

6. La planificación estatal como alternativa a la crisis del desarrollo en los años sesenta

Patricio Moncayo

ANTECEDENTES

El programa de la dictadura militar no se dio en el vacío. Este tuvo como antecedente el proyecto de desarrollo liderado por Galo Plaza Lasso en el contexto de la estabilidad política de 1948 a 1960. Dicho proceso se truncó con la victoria electoral arrolladora de Velasco Ibarra en 1960, hecho desencadenante de una crisis política que arrasó con el régimen democrático.

Fue Plaza un pionero en la construcción de un nuevo concepto de gobierno no circunscrito, como diría Foucault, a “la habilidad del príncipe para conservar el principado”¹ y que se aplica a la totalidad del Estado. Entendió la democracia liberal con un nuevo enfoque. Fortaleció el papel de Estado como impulsor del desarrollo y como un medio para mejorar las condiciones de vida de la población. Se nutrió de las teorías de desarrollo en boga y lideró la negociación entre la aplicación de esas teorías a la realidad local y su gestión frente a las nuevas agencias del desarrollo aparecidas en la posguerra.

Fue un terrateniente sui géneris. Los estudiosos discuten su rol en el proceso de modernización del agro serrano. Este se inicia con la entrega de huasipungos antes de la reforma agraria de 1964. Según Andrés Guerrero, esto muestra que la clase terrateniente “no era aquel foso petrificado [...] cubierto de una armadura feudal e incapaz de una dinámica de transformaciones a la vez políticas y económicas”.² Sin embargo, Guerrero señala que no hay cómo ignorar la influencia de las luchas campesinas en este proceso.

-
1. Michel Foucault, *Seguridad, territorio, población* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006), 116.
 2. Andrés Guerrero, *Haciendas, capital y lucha de clases andina* (Quito: Editorial El Conejo, 1983), 19.

El debate que Guerrero plantea a las explicaciones de Barsky³ sobre el movimiento histórico que condujo a la transformación de la estructura agraria serrana con la entrega de los huasipungos atañe a la interrelación entre las modificaciones del proceso productivo y la acción de los factores políticos. Guerrero sostiene que entre los dos planos “existe una densa complejidad de mediaciones sociales e históricas” que relativizan la incidencia directa o inmediata de lo económico en lo político.⁴

De ahí la importancia de analizar la coyuntura económica de esos años que, en modo alguno, estuvo desligada de la coyuntura política e ideológica. El golpe militar de 1963 se inscribe en ambos planos, tal como los gobiernos que le antecedieron: los de Plaza, Velasco y Arosemena. Por eso es necesario contrastar la interacción entre la economía y la política en estos gobiernos y en el de la Junta Militar.

LA ESTABILIDAD POLÍTICA DE 1948 A 1960

La estabilidad política que se inicia con Plaza ha sido atribuida por algunos investigadores al incremento de las exportaciones y el crecimiento del PIB. Uno de ellos es Agustín Cueva, aunque posteriormente reconoció que el auge bananero no provocó mecánicamente esta estabilidad. Este determinismo contrasta con el enfoque de Gonzalo Abad que matiza tal determinación.⁵ Si bien la actuación de los grupos de la “clase dominante” ligados directa o indirectamente a la “economía de enclave” se ve condicionada por los ciclos que atraviesa la economía agroexportadora, el interés de su estudio era “describir cómo se articulan las alianzas o enfrentamientos de estos grupos en las diferentes fases de desarrollo histórico de la sociedad”.

También Carlos de la Torre afirma que las acciones de los políticos se dan dentro de determinados contextos institucionales y socioeconómicos que las limitan. Este autor cita a Martín Tanaka quien sostiene que en coyunturas críticas los procesos políticos están abiertos a desenlaces diversos, lo cual exige estudiar las acciones de los políticos y de otros actores, sin descuidar esos límites.⁶

-
3. Osvaldo Barsky, “Iniciativa terrateniente en la reestructuración de las relaciones sociales en la Sierra ecuatoriana: 1959-1964”, *Revista Ciencias Sociales* 2, n.º 5 (1978): 74-126.
 4. Guerrero, *Haciendas, capital y lucha de clases andina*, 19-30.
 5. Gonzalo Abad Ortiz, *El proceso de lucha por el poder* (Ciudad de México: Centro de Estudios Internacionales, 1970), 7.
 6. Carlos de la Torre, “Populismo y liberalismo: ¿dos formas de entender y vivir la democracia?”, en *Galo Plaza y su época*, eds. Carlos de la Torre y Mireya Salgado (Quito: FLACSO Ecuador/Fundación Galo Plaza Lasso, 2008), 17.

La estabilidad política se dio en condiciones adversas. El triunfo electoral de Plaza fue apretado. Las fuerzas políticas conservadoras tenían control sobre el Congreso Nacional, la Contraloría y el Consejo de Estado. Tras las elecciones de diputados fue derrotada la alianza liberal-socialista. Carlos Guevara Moreno, líder de la Concentración de Fuerzas Populares (CFP), intentó sin éxito un golpe el 15 de junio de 1950.

La respuesta de Plaza fue colocarse “más allá de las pasiones políticas” y optar por la “vindicación de la técnica como alternativa y compensación al sesgo político”.⁷ Esto implicaba dar impulso a la idea del desarrollo económico basado en la producción tecnificada. “Galo Plaza veía en la exclusión y la desigualdad —concebida en términos económicos, no políticos— como terreno propicio para la desestabilización democrática”.⁸ Por eso adhería al desarrollo como el medio idóneo para alcanzar el progreso económico, político y cultural, lo cual contrastaba con el enfoque de una ampliación de la ciudadanía. “La inclusión debía darse en el acceso al consumo y crecimiento productivo”.⁹

Para Plaza no era posible gobernar sin saber “lo que somos y tenemos”. Ese principio le llevó a hacer un inventario nacional de recursos, de posibilidades económicas e institucionales. “A partir de los estudios y diagnósticos se buscaba definir las prioridades del país y sistematizar la información para poder planificar y conseguir préstamos para financiar el desarrollo”.¹⁰

El nivel de la confrontación política no superó los límites de la legalidad institucional. Fitch lo explica por un “pacto entre las élites”.¹¹ A ello contribuyó el auge exportador que dio un gran estímulo a la economía, lo que permitió atenuar los antagonismos sociales. Plaza pudo gobernar sin necesidad de represión y logró dar al sistema constitucional cierta legitimidad.

7. Patricio López, “La normalidad excepcional. Una panorámica de la política económica del gobierno Plaza Lasso”, en *Galo Plaza y su época*, eds. Carlos de la Torre y Mireya Salgado (Quito: FLACSO Ecuador/Fundación Galo Plaza Lasso, 2008), 93.

8. Mireya Salgado, “Galo Plaza Lasso: la posibilidad de leer el paradigma desarrollista desde una apropiación reflexiva”, en *Galo Plaza y su época*, 130.

9. López, “La normalidad excepcional”, 130.

10. *Ibíd.*, 133.

11. John Samuel Fitch, *The Military Coup d'Etat as a Political Process, Ecuador, 1948-1966* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1977), 68.

LOS MÚLTIPLES ROSTROS DE LA DESESTABILIZACIÓN 1960-1963

La victoria electoral de Velasco implicó paradójicamente su renuncia a la plataforma demagógica con la que venció a Galo Plaza. Un triunfo tan grande avivaba la creencia popular de que estaba investido de un poder que le permitiría hacer milagros. Velasco era consciente de sus límites: “No se puede cambiar el mundo en pocos días ni curar tantos males en un instante”.¹² Este cambio en el discurso político le acarreó una pérdida de su capital político. Él optó, entonces, por el *statu quo* y se apoyó en el esquema de poder vigente en esos años.

La crisis económica fue la gran enemiga del gobierno de Velasco, por la caída de los precios de los principales artículos de exportación. Adoptó medidas como la devaluación de la moneda y la unificación de los tipos de cambio, lo cual mermó su imagen como gobierno popular. Las fuerzas políticas que le apoyaron eran disímiles, tenían distintos intereses y perspectivas.

La crisis económica, las estrategias de la oposición, las presiones externas y el apoyo de las Fuerzas Armadas colocaron a su gobierno en un escenario adverso. En ese contexto, la pugna con su vicepresidente, Carlos Julio Arosemena, tuvo un carácter explosivo. Andrés Guerrero caracterizó la situación del gobierno de Velasco como “tironeado entre una izquierda que acumula fuerzas y una derecha cada vez más ultrista, que no logra cohesionar fuerzas”.¹³

El control del Congreso Nacional devino en un asunto de vida o muerte para el gobierno. El choque entre el presidente y el vicepresidente tuvo efectos incontrolables e impredecibles. El debate sobre la constitucionalidad involucró a las Fuerzas Armadas. La conspiración que en un comienzo se desarrolló clandestinamente ya se volvió pública, con el apoyo del Congreso, de las Fuerzas Armadas y de las organizaciones laborales.

Los dos mandatarios tensaron sus diferencias al máximo y llevaron el régimen constitucional al borde de la ruptura. Ello condujo a las Fuerzas Armadas a intervenir en apoyo al régimen presidido por Velasco, luego en favor del doctor Camilo Gallegos Toledo y, finalmente, en apoyo a Carlos Julio Arosemena. En resumen, Velasco se vio atrapado por una crisis múltiple, económica, política e institucional. La coyuntura internacional también le acorraló cuando se vio

12. Patricio Moncayo, “El golpe militar de 1963 y el fin de un período excepcional de estabilidad política”, en *Transiciones y rupturas*, coord. Felipe Burbano de Lara (Quito: FLACSO Ecuador/Ministerio de Cultura, 2010), 304.

13. Guerrero, *Haciendas, capital y lucha de clases andina*, 95.

forzado a cambiar su política exterior en aras de obtener préstamos. Para 1961 la situación de Velasco se volvió insostenible.

EL GOBIERNO DE AROSEMENA TAMBIÉN SE VIO ATRAPADO

Arosemena Monroy había sido designado presidente por el Congreso con el respaldo de las Fuerzas Armadas. Eran dos grandes limitaciones. Una tercera eran las expectativas de la izquierda en torno a su ascenso al poder, por su aureola de izquierdista, a raíz de su viaje a Rusia. Una cuarta seguía siendo la crisis económica. Una quinta la coyuntura internacional en la que Cuba estaba en el centro. La administración Kennedy abogaba por la Alianza para el Progreso con una plataforma reformista que demandaba un alineamiento distinto al asumido por Arosemena. El escenario, por tanto, fue de desestabilización. Arosemena comenzó con un gabinete de unidad nacional y luego migró hacia el centro. Osciló entre un populismo de tinte izquierdista y un desarrollismo más político que técnico.

Un mes luego de la caída de Velasco, el 16 de diciembre de 1961, 12 mil huasipungueros y comuneros invadieron las calles de Quito de manera pacífica. Arosemena encabezó la manifestación indígena y prometió dar fin con el latifundismo. A lo largo del corto gobierno de Arosemena las manifestaciones callejeras se sucedieron casi semanalmente, también en el campo hubo continuas movilizaciones. La polarización social y política impidió que Arosemena fuera capaz de llevar a cabo una línea coherente de gobierno.

Gonzalo Abad describe los dos momentos de ese gobierno: los primeros meses se caracterizaron por una intensa movilización popular.¹⁴ El gobierno emprendió en una campaña a favor de la reforma agraria. Luego, tomó medidas clientelares como la limitación de los arriendos de las viviendas urbanas al 9% del valor de la construcción; la reforma a la ley del impuesto a la renta, reduciendo la base de imposición para incrementar la capacidad de compra de los sectores populares; el aumento de los impuestos a la herencia. También estableció la obligación de los patronos de pagar un décimo tercer sueldo a todos los asalariados del país. El segundo momento fue el de una vacilante política reformista. Para ello reorganizó su gabinete, pasando de un gobierno de coalición nacional a uno de centro izquierda. Incluyó a dos liberales placistas y ocho

14. Abad Ortiz, *El proceso de lucha por el poder*, 86-7.