas partes, delatadas por banderas, colores en el mapa, idiomas y otros signos innumerables... a mi juicio, una civilización puede entenderse como una complejísima estructura de fronteras, determinantes de actores y relaciones del sistema social". Esas múltiples fronteras internas actúan con más rigor que las internacionales, como factores de conflicto. Es algo que no se debe perder de vista. Por otra parte, La revolución científico tecnológica ha modificado sustancialmente y desacralizado el concepto de fronteras. La experiencia de la Unión Europea puede sernos útil. Los europeos parten de aceptar que un medio natural similar en las fronteras y sus áreas próximas puede influir en las comunidades y personas, diferenciándolas de las que moran en el interior de un país. Por esta razón, se observa casos de pueblos fronterizos que mantienen modos de vida similares, a pesar de su pertenencia a Estados diferentes. Esto es muy común en la América hispana.

Las zonas de frontera enfrentan problemas similares: su ubicación periférica las aísla de los centros dinámicos de sus países; tienen una menor dotación de infraestructura; al encontrarse en los extremos de las redes nacionales de comunicación, están insuficientemente dotadas de recursos y servicios; diferentes ordenamientos jurídicos dificultan la cooperación transfronteriza; suelen presentarse, además, problemas de personas desplazadas y refugiadas; y, lo verdaderamente grave, la presencia del crimen organizado. En este aspecto hay importantes avances. Hoy las municipalidades vecinas desarrollan ya servicios transfronterizos, en el marco de sus competencias.

También, el desarrollo de microrregiones transfronterizas ha sido acogido en la Comunidad

Andina, con el espíritu que anima la pregunta. La CAN define a las zonas de frontera como "áreas geográficas naturales y privilegiadas de articulación de las economías y sociedades de los Países Miembros"; creó el Grupo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo (GANIDF), Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF), entre otros asuntos. La paz con el Perú y las negociaciones de paz en Colombia abren la posibilidad de una visión de la integración orientada desde la periferia hacia el centro.

AN y MV: En un artículo intitulado *El Director del CREA criticó la "regionalización del centralismo"*, publicado en el diario El Mercurio, en fecha 6 de junio de 1977, refiriéndose a un crecimiento desarticulado de la creación de oficinas en las distintas provincias, sin atribuciones ni recursos suficientes, Ud. subraya que antes de producirse la necesaria regionalización de la administración del desarrollo, se estaba dando simplemente una "regionalización del centralismo", con la creación innecesaria de nuevas instancias a los trámites burocráticos que de por sí ya eran poco ágiles y engorrosos.

¿La centralización de la administración pública sigue siendo una barrera para la administración del desarrollo a escala regional? ¿Cuáles deberían ser las respuestas que las autoridades locales o los organismos que quieren operar a nivel regional con eficacia, deben dar a la incontrovertible máquina de la administración nacional?

PMG: Existen, como ustedes conocen muy bien, distintos niveles de articulación administrativa del espacio, desde los modestos ejercicios de desconcentración administrativa, hasta la creación de verdaderas autonomías.

En aquellos años, uno de los obstáculos para desarrollar un proyecto nacional, constituían las autonomías de provincias y cantones independi-

zados de facto por los poderosos caciques locales. En este sentido, el Plan del Gobierno militar de 1973, había trazado como objetivo la integración nacional. Considero que el enfoque era necesario hasta debilitar esas estructuras de poder.

En el afán de fortalecer el papel del Estado y corregir las deficiencias en la atención a las regiones abandonadas, especialmente de frontera, el Gobierno militar creó una gran cantidad de instituciones de carácter nacional que asumieron competencias que debieron trasladarse a los municipios. Cuando serví en ciudades pequeñas fronterizas, como Céllica y Macará, pude observar que, para construir el alcantarillado, por ejemplo, tenían sus alcaldes que viajar a Quito, al Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias, a solicitar estos servicios. En Cuenca, mientras coordinábamos entre el CREA, prefecturas, municipios, juntas parroquiales y comunas, con facilidad, las direcciones provinciales de los ministerios eran renuentes a participar de la visión

integral de la acción pública. A estas realidades se refieren mis declaraciones de 1977.

En la actualidad, no veo opciones claras para poder vencer la visión centralista del presidente Correa. ¿Cómo hacerlo si acaba de crear una Superintendencia y arrebató la rectoría en el uso y gestión del suelo, a los municipios, echando al suelo elementos constitucionales y teóricos esenciales de las autonomías? Además, instituciones como la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y las correspondientes de las prefecturas y parroquias, obsecuentes y temerosas callan, cómplices, frente a tantas arbitrariedades.

Entonces la tarea es reconstruir la institucionalidad democrática, en todos los sentidos, especialmente en el territorial, para volver a la senda que imponen los retos de la contemporaneidad.

ANA LUZ BORRERO VEGA (Cuenca, 1958. ECUADOR) es Profesora-investigadora Titular de la Universidad de Cuenca (Carrera de Historia y Geografía desde 1984). Investigadora y Coordinadora del Programa Cátedra Abierta de Historia de Cuenca y su Región (Universidad de Cuenca). Doctora en Ciencias de la Educación, en Historia y Geografía por la Universidad de Cuenca (1986). Master of Arts, Ohio University, Estados Unidos (1983). Postítulo en Población y Desarrollo, CEPAL/Universidad de Chile (1993). Doctora en Historia PhD, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (2016). Miembro de Número de la Academia Nacional de Historia y miembro de ADHIEC-Ecuador, Asociación de Historiadores del Ecuador. Profesora de la Universidad del Azuay (1984-1993). Ha publicado libros y artículos dedicados a estudios regionales, paisajes, población e historia urbana.

ANNA VINCENZA NUFRIO (Avellino, 1965. ITALIA) es Dra. Arquitecta por el Politécnico de Milán. Desde 1992 ha sido Profesora e Investigadora en distintos Centros Universitarios en Italia, España, América Latina y Asia. Ha realizado, como Investigadora Principal, distintos proyectos de investigación en el marco de programas internacionales de post-gradados de excelencia: “Rientro de Cervelli” (Italia, 2005-2009); “Marie Skłodowska-Curie Program” (Madrid, 2011-2014); “Programa Prometeo” (Ecuador, 2015-2016). Actualmente es Investigadora Prometeo de la Universidad de Cuenca y dirige, como Investigadora Principal el Proyecto de Investigación: Los desafíos de la planificación regional en Ecuador. Planeamiento estratégico sub-regional como herramienta eficaz para la reducción de asimetrías y desequilibrios territoriales, instrumento vertebrador de procesos de cooperación y coordinación territorial regional. Los resultados de sus investigaciones están publicados en varios libros y revistas.

CARMEN BALAREZO PESÁNTEZ (Cuenca, 1953. Ecuador), es Economista y Especialista en Estadística Aplicada por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente, es consultora en Planificación, Ordenamiento Territorial y Proyectos. Entre 1984 y 1991, realizó trabajo en la Dirección de Planificación del CREA. Desarrolló funciones profesionales y ejecutivas en el Banco del Estado, siendo Gerente de la Sucursal Cuenca, entre 1999 y 2000. Jefe del Departamento de Planes Programas y Proyectos de la Municipalidad de Cuenca. Ocupó el cargo de Directora de Planificación, Información y Políticas de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, Zonal 6 Austro. Coordinadora de Planificación de la Secretaría Nacional del Migrante, SENAMI. Participó en la formulación de documentos y planes de desarrollo local, regional y nacional, entre ellos el diagnóstico para el II Plan Regional de Azuay, Cañar y Morona Santiago y Proyectos de Inversión para financiamiento del BEDE. “Plan Estratégico de Cuenca 2003 – 2020”. “Agendas Zonales para el Buen Vivir. Zona 6”. “Plan Nacional de Desarrollo 2007-2009”, “Plan Nacional para el Buen Vivir 2009- 2013” y “Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017”. Ha participado como ponente en diversos congresos y seminarios sobre planificación y proyectos de desarrollo.

GABRIELA GUAYARA CHACHA (Azogues, 1990. ECUADOR) es Arquitecta por la Universidad de Cuenca. Se ha graduado en diciembre de 2015 con el tema de tesis denominada “Análisis de los factores que inciden en la generación de Asentamientos humanos en las microcuencas Tarqui y Yanuncay”. Desde abril de 2014 hasta marzo de 2015, se ha desempeñado como Ayudante de Investigación del proyecto “Evaluación de la aplicabilidad de la herramienta Open Rules”. A partir de marzo de 2015 ha colaborado, como Ayudante de Investigación con la Dra. Anna Vincenza Nufrio en el Proyecto por ella dirigido en el marco del Programa Prometeo. Actualmente desempeñas su actividad profesional como arquitecta a la par de la colaboración en la investigación universitaria.

LORENA VIVANCO CRUZ (Loja, 1977. Ecuador) es arquitecta con mención en Planificación y Diseño Urbano (2005), tiene un master en Ordenación Territorial (2013) y una especialidad en Gestión de Desarrollo Local y Participación Ciudadana por la Universidad de Cuenca. Actualmente cursa el Doctorado en Ciencias Políticas, Administración y Relaciones Internacionales, en la Universidad Complutense de Madrid, Madrid – España. Desde el 2005 hasta el 2013, en la función pública se ha desempeñado en cargos de gestión administrativa técnica en la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, (SENPLADES, Z6 Austro). Es docente-Investigadora desde 2014, en la Universidad de Cuenca, en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Es Directora de la Maestría en Ordenación Territorial del Centro de Posgrados de Arquitectura. Está vinculada con proyectos de investigación sobre “estudios de la ciudad” “estudios territoriales”, “desigualdad socio-espacial”, “participación ciudadana” y “políticas públicas”. Directora e Investigadora Principal del Proyecto de Investigación “Laboratorio Virtual de Ciudad y Territorio”.

MARCELO VÁZQUEZ SOLÓRZANO (Azogues, 1953. ECUADOR) es Arquitecto y Profesor Titular de la Universidad de Cuenca, Carrera de Arquitectura y Urbanismo desde 2000. Profesor de la Universidad del Azuay, Facultad de Diseño de 1985 a 2013. Director del Centro Académico de Construcciones y Fiscal de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Director e Investigador Principal del Proyecto de Investigación “La Arquitectura y la Construcción de Ecuador involucrada en el quehacer de la Construcción Sostenible. ECO-INVOLUCRATE EN 5Rs. Tercer Premio compartido del Nacional de los Proyectos de los edificios del Banco Central y del Centro de Investigaciones y Cultura de la Universidad de Cuenca. Ha publicado varios artículos sobre tecnología de la construcción sostenible.

MÓNICA ELISABETH MENDIETA ORELLANA (Cuenca, 1973. ECUADOR) es Economista y Magister en Ordenación Territorial por la Universidad de Cuenca en Ecuador. Actualmente cursa el Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable, en la Universidad de Tucumán, Mendoza-Argentina. Es docente-Investigadora desde 1998, en la Universidad de Cuenca, en el Programa de Población y Desarrollo Local Sustentable, PYDLOS, en el Centro de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo-CINA y en la Facultad de Jurisprudencia. Es coordinadora de la Maestría en Ordenación Territorial del Centro de Posgrados de Arquitectura. Está vinculada con proyectos de investigación sobre “estudios territoriales”, “investigaciones regionales”, “población y desarrollo”, “planificación territorial y estratégica”. Fue coordinadora del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Cuenca y del Plan Estratégico en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca-Ecuador. Ha participado en congresos y seminarios en calidad de expositora y los resultados de investigación están publicados en libros y repositorios.

SANTIAGO POZO RODRÍGUEZ (Cuenca, 1978, ECUADOR). Magister en Economía por la Universidad de Cuenca. Profesor titular de Macroeconomía y Política Económica. Director del Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Cuenca. Investigador del Grupo de Investigación en Economía Regional (GIER). Miembro asociado del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Sus líneas de investigación se concentran en la Macroeconomía, Historia Económica, Gestión y Administración Pública y Desarrollo Económico Regional.

*El papel del Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago
- CREA Percepciones desde la opinión pública y actores sociales de la Región entre 1952-
1979*

Mapa 1. Jurisdicción del CREA _____ 91

*La idea de región. Estudios, programas y proyectos promovidos por la JUNAPLA y el
CREA en las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago, 1958-1976*

Mapa 1. Regiones Económicas del Ecuador _____ 108

Mapa 2. Propuesta de la Junta Nacional de Planificación de “Regionalización
Horizontal” del Ecuador, 1968 _____ 109

Mapa 3. El Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona
Santiago y su jurisdicción _____ 112

Mapa 4. Estructura del Espacio Ecuatoriano, JUNAPLA 1976 _____ 118

Mapa 5. Propuesta de Regionalización Horizontal del Ecuador, JUNAPLA 1976 _____ 119

Mapa 6. Plan Integral de Desarrollo Regional de las Provincias del Azuay, Cañar
y Morona Santiago (1977-1982) _____ 124

La depresión económica de la Región Centro-Sur del Ecuador durante los años cincuenta. Recuento histórico previo a la creación del Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago CREA (1950 - 1958)

Tabla 1. Población Total del Ecuador, 1950	16
Tabla 2. Exportaciones de banano, cacao y café. Su participación en el total exportado, 1950	18
Tabla 3. Variaciones en las importaciones de textiles, 1950	20
Tabla 4. Exportación de sombreros de paja toquilla, 1950	22
Tabla 5. Tensiones durante la existencia del Instituto de Recuperación Económica de las Provincias del Azuay y Cañar. 1952 - 1954	25

Jurisdicción, funcionamiento e institucionalización del Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago, (1958-1979)

Tabla 1. Análisis comparativo de la población y superficie inicial del Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago, frente al estado actual de la región, 2010	57
--	----

La idea de región. Estudios, programas y proyectos promovidos por la JUNAPLA y el CREA en las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago, 1958-1976

Tabla 1. Rentas del Instituto de Recuperación, 1953-1956	104
Tabla 2. Descripción aproximada de las Regiones Económicas del Ecuador	107
Tabla 3. Número de habitantes por Región	110

Jurisdicción, funcionamiento e institucionalización del Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago, (1958-1979)

Figura 1. Confirmación de la Junta de Vigilancia del Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Saqntiago (1958)	58
Figura 2. Análisis Histórico del ordenamiento jurídico que involucró la creación y conformación del Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (1958-2000)	60
Figura 3. Estructura del Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (1958-1979)	62
Figura 4. Integración de la Junta de Vigilancia del Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (1958-1976)	63
Figura 5. Organigrama estructural y funcional del Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (1976-1977)	65
Figura 6. Estructura orgánica funcional del Centro de Reversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago	67

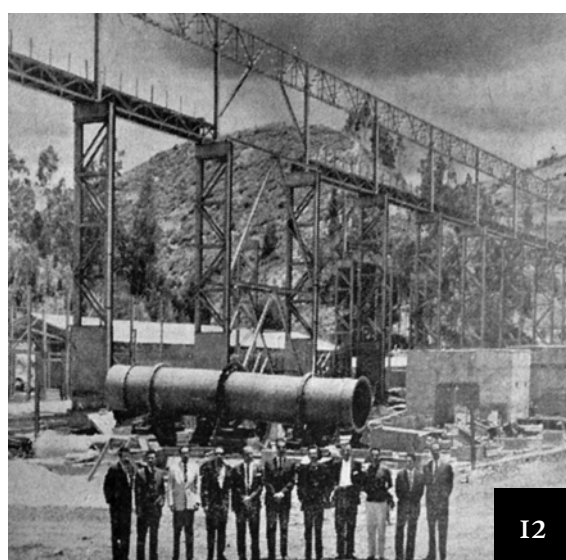
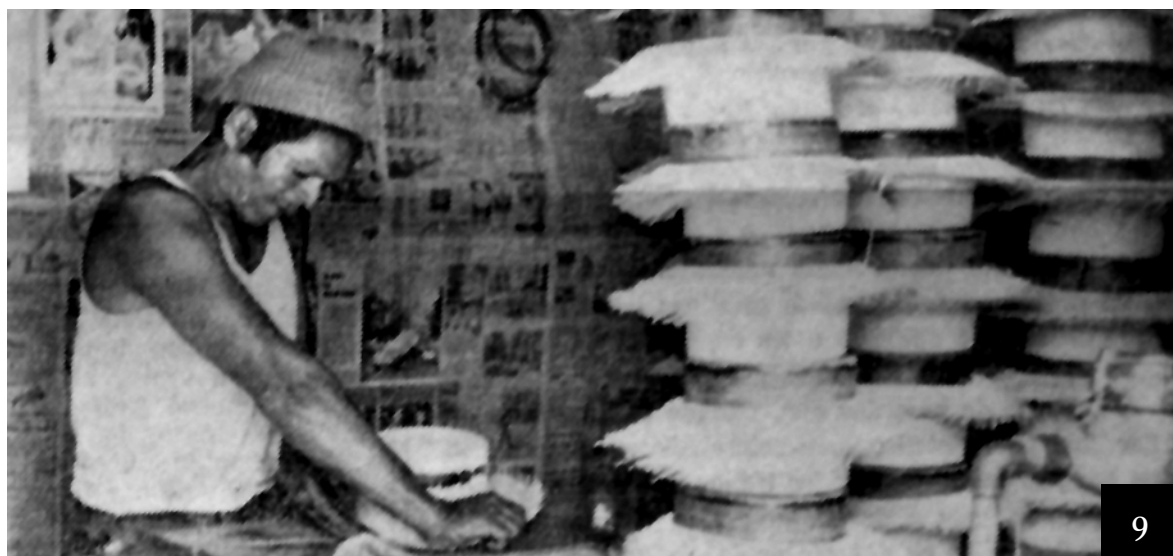
ANEXO
IMÁGENES



- **Figura 1:** La decadente industria del sombrero de paja toquilla.
Fuente: *El Universo*, 5 de octubre de 1955
- **Figura 2:** Los senadores funcionales por el Comercio y la agricultura, el Ministro de Fomento, Lcdo. Jaime Nebot Velasco y otros legisladores de la Comisión de Agricultura, visitaron las instalaciones de la Estación Isobamba.
Fuente: *El Comercio*, 2 de septiembre de 1960
- **Figura 3:** Momento de la suscripción de la escritura de constitución de la Empresa Industrias Guapán S.A. para la instalación de la fábrica de cemento. El acto contó con la asistencia de Presidente de la República doctor José María Velasco Ibarra; el Vicepresidente señor Alfredo Chiriboga y el ministro de Educación, doctor Adolfo Jurado González.
Fuente: *El Comercio*, 10 de septiembre de 1960
- **Figura 4:** Productos del Programa de “Manualidades y artesanía típica y folklórica” del CREA, expuestos en la Sala de Exposición de Artes Manuales.
Fuente: *El Comercio*, 14 de octubre de 1960
- **Figura 5:** La viejez es triste cuando el ingreso de toda una semana es de once sucres.
Fuente: *El Comercio*, 10 de abril de 1961
- **Figura 6:** Don Enrique Arizaga Toral, Presidente de la Junta de Vigilancia del CREA, entrega al Ing. José Torregrosa, experto de la O.I.T., el acuerdo dictado por la Entidad en reconocimiento a la labor desarrollada por este técnico en favor de la clase artesanal.
Fuente: *El Mercurio*, 22 de junio de 1961
- **Figura 7:** Dos voluntarios del Cuerpo de Paz trabajan activamente en los viveros forestales de Cuenca, colaborando con los técnicos y especialistas ecuatorianos.
Fuente: *El Comercio*, 23 de enero de 1963
- **Figura 8:** Los miembros del BID exponen sus puntos de vista a los miembros de la Junta de Vigilancia del CREA. Preside la reunión Don Enrique Arizaga Toral, que consiguió en Washington en envío de la citada Misión.
Fuente: *El Mercurio*, 14 de octubre de 1962
- **Figura 9:** En la foto se aprecia a un “compositor” hormando los sombreros, para darle mejor forma.
Fuente: *El Comercio*, 3 de noviembre de 1963
- **Figura 10:** Mujeres tejiendo la paja toquilla. Los bajos ingresos convirtieron el tejido del sombrero de Paja Toquilla en una actividad generalizada, como complementaria de la agrícola. Pero el desplazamiento progresivo de la demanda de sombreros en los mercados de América y Europa afectaron al tejedor.
Fuente: *El Comercio*, 10 de noviembre de 1962
- **Figura 11:** La famosa cadena de Almacenes de la Sears Roebuck de los Estados Unidos vende sombreros de paja ecuatorianos en su catálogo de primavera y verano de 1963. En la foto el Agregado Comercial de la Embajada de Estados Unidos de América, Sr. William B. Miller.
Fuente: *El Mercurio*, 5 de enero de 1963
- **Figura 12:** Vista de la fábrica de cemento Guapán, Azogues.
Fuente: *El Comercio*, 24 de abril de 1963
- **Figura 13:** En la foto la Sra. Sally Victor y el Embajador Ecuatoriano en Washington, José Antonio Correa. Puede apreciarse la gran variedad de modelos expuestos.
Fuente: *El Comercio*, 15 de marzo de 1964
- **Figura 14:** Hombres y mujeres trabajan hombro con hombro para construir un canal para regar 3.500 hectáreas.
Fuente: *El Tiempo*, 28 de febrero de 1965
- **Figura 15:** Gigantescas instalaciones en la fábrica de cemento de Guapán
Fuente: *El Comercio*, 12 de febrero de 1966
- **Figura 16:** La carretera Río Negro-Guarumales, construida por el CREA, tiene las cunetas revestidas en cemento, para impedir que el agua afecte a la calzada.
Fuente: *El Tiempo*, 4 de diciembre de 1975
- **Figura 17:** Diez tractores marca Ford, importados por el CREA con el fin de incrementar el cultivo y la producción de productos agrícolas, en muestra en el centro de la ciudad de Cuenca
Fuente: *El Tiempo*, 18 de septiembre de 1968
- **Figura 18:** Momentos de la suscripción del convenio para el establecimiento de organizaciones de mercado agrícola destinado a beneficiar a pequeños agricultores, del área que controla el CREA en el Austro.
Fuente: *El Tiempo*, s.f., 1969
- **Figura 19:** Una vista de la estructura en construcción del puente sobre el río Namangoza, construido por la Asociación de Ingenieros Ecuatorianos, parte del programa de Colonización del Valle de Upano, dirigido por el CREA.
Fuente: *El Universo*, 28 de agosto de 1972
- **Figura 20:** Los personeros del Centro de Rehabilitación de Manabí en visita al CREA para intercambiar impresiones sobre las labores confiadas a sus respectivos centros y material de estudio.
Fuente: *El Tiempo*, 3 de octubre de 1973
- **Figura 21:** El Mayor Paco Moncayo, Director Ejecutivo del CREA y el Sr. Vicente Lauro Gómez, director Nacional de INAMHI, en el momento de la suscripción del convenio mediante el cual se dotará a las Provincias del Austro de Estaciones Meteorológicas e Hidrológicas.
Fuente: *El Tiempo*, 29 de mayo de 1976
- **Figura 22:** Acto de clausura de la primera etapa del Seminario-Taller sobre el Desarrollo Rural-Urbano, organizado por el CREA.
Fuente: *El Mercurio*, 19 de marzo de 1978
- **Figura 23:** Entrega de los funcionarios del CREA al Alcalde de Cuenca, Dr. Pedro Córdova, de la maqueta del Centro de Ferias.
Fuente: *El Mercurio*, 11 de julio de 1978
- **Figura 24:** Reunión en la Universidad de Cuenca para la firma de un convenio entre el CREA y la Facultad de Agronomía.
Fuente: *El Tiempo*, 20 de febrero de 1979





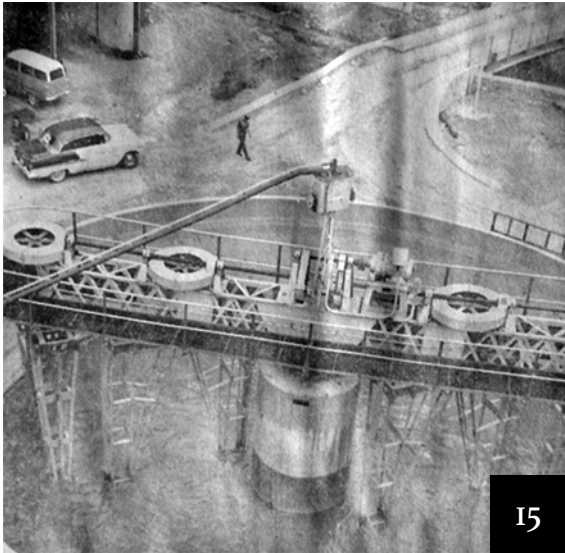




13



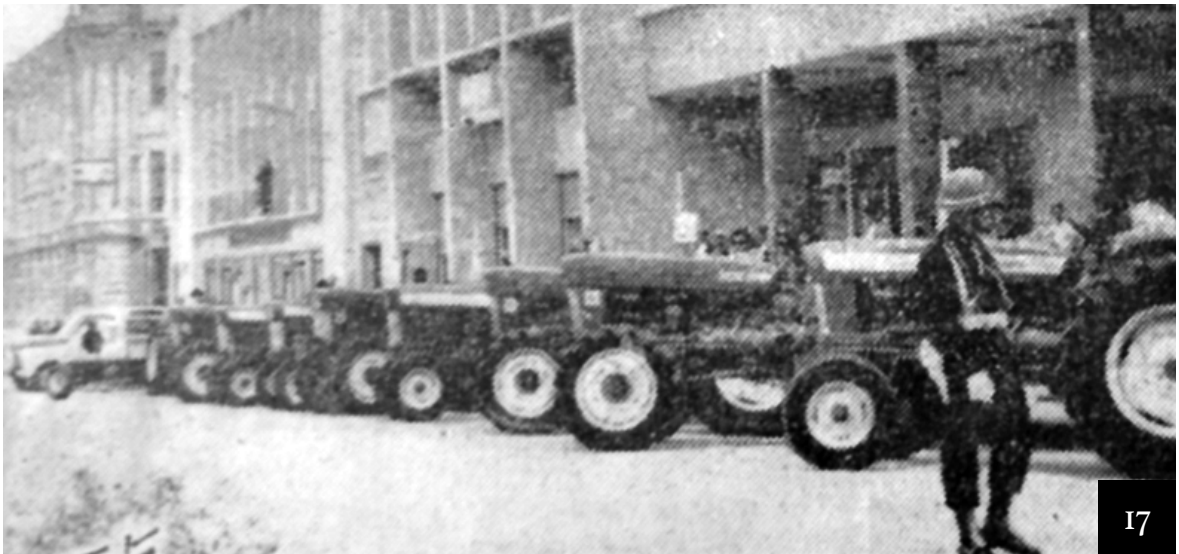
14



15



16



17





El libro digital

El CREA como Organismo de Desarrollo Regional.
Guía razonada para la consulta del Archivo Histórico
del Centro de Reversión Económica
del Azuay, Cañar y Morona Santiago (1958-1979).

Se publica en el mes de Julio de 2017,
por la Facultad de Filosofía Letras y Ciencias de la
Educación, Dirección de Publicaciones y la Cátedra
Abierta de Historia de Cuenca y su Región,
y por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo
de la Universidad de Cuenca.

“**El CREA** como Organismo de Desarrollo Regional. Guía razonada para la consulta del Archivo Histórico del Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago (1958- 1979)” es el resultado parcial del proyecto de Investigación *“Los desafíos de la planificación regional en Ecuador. Planeamiento estratégico sub-regional como herramienta eficaz para la reducción de asimetrías y desequilibrios territoriales, instrumento vertebrador de procesos de cooperación y coordinación territorial regional”*, realizado en el marco de Programa Prometeo (SENESCYT, Ecuador) con sede en la Universidad de Cuenca.

La presente guía razonada comprende 6 ensayos y una entrevista, cuyos contenidos exponen, a través de una reflexión interdisciplinaria e histórico-crítica, sobre el rol que desempeñó el CREA, uno de los organismos más exitosos de desarrollo regional en las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago, en el período comprendido entre 1958 y 1979.

Los distintos ensayos, que se basan en el análisis minucioso de documentos inéditos del Archivo del CREA, tienen, no solo la finalidad de rescatar, revisar críticamente y difundir los mencionados documentos, sino también de orientar la reflexión actual sobre la validez del fomento de mecanismos sub-regionales de coordinación y cooperación territorial, para la consecución de planes estratégicos, dinamizadores para la regionalización del Ecuador.

Debatir sobre los desafíos y logros de la Planificación Regional en el Ecuador, en su pasado reciente, significa asumir que los niveles de articulación administrativa del espacio son varios (desde la desconcentración administrativa y hasta la creación de verdaderas autonomías) y que, en la actualidad, la eficiencia y dimensión “virtuosa” de los territorios reside, cada vez más, en la capacidad que estos tienen de articular respuestas propias a través de la cooperación y coordinación territorial entre los distintos niveles de gobierno, con el fin promover procesos convergentes de desarrollo, tanto en el plano institucional como en el propiamente económico.

ISBN: 978-9978-14-357-5



FACULTAD DE
ARQUITECTURA Y URBANISMO
FACULTAD DE FILOSOFÍA
LETRAS Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
UNIVERSIDAD DE CUENCA



PROMETEO
Investigación Formación Desarrollo

Secretaría de
Educación Superior,
Ciencia, Tecnología e Innovación