

Patricio Moncayo Moncayo

La planificación estatal en el interjuego entre desarrollo y democracia



© 2017 FLACSO Ecuador

Cuidado de la edición: Unidad Editorial de FLACSO Ecuador
Impreso en Ecuador, abril de 2017
ISBN: 978-9978-67-480-2

Flacso Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.edu.ec

Moncayo Moncayo, Patricio

La planificación estatal en el interjuego entre desarrollo y
democracia / Patricio Moncayo Moncayo. Quito : Flacso
Ecuador, 2017

xiii, 356 páginas : tablas. – (Serie Académica Atrio)

ISBN: 978-9978-67-480-2

DEMOCRACIA ; POLÍTICA ; GOBIERNO ; SOCIO-
LOGÍA ; ECONOMÍA ; DESARROLLO ECONÓMICO
; PROBLEMAS SOCIALES ; IDEOLOGÍA POLÍTICA ;
HISTORIA ; PETRÓLEO ; CEPAL

3321.8 - CDD

A la memoria viva de mis padres Carmela y Juan:
no obstante provenir de un entorno dominado por el encono
político, pudieron construir una familia libre de rencores y
de los prejuicios de la época. Así, la enrumbaron con
autonomía de esos avatares y trazaron su propio camino

Índice de contenidos

Presentación	XI
Agradecimientos	XIII
Introducción	1
¿De dónde parto?	3
Teoría de la modernización	12
Dos formas de conocer la realidad	14
Capítulo 1	
Cohabitación de la teoría social: sociólogos y actores	21
Escisión entre teoría y práctica	22
Debates en torno a las explicaciones y hechos sociales	24
Experiencia de cambio social en el siglo XX	33
Conclusiones	37
Capítulo 2	
La CEPAL: entre el discurso de la contestación y el del desarrollo	41
Aportes teóricos y sus derivaciones	41
Plataforma teórica de la CEPAL	42
Debates teóricos sobre las prácticas de la CEPAL	47
La crisis teórica de la planificación	59
Conclusiones	64

Capítulo 3	
¿Quién mueve las velas del navío?:	
sociología histórica de la planificación	67
Los orígenes.	68
Los albores del Estado moderno	70
La emergencia de un embrionario gobierno económico en medio del caos político	72
El escenario de la segunda posguerra: avances en la gubernamentalización del Estado.	75
Conclusiones.	88
Capítulo 4	
La legitimidad estatal de la planificación: sus altibajos	91
El nacimiento de la planificación en Ecuador.	91
La planificación en democracia	119
Conclusiones.	148
Capítulo 5	
La acción comunicativa de la Junapla:	
agencia en la planificación	155
La agencia tecnocrático-militar	156
La concepción y estrategia del PITD	159
La agencia: conexiones y desacuerdos.	164
El despegue regional: la otra cara de la planificación	174
Autoevaluación	177
Conclusiones.	179
Capítulo 6	
¿Quién ganó la partida: el Plan o el petróleo?	181
El campo de fuerzas en la coyuntura petrolera	188
El plan de mínima	214
El PITD y sus resultados	216
El Gobierno atrapado en su laberinto	221
Coyuntura bélica	225
Conclusiones.	226

Capítulo 7	
La ubicuidad de la planificación en la democracia	231
El regreso a la democracia	232
Los ilustres desconocidos	239
Conclusiones.	262
Capítulo 8	
La sociología de los técnicos: los vericuetos de la subjetividad en la planificación	267
El estatuto de los técnicos como intelectuales.	268
La secularización de la esperanza cristiana	272
La confianza iluminista en la razón	280
Las vinculaciones de amistades y parentesco	289
Los planificadores de a pie	291
Los efectos de la migración al campo burocrático-estatal	305
Conclusiones.	329
Conclusiones generales	333
Referencias	343
Archivos	350
Actas de Conade	350
Índice de abreviaturas y conceptos	353
Índice de tablas	
Tabla 1. Perfil de los entrevistados	18
Tabla 8.1. Características de los grupos.	314
Tabla 8.2. Tipos de técnicos	318
Tabla 8.3. Cambios asociados a migraciones de campos	325

Presentación

La planificación estatal, no obstante sus aportes al desarrollo y a la democracia en el Ecuador, sufrió un descrédito al entrar en crisis el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. La apertura económica de los 80 puso en duda su utilidad bajo el supuesto de que el mercado era capaz de regular satisfactoriamente la marcha de la economía. Ello, sumado al ineficiente manejo estatal de los ingresos petroleros en la década de los 70, relegó la planificación a un plano secundario durante el retorno a la democracia.

El autor del libro que FLACSO Ecuador presenta sostiene que un debate teórico y otro político-institucional se iniciaron con el cambio de la Junta Nacional de Planificación en Consejo Nacional de Desarrollo. La dirección de este Consejo fue asignada a los vicepresidentes, lo cual generó un conflicto con los presidentes, la planificación devino en un estorbo y fue perdiendo el poder que tuvo durante la dictadura del general Guillermo Rodríguez Lara. De esta pérdida de protagonismo nació la idea de que tuvo éxito con la dictadura y perdió piso en la democracia.

Este libro rebate tal aserto. No es enteramente cierto que la planificación saliera victoriosa en la dictadura militar, sostiene Moncayo; tampoco lo es que con la democracia fuera derrotada. En ambos casos, agrega, se interpuso el arte de gobernar. El autor demuestra que no es suficiente planificar el desarrollo para que este se produzca. La investigación que sustenta este libro evidencia que el reencuentro de la democracia con la planificación estatal requiere una nueva manera de entender y practicar esta última.

Desde esa perspectiva, Moncayo propone un nuevo paradigma de planificación articulada al gobierno. Queda claro que su suerte está condicionada al arte de gobernar, y que este no puede quedar al arbitrio del gobernante, a su carisma, ingenio o experiencia. El autor abre este debate con fundamentos teóricos y metodológicos. Además entrevistó a más de cuarenta personas que ocuparon cargos técnicos y políticos, y que jugaron papeles protagónicos en el período estudiado.

FLACSO Ecuador nació durante el período investigado en este libro. Se originó en el encuentro entre una tecnocracia progresista y un proyecto político de transformación, que apostó al desarrollo como fundamento de la democracia. De ese proceso surgió un campo académico que interactuó con el quehacer estatal, a través de la producción de conocimientos. Las ciencias sociales emergentes le dieron otro alcance y significado a la planificación que, para la época, era predominantemente económica. Ello supuso una vertebración de la economía con la sociología, y le dio al saber de las ciencias sociales un rol en el campo de la acción.

El tema de investigación de este libro se inscribe en la compleja relación entre conocer y hacer; aporta al debate de las políticas públicas desde una perspectiva nueva; explora la relación entre planificación y gobierno y, con ello, contribuye a una nueva concepción del arte de gobernar. Este no puede prescindir del conocimiento científico, en especial de las ciencias sociales. Así, el libro se dirige a quienes aspiran a gobernar, a quienes asesoran a las autoridades, a las comunidad académica y a la ciudadanía interesada en el tema.

Juan Ponce Jarrín
Director de FLACSO Ecuador

Agradecimientos

Este libro es producto de un esfuerzo institucional y personal. Los conocimientos impartidos en el programa doctoral de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), convocatoria de 2009-2013, fueron de inestimable valor para su elaboración, al igual que los talleres de tesis coordinados por Eduardo Kingman, Gioconda Herrera, Mercedes Prieto, Betty Espinosa y Felipe Burbano de Lara. La dirección de la tesis por parte de Carlos de la Torre, en términos teóricos y metodológicos, me encarriló de manera progresiva, supuso la redacción de varios borradores, revisados y comentados por él. Debo, a la vez, reconocer el aporte de la lectora y los lectores de la tesis: Catherine Conaghan, Simón Pachano, César Montufar y Felipe Burbano de Lara, quienes me exigieron volver sobre la versión objeto de la defensa de la tesis e introducir muchos cambios de forma y contenido.

Ha sido una experiencia muy enriquecedora para mí, tanto desde el punto de vista académico como humano. Mi reencuentro con excompañeros de trabajo de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (Junapla) y del Consejo Nacional de Desarrollo (Conade) dio a la investigación un soporte empírico de calidad. De la misma manera, valoro los aportes de Consuelo Albornoz, tanto en la lectura como edición de las distintas versiones; de María Fernanda Recalde, en la transcripción de las entrevistas, y de María Fernanda Gómez –nieta mía–, en la digitalización de las actas del Directorio de la Junapla y del Conade que reposan en el Archivo Intermedio de la Administración Pública.

Introducción

Cristóbal Kay (2002) introduce elementos empíricos muy pertinentes sobre lo que significa el arte de gobernar. Esto, en el marco de un análisis comparativo entre las experiencias de los nuevos países industrializados del Asia oriental (NIC) y los de América Latina en lo relativo a reforma agraria, industrialización y desarrollo. Kay se pregunta por qué los países de América Latina, pese a haberse independizado un siglo antes y haber emprendido el camino del desarrollo décadas antes que los países del Asia oriental, se rezagaron en cuanto a los resultados alcanzados por los asiáticos en esos campos.

Su respuesta destaca la importancia que tuvo el arte de gobernar en contextos, por cierto, muy diferentes. El Estado en los NIC asiáticos tuvo un alto grado de control sobre la población, lo que le dio un amplio margen de maniobra para implementar las reformas requeridas para impulsar el desarrollo. Sin duda, el estímulo estatal fue clave para lograr el éxito alcanzado en su implementación. Comparativamente, en América Latina, el Estado no tuvo el mismo grado de libertad para emprender tales reformas. Ello se habría debido, según Kay, a la contradicción entre *desarrollismo* y *populismo*, o entre desarrollo y democracia. Dicha dicotomía habría reducido la capacidad del Estado para maniobrar a favor de las reformas, debido a las presiones de las clases dominantes y de las subordinadas, que perseguían intereses contrapuestos.

Gracias a esa mayor gobernabilidad del Estado en los países de Asia oriental, producto de un régimen político autoritario, y a la mayor competencia

de la burocracia estatal, el arte de gobernar –expresado en la habilidad de los conductores del Estado para diseñar e implementar estrategias políticas que conduzcan al desarrollo– fue superior al de los regímenes desarrollistas y populistas de América Latina. Esto no quiere decir, aclara Kay, “que el sistema político de Corea del Sur y de Taiwán fuera superior al de América Latina [...]. Todo lo que estamos diciendo es que el Estado de América Latina tenía que manejar una situación más compleja y conflictiva” (Kay 2002, 76-77).

Siguiendo a Kay, entonces, un régimen autoritario reduce la complejidad y conflictividad social; en esa medida, su margen de maniobra es mayor por el control que ejerce sobre la población. Pero, además, el contexto institucional en el que dicho control se ejercita condiciona el arte de gobernar. ¿Qué pasa cuando el Estado no ejerce tal control sobre la población? En un régimen democrático hay diversos niveles de control del Estado sobre los ciudadanos bajo distintas mediaciones institucionales; las reglas del juego de la democracia permiten que los conflictos sociales se manifiesten, afloren, y que los actores involucrados se vean constreñidos o autorizados a obrar de una determinada manera. Ni el Estado ni los actores sociales en un régimen democrático son libres de actuar exclusivamente de acuerdo con su razón e interés.

En este libro abordo el tema de la relación entre el arte de gobernar y la planificación en dos contextos históricos distintos: el del régimen militar, implantado en 1972, y del régimen democrático que emergió de un intrincado proceso, al final del régimen militar en 1979. Ello, porque en el abordaje de Kay, desarrollismo y populismo, desarrollo y democracia son tratados en un plano abstracto que impide entender, precisamente, cómo el arte de gobernar puede explicar las diferencias entre los países de Asia oriental y los de América Latina.

En este libro no pretendo abarcar un período mayor al referido; en modo alguno se cubre todo el lapso posterior al regreso a la democracia desde 1979. Circunscribir la investigación a los dos períodos mencionados me permitió contrastar dos momentos claves en el proceso de modernización del Estado y la sociedad ecuatorianos. En esos dos momentos se jugaron dos grandes líneas de acción: una conducente al desarrollo, y otra a la construcción de una democracia renovada.

¿Qué relación existe entre estos dos procesos? Esta es la pregunta central de la investigación.

¿De dónde parto?

Estamos acostumbrados a asociar estrechamente la situación económica que vive en cada momento el Ecuador con el curso de un producto de exportación [...]. Pero desde entonces (el siglo XVII) la suerte del país ha dependido primero del cacao, luego del banano, y ahora del petróleo [...] hasta ahora todas las posibilidades de expansión de la economía han dependido de esas exportaciones. Ellas significan movimiento y dinamismo. *Son como las velas de un navío que se hinchan con los vientos del mundo para impulsar su casco*¹ (Salgado 1978, 26-27).

Con la planificación se intentó disminuir la dependencia de la economía ecuatoriana a los vaivenes de las “velas del navío”; lo que estaba en juego era la capacidad del Estado para conducirlo. El propio Estado tenía que reinventarse y ser manejado de otra manera; ya no solo ateniéndose a las necesidades e intereses particulares de quienes se habían beneficiado del dinamismo generado por las exportaciones de productos primarios. Era necesario que el Estado construyera una visión nacional de su gestión, que mirara más allá de lo inmediato y contingente. La conciencia de esta necesidad no surgió de repente, se fue fraguando en un proceso social accidentado.

Creo que aquí se resume el propósito de esta obra. Ecuador, en medio de recurrentes crisis políticas, se planteó el objetivo de construir una alternativa que lo llevara a depender menos de hechos externos. En esa trayectoria, el Estado recurrió a la planificación, como una manera de racionalizar sus acciones sobre todo en el campo económico, pero en ese empeño, los gobiernos se diferenciaron por el uso que dieron a la planificación; si bien la técnica pasó a ser el soporte de la acción de gobierno, la discrecionalidad política recortó o amplió su espacio.

¹ Las cursivas son mías.

La planificación nació muy conectada con la idea del progreso; la economía política fue su soporte teórico y hubo una cierta concepción positivista del desarrollo; si este respondía a causas estructurales solo hacía falta voluntad política para alcanzarlo. También prevalecía una noción determinista de dicho desarrollo. El que las cosas no ocurrieran de esta manera condujo a grandes debates teóricos; discusiones en torno a la verdad, a la causalidad, a las leyes del desarrollo social. Muchas de estas explicaciones no fueron pensadas para la acción, sino para la comprensión de los hechos y los procesos.

Frente al determinismo emergió la teoría de la agencia: “son los hombres los que hacen la historia”; pero si ello es así, ¿cómo garantizar que el progreso gane la batalla contra las fuerzas que lo resisten? ¿Será que todos ven la realidad de la misma manera? Si, como dice Marx, los hombres hacen la historia, pero en circunstancias que no eligen, ¿qué peso tienen esas circunstancias?, ¿cuánto influyen en la acción de las personas y en los resultados de esas acciones?

En el primer capítulo paso revista a los debates metodológicos sobre la relación entre conocimiento y acción, los mismos que muestran la complejidad de esta relación, que no es instrumental, como en el caso de las ciencias naturales; la concepción evolucionista de Occidente justificó la dominación de los países “civilizados” sobre los “bárbaros”. En oposición a esa dominación, la teoría social periférica mostró las diferencias entre los países industrializados y los países de América Latina, las que imposibilitaban que los últimos siguieran el “paradigma clásico del desarrollo occidental”. Frente a tal dominación emergió un pensamiento tecnocrático avanzado que se vertebró en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Raúl Prebisch, junto a otros destacados economistas, elaboraron una propuesta de desarrollo afín con las características y necesidades de la periferia. La industrialización de los países de América Latina era vista como una manera de contrarrestar la explotación de los países industrializados del Norte. La planificación en Ecuador, al igual que en el resto de la región, se nutrió del pensamiento de la CEPAL. Por eso, el segundo capítulo está dedicado a examinar sus planteamientos y experiencias.

Hoy se discute la validez de dichos principios; destacados estadistas y académicos opinan que fueron “las ideas de la época”, dando a entender que ya han sido superadas. Por lo tanto en el segundo capítulo trato sobre los aportes de la CEPAL, uno de los cuales fue la planificación. Posiblemente el modelo económico que postuló ya no sea pertinente en un mundo globalizado, pero se sigue discutiendo lo global y lo local. Es decir que aún subsiste la distonía histórica señalada por la CEPAL. También está vigente, y más que antes, la necesidad de superar la perspectiva economicista de la planificación, a través de la crítica del desarrollo como expresión de la economía como cultura.

La planificación, si bien nació ligada al modelo económico ISI (Industrialización Sustitutiva de Importaciones) introdujo técnicas y métodos de administración que contribuyeron a racionalizar la acción del Estado; salimos de los regímenes oligárquicos, se sentaron las bases de un neocapitalismo nacional con una participación directiva del Estado; este experimentó una cierta modernización y, gracias a la planificación, el grado de conocimientos del Estado sobre la realidad económica y social de nuestros países fue mucho mayor. Claro que en el pensamiento de la CEPAL había un cierto sesgo estatista; posiblemente se incurrió en el error de oponer planificación y mercado. Incluso en los países socialistas ahora se reconoce el valor del mercado. Estado y mercado no son antagónicos. Hoy se discute sobre los límites y tipos de Estado en su relación con el mercado, pero ello no implica negar el valor de la planificación, ni dejarlo todo en manos del mercado. Incluso el debate político alcanzó niveles más altos. La derecha y la izquierda se reconfiguraron en función de problemas concretos y reales que los gobiernos debían enfrentar. Con la planificación emergió un nuevo campo de relación entre la política y la técnica, como se verá en el capítulo 4.

El mundo globalizado plantea serias amenazas al ambiente; el cambio climático, la contaminación ambiental y el avance de la desertificación son problemas que reactualizan los conflictos entre el Norte y el Sur. Los temas del desarrollo adquieren otras dimensiones y requieren de nuevas perspectivas de análisis. Ello le da más fuerza aún a la planificación como una herramienta capaz de traer al presente la mirada de largo plazo. Los horizontes temporales de la planificación siguen vigentes, los políticos y la

política no pueden dar la espalda a la técnica ni al avance del conocimiento científico.

La distonía histórica en el caso ecuatoriano abordó en el tercer capítulo. La tensión entre historia y modernización, entre pasado y futuro, se analiza a la luz de acontecimientos históricos que marcaron hitos en el proceso de modernización del Estado y la sociedad ecuatorianos, y que fueron mostrando los déficits en el ejercicio del poder, y, por tanto, en los gobiernos que actuaron en ellos.

La planificación en Ecuador nació de una dinámica contradictoria: la emergencia de un gobierno económico y la entrada del pueblo a la arena política. La democracia pidió ayuda al desarrollo para afianzarse. Así se explica la creación de la Junapla en 1954, cuando José María Velasco Ibarra gobernaba el país. El conflicto entre política y técnica alcanzó niveles críticos que dieron pie a la implantación de dictaduras militares que, sin embargo, buscaron su legitimidad en el desarrollo y, consiguientemente, en la planificación.

El recorrido hecho por la Junapla desde su creación refleja sus oscilaciones en la relación con el poder político, relación que fue paradójica: del lado de los gobiernos se reconoció la necesidad de un soporte técnico de su acción y del lado de los técnicos ese soporte no debía comprometer la autonomía de la institución.

En el cuarto capítulo analizo, justamente, las tensiones, acercamientos y desencuentros entre el poder político y la emergencia de una asesoría técnica que experimentó un escalonamiento jerárquico en la estructura gubernamental. La propia conformación de la Junapla, integrada por un Directorio y la Secretaría Técnica, puso de manifiesto el conflicto entre la política y la técnica. Los políticos, sin poseer el conocimiento necesario, pretendían dominar al cuerpo técnico. Este, a su vez, era consciente de las limitaciones cognitivas de los elencos gobernantes, quienes, sin embargo, tenían la atribución principal en la toma de decisiones.

La institución de planificación, en tanto fue creada por el poder público, no tenía plena autonomía, carecía de recursos económicos propios para financiar su actividad. Además, dependía del Estado para disponer de la información necesaria sobre los distintos campos de actividad del Gobier-

no. El personal de la institución no podía formarse de la noche a la mañana y la preparación no fue homogénea para los técnicos de cada sector de la actividad económica.

No obstante tales limitaciones, la Junta Nacional de Planificación alcanzó niveles apreciables de excelencia que la prestigiaron dentro y fuera del país. En esa medida, también los políticos dependieron de la labor de la Secretaría Técnica, sobre todo cuando se volvió un deber constitucional de los gobiernos contar con un plan que orientara su gestión, en especial en el campo económico.

Esto creó un terreno problemático entre la planificación y la ejecución, mediado por la realidad, es decir, por hechos y fenómenos que no podían ser ni previstos ni controlados por el plan que, por otro lado, debía refrendar el membrete político de los gobiernos. Claro que entre unos y otros había una cierta continuidad, dado que algunas obras y proyectos se extendían más allá de los períodos de cada gobierno.

La transformación de la Junapla en el Conade conllevó importantes diferencias en el funcionamiento de la Secretaría Técnica y en la relación de esta con el Directorio. Con la vuelta a la democracia se puso en debate la línea de mando de la planificación. ¿Es esta un campo compartido entre gobierno y oposición? ¿Puede la planificación gozar de autonomía política frente al Gobierno al que presta asesoría técnica? ¿Pueden los gobiernos apartarse de los planes cuando las circunstancias en las que fueron elaborados experimentan cambios de apreciable magnitud? ¿Cómo puede la planificación acoger las rectificaciones que la realidad coyuntural le impone? En este capítulo también analizo la historia institucional de la Junapla y del Conade a la luz de la interacción entre el Directorio y la Secretaría Técnica. A esta le correspondió el mayor peso del trabajo encomendado a la institución.

Adentrarse en la trama de la gestión de la Secretaría Técnica a través del testimonio de exfuncionarios y directivos es el objetivo del quinto capítulo. En esta parte doy cuenta del trabajo colectivo realizado por el cuerpo técnico de la oficina de planificación del Estado.

La experiencia de la planificación en la dictadura militar que se implantó en 1972 es analizada en el capítulo seis. Gracias al petróleo y a la vo-

luntad política de la dictadura, la Junapla creyó que llegaba su “momento de gloria”, que sin embargo no ocurrió. Hay diversas explicaciones sobre tal desenlace. En el capítulo examino una gama de variables que conspiraron contra la transformación prevista en el Plan. Hubo, por cierto, un cambio, pero este no derivaba del Plan sino de la abundancia de recursos económicos gracias al petróleo. Esto creó una mentalidad rentista tanto en la dirección del Estado como en los sectores empresariales involucrados y aun en los sectores medios, cuyo crecimiento fue exponencial. El país se vio atrapado en una suerte de espejismo que lo llevó a perder de vista su condición de subdesarrollo y su necesidad de emprender reformas estructurales indispensables, lo que quitó impulso a la decisión política que estuvo detrás del golpe militar de 1972.

En la obra exploro el conflicto entre desarrollo y democracia. No se trata de un conflicto teórico, ni académico, sino de uno que se ubica en contextos históricos concretos. En los años sesenta y setenta se vivió un escenario favorable al desarrollo; la democracia, se pensaba, sobrevendría una vez que se hubiera avanzado en el campo de las reformas económicas y sociales que conducirían al progreso. Pero la transición se produjo en otro escenario; la economía del país mostró nuevamente una alta vulnerabilidad con la oscilación del precio del petróleo en el mercado internacional; el endeudamiento externo alcanzó altos niveles en la dictadura militar; y esta herencia tuvo que ser afrontada por el primer gobierno con el que se reinició la democracia.

En el capítulo siete analizo las vicisitudes de la transición a la democracia, no solo desde el lado de la economía sino también del de la política. El conflicto entre pasado y futuro realineó a las fuerzas políticas; unas empeñadas en volver al pasado anterior a 1972 y otras animadas por un espíritu modernizador del sistema político ecuatoriano. Nuevamente se dio una distonía histórica; el pasado siguió gravitando sobre el presente; la vieja clase política no salió de la escena, cercó al régimen nacido del referéndum, mientras este régimen fue acosado por la crisis económica.

El binomio elegido por el pueblo en 1979 tuvo que realizar un aprendizaje veloz de la práctica de gobierno en condiciones de crisis. El Plan de Desarrollo, que recogió los veintiún puntos programáticos de la alianza po-

lítica liderada por Jaime Roldós y Osvaldo Hurtado, sufrió los embates de la realidad. El aprendizaje consistió en diferenciar entre lo que es gobernar y planificar. En el mismo capítulo siete analizo las tensiones entre lo uno y lo otro en el ejercicio constante entre los principios y la realidad que un gobernante se ve obligado a realizar.

La biografía de la acción de los intelectuales involucrados en el proceso de modernización de la sociedad ecuatoriana revela algunas características, analizadas en el octavo capítulo. La primera es que el tránsito de las ideas a la acción no se da en línea recta ni en forma mecánica. La planificación actuó como el ámbito de inusitados encuentros entre sujetos provenientes de diversos orígenes; tuvo, por tanto, distintos significados que se expresaron en prácticas heterogéneas. Las relaciones de los planificadores, en tanto técnicos, con los gobiernos variaron en las dictaduras militares y en la democracia. El comportamiento del grupo, objeto de análisis, no estuvo predeterminado, sino influido por las particularidades de los campos en los que actuó. Las migraciones entre los campos produjeron efectos inesperados en los migrantes. Una segunda característica, consiguientemente, es la transformación que sufren las ideas originales de los técnicos. Esto indica que los cambios no solo son externos, sino también internos; tampoco son solo materiales, sino también mentales, lo cual demuestra que la planificación no es un ejercicio tecnocrático, mecánico, sino un campo en el que los seres humanos involucrados, a la vez que recrean la realidad se recrean a sí mismos en función de nuevos descubrimientos, expectativas, aspiraciones y capacidades.

En el capítulo ocho exploro la dimensión un tanto escondida de los procesos analizados en los capítulos anteriores, a la luz de las experiencias de un grupo de expertos que tuvieron una gama de responsabilidades y funciones en el interior del Estado, como directivos de Junapla y otras instituciones, y como gobernantes.

En la sección final del libro formulo las conclusiones centrales de la investigación que sintetizan los principales aportes.

En el campo de la sociología de la tecnocracia, se revela el peso de la diferenciación social al configurar tipos de técnicos. Esa tipología da cuenta de una movilidad de los técnicos en su tránsito de un campo a otro (del

académico al burocrático, del burocrático al político, etc.) No cabe, por tanto, clasificarlos solo por su especialización profesional, también cuenta su subjetividad (sus proyectos personales, la mutación de sus motivos de vida, sus aspiraciones, sus deseos).

La relación de la tecnocracia con las dictaduras y con los gobiernos democráticos pone al descubierto, en los casos investigados, el papel de la racionalidad predominante en su formación académica. Según la caracterización de Habermas (2010), esta se inscribe en la razón teleológica, más precisamente, en la racionalidad “con arreglo a fines”, “orientada al éxito” y en esa perspectiva, normativa, como la que predomina en las filas militares. Ello determinó una mayor o mejor relación de la tecnocracia con la dictadura militar.

Por el contrario, en la relación con la democracia esa racionalidad tecnocrática chocó con una de otro tipo, más próxima a la que Habermas define como racionalidad comunicativa. En la democracia hay una pluralidad de fines, de objetivos, de intereses que no pueden ser reducidos a un interés único; de ahí que la acción comunicativa permita llegar a acuerdos, con base en una racionalidad “orientada al entendimiento”.

Los políticos también asumieron actitudes diferentes en la dictadura y en la democracia. En la primera, confiaron más en la ciencia, la técnica y en el poder, en la voluntad política de los jefes del Estado; en la segunda, se valieron de habilidades y destrezas personales, de la manipulación, la dramaturgia y el espectáculo. Ello puso a los políticos en un andarivel distinto al de la ciencia y la técnica.

En el campo académico, los aportes de los economistas y de la economía política fueron mayores que los de la sociología y los sociólogos. Ello, no solo por el nacimiento tardío de esta y otras ciencias sociales, sino por el conflicto entre neutralidad científica y fidelidad ideológica de los académicos. En la dictadura, este conflicto se manifestó en la concepción “jacobina” de la toma del poder, con vistas a la revolución; importó poco la voluntad del pueblo; se trataba de un tema de la verdad, quienes se consideraban sus dueños debían captar el poder para imponerlo a los “equivocados” o “ignorantes”; el iluminismo de una vanguardia esclarecida encontraba en el iluminismo tecnocrático a su hermano gemelo.

En la democracia hay más de una verdad y, por tanto, el campo de juego es más amplio y heterogéneo. Esto exige acudir a la academia para librar la lucha por la verdad en un espacio donde las armas son el conocimiento, la investigación y la inteligencia. Aquí también se puede vencer sin contar con el respaldo de los profanos, lo que supone un alejamiento de la academia del campo político.

Respecto de la sociología de la planificación y del desarrollo, este libro destaca el valor que tuvo el desarrollo como una idea vertebradora del Estado, tras el predominio de la anomia derivada del desmoronamiento del dominio conservador que tuvo en la religión un sustento duradero. La Revolución Liberal no reemplazó ese dominio con una socialización suficientemente amplia de la concepción liberal de la vida.

La planificación en esta primera etapa nació “carnalmente” ligada al desarrollo, y ello limitó su contribución a la construcción de la democracia. El desarrollo fue pensado, en sus inicios, como crecimiento económico, antes que en un sentido más amplio e integral. Cuando ese desarrollo dejó de contar con recursos económicos, como los que provinieron del petróleo, el paradigma se agotó y no pudo ser reemplazado por otro. Entonces la planificación se quedó sin piso.

Pero tampoco la planificación es privativa del Estado, este es uno de los actores en juego, pero en modo alguno es su dueño. El “otro también juega”, decía Matus (1996) lo cual significa que el otro también planifica. Esto quedaba más enmascarado en la dictadura que en la democracia, pues los partidos políticos, la división de poderes y los movimientos sociales representan un conglomerado de actores que, desde luego, también juegan.

Por ello, dentro de la sociología de la acción, en esta obra se rebaten las afirmaciones deterministas que postulan la existencia de leyes sociales, de una causalidad estructural, de efectos lineales; y destaca el valor de la agencia en la implementación de alternativas de cambio social. La acción social es interactiva; el que emprende una acción, por una parte, no es un ser solitario y por otra enfrenta a otros que tampoco lo son. En los contextos de acción, por tanto, los actores contrastan perspectivas, objetivos y fuerzas; el desenlace, consiguientemente, es incierto. De ahí la importancia de las estrategias de juego. Saber jugar puede, en ocasiones, ser más importante

que tener la razón. *Tiene razón, pero va preso*, dice el refrán, que también se aplica al juego social.

En cuanto a la capacidad de gobernar, en este libro pongo en duda que tenga que ver con el poder, con la imposición o con el control de la población. Las dictaduras tuvieron esas condiciones pero no pudieron lograr sus objetivos. No fueron suficientes ni el petróleo, ni la dictadura, ni un Estado fortalecido para que el país entrara en la senda del progreso. Por cierto que la planificación estatal contribuyó a una administración de los recursos más racional, pero el Gobierno incurrió en el “petrolerismo”, manejó un criterio rentista y poco hizo para impulsar las tan anheladas reformas estructurales.

En la democracia tampoco es suficiente ganar una elección; los electos deben saber gobernar. Esto no solo significa mantenerse en el poder, sino ejercerlo eficientemente; la eficacia, en este caso, no es solo económica y administrativa, sino política. La planificación puede o debe ser capaz de proveer al gobernante herramientas que le permitan ejercer sus funciones con alto grado de eficacia.

Teoría de la modernización

Con la emergencia del capitalismo quedó demostrado que los seres humanos eran (y somos) capaces de modificar el entorno social de conformidad con la razón. Las ciencias sociales son producto de la modernidad; no quisieron ser menos que las ciencias naturales y se empeñaron en encontrar leyes. Con ello aspiraban al conocimiento cierto que le diera al ser humano la capacidad de predecir. El Estado moderno pretendía un conocimiento exacto para que sus decisiones fueran inapelables. Por eso, en su inicio las ciencias sociales fungieron de “física social”. Ello condujo a su especialización y a la configuración de distintas racionalidades: económica, política, sociológica, etc. Junto con estas racionalidades teóricas aparece la racionalidad de la acción, de la práctica y entre ellas tienen lugar muchas disonancias y conflictos. En ese marco la realidad objetiva fue leída de distintas maneras, lo cual puso en debate la objetividad del conocimiento.

A partir de una crítica teórica y metodológica encontrada en Weber, Durkheim y Mead, Habermas formuló una teoría de la acción comunicativa con la que se aborda la problemática de la racionalización social. La explicación o explicaciones del mundo, así como los ensayos de acción teleológica, no necesariamente son verdaderos ni eficaces. En todo caso, están sujetos a la crítica. Tales explicaciones y acciones versan sobre el “mundo objetivo”, el “mundo social” y el “mundo subjetivo”. El concepto de “racionalidad comunicativa” presupone el entendimiento compartido de esos tres mundos por los intérpretes y/o actores. Todos invocan y reivindican la razón desde la que explican y actúan. Ello es posible porque comparten el mismo “mundo de la vida”, lo cual hace que entiendan los temas que son objeto de reflexión o los campos de su acción e intervención (Habermas, 2010).

Hay, pues, distintos tipos de racionalidad: la “racionalidad cognitivo-instrumental”, la “racionalidad práctico-moral” y la “racionalidad práctico-estética”. Cada una de ellos tiene como campo de acción uno de los tres mundos; la racionalidad comunicativa, en cambio, pone de relieve las interrelaciones entre dichas racionalidades. El desarrollo y la democracia, objetos centrales de este libro, configuraron contextos de acción en los que estuvieron en juego la racionalidad cognitivo-instrumental y la racionalidad comunicativa (Habermas, 2010).

Foucault propone un nuevo concepto de gobierno, a partir de la introducción de la economía en su práctica. En *Seguridad, territorio, población* analiza cómo la población devino en el objeto del Gobierno, lo que contribuyó a la racionalización en el ejercicio del poder. La población comprende un amplio espectro: “desde el arraigo biológico expresado en la especie hasta la superficie de agarre presentada por el público” (2006, 102). Gobernar poblaciones, por consiguiente, supone ejercer tanto la racionalidad cognitivo-instrumental como la racionalidad comunicativa. De aquí nace el concepto de gubernamentalidad con el que Foucault alude a tres cosas: 1) el ejercicio del poder sobre la población; 2) el predominio del saber de la economía política; y 3) la utilización de dispositivos de seguridad. Esto, a su vez, da origen a “cierta manera de pensar, razonar, de calcular”. Este libro trata el tema de la planificación, precisamente, como expresión

del gobierno de la población; este tuvo en la economía política su asidero cognitivo.

Bourdieu traza la trayectoria seguida en la conformación del Estado burocrático. Ubica el nacimiento del “campo burocrático” en la lucha por el poder entre los grupos provenientes del Estado basado en el principio dinástico, y los que se constituyen con base en el principio jurídico. En ese tránsito de parias los funcionarios fueron adquiriendo facultades según su competencia técnica. El campo de poder se diferenció entre el círculo familiar íntimo del soberano y los ministros; más tarde abarcaría el “parlamento, los mercaderes y banqueros, después los letrados” (Bourdieu 2005, 55). Esta génesis del Estado produjo “una verdadera mutación cultural”, un cambio en el mundo de la vida, a decir de Habermas, que se asentó sobre un proceso de educación ligada a la urbanización. Se fueron creando las condiciones, entonces, de una racionalización del poder. Con ella emergió la “lógica de lo público”, basada en la “institución de un campo administrativo relativamente autónomo, independiente de la política (denegación) y de la economía (desinterés)” (Bourdieu 2005, 63). El campo del poder experimentó una diferenciación: el Estado se constituyó en un *metacampo* “que determina las reglas que rigen los diferentes campos y, a este respecto, es lo que está en juego en las luchas entre los que dominan en los diferentes campos” (2005, 66).

En este libro exploro las condiciones de tránsito del Ecuador como Estado patrimonialista a Estado moderno, basado en la conformación de una burocracia estatal que dio soporte al gobierno económico, esto es, a la gubernamentalidad.

Dos formas de conocer la realidad

Se basa en la teoría de la acción social diferencia dos formas de conocer la realidad: la de las ciencias sociales, a través de la investigación; y la efectuada por los propios actores, impelidos a comprender la realidad para actuar; diferencia, por tanto, el diagnóstico, de los primeros, y la *explicación situacional* de los segundos. El diagnóstico se realiza desde afuera de la acción

mientras que la explicación situacional la realiza el “hombre de acción” (Matus 1977) desde adentro.

En las ciencias sociales se busca una explicación verdadera; la teoría de las situaciones trabaja con los testimonios de los actores, que no responden a una sola verdad. En las ciencias sociales el debate es cognitivo; en la teoría de las situaciones, el debate no se circunscribe a este ámbito, sino que está mediado por el conflicto social. No importa tanto si la explicación es científica o no, sino quién lo dice y en qué condiciones. La explicación, en este caso, tiene valor político. Por eso, el hombre o la mujer de acción, no obstante no estar de acuerdo con la explicación del otro, debe conocerla para identificar las motivaciones de la acción de su o sus oponentes.

En las ciencias sociales la realidad es comprendida “como una cadena de efectos insertada en una malla de relaciones causales” (Matus 1977, s/n), en la teoría de las situaciones detrás de las relaciones causales están las conexiones de sentido. “La historia y el futuro son también una malla de relaciones de sentido, motivacionales, inentendibles sin el concepto de situación” (Matus 1998, 83).

El concepto de situación lo encontramos en Gramsci cuando “desarrolló un análisis de las correlaciones de fuerzas y de los conceptos de estrategia, táctica y plan estratégico” (citado en Matus 1998, 83). Pero también en filósofos y psicólogos: “La idea de estar envuelto en una situación, de ser y hacer en una situación, junto con conocer y explicar desde dentro o desde una situación, es una aportación de pensadores como Heidegger (*El ser y el tiempo*, 1927), Sartre (*El ser y la nada*, 1943), Gadamer (*Truth and Method*, 1975) y Ortega y Gasset (*Historia como sistema*, 1936)” (Matus 1998, 89).

La explicación científica y la explicación situacional son dos formas de conocer; la una tiene lugar en el campo de la investigación orientada a incrementar el patrimonio de la ciencia, y corresponde, por tanto, al campo científico; la segunda es parte del juego social que comprende, además del científico, otros campos, como el económico, el político, el comunicacional, el organizativo. No siempre el actor social se apoya en el conocimiento científico para desarrollar su acción en esos diversos campos. El actor, dice Matus (1998, 82),

debe explicar la situación bajo la presión de tiempo y circunstancias, dominado por preconceptos, con alto peso de la intuición, comprometido con una ideología, luchando por un proyecto, en frente de oponentes que lo atacan y limitan su juego, en sintonía con las bases populares y grupos que representa y reclaman su orientación, cercado por intereses e incomprendiones, ante un pasado que le exige coherencia y lealtad con lo dicho antes, y un futuro que le interroga, le crea dudas y le exige nuevos desafíos de conducción [...]. Ese dirigente no diagnostica, explica situaciones.

Estas dos formas de conocer, consiguientemente, no se comunican en tiempo real. “Entre la investigación y la explicación situacional media la fricción comunicativa. La aserción nueva de que habla una ciencia no se escucha en la práctica del juego social, o se escucha con treinta o cuarenta años de atraso” (Matus 1998, 84).

No se trata, por tanto, de descalificar las explicaciones provenientes de las ciencias sociales, sino de entender que ellas no son el fundamento de la acción; no hay una relación directa entre diagnóstico y acción.

El tema de este libro es abordado desde esta perspectiva metodológica. El encuentro entre desarrollo y democracia mediado por la planificación, no como entelequias ni abstracciones conceptuales, sino como procesos impulsados y desencadenados por actores. Estos son movidos por ideas, emociones e intereses, a veces concordantes, a veces no, que configuran campos de fuerza, luchas por el poder, en torno a metas que requieren un plan estratégico para ser alcanzadas (estrategias, alianzas, juegos, mediaciones institucionales, etc.).

La planificación del desarrollo tuvo un soporte teórico clave en la economía. Sin embargo, descuidó penetrar en el juego del decisionismo que tiene lugar en la esfera directiva del Estado. Dicho juego gira en torno a la elección de distintas alternativas de acción que no dependen solo de consideraciones técnicas, sino de circunstancias no controladas por los tomadores de decisiones. El margen de error de dichas elecciones, por tanto, suele ser muy alto, poniendo en riesgo el éxito de la acción o acciones intencionales del plan adoptado. La ejecución correcta o incorrecta de un plan se juega más en el campo político que en el terreno prescriptivo de

la planificación, lo cual pone límites a las posibilidades que encierran las acciones previstas. Esto plantea un conflicto potencial entre desarrollo y democracia. La creencia de que para que prevalezca la racionalidad de las decisiones se debe reducir el campo de la subjetividad inherente al proceso de toma de decisiones fortalece la concepción de subordinar la política a la economía, lo cual puede traducirse en el apoyo a formas políticas reñidas con la normatividad jurídica en la que se ampara la democracia. Sacrificar la vigencia de la institucionalidad democrática en aras de la imposición de una alternativa de acción definida con parámetros técnicos fue el costo del desarrollo. En él prevaleció la racionalidad cognitivo-instrumental.

El enfoque metodológico, por el contrario, parte del supuesto de que la economía entra en contacto con la política, y esta con la técnica, en contextos sociales cambiantes y contradictorios. La agencia se despliega en distintos *campos* con resultados muchas veces inesperados. La planificación, si bien es una herramienta que permite ver más allá de la realidad inmediata, sufre modificaciones derivadas de la práctica social, así como de las prácticas de distintos agentes con intereses y objetivos no siempre coincidentes. También en la planificación concurren enfoques derivados de postulados epistemológicos diversos que tienen efectos en la práctica y acción de sus portadores.

Según este enfoque metodológico, la planificación se sustenta en la racionalidad comunicativa. Por ello adhiero a una visión integradora de las ciencias sociales y, por tanto, cuestiono los enfoques departamentalizados que tratan la economía y la política como mundos separados, y no interrelacionados. Desde esta perspectiva, tomo distancia del enfoque estructuralista, que entiende la política como producto de la economía, pero también del enfoque policentrista, que atribuye a la política un carácter determinante de los hechos y fenómenos sociales. Rescato el valor del discurso como una esfera de la subjetividad y de la intersubjetividad, y tomo distancia del positivismo y de la razón instrumental. Considero que el sujeto es producto de un discurso pero, a la vez, un ser capaz de crear y recrear las condiciones bajo las cuales se constituye, en procesos interactivos, dinámicos y conflictivos (Arendt 1997; 2005; Bourdieu 2000; 2003; 2005; Bubner 2010; Giddens 2011). No postulo una posición determinista del quehacer social; conceptúo

que este se construye en una gama de direcciones que confluyen y/o chocan entre sí. Y tampoco descarto el azar ni la incerteza.

§ §

Bajo la premisa de que los actores sociales miran y comprenden la realidad de distinta manera que los académicos que han elaborado conceptos propios, la investigación en la que este libro se sostiene se encaminó a través de los siguientes pasos:

- Reconstrucción narrativa histórica, para resaltar aquellos episodios relacionados con el proceso de construcción de la capacidad estatal para gobernar con apego a parámetros técnicos.
- Reconstrucción del período estudiado con base en 45 entrevistas a exfuncionarios de la Junta Nacional de Planificación (Junapla), con quienes trabajé desde 1972 hasta 1994 como funcionario de la Unidad de Estudios Sociales, creada poco antes de mi ingreso a la entidad

Tabla 1 Perfil de los entrevistados

Profesión, cargo y campos de intervención	Tipo de protagonismo			
	Decisores	Asesores	Técnicos	Planificadores
Economistas	ministros gerentes directores	industrialización finanzas	proyectos	programación financiera, planificación regional
Sociólogos		política social	estudios	educación salud
Abogados e ingenieros	presidentes ministros	política petrolera	administración	
Ingenieros y arquitectos	representantes jefes de departamentos	infraestructura energía vivienda desarrollo regional	proyectos hidroeléctricos hospitales servicios básicos	desarrollo urbano desarrollo rural
Mandos militares	ministros y gerentes	seguridad nacional		“Plan de mínima”

planificadora. Los entrevistados fueron seleccionados por las responsabilidades que tuvieron, las funciones que desempeñaron y sus aportes al proceso investigado (tabla 1). Mi cercanía a dichos personajes elegidos me dio las pautas para la selección. Constan expresidentes de la República, exministros, exfuncionarios de la entidad planificadora, exalcaldes de Quito y Loja, que también fueron diputados destacados, exgerentes del Banco Central del Ecuador, oficiales en servicio pasivo de las Fuerzas Armadas, gestores de proyectos de desarrollo nacional y regional, y técnicos y directivos de la Junta del Acuerdo de Cartagena.

- Análisis de contenido de documentos oficiales de la Junapla en el Archivo Intermedio de la Administración Pública, en especial de las actas de las sesiones del Directorio, tanto de la Junapla como del Conade, entre 1967-1984. Esta documentación constituye una fuente de primera mano para contrastar las versiones, interpretaciones, criterios e información recogidos en las entrevistas. Los contextos de acción que se delinean en las actas sitúan de mejor manera el pensamiento y participación de los entrevistados en aspectos y campos puntuales que tuvo que afrontar la institución de planificación. El contenido de las actas y las entrevistas permite, en alguna medida, recuperar la memoria histórica de la institución, dada la desaparición de los archivos documentales que reposaban en la Biblioteca del ex Consejo Nacional de Desarrollo, desaparición que, a su vez, marca una línea divisoria en la vida de la institución, cuya importancia de la década de los sesenta y setenta se eclipsó en los noventa.

Por mi condición de funcionario de la institución por más de veinte años, pude conocer cercanamente su funcionamiento, cultura institucional y a su personal en distintos campos de actividad; me fue posible interactuar con políticos, expertos, gobernantes y académicos alrededor de temas de desarrollo, planificación, estructura política y gestión institucional; participé en seminarios sobre el Plan de Desarrollo del primer gobierno democrático (luego del período dictatorial 1972-1979), organizados por la instancia directiva de la institución y el Gobierno, para discutir sobre su contenido y viabilidad; y ayudé en la sistematización del debate

público sobre el Plan de Desarrollo (1980-1984) en el que participaron instituciones y organizaciones tanto del Estado como de la sociedad civil.

Con estos antecedentes me fue posible seleccionar a las personas entrevistadas, en función de las responsabilidades que tuvieron en distintos períodos y campos, y analizar sus contribuciones al proceso democrático, académico y de planificación. Estas entrevistas, realizadas después de cuarenta años del período investigado, a personas que estuvieron ligadas a la Junapla y a los gobiernos de entonces, aportan una visión enriquecida por la distancia temporal y por las experiencias acumuladas desde entonces. Su madurez les da una perspectiva de mayor alcance y profundidad, pues todos, o la mayoría, se han mantenido activos en la vida pública y profesional. Así fue posible recapacitar con ellos sobre el rico proceso en el que estuvimos inmersos: su proyección, logros y falencias.

Mi propio punto de vista sobre la planificación, la política y la democracia también cambió por las experiencias tanto académicas como políticas, y por el aprendizaje de una nueva perspectiva teórica en torno al gobierno y a la planificación. Mientras trabajé en la Junapla y el Conade escribí dos ensayos: *Ecuador: grietas en la dominación* (1977) y *Reforma o democracia* (1982), que versan sobre el proceso político de entonces y recogen una perspectiva de análisis que ha ido ampliándose y profundizándose. Los cursos realizados en Ecuador, Brasil y Venezuela sobre temas relativos a la Alta Dirección, así como los estudios de maestría y doctorado realizados en la FLACSO Ecuador me dieron nuevos ángulos de análisis sobre el tema.

Capítulo 1

Cohabitación de la teoría social: sociólogos y actores

El propósito de este capítulo es mostrar la existencia de distintos tipos de explicaciones en el campo de la teoría social, y el papel que estas tienen en el juego del conocimiento y la acción.

Un segundo tema que analizo en este capítulo son algunos debates en torno a las explicaciones de los hechos y procesos sociales: el enfoque estructuralista destaca la determinación de la estructura sobre la agencia humana; la teoría de los campos de Bourdieu (2003) permite establecer comparaciones y diferencias entre los mismos –que son entendidos como “campo de fuerzas” y de lucha para transformar las relaciones–; la teoría de la acción comunicativa de Habermas (2010) muestra el plano intersubjetivo de la acción; y la teoría situacional de la acción, cuyas bases fueron elaboradas por Carlos Matus en sucesivos momentos de su producción teórica, tiene su inspiración en Habermas, quien entendió la acción social en sus distintas racionalidades. Para este último enfoque, la interacción entre los actores es el punto central de la acción social si el propósito es intervenir en el juego social, o sea vincular la teoría con la práctica.

Un tercer nudo problemático tratado en el capítulo son algunas lecciones dejadas por experiencias de cambio social ocurridas en el siglo XX y que muestran cómo la realidad desafía las explicaciones planteadas desde los enfoques teóricos considerados.

Escisión entre teoría y práctica

La aspiración de contar con una ciencia moral tan veraz como la ciencia natural chocó con el imperio de los disensos en la teoría social. La escisión entre teoría y práctica en la ciencia moral mostró los límites de tal aspiración. Taylor sostiene que “en el campo de la naturaleza la relación entre teoría y práctica es causal, mientras que en la sociedad la práctica es producto de una interacción y no de la mera aplicación de una teoría” (en Giddens 2011, 370). Por esto, una teoría social no puede ser monopolio de los académicos, pues si la “práctica es el objeto de la teoría” quienes están dentro de aquella saben lo que hacen; y los que la miran desde la teoría lo hacen desde fuera. Los descubrimientos de los sociólogos, desde este prisma, actúan como los europeos que “descubrieron” América, sin percatarse de que el continente ya estaba poblado. Giddens (2011, 309) manifiesta: “Como los autores obran, en efecto, por alguna razón, es natural que se desconcierten si observadores sociológicos les dicen que lo que hacen deriva de factores que de algún modo los influye desde afuera. Por eso las objeciones de los legos a semejantes ‘descubrimientos’ pueden tener una base muy sólida”.

Los actores sociales también son teóricos sociales, sostiene Giddens, “modifican sus teorías a la luz de sus experiencias” y se interesan “por la utilidad práctica del ‘saber’ que aplican en sus actividades diarias”. Los pensadores académicos, por su parte, suponen que poseen un saber superior, a partir del cual pueden explicar las acciones de los actores “legos”, quienes al no poseer ese saber “ilustrado” ignoran las verdaderas razones de su accionar. O sea, “la operación de mecanismos causales” ignorados por los actores dejan sin piso a “las razones que los individuos tuvieron para actuar”.

Aquí se ubica la diferencia entre la razón teórica de los académicos y la razón práctica de los actores. La primera no pudo plasmarse en el contrato social, que presupuso la posibilidad de lograr un acuerdo entre partes “dispuestas al acuerdo en el estado especial del diálogo”.-Germani (1962, 245) también distingue entre

el punto de vista subjetivo (del grupo actor, a cargo de la acción) y el punto de vista objetivo de un observador (colocado en perspectiva privilegiada

con respecto al actor). Ello permite diferenciar los grados de racionalidad de la acción. Para el primero cuentan sus “motivaciones reales” aunque éstas luzcan “irracionales” para el segundo. El observador trabaja con la “percepción de las condiciones exteriores” a la acción.

La teoría social, por tanto, no podía ser el fundamento de una ciencia social equiparable a la ciencia natural; sin embargo, siempre estuvo presente la comparación entre una y otra. Así, se habló insistentemente de un retraso de las ciencias sociales respecto de las ciencias naturales.

En otras palabras, se sostenía que las ciencias naturales evidentemente habían tomado la delantera sobre las ciencias sociales por sus logros intelectuales, y, entonces, por sus consecuencias prácticas. Para las ciencias sociales, el problema sería recuperar el tiempo perdido y así poder aplicar sus descubrimientos a un gobierno sobre sucesos del mundo social, en paralelismo con la ciencia natural (Giddens 2011, 371).

Germani (2003, 36), respecto de la acción por elección, distingue entre la elección racional “(en un sentido instrumental) o emocional”. “Por lo tanto, en ciencia, en economía y en tecnología nosotros encontramos la elección con criterios racionalmente instrumentales pero en otras elecciones el criterio racional se combina a menudo con criterios emocionales (por ejemplo, en las elecciones matrimoniales o en las vocaciones ocupacionales)”.

Los escritos de Maquiavelo ([1513] 2012) no pasan de moda, según Giddens (2011, 375), precisamente porque “constituyen una serie de reflexiones [...] sobre fenómenos que contribuyeron a constituir. Son formulaciones de modos de pensamiento y acción que importan a las sociedades modernas no solo en sus orígenes sino también en su forma organizativa permanente”.

Las intervenciones sociales se producen al margen del saber que las ciencias sociales son capaces de proporcionar a los actores legos, lo cual hace que estos se valgan de su propia teoría para producirlas, aun a riesgo de cometer errores que serán detectados por los pensadores académicos mucho tiempo después de que tales intervenciones ocurran.

Debates en torno a las explicaciones y hechos sociales

No obstante la distancia existente entre los teóricos que explican la vida social desde fuera de la práctica y los que actúan sin disponer de los conocimientos ilustrados de aquellos, las metodologías utilizadas revelan los avatares del juego del conocimiento respecto de los vericuetos del juego social. Es un debate entre determinismo y agencia. Creo que es útil partir de la famosa caracterización de Marx ([1885] 1971, 21) sobre el papel de los seres humanos en la gestación de su devenir.

Los hombres hacen su propia historia. Pero no la hacen según el deseo de su iniciativa, ni en las circunstancias libremente elegidas; ellos están obligados por las circunstancias del momento, tales como las han creado los acontecimientos y la tradición. La tradición de todas las generaciones pasadas pesa como una pesadilla sobre el cerebro de los vivientes.

Aquí se sintetizan, a mi criterio, las coordenadas del debate. Esos seres humanos que hacen la historia no caen del cielo, son producto tanto del pasado como del presente. Las revoluciones, por tanto, no parten de cero; hay una dialéctica intrincada en esta batalla entre el futuro que se abre paso y los legados del pasado. Solo cuando el verdadero fin fue alcanzado, la nueva forma de sociedad deja atrás los colosos antediluvianos y gesta sus propios intérpretes y héroes.

Los escenarios de ese conflicto muestran los obstáculos que enfrentan los promotores de los cambios en la historia. Marx ([1885] 1971, 27) identifica esas trabas en *El 18 brumario de Luis Bonaparte* y muestra cómo las circunstancias llevaron el proceso histórico en Francia por un camino distinto al esperado por los portadores de la revolución. Al contrario, “los antiguos poderes de la sociedad se habían agrupado, reunido, reforzado, y encuentran un apoyo inmenso en la masa de la nación, entre los campesinos y los pequeño burgueses, que se precipitan todos a la vez sobre la escena política, desde que fueron derribadas las barreras de la monarquía de julio”.

La historia no es patrimonio solo de los revolucionarios, también lo es de quienes se resisten a ser desplazados de la escena política. La lucha de clases descrita por Marx en *El 18 brumario* muestra que sus desenlaces

pueden ser inesperados. Sin embargo, estos son explicados por Marx como producto de las condiciones económicas y sociales que determinaron la acción de las fuerzas contendientes. Es lo que Engels ([1885] 1971, 20) sostiene en el “Prefacio a la tercera edición alemana”:

Fue precisamente Marx el primero que descubrió la ley según la cual todas las luchas históricas, sea que se lleven sobre el terreno político, religioso, filosófico, o en cualquier otro dominio ideológico, no son, de hecho, más que la expresión más o menos neta de las luchas de clases sociales, ley en virtud de la cual la existencia de esas clases y, por consiguiente, también sus choques, son, a su vez, condicionadas por el grado de desenvolvimiento de su situación económica, por su modo de producción y su modo de cambio, que deriva también del precedente. Esta ley, que tiene para la historia la misma importancia que la ley de la transformación de la energía para las ciencias naturales, proporcióname aquí, igualmente, la clave para la comprensión de la Segunda República francesa.

En su análisis, Barrington Moore Jr. asume un enfoque neoestructuralista cuando se propone explicar la transformación de las sociedades agrarias en sociedades industriales modernas. Él parte justamente del papel jugado por las clases superiores terratenientes y el campesinado, en condiciones históricas que determinaron el comportamiento de aquellos grupos “en fuerzas importantes para la emergencia de las versiones parlamentarias occidentales de la democracia y de las dictaduras de derecha y de izquierda, es decir, de los regímenes fascistas y comunistas” (Moore Jr. 1991, 5). El autor también subraya el papel que juega el pasado en estas transformaciones. Afirma que bajo determinadas condiciones históricas, “los *ancien régimes* agrarios” pueden contribuir “a la construcción de una sociedad nueva”. Tales habrían sido los casos de Italia, Alemania y Japón. En ellos “una galaxia de distinguidos líderes políticos” apareció y tuvo un papel destacado en el proceso de modernización de sus respectivos países. No obstante ser conservadores, “devotos de la monarquía”, aristócratas, actuaron como “disidentes y desplazados respecto al antiguo orden” (1991, 356-357). El mismo Moore Jr. (1991, 392) matiza el carácter determinista de la estructura económica cuando sostiene que los seres humanos

individual o colectivamente no reaccionan a una situación “objetiva” del mismo modo que una sustancia química reacciona a otra cuando se les mete juntas en un tubo de ensayo. Entre la gente y una situación “objetiva” media siempre una variable, un filtro, cabría decir, compuesta de toda suerte de anhelos, esperanzas y otras ideas procedentes del pasado. Esa variable mediadora, que conviene llamar cultura, oculta ciertas partes de la situación objetiva e ilumina otras.

El autor, a la vez, cuestiona la explicación cultural que no advierte “que lo que parece una oportunidad o una tentación a un grupo de gente no se comparecerá necesariamente a otro con una experiencia histórica distinta” (1991, 688). Tampoco la explicación cultural reconoce que la “cultura o la tradición [...] no es algo existente fuera o con independencia de los seres humanos individuales que conviven en la sociedad” (1991, 688). Pone reparos a las explicaciones abstractas realizadas por un observador que registra la existencia de “ciertas semejanzas en la forma cómo se conducen los grupos humanos, ya en distintas situaciones, ya a través del tiempo, ya según ambos criterios a la vez” (1991, 688). Por tanto, a juicio de Moore Jr., no se puede “predecir con exactitud cómo van a comportarse grupos e individuos” en función de tales semejanzas. Hacerlo con relación a determinados valores culturales es ignorar que estos “no bajan del cielo para influir en el curso de la Historia”. De ahí que no quepa “explicar la conducta en términos de valores culturales”.

Los valores culturales, explica Moore Jr., no son asimilados de manera natural y espontánea por los seres humanos; ello implica la utilización de una serie de mecanismos coercitivos y de persuasión. Así mismo, los valores culturales cambian “en respuesta a las circunstancias”.

No podemos pasar sin alguna concepción de cómo percibe la gente el mundo y de qué quieren o no quieren hacer en lo que ven. Desligar esa concepción de la manera cómo la gente llega a ella, sacarla de su contexto histórico y elevarla a la categoría de factor causal independiente por derecho propio significa que el investigador supuestamente imparcial sucumbe a las justificaciones que los grupos dirigentes suelen dar en defensa de la más brutal conducta. Así le está ocurriendo hoy, me temo, a gran parte de la sociología académica (Moore Jr. 1991, 393).

Gino Germani (2003, 28) piensa la modernidad “no como un estadio evolutivo necesario o universal en la sociedad humana, alcanzado por la cultura occidental antes que por todas las otras, sino como la línea de desarrollo histórico específica seguida por dicha cultura y que le es peculiar”. Con ese prisma mira a América Latina, pues aquí la cultura occidental quiso implantarse sin tomar en cuenta las peculiaridades de su desarrollo histórico.

En el análisis del cambio he otorgado prioridad metodológica a la dimensión estructural, pero tengo en cuenta de manera considerable la dimensión cultural [...]. En este sentido, no se asigna una prioridad causal a priori a la dimensión estructural (o infraestructural), sino que se supone una influencia recíproca continua entre ambas dimensiones (Germani 2003, 30).

El autor expone el choque entre los valores de la cultura occidental y las condiciones imperantes en América Latina en el siglo XX. Uno de ellos es el de la libertad. En los países latinoamericanos, donde la libertad fue y sigue siendo patrimonio de las élites, se requería contar con condiciones objetivas para que se extendiera a las masas. El desarrollo emerge, entonces, como un prerrequisito para el ejercicio de la libertad por parte de la mayoría. Pero para que tal salto tuviera lugar era necesario, también, contar con condiciones subjetivas. Esto lleva a Germani (2003, 235) a tratar el tema de las instituciones democráticas “surgidas desde fines del siglo XVIII”. Las condiciones materiales en que dichas instituciones se implantaron varían significativamente en relación con las que aparecieron en los siglos siguientes, en especial en el siglo XX.

Tanto su estructura económico social como su volumen demográfico y las circunstancias de la acción política eran muy distintas. Se trataba de sociedades más pequeñas, en que los derechos políticos, aunque en teoría ejercidos por todos los ciudadanos, estaban en la práctica restringidos a una minoría entre ellos. Hoy vivimos en una sociedad de masas.

Según Germani, esto marcó una diferencia crucial entre los países industrializados de Occidente y los países de América Latina. Mientras los derechos políticos en aquellas naciones se implantaron en el lapso de tres

siglos, en América Latina se los consagró en pocas décadas. “Para seguir el paradigma clásico del desarrollo occidental, debemos recordar que la extensión sucesiva de derechos civiles, políticos y sociales se expandió a lo largo de tres siglos. Por ejemplo, la extensión de la participación política fue extremadamente gradual” (2003, 135). En América Latina no ocurrió así. Los derechos civiles, políticos y sociales se dieron casi simultáneamente; poco tiempo transcurrió entre el establecimiento de unos y otros. Ello hizo que la sociedad de masas en América Latina enfrentara conflictos para los cuales el Estado no estaba preparado, lo cual agudizó su crisis en la etapa de transición. “Aquí lo importante no es tanto el gradualismo, sino la secuencia entre la movilización de los estratos inferiores y la formación de los canales de participación” (Germani 2003, 135).

La secuencia entre desarrollo económico y desarrollo político también fue distinta en los casos europeo y latinoamericano. En Inglaterra, el primero comenzó antes que el segundo. “No fue simultáneo ni sucesivo como en los países actualmente en desarrollo. Difícilmente podemos hablar de sobreurbanización en Inglaterra con respecto al nivel de industrialización, tal como parece ocurrir en la mayoría de los países subdesarrollados” (Germani 2003, 136).

Este autor (2003, 136) es muy explícito al puntualizar las diferencias entre Inglaterra y otros países occidentales, y el caso de América Latina, en cuanto al

grado de correspondencia entre la movilización gradual de una cada vez mayor población y la emergencia de múltiples mecanismos de integración-sindicalización, educación, legislación social, organización política, sufragio, consumo de masas capaces de absorber a los grupos sucesivos y de modelar sus medios de expresión (Germani 2003, 136).

El autor también encuentra diferencias entre el acceso a la elección racional en el caso de los individuos que aparecieron y se desarrollaron en las sociedades industriales y los sujetos de las sociedades no modernas. En el primer caso su acción podría estar fundada en “elecciones individuales deliberadas”, mientras que en el segundo priman más “las creencias basadas

en la fe, en la religión, en la revelación, etcétera.” (Germani 2003, 40). Este autor considera que estas diferencias alteraron el proceso de implantación de la democracia en América Latina.

Otra gran diferencia que anota es el distinto contexto global e histórico en que se dio el paso hacia la sociedad industrial en ambas regiones. En este punto disiente de Moore, pues apunta a una explicación más política que estructural para entender tal diferencia. Según Germani, tras la Primera Guerra Mundial no fue la democracia liberal la que se levantó como un ideal de las “nuevas élites nacionales que asumieron el liderazgo de los movimientos desarrollistas y modernizadores”, como sí ocurrió en el siglo anterior con “los movimientos progresistas” de entonces. “En síntesis, la economía liberal y la democracia formal –ambas ideologías del siglo XIX– no lograron proveer un modelo válido para la modernización como había sido en el pasado” (2003, 138).

La teoría de los campos

El enfoque teórico de Bourdieu permite pensar la política sociológicamente, cuando relaciona el microcosmos de un campo, como el político, con el mundo social. Cada campo tiene su propia ley, su propia lógica de funcionamiento. “Un universo que obedece a sus propias leyes, que son diferentes de las leyes del mundo social ordinario” (Bourdieu 2000, 10). Un punto muy importante que aborda es el de “las condiciones sociales de acceso a la política”, que muestran “la capacidad desigual de acceso al campo político”. Otro aspecto clave es el del campo de fuerzas, “un campo de luchas por transformar las relaciones de fuerzas”.

En ese campo de fuerzas “el principio de visión y de división” (*schème*) pone en tensión y movimiento a las fuerzas que se enfrentan en el interior. Bourdieu (2000, 15) pone algunos ejemplos: si la división es entre ricos y pobres “obtengo una cierta estructura social”; pero si hablo de la división entre latinoamericanos y europeos, me coloco en otra estructura social. “Los principios de división son constitutivos de grupos y por tanto de fuerzas sociales”.

Habermas (2010, 31), por su parte, sostiene que “la racionalidad tiene menos que ver con el conocimiento o con la adquisición de conocimiento que con la forma en que los sujetos capaces de lenguaje y de acción hacen uso del conocimiento”. Define la práctica comunicativa como el proceso compartido de entendimiento de un mismo mundo en el que participan sujetos “capaces de lenguaje y acción”. Es a través de esta que “ellos pueden entenderse entre sí sobre lo que sucede en el mundo o lo que hay que producir en el mundo” (2010, 37).

Teoría de la producción y el juego social

Creo que el gran aporte teórico de Carlos Matus (1998) consiste en haber tendido puentes entre estos distintos enfoques teóricos, sin caer en el eclecticismo. Él distingue el proceso de producción social y el “espacio de producción social”. En el primero sitúa a los hombres, en tanto actores, creadores de todo cuanto existe, “salvo la naturaleza”. Estos grupos producen bienes no solo materiales sino culturales, instituciones de diverso orden, a partir de la posesión (vector) de recursos escasos de muy diversos tipos.

Este proceso va configurando una estructura social que es producto de un juego competitivo entre desiguales, sometido a reglas. El autor define estas condiciones como la “genoestructura” del juego, o sea, las reglas que “le otorgan identidad diferenciable de cualquier otro juego”. A su vez, las reglas definen quiénes son los jugadores, los recursos con que cuentan y las posibles jugadas. Se trata de reglas, más que legales, de facto, es decir, reglas que imperan insoslayablemente en uno u otro juego. “El juego solo puede producir en su desarrollo lo que permiten sus genoestructuras” (Matus 1998, 31).

Este autor aclara que utiliza una metáfora tomada de la biología relativa a la relación entre genotipo y fenotipo. Esta metáfora enfoca las relaciones sociales de manera más amplia e integral que la arquitectónica de Marx: “estructura” y “superestructura”. La genoestructura integra a las dos, sin establecer una relación jerárquica o de determinación. En efecto, las reglas existen tanto en una como en otra.

Junto a las genoestructuras se ubican las fenoeestructuras que comprenden a los jugadores, con sus capacidades desiguales que utilizan fenoeestructuras físicas. Son las primeras –las genoestructuras– las que establecen el “espacio de variedad” permitido a las segundas. El concepto, en este caso, también es más amplio que el de “clase” tal como lo entiende el marxismo, pues en él se ubican las clases, las instituciones y las capacidades acumuladas de los jugadores –estás últimas producidas a lo largo de la historia y, por tanto, susceptibles de cambiar según los resultados de cada juego–.

Finalmente se ubican las jugadas que devienen en la “producción” del sistema. Son las fenoeestructuras las que establecen el espacio de variedad de las mismas. En este, el sentido de la causalidad va del polo de las genoestructuras al de las jugadas. Sin embargo, también se da una acción en sentido contrario, desde las jugadas hacia las genoestructuras, en cuyo caso la causalidad proviene de la dinámica del juego. La causalidad, por tanto, es de doble vía. “Los actores no son solo producto sino productores” (Matus 1998, 33).

El espacio de producción social está constituido por estos tres planos (reglas, acumulaciones y flujos). El juego social se despliega en cada uno y entre ellos hay una compleja articulación que puede variar según los cambios sufridos en cada situación. Los resultados del juego no están predeterminados.

Esta relación dialéctica puede expresarse gráficamente. La interrelación se puede representar así: las jugadas permiten a los jugadores acumular o desacumular su peso específico, constituido por los recursos que poseen; estos pueden incrementarse o disminuir, según las jugadas realizadas. Cuenta mucho lo que hacen o dejan de hacer, si lo hacen bien o lo hacen mal, pues ello tiene efectos sobre los dos campos que moldean el juego: las “acumulaciones” (fenoeestructuras) y las “reglas” (genoestructuras).

Si cambian las fenoeestructuras, si se incrementa el poder y/o las capacidades de los jugadores, por ejemplo, cambiarán las relaciones entre ellos. Los propios jugadores, como fenoeestructuras humanas, sufren cambios, lo cual potencia su capacidad para producir jugadas y eventualmente para cambiar las reglas del juego. También puede ocurrir lo contrario. “Dicho de otro modo, las jugadas se fenoeestructuran como acumulaciones economi-

cas, como relaciones de poder o relaciones de fuerza, relaciones cognitivas y relaciones de destreza organizativa entre los jugadores” (Matus 1998, 32).

El juego consiste, en este caso, en lograr que tal fenoestructuración sea positiva, lo cual implica habilidades y destrezas por parte de los jugadores, pues de no haberlas la fenoestructuración podría ser nula o negativa. “Saber jugar”, por tanto, es muy importante para garantizar resultados positivos o satisfactorios en la perspectiva de los jugadores. En el juego, unos jugadores ganan y otros pierden, con lo que cambia la situación del juego. “De este modo, el desarrollo del juego social es un proceso de diferenciación entre los jugadores y de cambio de la realidad del juego”. Matus (1998, 32) sostiene que esto no puede ser captado a través del concepto de diagnóstico, pues este tiende a captar lo “dado”, en un momento determinado, sin ocuparse de su mutación. “Una misma realidad del juego presenta, en cada momento, situaciones distintas para los diversos jugadores”.

Los datos del juego, por tanto, no son inamovibles; el juego es dinámico, cambiante, contradictorio; a veces puede ser cooperativo y en ocasiones puede ser conflictivo. Ello plantea un abanico de posibilidades estratégicas que los jugadores deben saber aprovechar en función de sus metas.

Los participantes de un juego podrían proponerse cambiar las reglas en determinadas circunstancias, lo cual, en otras palabras, supone cambiar de juego; salir de uno e iniciar otro distinto. En esto consiste la diferencia entre reforma y revolución; la primera supone seguir en el mismo juego, produciendo cambios en las genoestructuras, las fenoeestructuras y la producción social; la segunda implica transformar las reglas del juego y dar inicio a otro distinto. Las capacidades que deben tener los jugadores para lo uno o lo otro varían. Mientras más modestas sean las metas fijadas por los actores, menores serán las demandas en términos de capacidades; al contrario, conforme las metas se vuelven más altas, tales capacidades deben ser igualmente mayores. No es lo mismo hacer cambios en los “flujos” que en las acumulaciones y reglas; tampoco lo es permanecer dentro del juego y salir de él.

El juego social, dice Matus (1998, 35), tiene un “final abierto” a muchas posibilidades. “Cada nuevo juego de la cadena tendría distintas genoestructuras y el cambio desde un juego a otro dependería del peso o poder económico-político acumulado durante un juego por los jugadores

interesados en su transformación hacia otro juego que suponen les será más favorable”.

En la lucha por mantener o transformar las reglas del juego los seres humanos hacen la historia. Unos, los actores sociales más poderosos en un momento histórico dado, se emplearán a fondo en su permanencia y defenderán a ultranza las reglas del juego que les favorecen; otros, los que quieren cambiar de juego, al inicio menos poderosos que los primeros, pretenderán alterar las reglas y se enfrascarán en luchas en los distintos ámbitos de la realidad social existente en ese momento específico.

Todo esto tiene una importancia vital en la explicación situacional y en la planificación. A veces nos proponemos objetivos tipificables en flujos de producción social que están fuera del espacio de variedad de las reglas vigentes. Otras veces queremos resolver en el plano de los flujos de producción problemas cuyas causas esenciales están en el plano de las fenoeestructuras. También intentamos fortalecer nuestras fenoeestructuras más allá de los límites que permiten las genoestructuras, queremos producir cambios genoestructurales que están más allá de nuestras capacidades fenoeestructurales o de nuestras fuerzas. Esta enumeración no sugiere la existencia de imposibles, que también los hay. Sugiere, por el contrario, la necesidad de elaborar estrategias y tácticas que tomen en cuenta las posibilidades y limitaciones que se dan en los tres planos mencionados (Matus 1998, 39).

A partir de esta construcción conceptual, trabajada y sistematizada por Matus, se pueden estudiar y entender las posibles causas de los éxitos y fracasos de los proyectos implementados en distintos países. Este es el tercer punto que trato en este capítulo.

Experiencia de cambio social en el siglo XX

El análisis comparativo que hace Kay (2002), desde una perspectiva neoestructuralista, se inscribe en el debate sobre el papel del Estado y el mercado en el desarrollo económico. Según el Banco Mundial y los economistas neoliberales, el éxito de los países de Asia oriental se debió al libre merca-

do. Kay sale en defensa del modelo de industrialización por sustitución de importaciones que estuvo en boga en América Latina con la CEPAL y que asignó al Estado un papel protagónico. Según el autor, el triunfo alcanzado en los “tigres asiáticos” no es atribuible a políticas de libre mercado, sino al modelo ISI que fue aplicado de manera cabal, si se quiere radical, gracias al arte de gobernar de esos Estados.

Sin embargo, la economía sigue siendo el centro del debate; el arte de gobernar, según se colige, debe ser funcional a la racionalidad económica, expresada en el objetivo de la industrialización. Si ello es resultado de una mayor intervención del Estado en la economía, o de una limitación de tal intervención, a través de una economía de libre mercado, eso no altera el carácter rector de la economía para el desarrollo.

En la defensa que hace Kay del *manejo*¹ de los Estados asiáticos, se ve obligado a aclarar que no sostiene “que el sistema político de Corea del Sur y Taiwán fuera superior al de América Latina [...]. Todo lo que estamos diciendo es que el Estado de América Latina tenía que *manejar* una situación más compleja y conflictiva” (Kay 2002, 76-77). La política termina siendo subsidiaria de la economía; en el primer caso con éxito, y en el segundo, sin él.

El punto de vista de Matus (1987, 254) es contrario al de Kay. Su análisis sobre el fracaso de la experiencia del gobierno de Salvador Allende en Chile va en otra dirección. Él resalta como una de las causas de tal fiasco el divorcio de la economía y la política, “que no consideró las consecuencias de la conducción económica”. La integración de estos tres aspectos, a su juicio, era clave para que el gobierno produjera otro resultado. Los tres puntos fueron, en el caso de Chile, la conducción económica, la conducción política y el divorcio de la planificación de ambas. Es decir, un modelo económico no tiene un valor *per se*, porque se trata de una abstracción conceptual; el fracaso o éxito de tal o cual modelo, antes que a sí mismo, obedece a la forma cómo se lo gerencia. Pero esta, para Matus, no reside en un mayor control del Estado sobre la población, en la conculcación de sus derechos y libertades, sino en la forma en que los gobiernos mane-

1 Las cursivas son mías.

jan las riendas del Estado “en situaciones de conflicto de diverso grado y tipo”. Saber gobernar no consiste en suprimir las contradicciones sociales y políticas; peor si ello se hace mediante coerción y represión. La planificación pensada por Matus está “donde un actor nunca tiene poder absoluto” (Matus 1987, 254-255) y, por tanto, requiere, más que una racionalidad cognitivo-instrumental, una racionalidad comunicativa.

Otro caso que ilustra la problemática planteada es el de la ex Unión Soviética. En un sugestivo análisis sobre la experiencia de la nueva política económica (NEP)² ideada por Lenin, Julio Godio (2011) muestra algunos grandes errores cometidos luego del triunfo de la revolución rusa en octubre de 1917. En la construcción del socialismo “en un solo país”, Lenin los habría intuido al constatar el fracaso del “comunismo de guerra” que entrañó la ruina de la economía campesina, poniendo en riesgo la alianza obrero-campesina. “Por haber sido revolucionarios pudimos tomar el poder. Ahora debemos aprender a ser reformistas” (Lenin citado en Godio 2011, 21), lo cual implicaba entender la imposibilidad de abolir el mercado. Nuevamente encontramos el debate Estado-mercado. Godio, a partir de la experiencia histórica tanto de la Unión Soviética como de China, sostiene que la NEP, más que una política coyuntural, de “retroceso táctico”, respondía a una necesidad del propio socialismo y de la revolución en marcha.

La NEP empujaba a la flamante URSS a tratar de competir en los mercados mundiales, intentando coexistir con los países capitalistas desarrollados sin atemorizarlos inútilmente con la amenaza de la inviable “revolución mundial”, y creando un clima favorable para el encuentro traumático y al mismo tiempo progresivo de las civilizaciones (Godio 2011, 22).

El debate otra vez se centraba en la vía más expedita para la industrialización de un país predominantemente agrario y poco desarrollado como la Rusia de entonces. El socialismo y el comunismo, en tanto ideologías, se enfrentaban a condiciones desfavorables, pues según Marx tal régimen solo podía

2 “La NEP se desarrolló entre 1921 y 1929, y fue un gran experimento económico, político y cultural de capitalismo de Estado”. “La NEP fue, en síntesis, una teoría para hacer compatibles durante la transición del Socialismo al Comunismo las categorías de mercado y poder, en una sociedad con diferentes formas de propiedad y de gestión económica” (Godio 2011, 71-72).

tener éxito en los países más desarrollados de Occidente, según la conocida tesis marxista de la obligada correspondencia entre el grado de desarrollo de las fuerzas productivas y el carácter de las relaciones de producción (Godio 2011). No se podía, según esta tesis, salir del capitalismo y entrar al socialismo si no existía esa condición estructural. Ello, en términos tácticos, llevó a los grandes dirigentes de la revolución, como el propio Lenin y a Trotsky, a esperar que llegara la revolución socialista a Alemania. Esto no se produjo y le creó a la triunfante revolución soviética un tremendo equívoco, cuando no le quedó más que lanzarse por el camino de la construcción del socialismo “en un solo país”, o sea, en un gran aislamiento.

La tesis de la “obsolescencia del mercado en los futuros regímenes socialistas”, dice Godio, evidenció una expresión del marxismo positivista que cayó en una suerte de reduccionismo. Las revoluciones socialistas, tanto de la ex URSS como de China, comprobaron la falsedad de esa tesis, que había tenido en Marx un ferviente defensor. El autor, no obstante sus críticas al “socialismo utópico”, incurrió en un desliz cuando sostuvo que el socialismo suponía la abolición de la mercancía. De ahí a la tesis de la abolición del mercado había un paso, pese a que el mercado “fue una categoría teórica preexistente al capitalismo”.

Otra tesis equivocada del marxismo fue suponer que la “dictadura del proletariado” era consustancial al régimen socialista. Igual que en el caso del mercado, se subestimó la política: “No había mucho lugar para recuperar la historia autónoma de la política como construcción sucesiva de gobernanzas, especialmente para los dos siglos que preceden a la Revolución Industrial y que adoptan la modalidad genérica del liberalismo político constitucionalista” (Godio 2011, 63-64).

Godio señala que los bolcheviques carecieron de un “programa económico adaptado para lo que sería una larga transición del capitalismo al socialismo, en un país atrasado e internacionalmente aislado” (2011, 70). La NEP llenó ese vacío; desarrollada entre 1921 y 1929, fue, según el autor citado, un experimento exitoso de capitalismo de Estado. De “repliegue táctico” pasó a ser pieza clave de una “construcción estratégica” orientada hacia la creación de “un régimen de compromisos políticos, económicos y sociales entre el Estado y la clase obrera y el campesinado”. “La NEP sería

condición necesaria para hacer compatible el desarrollo constante de las fuerzas productivas con la democracia socialista pluralista” (2011, 83).

Lenin fue consciente del costo que significó, según Godio, “haber tomado el poder sin un programa socialista específico para Rusia”. Tras su muerte, Stalin dejó de lado la NEP; a su juicio “había llegado el momento de acelerar el ritmo de desarrollo”. Sus ideas se concretaron en el Primer Plan Quinquenal (1928-1933), donde se planteaba la represión “de los kulaks, los elementos burocráticos del Estado y la ‘burguesía’ intelectual”.

Los efectos de la supresión de la NEP fueron “desarticular socialmente el modelo de planificación”, en combinación con “relaciones monetario-mercantiles”; se impulsó el desarrollo industrial acelerado y la colectivización; se reforzó la estructura autoritaria del Estado, a fin de forzar la industrialización, y se sembró el terror a través de “sucesivas purgas y represiones masivas contra los campesinos, los representantes de la *intelligentsia* burocrático-industrialista y finalmente contra los comunistas opositores (trotskistas, zinovievistas, bujarinistas, etc) y el alto mando del Ejército Rojo” (Godio 2011, 102).

Conclusiones

En este capítulo discuto la idea de una racionalidad dotada de la capacidad para transformar la realidad; en la perspectiva de Hegel: “todo lo real es racional y todo lo racional es real”. La existencia de varios desarrollos alternativos muestra que no hay una razón universal y que estos revelan distintos grados y formas de racionalidad. Las relaciones entre civilizaciones van más allá de lo que la racionalidad atisbó con la emergencia de la modernidad. Las rutas hacia la modernidad son múltiples. No existe un desarrollo lineal, lo cual ha puesto en debate “la fuerza normativa de la razón”. La propia discusión que se abrió a raíz del “desencanto de la razón” con el pensamiento posmoderno (Di Castro 2009) fue una demostración de los límites de la racionalidad. La autora señala el deterioro de algunos conceptos básicos asociados al poder de la razón, como “los de totalidad, sujeto, sustancia, necesidad y progreso”.

Una segunda conclusión es que no hay una relación directa ni mecánica entre racionalidad y formas de actuar. No es posible predecir el comportamiento humano. Hay muchos terrenos en disputa tanto en la inteligencia de la realidad como en la realidad misma. Ello plantea un gran conflicto entre la teoría y la práctica. Esta relación presenta características distintas en las ciencias naturales y en las ciencias sociales. El desarrollo de las primeras acaba con los curanderos; en las segundas, el poder de los curanderos no disminuye con el desarrollo del conocimiento alcanzado. La fuerza de la práctica social es mayor en las ciencias sociales que en las naturales. La integración entre la teoría y la práctica es altamente problemática en las primeras.

La teoría social está cohabitada por los académicos y los actores, y estos no son dóciles corifeos de los primeros. En último término los actores son los que se *juegan* en la acción, mientras los académicos “miran los toros de lejos”, aunque pretenden controlar la acción desde su pensamiento.

Los debates metodológicos configuran el juego del conocimiento. Desde allí las distintas escuelas y enfoques se disputan “la verdad”. Sin embargo, los actores no están tan interesados en la verdad ni en saber quién tiene la razón. Lo que les interesa es que el conocimiento les depare modos de afrontar, y en lo posible resolver, sus problemas. Lo que se debate en este punto es la capacidad de los actores para transformar la realidad con base en el uso de una gama de recursos. Unos enfoques le atribuyen una fuerza determinante a los factores estructurales; otros, a las restricciones institucionales; otros, a los valores culturales, y otros, como la Teoría de la Elección Racional (TER), le asignan al individuo capacidad para adueñarse de su destino a partir de la razón. Las explicaciones emanadas de estos enfoques no están pensadas para la acción, sino para la comprensión, muchas veces *ex post* de los acontecimientos. Algunas reconstruyen grandes períodos históricos para efectuar comparaciones entre los resultados alcanzados en tal o cual país y así corroborar el acierto de sus aseveraciones. Este debate, para los actores, es, hasta cierto punto, irrelevante. No les interesa remontarse a épocas lejanas, sino entender el tiempo en el que viven y desenvuelven su accionar con la perspectiva de lograr el cumplimiento de sus objetivos. Creo que Matus captó mejor la necesidad de que los académicos se acerquen a la práctica potenciando la capacidad de los tomadores de decisiones en los distintos niveles.

En el último punto del capítulo muestro las dificultades que enfrentan los gobiernos que quieren producir cambios y transformaciones en la sociedad en tiempo real. Estas trabas en gran parte se originan en el divorcio entre economía y política, entre desarrollo y democracia. Es lo que se desprende de las experiencias de los tigres asiáticos, de Chile durante el gobierno de Salvador Allende, y de la ex Unión Soviética. Esto tiene una enorme importancia para la planificación, entendida no solo como un artefacto técnico sino como una herramienta de conducción política. La eficacia de un gobierno no se mide solo por los resultados alcanzados en la economía, sino por la capacidad para conjugar el crecimiento económico con la democracia política. El divorcio de la economía y la política, de la técnica y la política, está detrás de los traspies ocurridos en la implementación de esos proyectos.

Capítulo 2

La CEPAL: entre el discurso de la contestación y el del desarrollo

Aportes teóricos y sus derivaciones

La CEPAL se convirtió en el principal referente del pensamiento económico latinoamericano; de hecho, rebasó el plano académico. Esto quedó ilustrado de manera ejemplar en una novela estadounidense de ficción, donde un funcionario del Departamento de Estado habría dicho:

Había un tiempo en que los norteamericanos hablaban de los países latinoamericanos como repúblicas de bananas. Cuando nos disgustaba algo, allá mandábamos la infantería de marina y creábamos orden según nuestro gusto. La infantería de marina no juega ya un papel muy grande, pero ustedes han oído hablar de que la CIA ha ayudado a derrocar en Chile al gobierno de Allende. Así lo manejamos hoy en día. La capa de líderes intelectuales del Tercer Mundo está, en lo que se refiere al desarrollo económico, muy influenciada por un grupo de suramericanos cultos, imaginativos y entusiasmados por su causa. Han creado el concepto de la OPEP [...]. Buscan intensivamente reglas de conducta para controlar las compañías multinacionales [...]. No estamos tratando con dictadores de bolsillo con fuerzas armadas de juguete y uniformes de fantasía. Tenemos que medirnos con una camarilla de cuidado, que es más viva que casi todos nuestros políticos y está al acecho para agarrar los valores millonarios de las grandes corporaciones multinacionales (Philips 1979, 44 citado en Sonntag 1989, 21).

El retrato que Philips hace, según Sonntag, de los intelectuales de la CEPAL revela la importancia y trascendencia de esta “camarilla de cuidado”, que no se limitó al estudio e investigación de la realidad económica y social de los países de América Latina, sino que utilizó todo ese andamiaje teórico, conceptual e investigativo al servicio de la causa de la independencia económica y política de la región.

En este capítulo abordo la plataforma teórica de la CEPAL en torno al desarrollo y sus aportes al debate sobre la caracterización de la dependencia de América Latina y al derecho de la región a realizar su propia lectura de la realidad, a través de innovaciones conceptuales. También estudio la intervención activa de la CEPAL en coyunturas históricas clave para la definición del rumbo que siguió la mayor parte de países latinoamericanos. Adicionalmente, analizo los importantes debates teóricos sobre las prácticas de la CEPAL en el campo de la planificación, orientados a potenciar su capacidad de incidencia en la realidad sociopolítica de la región. Finalmente, planteo la constitución de un campo discursivo en torno a la planificación, así como la crisis teórica de esta.

Plataforma teórica de la CEPAL

La CEPAL generó un pensamiento económico propio, sin descartar las teorías económicas en boga, siempre recreándolas y adaptándolas a las realidades latinoamericanas. Desarrolló un estilo de trabajo basado en tres orientaciones:

1. Una “mezcla original de pensamiento y acción” (Rosenthal 1988, 8).
2. Oposición a la aplicación mecánica del pensamiento convencional sobre la economía.
3. Capacidad teórica para responder creativamente ante circunstancias cambiantes en el orden socioeconómico.

Con este enfoque, delineó con claridad y firmeza la posición soberana de América Latina.

Asimismo hoy, más que nunca, es pertinente cuestionar la pretendida validez universal de las tesis económicas elaboradas en el mundo industrializado, en función de las singularidades de América Latina y el Caribe. Debe admitirse que el desarrollo de los países del Tercer Mundo no transitará necesariamente por las mismas sendas que recorrieron las naciones hoy industrializadas, ni que ha de resultar en una réplica fiel de éstas (Rosenthal 1988, 9).

La reiteración de esas tesis autonomistas en un contexto de confrontaciones sociales, políticas e ideológicas tuvo una resonancia no solo teórica sino práctica. El desarrollo devino en una prioridad para América Latina en atención a los problemas de marginalidad y pobreza, y se puso en debate las virtudes del mercado en la asignación de recursos; también se relevó el papel del Estado en el proceso de desarrollo. Esta posición autonomista no implicó, sin embargo, un alejamiento de los foros mundiales en los que la CEPAL dialogó con los representantes de los centros en un plano de igualdad y no de sometimiento. Esto representó un desafío para los gobiernos latinoamericanos, sujetos a presiones de diversa índole en el contexto de la Guerra Fría.

La CEPAL fue objeto de críticas tanto de la derecha como de la ultraizquierda. “Para los defensores acérrimos de la lógica del mercado, la CEPAL siempre representó el caballo de Troya del izquierdismo” (Cardoso 1977, 14). Desde las filas de la ultraizquierda teórica, la CEPAL, al no mostrar “al desnudo los mecanismos de explotación social y económica que mantienen la subordinación de los trabajadores a la burguesía y de ésta a los centros imperialistas” (1977, 14), se habría convertido en un obstáculo insalvable para el avance de la revolución.

La distonía histórica

Esta fue caracterizada con lucidez por David Ibarra. Insertos en la comunidad internacional “donde normativamente se ha configurado una visión de los objetivos sociales y del rumbo a imprimir al mundo”, los países latinoamericanos enfrentan la disyuntiva de adoptar tal esquema, abjurando de nuestra historia y cultura, o salirnos de él, con el riesgo de aislarnos y

ser derrotados por las “fuerzas geopolíticas mundiales”. “Así ocurrió con el modelo colonial impuesto por la conquista en América Latina que destruyó los sistemas económicos vernáculos y causó el desplome de la población indígena en el siglo XVI” (Ibarra 1990, 75). La CEPAL era consciente de lo que este dilema representaba. Pretender salir de ese orden normativo no era posible, pero tampoco se podía renunciar a nuestras raíces. El desafío consistía, precisamente, en construir una alternativa que fuera capaz de conciliar los dos extremos.

El llamado modelo de la CEPAL tuvo su origen en la crisis de 1930, que, a su vez, socavó el andamiaje teórico neoclásico.

La tentativa inicial de responder a los acontecimientos desencadenados por la crisis mundial de los años treinta con ese andamiaje teórico provocó un desastre. La caída del comercio mundial y la crisis de los mercados financieros generaron un desequilibrio de los pagos internacionales inmanejables con las políticas convencionales. La pretensión de restablecer el equilibrio perdido mediante la contracción del gasto agravó la caída de la producción y del empleo. La resultante caída de las importaciones fue insuficiente para compensar la violenta disminución de las exportaciones (Ferrer 1990, 29).

El modelo de sustitución de importaciones, por tanto, fue una imposición de los hechos. “Cada economía nacional respondió en función de su acervo industrial y tecnológico previo, la dimensión del mercado nacional, la capacidad de respuesta del sector público y la madurez del privado” (Ferrer 1990, 30).

La CEPAL logró armar una propuesta según la situación global de América Latina, muy acertadamente sintetizada por Raúl Prebisch (1984, 178).

Aquella crisis del capitalismo de los centros con los muchos males que trajo tuvo, sin embargo, la virtud de iniciar la reacción contra la pasividad de la periferia. [...] [Esta] dio el primer paso decisivo para incorporarse a esa corriente e iniciar de esta manera su empeño industrializador y combatir el desequilibrio exterior.

La CEPAL evidenció la inequidad de los términos de intercambio entre el centro y la periferia, derivada de la división internacional del trabajo y de las llamadas “ventajas comparativas”. Pero no se quedó ahí: propuso alternativas. La industrialización y la intervención del Estado se convirtieron en objetivos e instrumentos de la política económica. América Latina se arrogaba el derecho de adoptar las mismas medidas que, en su turno, tomaron los países del centro; estos reaccionaron de manera adversa, desconociendo el derecho de la periferia a practicar las mismas políticas que, en circunstancias similares, ellos se vieron obligados a adoptar, esto es, el “proteccionismo”.

Al concluir la década de 1940, las principales economías de la región contaban no solo con una teoría que justificaba la intervención pública para realizar la industrialización y la transformación de la estructura productiva. Disponían, además, de un arsenal intervencionista que influía poderosamente en el funcionamiento de los mercados, la determinación de la producción y del ingreso, el comercio exterior, la formación de capital, los precios relativos y la distribución del ingreso (Ferrer 1990, 32).

Pero eso, con toda la importancia que tuvo el modelo, no era suficiente. Latinoamérica seguía dentro del sistema capitalista mundial y no podría escapar a sus impredecibles ciclos y vaivenes ni tampoco al hecho de que el *otro*, o sea, los poderes del centro, no se quedarían con los brazos cruzados y responderían a las estrategias de la CEPAL en función de sus intereses y valiéndose de todos los recursos a su alcance. Uno de ellos fue la política monetaria. Prebisch (1983, 55) lo denunció.

Aludimos antes al recrudescimiento del proteccionismo [de los países del centro]; hay que reconocerlo sin ambages. Será cada vez más difícil oponerse al mismo cuando, para contrarrestar la inflación, se insiste en una política monetaria restrictiva, sobre todo mediante elevadísimas tasas de interés en el principal centro dinámico del capitalismo.

El autor critica al Fondo Monetario Internacional (FMI) por su singular “autoritarismo tecnocrático”, que le llevó a establecer condiciones inaceptables para los países de la periferia necesitados de crédito, lo cual habría

influido para que estos recurrieran a la banca privada internacional. Esta les concedió préstamos con gran liberalidad, a raíz del incremento de los precios del petróleo en la década de 1970. Se consideraba de gran importancia que los países de la periferia superaran el fraccionamiento económico y político que les impedía asumir una posición conjunta en el tema de la deuda externa y en el de la constitución de mercados interregionales.

Prebisch también criticó el oportunismo de los países del centro frente a la industrialización de la periferia. “Los centros se opusieron a ella, pero una vez que el proceso estaba encaminado y parecía irreversible, estimularon la participación de [las] empresas transnacionales que así disfrutaban de la sustitución de importaciones a la que aquellos antes se habían opuesto” (Prebisch 1983, 65). Igualmente, prevenía el peligro de dejarse absorber por la coyuntura. Sin ignorarla, no recomendaba olvidar el mediano y largo plazos. “En este caso, como en otros casos, las iniciativas coyunturales deben anticipar soluciones de más largo alcance. En efecto, conjurados los desequilibrios exteriores de naturaleza coyuntural, se irán acentuando los factores de desequilibrio estructural” (1983, 68).

Además de condenar la política de los centros de asfixiar a las economías de la periferia al obligarlas a seguir endeudándose para enfrentar el pago de los intereses de la deuda, Prebisch dio muestras de poseer una mirada visionaria. Sin desconocer la vitalidad del capitalismo, alertó sobre los efectos de la crisis ideológica, que agrava la crisis de la realidad. Su punto de vista era que tal crisis podría provocar el colapso del capitalismo, “si no sobreviene, y pronto, una profunda renovación de las formas convencionales de pensar, así como de los modos de obrar frente a los acontecimientos” (1983, 72).

Las previsiones del autor no tuvieron eco y a los desequilibrios económicos se sumaron los desequilibrios políticos, que desembocaron en las dictaduras militares del Cono Sur. Pero aun en estas condiciones adversas, la CEPAL siguió manifestando su capacidad propositiva, aunque atenuada por las condiciones económicas y políticas desfavorables que prevalecieron en las décadas de 1980 y 1990.

Las propuestas de la CEPAL se formularon en el contexto de la distonía histórica de América Latina: estar dentro del sistema capitalista, pero sin dejarse avasallar por él, a sabiendas de que no se podía ignorarlo, aunque sí

resistirlo con los recursos y medios de que se disponía. Esto fue lo que hizo la CEPAL y en ello consiste su gran enseñanza. Su comprensión aguda de la realidad es relevada por uno de sus más consistentes críticos.

Furtado, Mayobre, Noyola, Botti, Balboa y Ahumada eran economistas rebeldes dominados por la idea diacrónica del desarrollo y del atraso relativo de nuestros países. Fueron gente admirable, de gran mérito, capaces de ver más allá de la curva. No eran positivistas conscientes; simplemente eran un producto de la teoría económica de la época, que aún hoy no puede superar el cálculo determinístico. Ellos realizaron una gran obra intelectual que marcó una época (Matus 1996, 47).

Tal comprensión se nutrió de un pensamiento estratégico, capaz de articular la dimensión económica y técnica con la dimensión política, la teoría con la práctica. Una herramienta que dejó la CEPAL, y que es necesario deconstruir y reconstruir, es la planificación, para así convertirla en una inteligente y potente mediación entre el conocimiento y la acción.

Debates teóricos sobre las prácticas de la CEPAL

Los debates en torno a los aportes de la CEPAL se resumen a continuación. La CEPAL, no obstante verse cercada por el discurso del desarrollo, identificó las causas estructurales del atraso y dependencia de los países de América Latina y llevó a los foros internacionales argumentos y propuestas dentro de una línea de pensamiento que poseía la “originalidad de la copia”, como lo dijera Cardoso (1977). Su influencia también fue notable en la acción de los llamados gobiernos desarrollistas, comprometidos con el modelo de sustitución de importaciones en los decenios de 1960 y 1970. Tal acción, por consiguiente, ha sido objeto de una crítica basada en el análisis comparativo de las experiencias de países del sudeste asiático y las de América Latina. De dicha crítica se infiere que en Latinoamérica los gobiernos que asumieron el modelo ISI cometieron graves equivocaciones, no necesariamente imputables al modelo de crecimiento hacia adentro, sino a la forma cómo lo implementaron.

El crecimiento hacia afuera en América Latina fue, según Matus, “su motor de desarrollo desde la independencia hasta la gran crisis” (de 1929), y explica el impulso hacia la industrialización. En medio de tales circunstancias se configuró una “política construida” que respondía a la “imposibilidad de abastecimiento externo”. Los giros que toman los procesos que genera la estructura centro-periferia marcan los escenarios de la compleja interacción entre “coyunturas dinámicas” y “políticas construidas”. La situación puede volverse más compleja y difícil para la planificación cuando una política construida se erige en el vacío, “sin relación con el curso de la historia ni con las fuerzas sociales que la impulsan” (Matus 1996, 30).

En los casos examinados en el tercer capítulo se puede constatar que, en el caso ecuatoriano, tanto en el auge del cacao como en el del banano se especificaron coyunturas dinámicas en las que fue posible un relativo consenso entre los grupos predominantes respecto del curso por seguir. La Revolución Liberal, por ejemplo, abrió el camino para el predominio de la banca ligada a la exportación del cacao. En el apogeo bananero, tres gobiernos pudieron concluir sus mandatos, y el país gozó de estabilidad política.

Las lecciones de la experiencia

En un seminario realizado en Santiago de Chile del 6 al 14 de julio de 1965, expertos de muy alto nivel, convocados por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), discutieron algunas experiencias nacionales en torno al proceso de planificación.

Allí se pudo constatar que la planificación no es una horma que calce para todos los países y realidades en las que se aplique. Se detectaron diferencias importantes al analizar algunas experiencias concretas. En ese diálogo vivo entre autoridades sobre el tema se evidenciaron algunos problemas relativos a la relación de la planificación con la política y con la técnica. Uno de ellos se refirió al campo de aplicación de la planificación. Si bien este ámbito se ha ampliado, no cabe perder de vista su relación con la problemática del desarrollo latinoamericano y con el marco institucional y administrativo. En esta perspectiva, se analizó la necesidad de perfeccionar

la planificación en la exploración del futuro, esto es, en el análisis del largo plazo sobre las tendencias del desarrollo económico social.

Otro problema planteado fue el relativo a la desviación de la planificación respecto de los propósitos originales. Esto se refiere a que, en algunas experiencias analizadas, los planes fueron utilizados, no para promover cambios, sino como medios de “racionalización y coordinación formal de la política de desarrollo” (ILPES 1966, 7).

Lo anterior condujo a subrayar el papel de asesoría a las instancias políticas de dirección del Estado, con la perspectiva de velar por el cumplimiento de los planes en la práctica. Para alcanzar este objetivo, se discutió la necesidad de aportar a la toma de decisiones políticas de corto plazo, mediante la elaboración de los llamados planes operativos, necesarios para lograr una articulación del plan con el presupuesto.

Los planes requerían de apoyo político, algo más que el mero consentimiento. El conflicto entre las coyunturas políticas favorables y las tareas de la planificación que intervienen en un proceso técnico exigía una distancia prudente entre la dirección del órgano planificador y el Gobierno, para ponerlo a buen resguardo de los vaivenes del proceso. Sin embargo, el órgano planificador debía evitar caer en un excesivo formalismo en sus tareas, que podían devenir en una barrera que le alejara del Ejecutivo. La mentalidad pragmática de este exigía del planificador mayor conocimiento e involucramiento en la práctica de la acción de corto plazo.

Se constató que si bien la planificación revelaba avances en la orientación general y en el desarrollo de programas parciales —como los de infraestructura y otros proyectos específicos—, las ventajas en cuanto a la capacidad de los organismos de planificación para asesorar e influir en la política de corto plazo eran menores. Esta desconexión provocaba desajustes entre las decisiones de política de corto plazo y los planteamientos sustantivos de largo plazo.

Marco social y político

En cuanto al tema del poder, el seminario de 1965 evidenció las limitaciones de la planificación. Comenzó por desechar la ilusión de atribuir a

las oficinas de planificación la facultad de transformar las estructuras de la sociedad, y crear, por tanto, que el éxito dependía de la ubicación jerárquica de las oficinas o juntas en el aparato administrativo gubernamental. Aquello no guardaba concordancia con la realidad.

Dado que el patrón de organización social se mantuvo, tampoco fue posible conseguir que las poblaciones que sufrían los efectos de las estructuras tradicionales de dominación devinieran en una fuerza social autónoma, ni que prestaran su apoyo político a los grupos modernizadores que reivindicaban los derechos de tales sectores. Ello no permitió a esas colectividades impulsar cambios estructurales significativos en el orden económico y político. Los intereses tradicionales dominantes siguieron influyendo fuertemente en las decisiones de política económica, gracias al pacto implícito entre agroexportadores y nuevos grupos de empresarios urbano-modernos. Excepcionalmente, los nuevos grupos ampliaron el margen de su participación, cuando se produjo alguna ruptura en el equilibrio tradicional de poder. Esta alianza se expresó en los problemas de planificación, por la elección de ciertas áreas y sectores en que era posible planificar o racionalizar la política económica, junto a otros en los que la vieja administración preplanificadora continuó actuando y promoviendo los intereses tradicionales en las decisiones (ILPES 1966, 26).

Al no poder remontar las dificultades con las que se topó la planificación para el cambio y la transformación social, las decisiones se tomaron a un nivel formal. No obstante, el seminario relievó los aspectos positivos de las experiencias analizadas: “la labor de esclarecimiento de acopio de información y análisis, [y] el establecimiento de mecanismos instrumentales que se realiza –aun en condiciones poco favorables– a través de los ministerios, juntas, grupos y cursos de planificación económica y social” (ILPES 1966, 32). También resaltó

la influencia ejercida por los economistas, ingenieros, técnicos y empresarios modernos en la difusión de esas ideas [del desarrollo y de la planificación], así como la importancia que tuvo la diversificación industrial y la acción del Estado al permitir la incorporación de parte de esos técnicos a altos niveles de la maquinaria estatal y de la empresa (ILPES 1966, 31).

Los déficits, en cambio, abarcaban aspectos tan diversos como la limitada participación e inclusión de los sectores sociales afectados por las condiciones prevalecientes. Esto se expresaba en democracias restringidas o en la imposición de fórmulas autoritarias para impulsar la transición, la programación sectorial, el bloqueo de la planificación global y la neutralización política de la planificación. Siguiendo a Escobar (1996), se podría agregar la transformación del desarrollo en un discurso legitimador de la dominación, al proponer un cambio que al no producirse, sino en ciertos campos, terminó, en los hechos, consolidando las estructuras de poder. Matus ([1972] 1989) propuso otro enfoque para entender los problemas que ha enfrentado la planificación en América Latina. No creía que las explicaciones extraídas del seminario abordaran las causas profundas de las limitaciones de la planificación. Consideraba que

la falta de definición o imprecisión de estrategias de desarrollo viables, tanto desde el punto de vista técnico como social, constituye una de las causas fundamentales con que tropieza la planificación para constituirse realmente en un instrumento eficiente de coherencia de las decisiones públicas ([1972]1989, 62).

Ni el consentimiento, y peor el apoyo político pueden darse en ausencia de una estrategia de desarrollo; esta tiene una clara connotación política. No son las oficinas de planificación las llamadas a formularla. Estamos, nuevamente, en presencia de la ecuación coyuntura dinámica y política construida. En efecto, Matus sostiene que tal estrategia, para tener éxito, debe contar con “las connotaciones dinámicas de una coyuntura favorable”. Ello, por cierto, debe ser aprovechado para impulsar “ciertos cambios con respecto al marco tradicional de la política económica” ([1972] 1989, 63).

Para Matus las causas señaladas en el seminario eran más bien efectos de causas más profundas. Un ejemplo eran los planes operativos anuales. Su carencia, a su criterio, era muy antigua, lo que no impidió que la política de industrialización y sustitución de importaciones avanzara, debido a que hubo consenso en torno a ella. En la etapa de transición posterior, en

América Latina no existió una propuesta de esa envergadura que contara con un amplio consenso. El problema, entonces, no se resolvía con los planes operativos.

Debate político-ideológico

Otros análisis destacan la existencia de un encubierto discurso ideológico en aquel seminario. “Lo notable es que los asistentes son personas de alto nivel intelectual que casi seguramente no fueron conscientes de este mecanismo subrepticio. Sucede empero que justamente él es típico del discurso ideológico” (Solari, Franco y Jutkowitz 1981, 600-601).

El triunfo de las ideas de la CEPAL no se produjo tanto como consecuencia “de una larga labor de convencimiento intelectual”, como se sugiere en el seminario, cuanto por “una configuración histórico-estructural nueva, en que los dirigentes llegan a pensar que solo el desarrollo es garantía de estabilidad política” (1981, 593). Solari, Franco y Jutkowitz (1981, 590) introducen una variable política que influyó en el pensamiento de la CEPAL desde sus orígenes. Hacia la segunda mitad de la década de 1950, la Comisión ya admitió que “entre los cinco problemas principales que se enumeran, la relación entre inversión productiva e inversión social” debía colocarse en segundo lugar. Ello planteaba un conflicto entre el objetivo del crecimiento económico, por habitante, y la estabilidad política, pues subordinar el objetivo social “al objetivo del crecimiento económico” podía ser contrario al mantenimiento de la estabilidad política.

En la evolución del pensamiento de la CEPAL, esos autores señalan la influencia que tuvo la Alianza para el Progreso. Esta no solo favoreció el crecimiento económico, sino las reformas estructurales que la CEPAL planteó. Tal apoyo, procedente de una potencia como los Estados Unidos, supuso un duro cuestionamiento a los grupos oligárquicos de América Latina. Estos, que no habían dudado en prestar su solidaridad a la política norteamericana, no pudieron oponerse abiertamente. De toda la parafernalia de la Alianza para el Progreso, dichos grupos recibieron bien el ofrecimiento de inversión extranjera, pero no concordaron con la in-

versión a las “reformas estructurales ni a la planificación”. Esta conducta ambigua trajo una complicación, pues para obtener préstamos o inversión extranjera, la condición era formular planes. Los sectores sociales liderados ideológicamente por la izquierda, no obstante coincidir con las propuestas de la Alianza para el Progreso, no podían alentarlas pues eran una proposición promovida por los Estados Unidos, en el contexto de la Guerra Fría.

La oposición, tanto de las oligarquías como de las tendencias de izquierda, privó a este proyecto del apoyo social necesario para garantizar su viabilidad política. Esto demostró que la planificación no puede hacer abstracción del contexto político en el que se va a aplicar y circunscribirse solo a la planificación económica y/o estatal. Darle otro alcance suponía entender que si no “existen condiciones políticas para llevar a cabo reformas estructurales”, el planificador debe, además de conocer la economía, “estudiar cuidadosamente las condiciones políticas existentes, la distribución del poder, los grupos de presión, [y] los intereses lesionados por tales o cuales aspectos del plan” (Solari, Franco y Jutkowitz 1981, 605), lo cual supone que un plan deja de ser exclusivamente económico para ser, además, político.

Ello planteó nuevas exigencias a la planificación, desde el punto de vista teórico y metodológico. Entre las prácticas del planificador figuraba proponer al político “soluciones basadas en una concepción estructural del desarrollo”, sin tomar en consideración sus problemas e intereses. En alguna medida, las propuestas de los planificadores “agravaban más que simplificaban los problemas del político”. En primer lugar, porque tales planteamientos podían afectar los intereses de los grupos dominantes, que, por cierto, no se iban a quedar cruzados de brazos; y en segundo lugar, porque los planificadores no incluían en sus propuestas “remedios inmediatos para los síntomas que preocupan al político” (Solari, Franco y Jutkowitz 1981, 604); así, este quedaba desarmado ante la adversidad.

Otro tema que fue objeto de debate fueron las implicaciones mutuas entre democracia y planificación. Solari, Franco y Jutkowitz lo analizan a partir de la relación entre lo político y lo técnico que se da cuando lo primero se sustenta en lo segundo. En este caso, ambos “actúan en beneficio de una racionalidad que solo ellos pueden captar acabadamente” y que traerá mayores beneficios a la colectividad entera, “aunque sea a muy largo plazo” (1981,

573). Los autores dan la razón a quienes han calificado esta pretensión como “la más radical negación de la democracia”, pues sería la expresión de una “ideología excluyente”, que relega ya no por las cualidades propias de una clase dirigente, sino por el mayor, menor o nulo acceso a la ciencia. “Una verdad a la que todos, teóricamente, pueden acceder puesto que su posesión no depende de una cualidad innata”, o heredada, “sino de un dominio adquirido”, y “a las cuales solo acceden de hecho algunos” (1981, 574). Cuando políticos y planificadores afirman “la necesidad de que la ciencia y la técnica dirijan los asuntos humanos [...] legitiman al mismo tiempo una posición –¿preeminente?, ¿dominante?– en la sociedad” (1981, 574).

Allí, pues, se configuraría un conflicto entre racionalidad y democracia. Pero ello reabre el debate acerca de la relación entre desarrollo y democracia. La idea que predominó en un comienzo de que el desarrollo económico *produce la democracia* cambió cuando, a la luz de la experiencia contemporánea, se modificó el concepto de desarrollo, entendido ya no solo como económico, sino social y político. En ese momento fue posible percibir una afinidad entre desarrollo y democracia.

Esto se volvió más claro cuando se descubrió que “las dos instancias fundamentales del planeamiento son la estructura económica y la estructura de poder”. Ello involucra a los planificadores y tecnócratas en una contienda política, y a los planes elaborados por estos en la bandera de acción de los políticos. Solari, Franco y Jutkowitz (1981, 616) se apoyan en el análisis de Cardoso sobre las “funciones latentes de los planes”, según el cual, aun en el caso de que no se hubieran ejecutado y solo estuvieran escritos en el papel, adquieren “una serie de significaciones” que el planificador no imaginó, pero que “alcanzaron una importancia considerable”.

Campo discursivo

El debate que arrancó en la década de 1980 sobre la problemática del desarrollo y la planificación abrió un campo de análisis nuevo, que gira alrededor de la génesis del discurso del desarrollo. La discusión no es exclusivamente teórica, sino política y práctica.

A la luz de la perspectiva posestructuralista, en la que se ubica Arturo Escobar (1996), América Latina fue el campo propicio para la aplicación de la llamada economía del desarrollo. Más allá de sus efectos económicos y sociales, debemos reparar en los culturales, pues junto con dicha economía vino la cultura de tal economía. Los economistas, afirma Escobar, no vieron su ciencia como un discurso cultural, y al no percatarse de ello, quedaron atrapados en el discurso dominante acerca del desarrollo, aceptando sus premisas y supuestos. Mirar el capitalismo solo como un sistema de producción ha traído consigo muchos equívocos. Se han naturalizado relaciones económicas y sociales, como el mercado, la división del trabajo y la ciencia. De ahí que se vuelva imperiosa la crítica cultural, esto es, la crítica de la economía como cultura. Esto hará posible descubrir el etnocentrismo de esta economía reputada como científica.

De esa nueva mirada se desprenden conclusiones desconcertantes. Tanto las teorías marxistas como las neomarxistas se movieron en el espacio discursivo de esa cultura. Y de ello tampoco se salvaron las teorías del desarrollo y de la dependencia. En el momento en que se reconoció que el sistema económico no se desarrollaba espontáneamente, sino a través de la intervención del Gobierno, emergió la teoría del desarrollo, ligada a la planificación. “Pero fue solo a mediados de los años cuarenta cuando el término se aplicó al desarrollo económico de ‘áreas subdesarrolladas’” (Escobar 1996, 147).

El concepto mismo de subdesarrollo fue un producto tanto de la economía como de la cultura. Las recetas para salir de esta condición constituyeron un discurso que se fue generalizando en el primer y segundo mundos, y que fue exportado como panacea a los países del tercer mundo. En efecto, las etiquetas de “subdesarrollados” y “tercer mundo” se naturalizaron en el sentido común y aun en el campo del saber especializado.

“En síntesis, los componentes principales de la estrategia del desarrollo, comúnmente recomendada en los años cincuenta, eran: 1) Acumulación de capital; 2) Industrialización deliberada; 3) Planeación del desarrollo, y 4) Ayuda externa” (Escobar 1996, 149). El modelo derivado del discurso de la modernidad, según el cual “el desarrollo consistiría en la invasión progresiva del sector tradicional por parte del moderno y en la expansión

de la economía monetaria sobre el vasto campo de la subsistencia o cuasi subsistencia” (1996, 155), alteró los patrones de vida de las poblaciones de los países del tercer mundo. Ello impuso un camino que no era inevitable. Había temas culturales de por medio, en la dicotomía moderno-tradicional.

El modelo de desarrollo propuesto por la CEPAL, en el decenio de 1950, suscribió la premisa de la menor capacidad de acumulación de capital en la periferia. De esta constatación emergió la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones. Escobar no niega los aportes teóricos de los economistas de la Comisión a una mejor comprensión de la problemática del desarrollo, aunque anota que, de todas maneras, dichos economistas siguieron creyendo que “el desarrollo económico [era] un proceso de acumulación de capital y de progreso técnico” (1996, 161). Escobar cree, por tanto, que en esos términos las propuestas de la CEPAL “estaban condenadas a ser absorbidas por la red de poder del discurso dominante” (1996, 162).

Gracias a la consolidación del discurso de la economía del desarrollo aparecieron y también se consolidaron las prácticas asociadas a la planificación y sus instituciones. La estrategia de desarrollo diseñada en esos organismos no tomó en cuenta la realidad más amplia de los países periféricos, como bien lo señaló Prebisch en 1978 (citado en Escobar 1996, 179-180).

Pero la posición es bien diferente cuando se intenta explicar el desarrollo en estos países periféricos sin tener en cuenta la estructura social, la brecha temporal en el desarrollo periférico, el excedente, y todas las características del capitalismo periférico. Vale la pena recordarlo ahora, cuando están apareciendo ramificaciones tan vigorosas en algunos países latinoamericanos.

Es decir, se supuso que el modelo de desarrollo era universal y que, por tanto, lo construido en Europa y los Estados Unidos era susceptible de ser trasplantado a la periferia. Pero no solo esto. Tampoco se reconoció que “las formas de producción no son independientes de las representaciones (modelos) de la vida social en cuyo marco existen” (Escobar 1996, 192). Es decir, que junto con formas de producción se inocularon formas de representación.

Ello conduce a cuestionar la tentativa de rectificar esos errores a través de “régimenes más saludables de acumulación y desarrollo”. De lo que se trata es, más bien, de “crear las mejores condiciones que lleven a experimentos locales y regionales, basados en modelos autónomos (híbridos)” (1996, 197).

Escobar plantea una nueva manera de enfocar el desarrollo y, por tanto, la planificación. Se trata de un desarrollo que tome en cuenta la capacidad de la gente para modelar su propio comportamiento, y posibilite “el fortalecimiento material y semiótico de los sistemas locales” (1996, 196). Esta perspectiva trastoca el sentido, dirección y carácter de la planificación, que deja de plantearse como una ingeniería social —orientada a conducir a los países de la periferia a la modernidad—, y se ve como un modo de potenciar los modelos de la gente, basados en representaciones nacidas de la hibridez cultural.

“Una cosa es cierta a este respecto: los modelos locales no existen en estado puro, sino en complejas hibridaciones con los modelos dominantes” (Escobar 1996, 188). Se trata de transformar el espacio discursivo mediante el diálogo entre el texto céntrico y las voces marginales, lo que supone acabar con el monopolio del poder de la palabra, hasta ahora en manos de los economistas. La centralidad de la economía debe ser desplazada por la antropología. “El centro y la periferia emergen entonces no como puntos fijos en el espacio, externos uno al otro, sino como zona en continuo movimiento en la cual las prácticas de hacer conversaciones y economías se entremezclan, cambiando siempre sus posiciones relativas” (Escobar 1996, 189).

El campo del desarrollo exige una crítica más amplia. Esta puede provenir de la antropología y de la economía política, pero no de la economía clásica ni de la neoclásica; tampoco del marxismo y del neomarxismo. La lucha política, al desplazarse al campo discursivo, plantea interrogantes nuevos, por ejemplo, el de la inserción en el campo de juego del capitalismo. Aprender a jugar en esta zona sin dejarse atrapar por el discurso dominante, alrededor del cual han girado las relaciones entre el centro y la periferia, entre el norte y el sur, desde mediados del siglo pasado, no es tarea fácil ni posible de acometer a corto plazo.

Escobar da pistas sobre cómo emergieron la economía y el discurso del desarrollo. Surgieron cuando una “cierta coyuntura histórica transformó el modo de existencia del discurso económico, posibilitando con ello la elaboración de

nuevos objetos, conceptos y metodologías” (1996, 168). Se puede inferir que para que emerja un nuevo discurso, ya no solo económico sino más amplio y comprensivo, tendrían que producirse cambios económicos, sociales y políticos que configuren una coyuntura histórica que, a su vez, haga posible un nuevo “régimen de verdad” (Foucault 2006, 17). Esto supone crear condiciones para entrelazar procesos que se dan en distintos campos del hacer social.

En un contexto de globalización económica, de transnacionalización de la economía, de surgimiento de mercados regionales, de reconfiguración geopolítica a nivel planetario, de irrupción de nuevas tecnologías de comunicación, y de avances científicos y tecnológicos, las condiciones lucen más bien adversas para emprender una modificación del discurso de la verdad imperante. Si en América Latina “no han tenido mucho eco algunos tímidos intentos de proponer cierto neoestructuralismo (Escobar 1996, 185), y, más bien, las ramificaciones del discurso del desarrollo se han impuesto en el dominio público y privado, la tarea planteada por Escobar –sin desconocer su trascendencia– exige una articulación de esfuerzos y perspectivas de la más variada índole. Esto supone pensar estratégicamente, pero no solo en el campo discursivo, sino también en el político y económico.

Se trata, por cierto, de una complicada lucha hegemónica que involucra la existencia y disposición de una gama de recursos –no solo a nivel local, regional, sino internacional y mundial– y a una diversidad de actores. La heterogeneidad social y cultural es un campo enorme, en el que existen conflictos reales y potenciales de todo tipo. En este campo, la eficacia adquiere una complejidad mayúscula, y la dirección de un proceso de tal magnitud exige competencias y cualidades insospechadas.

¿Por dónde comenzar? ¿Cuáles son las prioridades? ¿Cómo articular los procesos? ¿Qué diseños institucionales son compatibles con objetivos tan amplios y profundos? ¿Qué tipo de alianzas son necesarias para soportar tales formatos institucionales? ¿Cómo sortear los obstáculos de orden político, social y cultural de este megaproyecto? Son preguntas que requieren una investigación inter y/o transdisciplinaria de largo aliento, a la que este libro pretende aportar mediante un análisis menos fenoménico de los procesos que están viviendo algunos países latinoamericanos, bajo regímenes políticos atrapados entre el discurso del desarrollo y el de la hibridez cultural.

La crisis teórica de la planificación

Creo necesario rescatar la capacidad de análisis de los pensadores latinoamericanos. No todos aceptaron el discurso del desarrollo de manera acrítica. Desde la propia CEPAL, Prebisch, Furtado, Cardoso y otros desarrollaron tesis originales que tuvieron gran influencia e impacto en los procesos políticos de América Latina. Los técnicos de la CEPAL no fueron con las manos vacías ni con la mente en blanco a los foros de discusión de las Naciones Unidas y de otros organismos internacionales, y en ellos no se limitaron a escuchar y obedecer. Fueron activos y proactivos en la tarea de construir una perspectiva latinoamericana conjunta. Y es que la confrontación de la periferia con el centro no fue solamente teórica, sino política y técnica. En este sentido, la acción de Prebisch descolló, no solo como ideólogo, sino como hábil negociador. Ello se tradujo en la organización del grupo de los 77 y en otras propuestas que lideró a favor de los intereses y derechos del tercer mundo. Las relaciones centro-periferia, por tanto, no fueron de completa asimetría. Al menos a nivel propositivo, América Latina demostró mucha creatividad y comprensión de los problemas del escenario internacional. Los países subdesarrollados desplegaron conocimientos, habilidades y arrestos, con los que generaron valor agregado en los foros de discusión de las Naciones Unidas.

No todo lo hecho por la CEPAL en el campo de las ideas y de la acción, a los más distintos niveles puede ser, entonces, descartado. De este fondo emergió una crítica fecunda que desembocó en un nuevo enfoque teórico, enriquecido por la experiencia acumulada, pero abierto a los aportes de las ciencias y de los movimientos sociales.

En *Estrategia y plan* ([1972] 1989) y luego en *Planificación de situaciones* (1977), Matus abrió una polémica con la línea teórica de la CEPAL. El autor sostuvo que la planificación del desarrollo no puede concebirse sin la planificación política. En el prólogo a *Estrategia y plan*, Prebisch consigna:

No comparto muchos de los puntos de vista que aquí se sostienen, ni haría más en caso alguno varias de sus aseveraciones, pero creo que el Instituto (ILPES) debe publicar este libro entre sus textos porque refleja con imaginación y hondura los grandes problemas de la planificación (Matus [1972] 1989, X).

En su reseña histórica de la planificación en América Latina, Matus destaca los aportes de la CEPAL, uno de los cuales fue “pensar que la planificación podría ser un instrumento eficaz para alcanzar un consenso alrededor de los problemas básicos que aquejaban al desarrollo de los países latinoamericanos” ([1972] 1989, 9). Otro fue la creación de un método “con el que se pretendía abarcar tanto la realidad como los instrumentos conceptuales para captarla” ([1972] 1989, 119). Una tercera contribución fue lograr el consenso en torno a la necesidad de realizar algunos cambios estructurales como medio para alcanzar ciertas metas de desarrollo. Matus señaló “las limitaciones que existieron en cuanto a recursos humanos, sistemas estadísticos, escasa experiencia y falta de canales adecuados que permitieran dialogar con la administración y los sectores productivos” ([1972] 1989, 12).

Con los cambios ocurridos a nivel externo, cuando los vientos comenzaban a soplar en dirección contraria a las reformas estructurales, la planificación se redujo a su carácter formal y se tornó imprescindible pensar en la viabilidad sociopolítica para realizar tales reformas. Esto suponía contar con el apoyo de los grupos que en teoría las impulsaban, los mismos que no “habían alcanzado la capacidad material para transformar esa oportunidad en una ‘coyuntura de acción’” ([1972] 1989, 12).

En la medida en que se careció de dicha viabilidad, los planes quedaron escritos y la planificación fue perdiendo contacto con el quehacer político. Esto condujo a que se hablara de una crisis de la planificación, cuando se constató que los resultados no guardaban concordancia con las expectativas creadas. En esta perspectiva de análisis, Matus sostiene que en un comienzo el tema central del desarrollo fue la velocidad del crecimiento económico. Posteriormente emergió el tema de la dirección del crecimiento. Si bien entonces, en la etapa inicial, hubo consenso en torno a la velocidad, en un segundo momento dejó de haber concordancia en cuanto a la dirección. Es aquí donde se manifiestan los conflictos ideológicos. Por ejemplo, en el caso de la reforma agraria, una cosa es la modernización del campo, y otra distinta es el cambio de un sistema social. Otro ejemplo, que cita Matus, es el de la redistribución del ingreso. Dentro del criterio de velocidad, dicha repartición “constituye un problema de justicia social y de ampliación del mercado”. Tal objetivo se

puede alcanzar mediante la reforma agraria y la tributación progresiva; pero esto, según el autor, no supone una transformación de las relaciones de producción. O sea, se trata, antes que nada, de “mejorar las consecuencias del sistema social, no cambiarlo”.

Según Matus, esta distinción quedó oscurecida en las experiencias de planificación en América Latina. Con el modelo de industrialización se logró mayor velocidad de crecimiento económico; sin embargo, los efectos sociales fueron negativos para la población. Buena parte se desplazó del campo a las ciudades, pero allí no encontró ocupación industrial, con lo cual se agravó la marginalidad. Así quedó demostrado que “un mayor ritmo de desarrollo no eliminaba necesariamente el subempleo ni el desempleo; tampoco hacía menos ‘dependientes’ las economías latinoamericanas” ([1972] 1989, 18).

Los resultados llevaron a penetrar en las raíces políticas y sociales del proceso. Lo realizaron, especialmente, “los grupos intelectuales y políticos de más visión de América Latina”, los cuales se adelantaron, dice Matus, a los planificadores y economistas. La oposición centro-periferia se tornó en un enfrentamiento en el interior de cada país. El consenso alrededor de las reformas estructurales se desvaneció y esto acentuó los conflictos sociales. Así, emergió otra etapa, para la cual los economistas latinoamericanos no estaban preparados; “la teoría del subdesarrollo y la planificación no pudieron elaborar oportunamente nuevas categorías de análisis que fuesen satisfactorias para la nueva realidad histórica, y ello limitó aún más sus posibilidades de éxito” ([1972] 1989, 19).

En *Planificación de situaciones*, Matus (1977, s/n) anota la necesidad de una actualización de la teoría y la práctica de la planificación, respecto de los avances científicos y tecnológicos ocurridos en el mundo, los cuales se expresaron en la “teoría general de sistemas, la cibernética y la teoría de la información, el desarrollo de la biología teórica, la creación de métodos de cálculo matemático para tratar con situaciones autorreferenciales, etc.”.

La falta de actualización se refleja, aún ahora, en el campo de una lucha hegemónica todavía dominada por las dicotomías ideológicas del siglo XX. En los países en desarrollo, dice Matus, “se ve resurgir bajo nuevos nombres [...] el pensamiento económico neoclásico que hace del

hombre una mercancía, niega la necesidad de la planificación y declara inexistente el problema de la posibilidad que el hombre, mediante la planificación, decida sobre su presente y su futuro” (1977, s/n). La transformación de los sistemas, por tanto, es producto de las múltiples determinaciones entre lo político y lo económico. Así disputa con los economistas que pretendían cambiar las estructuras, ignorando que un proceso de esta naturaleza presupone la concurrencia de hechos económicos y políticos.

Aunque muchos economistas eran partidarios de los cambios estructurales, los entendían como variaciones de la estructura económica, sin advertir que lo político y lo económico forman parte de una unidad, en un sistema complejo, y sin tomar en cuenta que la “fuerza social que planifica es solo una de las fuerzas en juego” (1977, s/n).

La propuesta metodológica de Matus aclara la dinámica social que subyace a los cambios estructurales, y ofrece una vía para programarlos, apoyándose en una comprensión dialéctica. Ello también lo distancia de la planificación normativa, cuyas proposiciones no llegan a constituir una guía para la acción. El propósito del autor es precisamente este: aportar a que la estrategia y el plan sean útiles para quienes asumen *situacionalmente* el papel de *hacedores* de la historia. La explicación de cómo se gestan las situaciones es pensada en la perspectiva de entender cómo transformarlas. “De manera que a una teoría de las situaciones corresponde, además, una teoría de la transformación de situaciones” (1977, s/n).

Estas ideas, con las que la CEPAL y Prebisch no estuvieron de acuerdo, constituyen un marco para un debate necesario sobre la planificación en sus múltiples relaciones con el saber disciplinario y la práctica. La interacción entre economía y política, entre la dimensión diacrónica y sincrónica del desarrollo, requiere investigaciones igualmente transversales en el campo de un saber departamentalizado.

La situación actual de los países latinoamericanos, cuyos gobiernos han asumido situacionalmente el papel de *hacedores* de la historia, revela la pertinencia de la crítica de Matus al economicismo y al determinismo.

Para entender mejor la dinámica del cambio social, el autor formula dos conceptos: coyuntura dinámica y política construida. La primera

“es una fuerza que surge de la realidad y se impone a los hombres; en cambio, la ‘política construida’ es un conjunto de ideas que los hombres quieren imponer a la realidad” (1977, 26). “Una ‘coyuntura dinámica’, como categoría, la expresan los hechos; en cambio, una política construida la ilustran las ideas, asentadas éstas a su vez sobre una determinada teoría o modelo” (1977, 26). La relación entre los hechos y las ideas es el campo de juego de la planificación. En el caso de la sustitución de importaciones, esta respondió a un factor externo: la gran crisis mundial del comercio exterior. En esas condiciones, “sustituir importaciones no se planteó como una opción, sino como el único camino de supervivencia”, lo cual muestra que la inevitabilidad caracteriza el proceso de una coyuntura dinámica (1977, 27).

La política construida, por el contrario, implica “injetar un nuevo elemento motriz en el sistema, porque la dinámica del desarrollo en un sistema de mercado no suele ser preponderantemente ‘construida’, sino vital a la forma de evolución, interna y externa, de un momento histórico” (1977, 27); para que una política construida llegue a ser vital, debe sustentarse no solo en una política económica.

Estos dos conceptos ayudan a entender mejor la función de la planificación. Una cosa es la planificación que sirve a una coyuntura dinámica; en este caso el plan no contiene con la realidad, sino que es una extensión de esta; por tanto, goza de ordinario de suficiente consenso. Y otra cosa distinta ocurre cuando la planificación responde a una política construida. Si esta apunta a transformar la realidad, se produce un choque entre la formulación intelectual y el proceso material; en tal caso, dicha política “puede ser conflictiva para los grupos sociales en pugna”. “Las reformas de estructura y la integración económica son proyectos de ‘políticas construidas’, mientras que la sustitución de importaciones y la exportación de recursos naturales y primarios, cada una en su momento, fueron ‘coyunturas dinámicas’” (1977, 28).

Conclusiones

Con la CEPAL, América Latina adquirió personalidad intelectual; logró crear una plataforma de acción basada en la ciencia, pero fuertemente ligada a la realidad. El discurso de la Comisión fue, sin duda, contestatario para la época; sus planteamientos acerca de la transformación social no fueron panfletarios ni utópicos.

Es notable la perspectiva estratégica que insufló a la teoría del desarrollo. Sin abandonar la crítica al eurocentrismo, la CEPAL entendió que América Latina era parte de un modelo civilizatorio que no podía ignorar. No es que suscribiera el discurso del desarrollo sino que entendía que debía actuar en ese contexto. La CEPAL valoró la agencia, no solo el discurso; es importante el aporte de Escobar sobre la dimensión cultural del proceso que impulsó la Comisión para enfrentar la dependencia de la periferia al centro. Pero ello no quita valor a la acción teórica y práctica de la CEPAL, que tuvo incluso efectos políticos.

Los debates promovidos por la propia Comisión sobre su hacer en los campos académicos, técnicos, prácticos y políticos revelan su comprensión del valor de la discusión, del pluralismo, y de la compleja convivencia entre la teoría y la práctica.

Los aportes de Matus a esa discusión abren ángulos de análisis que desafían el andamiaje conceptual y teórico en el que se sustentó la planificación en América Latina. Entre ellos se destaca la distinción que el autor hace entre coyuntura dinámica y política construida, que permite comprender la complejidad de la relación entre una propuesta de transformación y las circunstancias en las que ha de aplicarse.

Podría sostenerse, entonces, que la planificación en América Latina emergió bajo el impulso de una gran coyuntura dinámica, y que la llamada crisis de la planificación es producto de la declinación de esa coyuntura dinámica y de una *política construida* que se formula en ausencia de dicha coyuntura. Allí reside el gran desafío de la planificación; si esta se concibe como una política construida, una vez concluida la coyuntura que le dio piso, su viabilidad es incierta, pues no cuenta con el consenso de los grupos sociales en pugna. Esto hace que el terreno de la planificación se desplace de la economía a la política.

En el campo de la política aparecen dos escenarios: el del autoritarismo y el de la democracia. En el primero rige lo que constató Kay: la imposición desde el Estado de esas ideas sobre la población en el caso de los países de Asia oriental. En el segundo, la política construida no se impone sino que se litiga, se contiene. La planificación, así entendida, no puede ser pensada ni aplicada de espaldas a la construcción de consensos. La propia política construida, por tanto, no puede provenir de una definición técnica, elaborada por tecnócratas iluminados, sino de la creación de espacios para un juego libre entre opciones y alternativas de desarrollo.

Este capítulo sienta las bases conceptuales para un mayor entendimiento de las relaciones e interrelaciones entre desarrollo, planificación y democracia, que constituyen el objeto central de este libro.

Capítulo 3

¿Quién mueve las velas del navío?: sociología histórica de la planificación

¿Qué tipo de sociedades son las nuestras? El debate sobre si son feudales o capitalistas mostró que no eran ni lo uno ni lo otro. Mariátegui (1972) tuvo el mérito de interpretar la sociedad peruana con una mirada propia. También Sonntag (1989) habla de cómo los paradigmas provenientes del mundo desarrollado fueron objeto de reapropiaciones al ser trasladadas a nuestro entorno social y cultural; a lo que Habermas (2010) denominaría nuestro mundo de la vida.¹ El gran desafío de los países del tercer mundo fue y es pensarse a sí mismos desde su especificidad. En efecto, la historia de nuestras naciones no fue igual a la de los países del Norte. Sin embargo, en el marco de condiciones de subordinación, fuimos capaces de dar a nuestra existencia social un sentido acorde con los imperativos de cada época.

El presente capítulo reconstruye en cuatro etapas el tránsito de un Estado precario, en gestación, a uno con características más próximas a lo que se entiende como Estado moderno.

¹ “Al analizar en la introducción los presupuestos ontológicos de la acción teleológica, de la acción regulada por normas y de la acción dramaturgica, distinguí tres distintas relaciones actor-mundo, que el sujeto puede entablar con algo en un mundo: el sujeto puede relacionarse con algo que tiene lugar o puede ser producido en el mundo objetivo; como algo que es reconocido como debido en un mundo social compartido con todos los miembros de un colectivo; o con algo que los otros actores atribuyen al mundo subjetivo del hablante, al que éste tiene un acceso privilegiado” (Habermas 2010, 597). El ejemplo empírico que pone Habermas respecto de un grupo de albañiles es muy didáctico para entender esta triple relación que comprende el mundo de la vida (2010, 599).

En una primera etapa el Estado estuvo asociado más a un poder personal que a uno institucional. Ello hizo que la voluntad de los líderes se impusiera al margen del derecho y de la ley. Las cruentas luchas por el poder entre los personajes de las capas privilegiadas de la sociedad estatal de la época condujeron a la imposición de un poder basado en la alianza entre el poder civil y el eclesiástico, cuyo ejercicio siguió siendo coactivo.

En una segunda etapa, con la Revolución Liberal, se puso fin a la alianza del Estado con la Iglesia católica, pero no fue posible sustituir el fundamento religioso de la obediencia social al poder por otro basado en la obediencia a la ley. Una suerte de anomia prevaleció entre el triunfo de la Revolución Liberal y la década de los treinta del siglo pasado, lo que para el país significó un alto costo nacional por la pérdida de una parte considerable del territorio patrio reivindicado por el Ecuador.

Una tercera etapa se inició con la paulatina organización de un gobierno económico, a través de la creación de instituciones estatales con funciones de control y manejo de ciertas áreas de la economía.

Y una cuarta etapa muestra los avances de la gubernamentalización del Estado en el contexto de un período excepcional de estabilidad política. En este lapso, el desarrollo emergió como una idea galvanizadora que le dio al gobierno del Estado un fundamento racional/técnico.

Los orígenes

La independencia no nos hizo entrar en la modernidad, al menos no a la misma modernidad del mundo “desarrollado”; nuestras repúblicas se construyeron sobre bases diferentes a las de Europa y los Estados Unidos.²

Los prohombres de la construcción de la nación –no obstante los grandes obstáculos que tuvieron que enfrentar–, como Vicente Rocafuerte, Gabriel García Moreno y Eloy Alfaro, lideraron procesos de integración del país, con la perspectiva de forjar la unidad e integración de sus distintas

² Ello confirma la afirmación de Gino Germani sobre los tiempos del desarrollo de los derechos civiles, políticos y sociales en Europa y Estados Unidos respecto de los acaecidos en América.

regiones. Fuimos uncidos al carro del capitalismo occidental como productores de materias primas y mercado de los bienes manufacturados de esas naciones, y con esos límites tuvimos que descubrir formas y modos de desenvolvernos como países soberanos.

En el siglo XIX Ecuador nació a la vida independiente sin Estado. La alta dependencia del Ejército, la disputa entre el militarismo extranjero y el nacional, la confrontación entre el poder religioso y el poder militar no permitieron que se constituyera un Estado moderno con la capacidad de ejecutar las tareas que le correspondían. La dirección del Estado estuvo en manos de grupos privados de la Sierra y la Costa que se disputaban el poder. En esas condiciones, el Estado no podía ser la expresión de un poder público, en él no tenían cabida las mayorías que se debatían en la miseria (mayor que en la Colonia), se trataba de un Estado sin pueblo.

Los datos que existen ponen de manifiesto la precariedad del Estado al comienzo de la República, con una población de 558 364 habitantes, y un Presupuesto Nacional de 387 973 pesos, el mismo que servía para cubrir el gasto del Ejército, que ascendía a 200 000 pesos (Rojas s/f, 16). La anarquía financiera predominaba, no había una ley de hacienda, el sistema de recaudaciones era precario, y no había control previo de los gastos. La situación de los empleados de inferior categoría y los soldados no les permitía sobrevivir; de ahí que la tropa de Flores saqueara las poblaciones. El atraso en el que se encontraba la mayoría de la gente era mayor que en la Colonia. “No había plan, ni recursos, ni elemento docente, para iniciar una gran cruzada de extensión cultural, de alfabetización siquiera” (s/f, 19).

La Costa y la Sierra constituían dos mundos no solo en términos económicos, sino sociales, culturales y políticos, lo que representó una gran amenaza para la sobrevivencia de Ecuador como nación.

García Moreno emergió como el constructor de un Estado capaz de vertebrar a un país profundamente dividido, en torno a una férrea alianza entre el Estado y el clero. Así, del militarismo, tanto extranjero como nacional –que fueron el basamento del naciente Estado posindependista–, Ecuador pasó a sostenerse en la “autoridad de lo santo” (Habermas 2010, 507). El ejercicio del poder se caracterizó por la violencia, como lo atestiguó Hassaurek (1967, 137).

Cuando el obispo le sugirió [a García Moreno] que tal ejecución sería una violación de la ley y una infracción de la constitución, el presidente replicó que, siendo imposible salvar al país de la anarquía, de conformidad con la constitución, él ha tomado la responsabilidad de gobernar de acuerdo con sus propios criterios del derecho y la necesidad pública. Se deben sentar precedentes, y él estaba resuelto a establecerlos.

Desde entonces, gobernar fue entendido como un ejercicio de la autoridad por encima de la ley y del derecho. García Moreno, no obstante, hizo obra: inició la construcción del ferrocarril para unir la Sierra con la Costa, contribuyó a la abolición del tributo personal de los indígenas, y entendió la necesidad de ofrecer a la juventud otras carreras que la de los abogados, médico y teólogos. Es decir, comprendió que la situación de la República exigía organizarlo todo.

Ello sirvió como justificación de la racionalidad coactiva que impuso, como lo reconoce Hassaurek. Si no se procedía con mano dura, los enemigos conspirarían para derrocarlo. El Gobierno estaba en guerra con sus enemigos; no había lugar para la política.³

Ecuador se encontraba aislado del mundo antes de la apertura del canal de Panamá. Durante todo ese tiempo los hacendados rentistas de la Sierra, asociados con la Iglesia católica, controlaron el poder político, lo cual acentuó tal incomunicación. El interés privado prevalecía sobre el público. El “mundo de la vida” nacional estaba escindido culturalmente. De ahí que, detrás de la lucha entre conservadores y liberales, gravitaba esta dimensión cultural.

Los albores del Estado moderno

Con la integración económica del país al mercado mundial, a través del cacao, el Estado comenzó a adquirir otro carácter. La captación del excedente generado por las exportaciones hizo que el Estado entrara en la esfera de la gubernamentalidad. O sea, a partir de entonces, el Estado orientaría

³ Esta, la política, tiene como fundamento la palabra, el logos, la confrontación de ideas; los desacuerdos no son resueltos por la violencia (Rancière 1996, 13-34).

la acción del gobierno hacia las necesidades de una población en expansión que demandaba obras públicas, educación, salud y bienestar social. La población, en efecto, cobró un volumen de consideración para la época. El Estado abandonó el papel pasivo que tuvo frente a la sociedad desde la independencia y comenzó a jugar un papel activo en su atención.

Con la Revolución Liberal inicia un nuevo momento en la construcción del Estado. Sus aportes consistieron en la separación del Estado y la Iglesia, la instauración del laicismo, la vinculación de la Sierra y la Costa a través del ferrocarril, la profesionalización del Ejército y la ampliación del aparato burocrático. Sin embargo, el desmantelamiento del Estado teocrático creó un gran vacío de legitimidad que el liberalismo no pudo llenar. Ello explica que, para mantenerse en el poder, el liberalismo haya apelado al fraude electoral y al control de las armas. Entonces, pasar de la autoridad de lo sagrado a la autoridad del derecho no fue posible, y la inestabilidad jurídica prevaleció durante décadas.

Entre la implantación del liberalismo y el inicio de la Segunda Guerra Mundial, el país no pudo encontrar un basamento racional de convivencia social. Las disonancias comunicativas fueron más fuertes que la razón de Estado, una de las causas por las cuales el país fue víctima de la agresión militar de nuestro vecino, el Perú, en 1941.

El Estado era un campo de poder más diferenciado. Puede decirse que con el liberalismo se dieron los primeros pasos para la conformación de un campo político. Si con este movimiento se pretendió implantar el gobierno de la razón, pronto se vio que no había solo *una* razón. Con el laicismo se abrió el camino para la formación profesional de las clases medias, aunque con las limitaciones que señaló Rojas (s/f, 99): “la universidad tenía facultades de derecho y medicina, más tarde se agregaron las de ingeniería, farmacia y odontología; mucho más tarde se introdujo la enseñanza de la sociología, y golpea las puertas la economía política de tendencia liberal”.

Ese campo de poder, por cierto, no incluía a los sectores mayoritarios del país, que estaban muy lejos de la modernización que comenzó a abrirse paso con el liberalismo. Estos sectores siguieron sujetos a la dominación clerical, como lo anotó Borrero (1955, 17): “esa porción mayoritaria de las masas indígenas y campesinas” sometidas a “fanatizaciones fetichistas

y supersticiones”. Este segundo segmento, a juicio de este autor, debía ser evangelizado por el clero para realizar “la obra trascendental e imposterable de la culturización de esas masas ignorantes y abyectas, reacias a la civilización, cultura, evolución y progreso” (1955, 17).

Se planteó, entonces, una división del trabajo en este campo entre el Estado laico y el Estado confesional. El primero no llegó a eliminar al segundo, más bien, lo utilizó para someter a una gran parte de la población que estaba excluida de la ciudadanía. En el escenario en que imperó el Estado laico hubo una lucha entre distintas razones teleológicas: la liberal, la conservadora y la socialista. Pero esta contienda, más racionalista, se desarrollaba de espaldas a la masa de fieles, localizados sobre todo en el campo.

Para que el Estado laico se legitimase era necesario demostrar que con el liberalismo había comenzado el progreso material de la sociedad, y que ello había sido posible gracias a la transformación experimentada por ese Estado. Esta estrategia liberal se sustentó en la idea de que el campo de batalla con el conservatismo, más que en el terreno ideológico debía ubicarse en el de la obra material, si se quería tener éxito.⁴

Surge, desde entonces, la práctica de separar la racionalidad instrumental de la racionalidad teleológica en la acción de gobierno. O, dicho de otra manera, la primera despeja el campo a la segunda. Esto mostró que la política acude a la estrategia cuando quienes dirigen el Estado carecen de apoyo ideológico suficiente. El liberalismo, en realidad, tardó en convertirse en componente vertebrador de la conciencia colectiva.

La emergencia de un embrionario gobierno económico en medio del caos político

La gubernamentalización del Estado se dio en medio de un escenario político turbulento, en el que la democracia adolecía de sustentabilidad. En

⁴ “De esta forma, en el liberalismo fue predominando la idea de que sólo las reformas, tanto políticas como las destinadas a generar el progreso material, podrían generar el consenso necesario, como una posición alternativa a la de la preeminencia de la lucha ideológica” (Escuela de Sociología y Ciencias Políticas 1990, 84; proyecto de investigación auspiciado por el CONUEP).

realidad, estos dos procesos se cruzaron y/o enfrentaron, sin que logran confluir en una misma dirección. Fue un nuevo episodio de la desconexión entre política y técnica, en circunstancias en que la segunda era mirada como hermana menor de la primera. Mientras por un lado se creaban instituciones de carácter técnico, como el Banco Central, la Contraloría General del Estado y la Superintendencia de Bancos, por el otro emergía la libertad electoral pero también la crisis institucional más larga y tormentosa sufrida por Ecuador en el siglo pasado.

Dos concepciones diametralmente opuestas se enfrentaban: la que pugnaba por el imperio de una cierta racionalidad en el manejo de los ingresos del Estado, y la que enarbolaba la bandera de un autoritarismo liberal con apoyo popular. Entre ambas seguía imperando la injerencia bancaria en la política ecuatoriana. En la práctica política dominaba la segunda concepción, en tanto que la primera no pasaba de ser un devaneo intelectual, desprovisto de una base estadística.

De ahí que con la creación del Banco Central se pretendía dotar al Estado de competencias en la dirección de las finanzas públicas, con un sentido nacional. Sin embargo, durante un buen tiempo las funciones directivas de las instituciones técnicas fueron compartidas con prominentes representantes de las élites económicas de la Sierra y de la Costa, situación que fue comprobada y denunciada por los funcionarios norteamericanos de la Misión Kemmerer. Destacados miembros de ese grupo, como Víctor Emilio Estrada, gerente general de La Previsora Banco Nacional de Crédito; Carlos Julio Arosemena Tola, gerente del Banco de Descuento; Humberto Albornoz, gerente del Banco de Préstamos, y Alberto Acosta Soberón, gerente general del Banco Pichincha, tuvieron mucha influencia en la dirección de la economía nacional, a través del desempeño de los más elevados cargos públicos.

La llegada de la Misión Kemmerer, en octubre de 1926, dio el aval necesario para la creación del Banco Central, que en un inicio había suscitado la resistencia de los poderosos bancos de Guayaquil, bajo el argumento de que el gobierno plural de los militares era regionalista y, por ende, contrario al desarrollo de la Costa.

La experiencia de esta misión en Ecuador fue muy ilustrativa del grado de desconocimiento del país en materia administrativa. Por una parte se

había creado la ilusión de que el Banco Central iba a ser la clave de la prosperidad pública y “la gran vara mágica que produciría el dinero suficiente para hacer la dicha nacional” (Reyes 1933, 159). Pero por otra parte, se constató que el Estado ecuatoriano estaba muy lejos de contar con las condiciones mínimas para que esta obra magna culminara con éxito.

Dado que las nuevas dependencias requerían de personal calificado y experimentado, en un inicio tuvieron que ser dirigidas por técnicos norteamericanos (pertenecientes a la misión) que no tardaron en chocar con el medio, esto es, se dieron de bruces contra la realidad. Reyes destaca un rasgo de la cultura política ecuatoriana de la época: el imperio de la discrecionalidad de los gobernantes que se sentían por encima de la Constitución y las leyes. Esto chocó con las recomendaciones de los técnicos que abogaban por una disciplina institucional inexistente en el país (Reyes 1933, 167-168).

La tecnificación de la administración del Estado se estrelló con la discrecionalidad de las autoridades políticas, con la retórica legal, con la fuerza de las presiones oligárquicas y con un chauvinismo de baja estofa. El Estado no podía prevalecer sobre sus patronos, sus instituciones no podían colocarse por encima de las veleidades y prepotencia de sus mentores.

Indignados por la reacción del Estado ecuatoriano ante sus denuncias y reclamos, los técnicos extranjeros no vacilaron en hacer conocer esta actitud a las autoridades respectivas. Estas respondieron con altivez, haciendo causa común y revelando un vergonzoso espíritu de cuerpo. La Asamblea Nacional consideró lesivos a la dignidad nacional los conceptos vertidos por el contralor (función entonces ejercida por un técnico norteamericano), y consiguientemente los rechazó por “atacar la moral política del régimen”. En tales condiciones, las asesorías técnicas de la Misión Kemmerer araron en el mar.

Las “asesorías técnicas”, aconsejadas y designadas por la Misión Kemmerer [...] pasaron fugazmente por la vida nacional. Pero el detalle mismo de su inconsistencia en el ambiente administrativo del Ecuador puede explicar, decisivamente, algunas de las características de la vida política de nuestro país (Reyes 1933, 173).

Para políticos de la talla de Neptalí Bonifaz, primer presidente del Banco Central, los técnicos debían estar subordinados a la voluntad del jefe, tanto más cuanto, en su caso personal, él prestó sus servicios de forma honorífica, haciéndole casi un favor al país. La descripción que hace Reyes del entredicho entre Bonifaz y el asesor del Banco Central, el señor Schwltz, grafica el hecho.

El Banco Central respiró; y ahora podía obrar a sus anchas, con su Presidente tumultuoso y egocéntrico, desinteresado y orgulloso, que se negara a recibir el sueldo completo –\$36.000 anuales que la ley le señalaba– para obrar con la autoridad y la firmeza, que solo el desprendimiento y la generosidad pueden conceder entre fenicios y calculadores (Reyes 1933, 169).

Sin embargo, la historia ha consignado los aportes a la modernización del Estado y la política pública de esos organismos creados para salvaguardar los intereses públicos. Germánico Salgado (1995, 28), por ejemplo, reliva los esfuerzos realizados por tales organizaciones para “racionalizar la política fiscal”, aunque reconoce que “el acento se puso en la política monetaria y cambiaria y en la coyuntura”. Luis Alberto Carbo (1978, 114) lo confirma, hasta 1913, “el control del crédito y del circulante lo ejercían los dos grandes bancos particulares de emisión de Guayaquil; tales bancos habían tenido cercanas relaciones con los gobiernos, lo cual redundó en la protección de sus valiosos intereses económicos”.

El escenario de la segunda posguerra: avances en la gubernamentalización del Estado

El Estado en Ecuador, pese a los avances introducidos por la Revolución Juliana, en cuanto a la tecnificación de la política monetaria y cambiaria, no llegó a organizarse de manera homogénea ni estable. En rigor no era un Estado moderno, lo cual limitó sus posibilidades de insertarse en la ola de modernización que recorrió el mundo, luego de la Segunda Guerra Mundial.

Todo el globo atravesaba por una etapa de transición, caracterizada por grandes cambios económicos, tecnológicos, culturales, sociales y políticos, lo que significó una presión adicional sobre la modernización del Estado. Sin embargo, esto no podía lograrse de un momento a otro. El país primero debía restañar sus heridas producidas, precisamente en el marco de la Segunda Guerra Mundial,⁵ y cambiar su perspectiva cultural y referencial de la realidad; sus *schèmes*, según la terminología de Bourdieu.

En efecto, la transición que la humanidad experimentaba a nivel global afectó profundamente nuestras maneras de ver y comprender la realidad que nos circundaba. Nos pesaba la historia, pero también el futuro que se abría ante nuestros ojos. Los partidos históricos se vieron interpelados por los vientos de la modernización que soplaban en el mundo. Las ideologías encarnadas en esos partidos habían sufrido una suerte de estancamiento, de des-ubicación en el tiempo y en el espacio, que agudizó la crisis de tales partidos, expresada en su incapacidad para interpretar el momento que vivían el mundo y sus alrededores.

Ecuador, entonces, enfrentaba la contradicción entre sus pasivos y los retos que se le planteaban desde dentro y fuera. Los liberales seguían anclados en el pasado, esto es, en la gesta de 1895, no obstante las escisiones producidas en sus filas. Los conservadores, aferrados a la tradición de un pasado remoto, empeñados en retornar al poder, tampoco estuvieron libres de la influencia de corrientes modernizantes. Los socialistas, escindidos por la fractura del mundo en dos campos enfrascados en la Guerra Fría y atrapados por una lectura ortodoxa del marxismo, no podían situarse en una realidad en nada comparable a la de los países industrializados, donde también se sentía la presión de una actualización teórica y práctica. Este relativo enmohecimiento ideológico dio paso al afianzamiento de tendencias políticas inorgánicas, calificadas de populistas, que capitalizaron el descrédito de los partidos históricos. Pero estas tendencias, al ser producto de un pasado puesto en debate, entraron en conflicto con los nuevos parámetros derivados de aquella transición.

5 Durante la Segunda Guerra Mundial ocurrió la invasión militar del Perú al Ecuador, en 1941.

En este marco emergió la necesidad de encarar la política desde otra perspectiva; aquella que ya se insinuó de manera marginal con la Revolución Juliana y los gobiernos que siguieron su línea. Hacer frente a la política de otra manera suponía dar más espacio a la economía. Hasta ese momento, este campo había ocupado un lugar secundario en la gestión estatal, pero ello ya no se podía sostener. Los Estados de América Latina se vieron obligados a entrar por la senda de lo que Foucault denominó la gubernamentalización, es decir, por la senda del gobierno económico.⁶ Ecuador ingresó a esta vía tardíamente lo que, por cierto, entrañó un cambio cualitativo para el que el país no estaba preparado y que le ocasionó desajustes y convalecencias efímeras. Entender la política desde la economía no fue nada fácil para estamentos políticos acostumbrados a los microjuegos de poder, objeto del análisis de Maquiavelo. Dar el salto a la gubernamentalidad implicaba capacidades de las que el país carecía.

Ni siquiera desde las instituciones estatales creadas para administrar el área monetaria y cambiaria había la disposición de entender las implicaciones productivas de ese manejo. Salgado anota que el ordenamiento jurídico existente no posibilitaba la intervención estatal en áreas como el comercio o la producción agrícola. “Fueron más bien las visiones desde la asesoría extranjera las que difundieron las implicaciones productivas del manejo monetario y cambiario” (Torre y Salgado 2008, 70).

Era iluso esperar de los partidos tradicionales una nueva mentalidad capaz de entender la necesidad de renovar el modo de gobernar hasta entonces vigente. Fue necesario que una nueva generación de políticos independientes hiciera su aparición en la escena política con el estandarte de la técnica “como alternativa de la política tradicional”. Ellos se constituyeron en interlocutores válidos de esa asesoría extranjera y se comprometieron con la aplicación del nuevo ideario en la realidad nacional. Personajes como Galo Plaza, Clemente Yerovi Indaburu, Carlos Julio Arosemena Tola, Teodoro Alvarado Olea, Guillermo Pérez Chiriboga, entre otros, fueron parte

6 “La palabra ‘economía’ designaba una forma de gobierno en el siglo XVI, y designará en el siglo XVIII un nivel de realidad, un campo de intervención para el gobierno, a través de una serie de procesos complejos y, creo, absolutamente capitales para nuestra historia. Eso es, entonces, gobernar y ser gobernado” (Foucault 2006, 121).

de esa nueva generación. A nivel político, esa tendencia tuvo expresión y representación en el Movimiento Cívico Democrático Nacional, que llegó a ocupar altas funciones del Estado. Galo Plaza, abanderado de este movimiento, venció en las elecciones de 1948 y gobernó el país por el período para el que fue elegido.

En este ciclo, la política colocó el gobierno en manos de la técnica, a partir del develamiento de la realidad nacional a través de una serie de estudios científicamente orientados. En 1950 se realizó el primer Censo Nacional y en 1951 se elaboró el mapa geográfico del Ecuador. También en 1951, la CEPAL, con el apoyo decidido del gobierno ecuatoriano y el concurso de destacados economistas ecuatorianos –José Corsino Cárdenas y Jaime Cifuentes–, produjo un estudio muy detallado de la economía ecuatoriana; en este trabajo intervinieron instituciones nacionales como el Banco Central del Ecuador y la Universidad de Guayaquil, en especial el decano de la Facultad de Agronomía, el ingeniero César Herrera (Maldonado Estrada 1954, 69-70).

Además, el Instituto de Fomento de la Producción realizó estudios sobre diversos aspectos de la economía nacional, al igual que el Consejo Nacional de Economía, el Departamento de Investigaciones Económicas del Banco Central y el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central. Todas estas investigaciones contaron con el apoyo del Gobierno, que contribuyó con ellas para que el Estado ecuatoriano tuviera una base cierta de la cual partir. “Era menester que conociéramos nuestra propia realidad, sin apasionamientos, con la mirada severa de la ciencia, para entonces, con los pies firmes sobre nuestra tierra, iniciar la marcha, con confianza hacia un porvenir brillante, logrado exclusivamente por el esfuerzo ecuatoriano” (citado en Maldonado Estrada 1954, 68).

El giro que Plaza, entre otros, quería imprimir a este y a futuros gobiernos no se dio en el vacío. La correlación de fuerzas era más favorable para el liberalismo en la Costa, a la vez que en la Sierra lo era para las fuerzas conservadoras. Ello respondía a factores estructurales. La Costa fue sede del modelo agroexportador, mientras la Sierra, durante mucho tiempo, fue centro del poder político, lo cual le daba al Estado mayor categoría que al mercado; este, por el contrario, imperaba en la Costa.

Los conservadores detentaron el control del Congreso, lo que les permitió tener influencia en organismos importantes del Estado: Consejo de Estado, Contraloría General de la República, Junta Monetaria, Sistema de Bancos de Fomento, Consejo Nacional de Economía, Superintendencia de Bancos, Tribunal Supremo Electoral. También pudieron elegir a los magistrados del poder judicial (Maldonado Estrada 1954, 11). En Guayaquil, emergió una clase importadora y exportadora fuerte, con gran capacidad de presión sobre los gobiernos y con una concepción librecambista de la economía; en la Sierra, por el contrario, fue naciendo una clase industrial fuertemente proteccionista que compitió con la anterior en el ejercicio de presión sobre los gobiernos (Cárdenas 1953, 20).

Pretender, entonces, colocar a los gobiernos sobre los intereses minoritarios de esos grupos para que enrumbaran su acción en función del interés nacional, basados en una programación económica de carácter técnico, estaba fuera del alcance del grupo modernizante.

Si, por otro lado, en el campo político, los conservadores y los cefepistas⁷ controlaban la mayoría del Congreso, y así los conservadores dominaban organismos clave del Estado, pretender encausar la acción política en términos modernos parecía una tarea difícil de alcanzar. Los políticos de vieja data seguían imponiéndose en organismos creados para racionalizar la acción del Estado.

En Guayaquil, además de exportadores e importadores, afloraron las fuerzas populistas, capitaneadas por Carlos Guevara Moreno, de Concentración de Fuerzas Populares (CFP). Esta agrupación política recurrió a todas las armas lícitas e ilícitas para combatir al gobierno de Plaza. Conservadores y cefepistas se apoderaron del control del Congreso Nacional. Los liberales hicieron causa común con conservadores y cefepistas, y se alejaron de la alianza de las colectividades políticas de tendencia progresista, en la que se ubicaba el Movimiento Cívico Democrático Nacional. En tales circunstancias, el Partido Socialista “resolvió aceptar la colaboración ofrecida por el [...] presidente de la República (en abril de 1951) compartiendo desde esos momentos responsabilidades de gobierno” (Maldonado Estrada 1954, 18). La

7 Del partido CFP, Concentración de Fuerzas Populares.

intervención del Partido Socialista en el gobierno de Plaza produjo un cisma ideológico en sus filas, que se ahondó durante la década de 1950 y en la siguiente. El grupo que censuró dicha colaboración captó la dirección del Partido Socialista en 1952. Así, quedó abierto el debate entre una orientación programática reformista y otra de carácter insurreccional y revolucionaria.

Sin embargo, el Partido Socialista no era de masas; era un partido ideológico con influencia en sectores populares organizados y que, junto con el Partido Comunista, tuvo un papel descollante en la revolución de mayo de 1944. En la Asamblea Constituyente de 1944-1945, socialistas y comunistas aportaron constructivamente al debate en torno a la democracia, pese a creer que Ecuador atravesaba una situación revolucionaria. También se manifestaron partidarios de un mayor involucramiento de la técnica en el análisis de los problemas económicos, sin que faltaran varios matices. Socialistas como Jaime Chaves Granja intentaron tender puentes entre el tradicionalismo de las tesis conservadoras y liberales, y las radicales de izquierda. La Constitución de 1945, finalmente, fue progresista, nacida de la conciliación de tesis contrapuestas, liberales y socialistas. Fue un paso dado a favor de una democracia de contenido social, consagrada en instituciones formales. La revolución de mayo quiso dar forma institucional a demandas y reivindicaciones que ampliaran la participación del pueblo en la organización y dirección del Estado.

No fue, pues, incoherente la colaboración socialista con el gobierno de Plaza. El entonces secretario general del partido, Luis Maldonado Estrada, defiende esa cooperación por el impulso que ese gobierno dio a la economía, la estabilidad política y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En efecto, el gobierno de Plaza hizo gala de su respeto a la Constitución, a la ley, a las libertades y derechos sociales y políticos. También respetó a la oposición, observó la más irrestricta tolerancia a la opinión ajena y adversa a su gobierno. Tras una larga crisis política, caracterizada por gobiernos que no pudieron completar los períodos para los que fueron elegidos, Plaza apostó por la vigencia de la democracia y terminó su mandato.

En ese clima de estabilidad política, pese a los avatares y embates de sus adversarios, Plaza se empeñó en impulsar el desarrollo de la economía,

basado en estudios técnicos y estadísticas, “en datos reales y no en las especulaciones de los gobernantes” (Maldonado Estrada 1954, 72). Su fe en la ciencia y en la técnica era su divisa como gobernante. Ello entrañó un nuevo estilo de gobierno, opuesto al providencialismo de gobernantes como Velasco Ibarra.

Tal estilo inauguró la planificación como método de gobierno en el período presidencial de Plaza. En su plan conjugó objetivos económicos, sociales y políticos: fomento productivo, mejoramiento social y estabilidad política. Con ello se creó un entorno en el que se pudo impulsar iniciativas importantes como el aprovechamiento de la crisis centroamericana para fomentar la producción y exportación del banano ecuatoriano. Esto se logró gracias a la colaboración de los empresarios ecuatorianos, productores y exportadores, que demostró la factibilidad de una acción conjunta del Estado y la empresa privada. Este frente común evitó que los consorcios norteamericanos, como la United Fruit, monopolizaran este renglón de producción económica.

Su propuesta de desarrollo exigía crear condiciones sanitarias adecuadas en la Costa para que la región pudiera absorber la migración de fuerza de trabajo de la Sierra, dada la ampliación de la frontera agrícola que significó la agroexportación. Las campañas contra el paludismo, la malaria y otras enfermedades tropicales emprendidas en el gobierno de Plaza produjeron resultados positivos, sanearon la Costa e hicieron viable las migraciones internas para equilibrar la desigual distribución de la población en las dos regiones. Un ejemplo de “biopoder”⁸ en la acepción de Foucault.

Hubo un manejo equilibrado de las finanzas nacionales. Las exportaciones ecuatorianas crecieron y se diversificaron; las importaciones de bienes de capital se incrementaron; las operaciones de crédito se expandieron, de lo cual se beneficiaron pequeños agricultores e industriales; se mantuvo la estabilidad monetaria, gracias a la política concertada de la Junta Monetaria y del Banco Central, y el aumento de la reserva monetaria internacional fue constante.

8 “El biopoder significó la ‘gubernamentalización’ de la vida social, esto es, la sujeción de la vida a mecanismos explícitos de producción y administración por parte del Estado y de otras instituciones” (Escobar 1996, 55).

La política gubernamental “en cuanto a planes de incremento de la producción y obras públicas” no excedió la capacidad económica del país, y se ciñó a parámetros técnicos. Plaza demostró que era posible manejar la economía de otra manera, sin caer en errores como los cometidos entre 1944 y 1947, según estimaciones de la *Memoria anual del Banco Central del Ecuador* (1952), suscrita por el gerente general de la época, Guillermo Pérez Chiriboga.

Los resultados alcanzados en el período comprendido entre 1947 y 1952 habrían sido producto de la continuidad en las políticas de fomento de la producción para el consumo interno y para el exterior, que permitieron aprovechar la demanda en los mercados internacionales y los precios alentadores en ellos. En la memoria mencionada se enfatiza que esto también fue producto de “seis años de paz interna, de plena seguridad y confianza para todas las actividades económicas, de libertad amplia y generosa para todos los ciudadanos” (Maldonado Estrada 1954, 60). Esto, además, muestra que en ese lapso el factor político incidió beneficiosamente en la economía gracias a un manejo sensato de la política por parte del Gobierno.

Tal acción implicaba el ejercicio de la reflexión, la prudencia, la paciencia y la perseverancia. El uso de la técnica requiere tiempo para ordenar datos y recoger la información necesaria sobre la situación económica. Plaza se demoró ocho meses en esta tarea. El comentario de Lilo Linke, periodista norteamericana que siguió de cerca la evolución de la economía ecuatoriana, sobre el gobierno de Plaza apunta el otro lado de la medalla: “ninguno de los problemas reales del país [fue] enfrentado durante su administración” (Torre y Salgado 2008, 82). Y claro, un gobierno como el de Plaza pretendía dejar sentadas las bases de un crecimiento ordenado de la economía, de un régimen político sustentado en la ley y en el derecho, y del mejoramiento de las condiciones de vida de las mayorías. No era nada espectacular, era lo que se podía lograr en las condiciones del Ecuador de la época.

El progreso de la economía es el camino para el mejor nivel del hombre del pueblo, la fórmula de ese progreso la hemos vivido, por fin, los ecuatorianos en los últimos cuatro años; tranquilidad en la política, trabajo en el ritmo general del país y estabilidad en las instituciones (Plaza citado en Maldonado Estrada 1954, 54).

Esta nueva manera de entender y practicar el gobierno se topó con la resistencia de las fuerzas políticas acostumbradas a manejar la economía en provecho de sus aspiraciones político-electorales, y con la oposición populista que reivindicaba la implantación de una democracia liberada de la dominación oligárquica. Pero la política no encontró la manera de conjugar las demandas sociales con la racionalidad técnica, con lo cual se desperdició una oportunidad.

El período de estabilidad política que vivió el país entre 1948 y 1960 fue otra oportunidad histórica que Ecuador no supo aprovechar. Y uno de los factores que conspiró en contra de una salida ventajosa para el desarrollo del país fue, nuevamente, la incapacidad de conciliar la técnica con la política. En el mensaje del 10 de agosto de 1953, el presidente Velasco Ibarra manifestó lo siguiente:

El Ministerio de Economía, sin alarde alguno de técnica libresca, inspirado en el buen sentido y en las necesidades reales de la economía nacional, se ha trazado un plan de fomento agrícola e industrial desarrollable en cuatro años y que alcanza a un valor de más de mil millones de sucres, de los cuales cuatrocientos millones están destinados a la producción y más de seiscientos millones a la construcción de carreteras, obras portuarias, electrificación, estadística. El plan del Ministro de Economía es, tal vez, el más importante y realista que se ha presentado en nuestro país (citado en Maldonado Estrada 1954, 63).

Velasco, igual que en su primera administración, apeló a la economía, pero no en los términos exigidos por la técnica, ni sujeto al visto bueno de los técnicos. La relación de Velasco con ellos fue azarosa, como lo demostró Cueva (1988, 141): “el caudillo se irguió sobre los escombros del reformismo ‘juliano’, inspirado por esa clase [la clase media]”, ensanchó la brecha entre las *ideologías de los doctores* y la idiosincrasia popular, y profesó un desprecio casi aristocrático hacia los mestizos elevados a la condición de intelectuales. Los técnicos, a su vez, vieron en el caos velasquista la negación de la racionalidad que buscaban instaurar en la dirección del Estado. No era de extrañar, entonces, que para la clase media, en especial para los técnicos y profesionales, la *alternativa desarrollista* fuera mejor solución que “el populismo equívoco de Velasco” (1988, 142).

Así, Luis Maldonado, como expresión de tal tendencia, critica la parte citada y transcrita del mensaje presidencial de Velasco, y al respecto formula una pregunta que muestra la distancia que percibía entre el pensamiento de los técnicos y el del controvertido caudillo.

¡Qué dirán de esta formidable capacidad los economistas del Banco Central, de la Universidad y los representantes del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento que a la sazón se hallaban en el Ecuador! ¡Ellos que para formular un plan económico requieren de tanto tiempo para sus estudios de inventario de recursos, para la determinación de metas inmediatas y de largo alcance, para sus cálculos de costos y beneficios, para sus apreciaciones de la capacidad técnica de los obreros nacionales y los desplazamientos de masas de población, para sus estimaciones de los mercados interno y externo y las incidencias de la renta nacional! (Maldonado Estrada 1954, 63).

Si bien al Estado moderno, dice el autor,

le corresponde dirigir la política económica [...] ello no se lo realiza desde la Presidencia de la República ni siquiera de la Oficina del Ministro de Economía, porque eso sería imposible y absurdo, sino a través de organismos encargados de la dirección económico-financiera del país (Maldonado Estrada 1954, 82).

Así, Ecuador enfrentó dos maneras de entender la relación de la política con la técnica, con resultados disímiles. La urgencia no se avenía con la maduración, ni el discurso técnico con el simbólico. Plaza estuvo más cerca del primero; Velasco, del segundo. El discurso técnico tendió puentes entre las clases altas y medias, pero no estaba al alcance de los sectores marginados, desempleados o subocupados. Plaza, entonces, fue lisonjeado por las clases ilustradas, al paso que Velasco fue reprochado por su apego a la improvisación y a la precipitación.

Ambos entendían la planificación de manera distinta. Plaza coincidía más con el concepto desarrollista de la planificación; y Velasco creía en una planificación conectada con la realidad inmediata de la población marginada, que lindaba con la improvisación. Por eso Cueva (1988, 146) se pregunta:

¿qué puede ser más atractivo y palpable para el sub proletariado que lo sigue: una concepción global y armoniosa del Desarrollo Económico, con mayúsculas, o la promesa de construir obras y ampliar servicios tales como la vivienda, la educación o la atención médica?

Para una mejor comprensión de los términos de este debate, voy a recurrir al enfoque de Maturana (1990). Hay dos caminos explicativos que se juegan en esta controversia. El uno apela a la objetividad, a la creencia de que la realidad es explícita; es decir, son los datos, las mediciones, no yo, los que definen la verdad de lo que yo digo. La otra vía no disocia ilusión y percepción; tal o cual explicación entraña una previa aceptación que nos involucra. Este último criterio de aceptación no es ajeno a nosotros, a nuestra experiencia.

El discurso técnico se sustenta en la razón instrumental, mientras que el discurso simbólico apela no solo a la inmediatez, sino a la ilusión y al carisma del líder. Por eso Cueva afirma que los cambios estructurales que ofrece el discurso del desarrollo no son comprensibles para las poblaciones marginales; ya que “viven en la más absoluta miseria y abandono” encuentran en las ofertas más tangibles e inmediatas mayor conexión con su realidad. No es ese el caso de los técnicos ni de los estratos ilustrados de la sociedad. El divorcio entre racionalidad técnica y racionalidad carismática marcó la planificación del desarrollo que tuvo en Plaza un abanderado convencido. Velasco, por su parte, receló de aquellos planes que solo tomaban en cuenta la técnica, pero no la angustia de los sectores sociales ubicados “en la periferia de las situaciones estructurales básicas del sistema” (Cueva 1988, 146).

En Velasco la presencia del pueblo era gravitante; en los técnicos, era altamente perturbadora, capaz de desquiciar los más sofisticados diseños de planificación. La planificación del desarrollo, por tanto, tuvo un tufo tecnocrático, un sabor a laboratorio, a una caricatura científica de la realidad. El pueblo sentía a los técnicos distantes, apartados de sus necesidades, mientras que percibía a los líderes carismáticos como sus aliados, sus protectores, sus intérpretes.

Las diferencias entre Plaza y Velasco se proyectaban hacia fuera: la asesoría extranjera y Plaza hablaban un mismo lenguaje; el discurso de Velasco

estaba teñido de nacionalismo. Ello refrendaba la sensación de distancia de los técnicos respecto del país profundo. Velasco se situaba en la comarca, Plaza en el mundo. Velasco, en esta perspectiva, era retrógrado, Plaza, moderno. Justamente por eso, uno era aclamado por el pueblo, mientras el otro era visto como un extranjero, gringo, gamonal.

El discurso tecnocrático tenía valor universal, por impersonal y abstracto; el de Velasco, pese a su grandilocuencia, era más provinciano, más local, más particular, más ecuatoriano, y sobre todo, más personalizado. Su paternalismo contrastaba con la racionalidad fría, distante, incomprensible de los técnicos; el conocimiento especializado que habían adquirido les colocaba por encima de los analfabetos o aun de los profanos. Ellos, a diferencia de los políticos, no requerían del apoyo de los desheredados, pues sus cargos no eran de libre elección, sino que respondían a sus merecimientos técnicos. El trabajo intelectual les colocaba por encima del trabajo manual, y eso les convertía en privilegiados, “más cercanos a las élites que al pueblo raso”.

La democracia liberal, en esa medida, era una abstracción, un artificio de las minorías para dominar a las masas que habían ingresado a la arena política gracias a la libertad electoral, reivindicada precisamente por Velasco. La democracia, para este líder, en cambio, era algo más tangible, menos abstracto; en palabras de Carlos de la Torre, “con Velasco se inauguró una visión de lo democrático como la ocupación de los espacios públicos [...] de los cuales los pobres estaban y se sentían excluidos [...]. Tampoco importan las constituciones, las instituciones y los procedimientos de la democracia liberal” (citado en Norris 2005, 29). O sea, para Velasco, tanto la planificación como la democracia eran entendidas de modo vivencial y no como realidades forjadas por la razón. Esta oposición entre conocimiento docto y sentido común se encuentra en la raíz del desacoplamiento entre técnica y política, con el que nació la planificación del desarrollo en Ecuador.

El tránsito de la política monetaria y cambiaría al desarrollo implicó, sin duda, un cambio de *schème* (nuevo principio de visión y división, según Bourdieu). Este cambio mental no se dio solamente en el país, sino en la región, gracias a la acción emprendida por la CEPAL.

La incorporación del Ecuador en esta cruzada a favor del desarrollo tuvo distintos momentos. En febrero de 1952, altos funcionarios del Ban-

co Central del Ecuador –Clemente Vallejo Larrea y Nicolás Fuentes Avellán– fueron delegados por la Junta Monetaria para asistir a la tercera reunión de técnicos de la Banca Central del Continente Americano, realizada en Cuba. El desarrollo fue el tema central de la conferencia. No obstante reconocer que el desarrollo económico no es una función primaria de la banca central, el tema no se pudo dejar de lado, en tanto era “el objeto fundamental de la política económica de los países productores de alimentos y materias primas” y los bancos centrales debían volcar sus energías hacia “facilitarlo y encausarlo” (Carbo 1978, 394).

En la Quinta Reunión Plenaria de la CEPAL, en abril de 1953, en Río de Janeiro, se aprobó el Informe definitivo de la CEPAL sobre el desarrollo económico del Ecuador. La delegación del país estuvo integrada por el presidente de la Cámara de Agricultura de la primera zona, Ricardo Crespo Ordóñez, y por el subdirector del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco Central del Ecuador, José Corsino Cárdenas. El estudio de la economía del Ecuador que la CEPAL había hecho fue calificado por Crespo Ordóñez como “un documento de inestimable valía para el conocimiento de los problemas que se relacionan con la posición del Ecuador frente a un aprovechamiento mejor de sus recursos naturales y humanos”. Crespo Ordóñez estimaba que ese estudio “daría a sus estadistas y hombres dirigentes la visión cabal de los problemas a los cuales tendrán que enfrentarse” (citado en Carbo 1978, 441).

En los últimos días de abril de 1953, se constituyó una comisión ejecutiva de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico del Ecuador que tendría por objetivo la elaboración de un Plan Integral de Desarrollo Económico, basado en el aporte de la CEPAL para el Ecuador, “en el cual se ha establecido una verdadera recopilación de datos estadísticos y técnicos sobre nuestros problemas” (Carbo 1978, 442).

Una historia institucional más detenida y documentada sobre la Junta Nacional de Planificación y el Conade se efectúa en el capítulo siguiente. El organismo de planificación en Ecuador fue, entonces, producto tanto de la CEPAL como del proceso histórico que lo antecedió.

Conclusiones

El discurso del desarrollo emergió en Ecuador como una idea galvanizadora sobre la cual fue posible levantar un nuevo concepto de Estado: basado en un amplio consenso en un campo político que encontró en la técnica una vía para superar su balcanización. Ante este nuevo *schème*, el populismo devino en anacronismo como estilo de gobierno del Estado, pues implicaba la polarización entre oligarquía y pueblo, la apelación a la violencia simbólica. El ejercicio de la planificación, por el contrario, creó un nuevo parámetro en la medición de la calidad del gobierno. Se creyó que con el concurso de la técnica los gobiernos saldrían de su crónica incapacidad para dirigir al Estado y de su vocación para las luchas sectarias.

Aunque las primeras instituciones del gobierno económico fueron manejadas por personalidades ligadas a los mismos grupos de poder que en teoría iban a ser controladas por tales instituciones, representaron un avance en la constitución de un Estado dotado de cierta autonomía frente a tales grupos. Ello, por cierto, se profundizó cuando profesionales pertenecientes a una clase media en ascenso se hicieron cargo de la administración de las instancias de control.

Gracias a esto, el modelo agroexportador —o de crecimiento hacia fuera— tuvo características sui géneris. Hubo un control nacional⁹ de la producción, lo cual impulsó una cierta diversificación de la economía. Las fuentes de ingreso del Estado provinieron de dichas actividades y, por lo tanto, el margen de autonomía para desenvolverse como Estado nacional se vio limitado. Este modelo no tuvo la fuerza necesaria para irradiar su lógica a todo el país. La Sierra mantuvo formas de producción heredadas de la época colonial; sin embargo, no pudo sustraerse a las presiones sociales, culturales, económicas y políticas de su entorno, y se vio obligada a entrar en cierto grado de modernidad.

En ese contexto emerge la planificación como una acción estatal deliberada para conducir al país hacia la modernidad, acoplada a su desenvolvi-

⁹ Cardoso y Faletto diferenciaron dos modelos de integración de las economías periféricas al mercado mundial: el del “control nacional del sistema productivo” y el de “las economías de enclave” (Cardoso y Faletto 1973, 46-48).

miento histórico. Se apostó por esta medida, aunque tardó en estar dotada de un equipo técnico debidamente preparado y disponer de las estadísticas necesarias para cumplir con su cometido. Su verdadero talón de Aquiles fue la dificultad de conjugar las demandas sociales con la racionalidad técnica. Ello, paradójicamente, dio nuevamente espacio al populismo. Porque, como bien lo formuló Cueva (1988, 146), “una concepción global y armoniosa del Desarrollo Económico” no podía competir con “la promesa de construir obras y ampliar servicios tales como la vivienda, la educación o la atención médica”.

El conflicto entre desarrollo y democracia estuvo presente desde los inicios de la planificación. El consenso que el primero logró suscitar en los grupos de poder no se extendió a la segunda. La democracia siguió anclada a prácticas basadas en la perspectiva de la “racionalidad con arreglo a fines”, que según Habermas difiere de la “racionalidad comunicativa” y asume el carácter de una racionalidad *coactiva*.

Quizá esto explique por qué la planificación encontró mayor asidero en regímenes dictatoriales que en democráticos. La opción que representaba Plaza fue derrotada en las urnas en 1960. Y ante la coyuntura del petróleo, se puso en duda la probidad de los políticos que estaban a cargo del poder, así como del eventual ganador de las elecciones a realizarse en 1972. Entonces el país dio paso a un gobierno de facto, como garante de un buen uso de esos nuevos recursos que ingresarían a Ecuador.

Como la planificación se afinó bajo el imperio de regímenes dictatoriales, su inserción en un proceso deliberativo democrático chocó con la racionalidad cognitivo-instrumental que prevaleció en aquellos regímenes. Pese a que el retorno al régimen de derecho en 1979 respondió a un proceso deliberativo sobre el carácter y contenido de la democracia, no hubo el consenso necesario en torno a cómo encarar el desarrollo en la etapa pospetrolera. Nuevamente se planteó la contradicción entre desarrollo y democracia; y en ese nuevo contexto, la planificación, tal como fue concebida y practicada en el *boom* petrolero, perdió funcionalidad.

Capítulo 4

La legitimidad estatal de la planificación: sus altibajos

En este capítulo esbozo una historia de la institución que tuvo a su cargo la planificación económica del Estado. Esta nació de la necesidad de contar con un organismo técnico que diera soporte a la dirección política del Estado, reconocimiento que fue ganando terreno en las élites políticas. La conformación de este organismo dio paso a una vasta red de relaciones interinstitucionales y al establecimiento de un vínculo orgánico entre las tareas asignadas a la entidad de planificación y las funciones de gobierno. En el capítulo examino cómo tales relaciones variaron según las circunstancias y carácter de los regímenes políticos. Un primer punto a analizar es la progresiva legitimidad que ganó la creación de un organismo técnico de alto nivel que actuara como asesor del poder político.

El nacimiento de la planificación en Ecuador

La Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica nace con el decreto ejecutivo expedido el 28 de mayo de 1954 y publicado en el Registro Oficial del 29 de mayo del mismo año. Entonces gobernaba el país José María Velasco Ibarra, y los dirigentes que le sucedieron refrendaron y continuaron esta acción, lo cual conllevó una consolidación institucional.

De ahí que sostengo que la Junapla no fue obra del Banco Central del Ecuador ni del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), como lo sugieren altos expersoneros de la institución, sino de la madura-

ción política de esta idea, de elevar la planificación a la categoría de herramienta fundamental de gobierno. Sin esta convicción, fruto de un largo proceso histórico, la planificación no habría tenido ese estatuto. El hecho de que la planificación fuera perdiendo legitimidad en el transcurso de su existencia demuestra nuevamente que el “principio de visión y división”¹ que le dio nacimiento sufrió los embates de una nueva correlación de fuerzas y de la emergencia de un nuevo principio de visión y división.

Entre los principales argumentos para la creación de la Junta se destacan los siguientes: el desarrollo económico espontáneo, que se revelaba insuficiente ante el crecimiento acelerado de la población; la urgente presión social que soportaban los pueblos; la necesidad de prever y orientar la gestión de gobierno de manera racional, con la perspectiva de mejorar el nivel de vida de la población; la identificación de prioridades para inversiones y gastos hacia las cuales dirigir la atención del poder público y la búsqueda de un mejor aprovechamiento de la asistencia técnica y financiera que el país recibía del exterior, y de un manejo más eficiente de sus propios recursos.

Bajo estas premisas, la Junapla tuvo las siguientes funciones:

- Asesorar al poder público en la formulación de planes para el desarrollo económico del país y en la coordinación interinstitucional de las entidades del Estado, en especial de las que cumplían tareas en el área económica.
- Recopilar, ordenar y analizar las investigaciones básicas existentes, e iniciar los estudios que hagan posible apreciar la situación del país, así como conocer sus estructuras y tendencias.
- Evaluar el cumplimiento de cada etapa del plan o planes en ejecución y de cada proyecto específico, “a fin de recomendar con oportunidad las medidas necesarias a tomarse para ajustarlas a las necesidades del momento” (Salvador 1974, 11).

¹ “En el campo político, si digo que la división mayor es la de ricos y pobres, obtengo una cierta estructura social. Si digo que la división es entre franceses y extranjeros, obtengo una estructura totalmente distinta. Dicho de otra forma, los principios de división no tienen nada de gratuito. Son constitutivos de grupos y por tanto de fuerzas sociales” (Bourdieu 2010, 15).

- Propender a la racionalización de los gastos públicos mediante la coordinación de la política fiscal con los objetivos del desarrollo económico general.
- Contribuir a un mejor ordenamiento institucional del Estado para una más efectiva realización de los proyectos formulados.

Para el cumplimiento de estas funciones, la Junapla estuvo constituida por un Directorio compuesto por ministros de Estado, gerentes de entidades económicas –como el Banco Central del Ecuador y el Banco Nacional de Fomento– y “tres ciudadanos de prestigio, con experiencia en problemas económicos y financieros, designados por el presidente de la República, de éstos últimos se elegía el presidente de la entidad” (Salvador 1974, 7).

Además del Directorio, la Junta contó con “un Departamento Técnico con las siguientes secciones: Agricultura y Colonización, Industrias y Energía, Transportes y Comunicaciones, y Bienestar y Estadística. Se adicionó en corto plazo una Sección de Estudios Generales y una de Presupuestos” (Salvador 1974, 9).

Relaciones entre planificación y gobierno

El Directorio y el Departamento Técnico de la Junapla así como las relaciones entre ambos registraron cambios desde su creación hasta su extinción, en 1998. A lo largo de este período, cuando se dio el regreso a la democracia, la entidad pasó a llamarse Consejo Nacional de Desarrollo.

En agosto de 1961, mediante Decreto Ley de Emergencia, se estableció con claridad la diferencia entre las atribuciones de la Junta, como cuerpo colegiado, y el Departamento o Secretaría Técnica, como organismo técnico y administrativo permanente de dicha Junta. Esta diferenciación no siempre se mantuvo y fue materia de controversias entre los miembros de uno y otro organismos. ¿En qué consistía la rectoría del Directorio respecto de la Secretaría Técnica? ¿Qué grado de autonomía tenía esta respecto de aquel? Y, además, ¿en qué medida las recomendaciones formuladas por la

Junta eran acogidas por el presidente de la República y sus ministros para la toma de decisiones?

De la investigación efectuada en las actas de las sesiones del Directorio desde la creación de la Junapla se obtiene que hubo distintos grados en la diferenciación de estos dos componentes de la entidad planificadora, así como distintos niveles de incidencia de las recomendaciones técnicas de la Junapla en los gobiernos que se sucedieron en el período. Así, por ejemplo, en las dictaduras militares el nivel de diferenciación entre el Directorio y la Secretaría Técnica fue menor; y mayor la incidencia de las recomendaciones técnicas en las decisiones gubernamentales. En los gobiernos constitucionales, la diferenciación fue mayor; el Directorio resintió su subalternidad frente a la Secretaría Técnica y las recomendaciones de esta pasaron por más mediaciones en su tránsito hacia las esferas gubernamentales. Veamos algunos ejemplos concretos: si un ministro solicitaba un informe a la Junta de Planificación, ¿a quién le correspondía suministrarlo, al Directorio o al Departamento Técnico? ¿Ese informe preparado por el Departamento Técnico debía ser conocido y aprobado por el Directorio antes de ser remitido al respectivo ministro solicitante?

Y dado que los gobiernos tenían la facultad de asignar las responsabilidades de la Junta de Planificación, en función de sus criterios y necesidades, tampoco la voz de los técnicos tenía siempre el mismo peso. Las funciones específicas de la Junapla eran determinadas por los gobiernos; de ahí que cualquier decisión sobre las acciones y atribuciones de la Junta debía ser consultada por el régimen entrante, y este no necesariamente debía concordar con el criterio del gobierno saliente.

En el Decreto Ley de 1961 se le dieron a la Junapla responsabilidades y atribuciones mayores que en el pasado. Se la ubicó como organismo asesor del Poder Público y directamente de la presidencia de la República. Desde entonces, la Junta contó con el apoyo de los departamentos de planificación en todos los ministerios responsables de la política económica y social, con lo cual se amplió su radio de acción. “La Junta tuvo el encargo del control de la ejecución de los planes para el desarrollo del país y la coordinación de la política económica” (Salvador 1974, 14-15). El Directorio incluía a los demás ministros de Estado; a la Junta se le

dieron mayores atribuciones en la revisión de las proformas presupuestarias de los Ministerios y se constituyó en una suerte de aval técnico del financiamiento externo, mediante la revisión y aprobación de las solicitudes de crédito. “Este Decreto que da todas estas atribuciones a la Junta Nacional de Planificación fue suscrito por el Doctor Velasco Ibarra, que después de unos años, acusaría a la Junta de ser ‘un superestado que no le dejaba gobernar’” (Salvador 1974, 17).

En contraste, en 1969 la Junta fue privada de algunas de estas atribuciones y mecanismos de acción, con lo cual mermó su autoridad institucional. Ello fue aprovechado por la Secretaría Técnica para hacer una evaluación del Plan Decenal de Desarrollo, cuyo primer quinquenio había concluido, y avanzar en la elaboración de un documento titulado “Bases para una estrategia del desarrollo en el contexto de una integración subregional”, con la colaboración del ILPES.

Estos cambios dispuestos en los niveles directivos del poder público ocasionaron perjuicios en la capacidad institucional por la pérdida de un buen grupo de sus cuadros técnicos. No obstante, la Secretaría Técnica mantuvo su función básica: la investigación objetiva de la realidad, no solo a nivel nacional sino regional y sectorial, como soporte de una acción de planificación continua que no cesó pese a estos avatares.

Asimetría interna en el órgano de planificación del Estado

La existencia del Directorio puso a los técnicos en contacto con funcionarios gubernamentales con rango ministerial, con representantes de los sectores productivos y, más adelante, en el regreso a la democracia (en 1979), con representantes de las universidades y de los trabajadores. El ejercicio intelectual y metodológico desplegado en la Secretaría Técnica fue contrastado en el Directorio con un personal no especializado en temas económicos, pero con responsabilidades políticas y gremiales. Ello implicó un intercambio de visiones, información e intereses que mostró que sin la conexión interdisciplinaria en la comprensión del desarrollo económico y social, solo se llegaba a mutilar su complejidad.

La Secretaría Técnica encontró en el Directorio un interlocutor próximo al Gobierno que no solo requirió de su información y conocimientos, sino que le dio el soporte económico y administrativo que esta necesitaba. Así, por ejemplo, en materia de financiamiento, el Directorio arbitró medidas para socorrer económicamente a la Secretaría de manera de dotarle de recursos financieros que garantizaran su mejor desempeño. Ello redujo la dependencia que tenía del Banco Central del Ecuador, que, en un inicio, fue su soporte financiero. Igualmente en el campo administrativo: en el Directorio, los ministros de Estado apoyaron las labores de coordinación de la Secretaría con los departamentos de programación en el control de la ejecución de los proyectos y programas trazados en los planes de desarrollo.

La interacción entre el Directorio y la Secretaría fue un elemento clave en la legitimación estatal de la planificación como práctica de gobierno. La Secretaría, gracias a su eficiente desempeño, fue consolidando su influencia en la formulación de políticas públicas. En efecto, el conocimiento que fue acumulando a través de estudios, investigaciones y recopilación de información le colocó en un plano de seriedad, respetabilidad y confianza para ejercer las funciones que le fueron encomendadas.

Las tareas desarrolladas por la Secretaría Técnica mostraron la necesidad de un poder político continuo; es decir, esta entidad introdujo una nueva visión sobre el ejercicio del poder o, en definitiva, del gobierno. Los proyectos y programas elaborados no podían ser ejecutados en un solo período; debían extenderse en el tiempo, lo cual podía comprometer la acción del siguiente gobierno. El conflicto era obvio; los presidentes electos tomaban medidas para resolver problemas del momento, presionados por unos u otros sectores sociales o fuerzas políticas actuantes en esa coyuntura. Hacerlo significaba comprometer recursos previstos para esos planes de más largo plazo elaborados por la Secretaría Técnica y avalados por el Directorio.

La planificación suponía una disciplina del trabajo desconocida en las prácticas de gobierno. Los estudios realizados por la entidad técnica rebasaban los aspectos inmediatos y pasajeros y se internaban en el análisis de las tendencias y perspectivas del crecimiento del país. Estos estudios no respondían a miramientos ideológicos; tanto que fueron gobiernos de distinta ideología los que apoyaron su acción en esos estudios y proyectos.

La disciplina del trabajo de gobierno implicaba definir prioridades, dada la limitación de recursos y posibilidades en una coyuntura. Pero en la concreción de una acción de gobierno no contaba solo la opinión técnica, sino la conveniencia política. Esta dualidad se refleja en las discusiones del Directorio, donde pesaron más ciertos intereses que otros. Sus presidentes no solo respondían a la corriente política predominante en el gobierno, sino a ciertos sectores sociales y económicos, y a influencias regionales. Ello introducía otra diferencia entre el Departamento Técnico y el Directorio. En el punto de vista del primero primaba una visión más global; en el del Directorio eran frecuentes ángulos más parciales de análisis.

El gran desafío de la planificación era, precisamente, la interconexión entre regiones y sectores, objetivo que chocaba con el predominio de intereses en la resolución de un problema. Una expresión de ese conflicto fue la práctica de los legisladores y representantes de cada provincia frente al clamor de los sectores abandonados en su respectiva jurisdicción. Se reconocía que ello obedecía a la ausencia de planes integrales, capaces de establecer un orden de prioridades y una acción conjunta para afrontarlas. Los planes no podían ser ajenos a las necesidades de los pueblos y regiones; estas, sin embargo, no podían ser satisfechas en su totalidad. Una acción más ordenada y sistemática de gobierno requería, por tanto, una conciliación de parámetros técnicos y consideraciones políticas. El Directorio funcionaba como una especie de filtro de estos ingredientes antes de que las recomendaciones técnicas se llevaran a conocimiento del gobierno.

Las actas del Directorio reflejan una serie de dificultades con las que los técnicos se toparon para la realización de su tarea. Una de ellas fue la información disponible. Al respecto es relevante la queja del economista Luis King, entonces director del Departamento Técnico, formulada en una sesión del Directorio.

la información que proporcionan los agricultores es muy deficiente o no existe en algunos casos; con excepción de algunos productores grandes, la mayoría no lleva contabilidad; en la realización de las encuestas agropecuarias, no se publicaron los resultados por la ineficiencia de datos. Primero debemos terminar la encuesta agropecuaria y establecer un sistema

de estadísticas continuas e ir creando a través de las Cámaras una especie de conciencia de la necesidad de establecer registros de los agricultores y de dar la información, porque se cree que toda encuesta está orientada a cobrar impuestos. Esto ha creado una resistencia (Acta 217, Junapla 8 de mayo 1969).

La inexistencia de estadísticas agropecuarias trababa la elaboración de un programa de desarrollo para el sector rural. Desde el año 1957 no se había hecho ninguna encuesta. De ahí que tras una serie de reuniones entre el Ministerio de Agricultura, el Banco Central del Ecuador, el Banco de Fomento y la Junta de Planificación “se llegó a la conclusión de que era indispensable en 1968 hacer una investigación agropecuaria” (Acta 192, Junapla 17 de marzo 1968). Pero la Junta carecía de los recursos necesarios.

También resaltan tropiezos en la coordinación con entidades nacionales provinciales o locales. Raúl Páez Calle, entonces director técnico, da cuenta de ello. Sostenía la necesidad de acercarse más a las provincias para conocer mejor su realidad: “[a] muchas regiones o zonas más o menos aisladas, que trabajan para sí, es necesario hacerles conocer la importancia de la regionalización; la transformación socio-económica no podrá llevarse adelante sin ayuda del pueblo” (Acta 166, Junapla 22 de febrero 1967).

La labor del Departamento Técnico fue obstaculizada por la limitación de recursos económicos de la entidad desde su nacimiento. Lo informó en una sesión el presidente subrogante del Directorio, Rodrigo Álvarez Saá.

se está pagando con cargo al Presupuesto de 1967 egresos correspondientes a 1966, como son los pagos de sueldos a personal; el licenciado Nebot, presidente titular de la entidad, ha realizado varias gestiones en el Ministerio de Finanzas dando a conocer que por deber el Gobierno a esta entidad, aproximadamente unos tres millones de sucres, la Junta a su vez debe al Seguro novecientos setenta mil sucres en concepto de impuesto a la renta (Acta 166, Junapla 22 de febrero 1967).

Esto era tanto más grave cuanto las funciones de la Junta se habían ampliado: el Departamento Técnico abarcó campos nuevos y cada vez mayores, lo que fue señalado en el Directorio: “sus recursos no alcanzan a realizar los

estudios con la profundidad que es menester hacerlos” (Acta 170, Junapla 25 de mayo 1967). Esto tenía consecuencias en gastos imprescindibles, como el pago del arriendo del edificio en el que funcionaba la Secretaría Técnica, arriendo del equipo IBM “que es el único servicio estadístico que en ese instante se está haciendo en el país, paralización de programas en todo el país, limitaciones para la movilización de personal para evaluar el cumplimiento de metas” (Acta 170, Junapla 25 de mayo 1967).

Una limitación de carácter más orgánico derivaba de la desconexión entre el Presupuesto del Estado y el Plan de Desarrollo. Luis King lo expresó de este modo.

La asignación de recursos que se ha hecho a nivel del Presupuesto del Estado no depende de la Junta de Planificación, si bien la Junta participa en la Comisión de Presupuesto, ésta está integrada por otros representantes que también presionan. Por otra parte, los presupuestos cuando van al Congreso Nacional se distorsionan en su asignación. La ejecución no le corresponde a este organismo; la ejecución corresponde a otros organismos del Estado que no siempre han seguido las orientaciones [emanadas de las recomendaciones técnicas] (Acta 171, Directorio de Junapla marzo 1968).

Estos obstáculos impedían que la Junta de Planificación asumiera toda la responsabilidad respecto de las obras a ejecutarse. Sin embargo, si no se hacían, cargaba con la culpa. Es lo que Rodrigo Álvarez Saá expresó:

el país necesita vías de penetración, obras de riego para las zonas carentes de lluvia y afectadas por la sequía, obras de electrificación para la industrialización del país; hay que crear nuevas fuentes de trabajo, aumentar la productividad y para esto la cabeza de turco de este problema serán el Ministerio de Finanzas y la Junta de Planificación (Acta 203, Junapla 11 de septiembre 1968).

Otro problema que conspiraba contra la planificación era el desfase temporal entre el estudio requerido para sustentar una decisión gubernamental que podía extenderse, dependiendo de la profundidad del mismo, y la limitación del tiempo del que disponía un Gobierno para tomar una deci-

sión. Un ejemplo de esto fue la elevación del precio de la leche solicitada por los ganaderos. La Junta debía presentar un informe sobre la cantidad de leche que se producía, que se consumía y sus costos. La evaluación que al respecto hizo el Departamento Técnico era insuficiente, pues se basó en la información de solo dos haciendas, por las razones expuestas por el economista King:

La comisión no tiene facultades para hacer recomendaciones en cuanto a la elevación del precio. A la Asociación de Ganaderos se le solicitó información de por lo menos ocho haciendas, pero nos proporcionó solamente de dos y como había presión de los mismos ganaderos, hubo que hacer este estudio en base a estas dos haciendas (Acta 207, Junapla 2 de enero 1969).

Si sobre la base de ese informe el Gobierno tomaba la decisión del elevar el precio de la leche, la Junta cargaría con parte de esa responsabilidad y podía ser reprochada por presentar un informe parcial y por tanto insuficiente. La opción era detener la medida hasta que dicha Junta efectuara un investigación más completa, lo que habría tomado más tiempo del que el Gobierno podía esperar. El subsecretario de Agricultura sintetizó el problema así

hace pocos años se producían ciento veinte o ciento treinta mil litros en Quito; hoy no se llega sino a setenta y cinco mil; si se quiere un informe preciso: calidad de los potreros, tiempo que tomaría el estudio, calidad del ganado, el sistema de administración, el uso de abonos, la incidencia de los impuestos, etc. ¿qué institución va a realizar todos estos estudios? El Gobierno puede esperar para tomar una decisión, pero por corto tiempo y en un mes no obtendremos información exacta (Acta 207, Junapla 2 de enero 1969).

La Junta de Planificación no podía hacerlo sola; el economista King explicó que se necesitaría, por lo menos, cinco meses, “porque el trabajo de campo en cuarenta haciendas que se realizó en el 66, demoró ocho meses y nuestro Departamento que cuenta solamente con tres ingenieros agrónomos, para hacer un trabajo en la magnitud que se pretende, requeriría de por lo menos cinco meses” (Acta 207, Junapla 2 de enero 1969).

En este caso, el problema no era solamente técnico, sino político. El entonces vicepresidente del Directorio, Pedro Velasco Ibarra, expresó su temor por la “reacción popular frente a la elevación del precio de la leche”. Para el subsecretario de Agricultura el problema debía ser entendido de manera más amplia; a su juicio,

el pueblo está viviendo una ficción, si se analizan los costos de vida de otros países en los cuales el rubro más alto es el de la alimentación, luego el de la vivienda; aquí en el Ecuador sucede lo contrario, el costo más alto es el de la vivienda, luego está el vestido y, en último término, la alimentación. Tenemos que fomentar la producción porque es la que generará riqueza del país. El hecho de que no hay leche significará que nos demos el lujo de importar por deficiencia (Acta 208, Junapla 3 de enero 1969).

El informe de la comisión que, según la aclaración del economista King, fue una comisión mixta integrada por dos funcionarios de la Junta y dos del Ministerio de Agricultura, proponía

el establecimiento de un sistema de procesamiento que permita la disponibilidad en el mercado de leche de diferentes tipos de acuerdo al contenido de la grasa, en consecuencia, a distinto precio. Esta medida facilitaría al consumidor el demandar el producto según sus ingresos, disponiendo en todos los casos un producto de buena calidad nutritiva (Acta 207, Junapla 2 de enero 1969).

A esta propuesta puso reparos el vocal por la ciudadanía, el doctor Gustavo Rodas, a su juicio “era una insinuación casi ofensiva para las personas de bajos ingresos”; lo que en verdad se requería era una modernización de la agricultura, dado que “en muy pocos casos se ha organizado con criterio empresarial”. Y agregó: “el propietario ha venido aprovechándose del sistema para explotar al humilde, pero al obligarle a pagar un salario mínimo, se ha producido un impacto” (Acta 208, Junapla 3 de enero 1969).

O sea, frente al establecimiento del salario mínimo decidido por el Congreso, los ganaderos presionaron por una elevación del precio de la leche; se trataba de un conflicto de intereses que no podía ser resuelto solo

en términos técnicos. Así lo entendió el economista King: “En realidad, no ha de primar en la resolución solamente una opinión técnica; el problema tiene cierto cariz político; es así como se han subido los precios de otros artículos, como en el caso de las bebidas gaseosas, sin autorización de nadie” (Acta 208, Junapla 3 de enero 1969).

La relación entre técnicos y políticos en el interior de la Junta Nacional de Planificación reveló los límites de esta interlocución. El presidente subrogante del Directorio manifestó, más de una vez, su molestia porque sus comentarios no fueron tomados en cuenta en el documento elaborado en el Departamento Técnico. “Les dije que yo era un hombre político y que como tal podía estar errado y que pedía por lo mismo el auxilio de la técnica y la experiencia de los funcionarios de la Junta Nacional de Planificación” (Acta 170, Junapla 25 de mayo 1967). Se quejó, además, de no haber sido consultado durante los cinco meses en que estuvo como subrogante. “Parece que los jefes de División son libres, autónomos y soberanos y el Presidente Subrogante no es sino el firmador de oficio, ni siquiera lo que se me entrega para firmar se me da con los respectivos antecedentes” (Acta 170, Junapla 25 de mayo 1967). El conflicto entre el Directorio y el Departamento Técnico fue congénito y no pudo ser resuelto. El presidente subrogante, por ejemplo, señaló que en los cinco meses de su presidencia, la Secretaría General de Planeación Económica no había sesionado ni una sola vez: “puede ser que lo haya hecho bajo la presidencia del licenciado Nebot, sin embargo los dictámenes seguían emitiéndose pasando por alto el criterio del Directorio” (Acta 170, Junapla 25 de mayo 1967). Tampoco el Directorio conocía la forma en que actuaban los representantes de la Junta de Planificación en los Directorios de una amplia gama de instituciones del Estado. Aunque se suponía que los representantes debían llevar el criterio del Directorio de la institución, esto no ocurría. El Departamento Técnico, en efecto, gozaba de cierta autonomía, lo que molestaba a los personeros del Directorio. El mismo presidente subrogante lo confirmó.

En su oportunidad dirigía circulares a todos los Jefes de la Junta pidiéndoles que me informen sobre los trabajos que se hacen en sus respectivas secciones, en las primeras semanas efectivamente recibí dichos informes y

tuve interesantes conversaciones en las cuales intercambié mi opinión con la de los funcionarios, pero luego, de nada se me ha informado, sobre todo en los últimos meses (Acta 170, Junapla 25 de mayo 1967).

A esta relación defectuosa entre la Secretaría de Planificación y el Departamento Técnico y Administrativo se agregaba un problema mayor: la desconexión entre dicha Secretaría y los ministros de Estado, concernidos en las recomendaciones derivadas de los estudios del Departamento Técnico. Esto se constató cuando en el Directorio se discutía el tema de la ejecución del Plan de Desarrollo 1964-1973. La ausencia de los ministros de Agricultura e Industrias en las sesiones en que los proyectos de dicho plan fueron analizados produjo en los vocales del Directorio la sensación de que estaban perdiendo el tiempo en discusiones puramente teóricas. El director técnico restó validez a esa percepción, pues, a su juicio, la presencia de los ministros solo era imprescindible cuando se trataba de la asignación de recursos, “por ejemplo para conocer la necesidad de requerimientos que hayan pesado por haberse asignado el 75 % de los recursos a obras de viabilidad y que solamente la diferencia haya quedado para los demás gastos” (Acta 219, Junapla 19 de mayo 1969).

Sin embargo, había otros criterios al respecto entre los vocales del Directorio. El vocal representante de la Cámara de Agricultura de la II Zona, Guillermo Castro Benítez, molesto por la desatención del sector agropecuario, expresó que la presencia de los ministros en las distintas sesiones de la Junta era necesaria “porque como dice el Plan, es un Plan coordinado y, por tanto, deben intervenir no solamente el Ministro de Agricultura, sino el Ministro de Finanzas, de Industrias y Comercio, de Obras Públicas” (Acta 219, Junapla 19 de mayo 1969).

La asimetría existente entre los dos órganos de la Junta de Planificación se hizo más evidente en las sesiones del Directorio en las que los funcionarios del Departamento Técnico daban a conocer los lineamientos del Plan de Desarrollo. Dado que se trataba de verdaderos libros, estos no podían ser conocidos por los vocales del Directorio, además de por dificultades logísticas para su impresión. El presidente del Directorio, Blasco Peñahe-rrera, explicaba a los vocales que por estar el departamento mimeográfico

recargado de trabajo, no había sido posible entregarles copias del Plan para su conocimiento y análisis y, lo que era más grave, para entregar al presidente de la República los ejemplares correspondientes, sin los cuales él no podía “iniciar la discusión con los señores ministros de Estado, y para luego, presentarlo al Congreso Nacional” (Acta 214, Junapla 17 de abril 1969). En esas condiciones los vocales se convertían en un público cautivo, al que se dirigían los técnicos como los expertos que transmitían su saber a personas que, pese a ser parte del Directorio, debían hacer un voto de fe sobre el conocimiento técnico de sus interlocutores.

En esta sesión, el director técnico, Luis King, hizo una exposición sobre el contenido del Plan de Desarrollo, que constaba de tres libros, con sendos capítulos. En el primero cuyo título es “La evolución de la Economía Nacional”, se analiza el pasado, presente y futuro del Ecuador en la década de 1973-1983 y tiene tres grandes capítulos. El libro segundo contiene “Los Programas para el desarrollo” y comprende cuatro capítulos. Y el tercero, llamado “Las Políticas Básicas”, consta de ocho partes. Sin duda era una verdadera proeza efectuar un análisis de todos estos volúmenes en una o varias sesiones dedicadas a este fin. Sin embargo, surgen preguntas obvias: ¿cómo podían los vocales que no eran técnicos en economía devolver con comentarios, observaciones y sugerencias, la sesuda explicación efectuada en pocas sesiones? ¿Cómo iba a poder el presidente de la República digerir un texto tan extenso y acaso lejano a sus preocupaciones y necesidades inmediatas? ¿Cómo iba a poder transmitirles a sus ministros los lineamientos fundamentales del Plan elaborado por la Secretaría Técnica de Planificación, si ni siquiera los miembros del Directorio alcanzaban a comprenderlo plenamente? ¿Cómo se podía garantizar que el contenido de los libros del Plan tuviera aceptación entre los vocales, y también en el Gabinete presidencial?

El presidente del Directorio anticipó algunos criterios al respecto. Afirmó:

lo más importante que hace un plan es procurar el ambiente necesario para que se realice, porque el problema del Plan anterior, es el no haberse aplicado. Éste tendría la ventaja que va a tener un largo proceso de discusión,

porque de hecho, no será aprobado por este Congreso, sino por el que se reunirá en agosto próximo y, en este transcurso de tiempo, se hará un estudio exhaustivo, aún pidiendo el criterio de la Cámaras de Agricultura, de trabajadores, de profesionales, de legisladores y de cuantas entidades y personas se pueda obtener (Acta 214, Junapla 17 de abril 1969).

Entre abril y agosto ¿qué hacían el presidente, los ministros y demás funcionarios públicos?, ¿sentarse a esperar? Aun si ello hubiese sido posible, ¿cómo canalizar ese estudio exhaustivo entre sectores de la sociedad para los cuales los libros del Plan eran tan difíciles de entender como lo fueron para los vocales del Directorio? Consciente de esta dificultad, Luis King sugirió que “a más de esta difusión, se hiciera una publicación en base a un proyecto corto de tipo popular”, y que se crearan comisiones conformadas por miembros de las Cámaras y de otras organizaciones sociales, coordinadas por la Junta de Planificación.

Un punto que se desprende de esta profunda brecha comunicacional entre expertos y profanos era la limitada aplicación de los planes. Un vocal —el economista Luis Torres— puso en duda el cumplimiento de las metas fijadas en 1964 para un período de diez años; el economista King explicó los principales factores que impidieron la ejecución de los programas y políticas. Tal explicación, señaló, consta en el segundo capítulo del Plan, lo cual significaba que si un plan no se cumplía, la responsabilidad no era ni del Plan ni de quienes lo elaboraron. Había, pues, una brecha insalvable entre plan y ejecución, o lo que es lo mismo, entre planificación y gobierno.

Esto quizá respondía al carácter académico de los planes, donde predominaba el diagnóstico,² sobre todo de la realidad económica y de las tendencias de su evolución. De allí se desprendían las alternativas que los planes proponían, lo que debía hacerse, con carácter normativo, más que lo que era posible hacer. Lo revela una parte de la exposición de King:

El último punto del capítulo segundo plantea los problemas que se vislumbran para el presente año, dada la grave crisis fiscal y las tendencias

² El diagnóstico hace caso omiso de las explicaciones de los actores; subyace la idea de que la realidad explica, y no quiénes la explican.

en las transacciones internacionales [...]. Pero lo más grave es el hecho de que se ha creado un nuevo cuello de botella para el desarrollo del país, por el deterioro de la balanza de pagos [...]. La baja prevista en las exportaciones de banano [...] impactará en forma negativa sobre la situación de la reserva monetaria internacional [...]. Si a esto se añade el relativo estancamiento en el sector agropecuario por factores de carácter estructural y la influencia negativa de fenómenos naturales como la sequía [...], es evidente que el país enfrenta un desequilibrio interno; como consecuencia de estos factores negativos se prevé una contracción de la economía nacional que de no adoptarse las medidas compensatorias adecuadas pueden afectar al crecimiento económico en los próximos años (Acta 215, Junapla 23 de abril 1969).

De este modo, el diagnóstico identificaba las causas de la crisis, y del propio diagnóstico se desprendía lo que correspondía hacer para que la situación no empeorara. Para atacar estas causas se definían políticas, programas y proyectos. Desde una perspectiva académica esto lucía satisfactorio, no así desde la perspectiva de un gobierno que no tenía el control total ni del Estado ni de la economía y peor de la sociedad. El tema de los cambios estructurales es muy ilustrativo. El economista King señalaba la necesidad de realizarlos en el sector agropecuario.

Debe reconocerse que el proceso de reforma agraria se ha concretado a la primera etapa prevista en la ley, pero no se han realizado las acciones complementarias que permitan el incremento de la productividad y el mejoramiento de las condiciones de vida de los campesinos, beneficiados por los procesos de legalización de la tierra (Acta 215, Junapla 23 de abril 1969).

El vocal por la Cámara de Agricultura de la II Zona, doctor Guillermo Castro Benítez, preguntó: “¿Se hace algún estudio exhaustivo sobre reforma agraria?”. Y King respondió: “Se hace un análisis un poco crítico sobre la reforma agraria, en cuanto a cómo ha operado, sobre las deficiencias que ha tenido; por razones financieras o administrativas, se proponen algunas medidas y ciertas prioridades que se deben adoptar, así como se hacen sugerencias en cuanto se relaciona a reformas de la ley”.

Da la impresión de que en la Junta se miraba la realidad desde afuera; o sea, los técnicos, como el médico, formulaban un diagnóstico y los pacientes debían seguir las indicaciones si querían mejorar y salvarse. Si no lo hacían no era culpa del médico, quien cumplió con su deber de advertirles lo que podía pasar; como en la sociedad las cosas son más complicadas que en la teoría, los sabios consejos de los técnicos no se acataban y las condiciones empeoraban. Ello, a lo sumo, sería registrado en la evaluación *ex post* que realizarían los propios técnicos. Lo que ocurría desde adentro, por tanto, ya no les concernía, excepto para el análisis crítico futuro.

El vocal de la Cámara, insatisfecho con la respuesta, formuló el siguiente razonamiento: “En el estudio que hacen de la evaluación se dice claramente que es la Ley o la aplicación de la Ley la que no ha dado resultados; la Cámara que represento tiene un pronunciamiento concreto: pensamos que está mal aplicada la Ley”. El economista King precisó

no se ha definido claramente una política de reforma agraria y hacemos notar que se ha dejado al discreto de las autoridades la aplicación de la Ley; no creemos que se vaya a hacer reforma agraria en forma integral, pero creemos que es necesario un proceso reformativo que exija el cumplimiento de la Ley y de los programas por las respectivas autoridades; creemos que es necesario saber qué es lo que se va a hacer y cómo se va a hacer (Acta 215, Junapla 23 de abril 1969).

Otro tema que recurrentemente aparecía en los planes era el de la visualización del futuro. El Plan extraía el trazo del futuro al que pretendía llegar. Se podría decir que había la creencia de que era posible prever el futuro; esto es, el Plan trazaba un camino cierto, exento de sorpresas y contratiempos. Es lo que se desprende de la presentación del Plan por parte del director técnico en el Directorio.

Las principales variables económicas, si se mantienen, por ejemplo, la actual composición de la estructura en inversiones, los compromisos de inversiones, la política de endeudamiento interno y externo en vigencia por el uso indebido del crédito [...]. El Plan presenta las alternativas que, a nuestro juicio, debe el país escoger para los próximos cuatro años, fun-

damentalmente en lo que se refiere a la estructura de la inversión; sobre este aspecto hay que indicar que las obras de arrastre y los compromisos adquiridos para obras a realizarse en los próximos cuatro años, no han permitido al Departamento Técnico una mayor libertad en la programación, me parece que estaba comprometido alrededor del 70 % de la inversión en lo que se refiere a obras de arrastre, deuda pública, etc., en todo caso quedaba para programar un volumen muy pequeño de inversiones que no llega a los novecientos millones de sucres; con esta limitación hemos tenido que trabajar; lo importante no es que se cumpla en un 70 % en cuanto a la programación del Gobierno Central, lo importante es conseguir que al pequeño volumen de inversiones que existe, se le dé la orientación y la prioridad que estamos recomendando [...]. En el Plan no solamente se está recomendando nuevas políticas económicas para que el Estado incentive a los sectores productivos, sino que estamos recomendando una iniciativa estatal en la inversión pública, estamos recomendando que se tome la iniciativa en acciones de determinados sectores productivos en el sentido de que se mejore no solo los precios, sino que éstos tengan capacidad de compra y venta para controlar no los precios topes, sino para ofrecer precios mínimos (Acta 219, Junapla 19 de mayo 1969).

Se planteaba, entonces, dar un giro a la estructura de la inversión, lo que sería posible si se cumplía la programación efectuada con el pequeño volumen de inversiones. Ello implicaba una fuerte participación del Estado y, desde luego, la aceptación y colaboración de los sectores productivos. Así, para cumplirse, el Plan solo requería de voluntad política para dar a la inversión programada el uso recomendado.

No obstante la certeza de esta predicción, el economista Eduardo Santos, funcionario del Departamento Técnico, expuso los factores del subdesarrollo, entre los cuales citó la concentración de la riqueza en pocas manos, la inequitativa distribución del ingreso, la estructura semifeudal del campo y el dualismo estructural. Era difícil pensar que en esas condiciones el Gobierno pudiera desempeñar el papel que se le asignaba. Para comenzar, no había la seguridad de que este estuviera de acuerdo con la visión del Departamento Técnico. El economista Bolívar Lupera, otro funcionario, recordaba que

en muchas ocasiones la Junta de Planificación ha manifestado al Gobierno la desproporción de la inversión que se manifiesta en un énfasis exagerado en la inversión en los transportes a costa de la disminución en otros sectores de gran significación económica, como son la agricultura y la ganadería [...] Más del 50 % corresponde a carreteras y la ganadería [...] los fondos para el servicio de la deuda van a cubrir aproximadamente una tercera parte del Presupuesto sobre la emisión de los 70'000.000, a éste se suma los gastos de educación, gastos de mantenimiento de la policía, gasto de profesores, pago del décimo tercer sueldo (Acta 220, Junapla 20 de mayo 1969).

Crear que con la racionalidad de la argumentación técnica se lograría cambiar la orientación de la estructura de la inversión era poco menos que iluso. Si a ello se agrega el diagnóstico estructural del economista Santos, de entrada era posible anticipar la inviabilidad de la programación elaborada en el Departamento Técnico de la Junta de Planificación. Sin embargo, las convicciones ideológicas de los funcionarios de dicho departamento no daban lugar a ninguna duda. El economista Santos formuló la siguiente declaración: “Creemos que el instrumento más importante para la solución del problema del desarrollo económico-social lo constituye la planificación y las transformaciones estructurales. Esta solución, sin embargo, atenta contra productores en el plano interno y externo” (Acta 220, Junapla 20 de mayo 1969). Tales productores tenían una gran influencia en el Gobierno, posiblemente mayor que la de la propia Junta de Planificación, y de ellos dependía que la programación propuesta se hiciera realidad. Ello fue captado por uno de los vocales del Directorio, el doctor Augusto Barreiro.

Por ahora tenemos confianza en el actual régimen del Gobierno del doctor Velasco Ibarra. Con la emisión de 70'000.000 se destinarán muchos de ellos a pagos de sueldos, pago de profesores, pagos por mantenimiento de la policía, después para alcanzar el desarrollo económico de otros programas como pesca, minería, forestación, riego, etc. Tendríamos que calmar el caos de intranquilidad política por la que se está pasando en los actuales momentos, ya que así solo se está mirando desde el punto de vista técnico, pero para la práctica esto tendría que apoyarse en bases sólidas (Acta 220, Junapla 20 de mayo 1969).

No obstante la contundencia de este razonamiento, el director técnico insistió en el enfoque técnico o quizá tecnocrático de la propuesta del Plan.

En el Plan de Desarrollo se ha considerado el problema del desempleo, si el Estado redujera sus gastos mandando a la calle a una gran cantidad de gente, ya que en ciertos organismos existe demasiado personal, planteamos un esquema de austeridad, seguiremos insistiendo en que los recursos disponibles sean empleados de manera equitativa a fin de evitar la rigidez de ciertas obras, hay que ir cubriendo las necesidades básicas en la industria, ver cuáles son las obras de infraestructura y orientarlas y canalizarlas en los sectores económico sociales, veremos qué obras deben ser postergadas y cuáles deben ser realizadas (Acta 220, Junapla 20 de mayo 1969).

Crecimiento de la capacidad institucional

La Junta Nacional de Planificación enfrentó embates financieros, legales y políticos, sobre todo en el período 1969-1971. Según Galo Salvador, la Secretaría Técnica tuvo que retirarse a sus “cuarteles de invierno”. Como parte vital de la Junta experimentó cambios que se tradujeron en una mayor cohesión e identidad institucional.

El economista Oscar Loor, director técnico, sintetizó el estudio de reestructuración de la Junta Nacional de Planificación. Dicha reorganización perseguía distintos objetivos: 1) orientar el proceso de planificación en función de los intereses sociales en juego, dirigido hacia mejores niveles de desarrollo, tanto económicos como sociales; 2) impactar favorablemente en el ánimo y compenetración del elemento humano que va a participar en las tareas de la Junta bajo un nuevo esquema de funciones y estructuras; 3) elevar considerablemente la eficiencia administrativa (Acta 259, Junapla 18 de junio 1970).

Podría decirse que la Secretaría Técnica, pese a los avatares señalados por Galo Salvador (1974, 18), siguió avanzando en su conformación orgánica y funcional. Este propósito se puede apreciar en la exposición del economista Loor. Entre los requerimientos señalados para que la Secretaría alcanzara los objetivos anteriormente mencionados figuraban: un mayor grado de inten-

cionalidad en el análisis, diagnóstico y solución de los problemas del país; y dar a tales estudios un carácter más realista para hacerlos congruentes con los requerimientos de la organización del Estado ecuatoriano.

Según Loor, esto implicaba no solo cierta reestructuración de los modelos de planificación hasta entonces seguidos, sino una coparticipación en el proceso de formulación de planes en los distintos aparatos del Estado. En esta línea se veía necesario “separar nítidamente las funciones de planificación económica y social de aquellas referidas a la coordinación y asesoría”. Se volvía igualmente imprescindible ligar el largo y corto plazos, de manera que la planificación se convirtiera en un “instrumento de vinculación y discusión permanente con el Gobierno nacional”. Ello suponía “organizar núcleos de planificación sectorial a nivel de Ministerios y entidades seleccionadas a fin de promover la discusión, la compenetración y la colaboración efectiva en la confección de planes a corto, mediano y largo plazo, creando así las posibilidades de ejecución de los mismos” (Acta 259, Junapla 18 de junio 1970).

En cuanto a las funciones de coordinación, asesoría y apoyo administrativo, se planteaba una efectiva descentralización. Esta intencionalidad se tradujo en la creación de una Subdivisión de Planificación Social “sobre cuyas investigaciones se basará, en buena medida, el sentido y dirección del contenido de los planes de mediano y corto plazo” (Acta 259, Junapla 18 de junio 1970). La mayor eficiencia que se quería alcanzar con la reestructuración demandaba la creación de las divisiones de Planificación Financiera y de Comercio Exterior; a nivel interno se proponía establecer un estilo de trabajo de “intensa colaboración entre Divisiones, Subdivisiones y Departamentos, a fin de lograr una gran fluidez funcional” (Acta 259, Junapla 18 de junio 1970).

Este proyecto requería tan solo de una decisión del Directorio, “que se manifestaría con la aprobación del presupuesto sometido a consideración” de sus vocales (Acta 259, Junapla 18 de junio 1970). En 1971, Fausto Cordovez Chiriboga, entonces presidente de la Junta, puso en conocimiento del Directorio las limitaciones económicas al habersele restado recursos. A la vez, informó sobre “el sistema de trabajo” adoptado en la Secretaría Técnica.

La Junta trabaja por departamentos que hacen la labor de conjunto; otro sistema son los grupos de trabajo intersectoriales e interinstitucionales. El Comité de Coordinación se creó a nivel del Departamento Técnico en donde se plantean y resuelven los problemas fundamentales concernientes a las tareas de la Junta y las que tienen que ver con otras instituciones (Acta 264, Junapla 15 de abril 1971).

Desde luego, toda la transformación que se proyectaba debía apoyarse en un escalafón de remuneraciones concordante con las nuevas responsabilidades asignadas a dicha Secretaría.

Los profesionales que aquí trabajan no ganan lo que deben ganar y por esta circunstancia muchos funcionarios de la Entidad han dejado este organismo para colocarse en otras instituciones; el personal que trabaja ahora en la Junta es altamente calificado, no hemos podido hacer un esfuerzo económico para retribuirlos, todos están mal pagados (Acta 264, Junapla 15 de abril 1971).

Esto lo decía el presidente Cordovez e informaba que había tratado el problema con el presidente de la República, para entonces ya declarado dictador, quien le había ofrecido tomar cartas en el asunto, “a través de una entrega en bonos”. Con ese apoyo, estimaba Cordovez, se podría hacer un reajuste en los sueldos del personal de la Junta, “no para que la gente se afínque sino para que no haya este señuelo por parte de otras entidades”. La Junapla, en estos años, había perdido dos importantes organismos: el Instituto de Comercio Exterior e Integración y la Dirección de Estadísticas y Censos; la primera “se llevó 350.000 sucres y 17 empleados”; y la segunda quedó como organismo autónomo, pero “la Junta tuvo que dar un aporte de 3 millones de sucres”.

Lo grave de esta calamidad económica era que en ese tiempo la Junta había asumido nuevas responsabilidades que ponían de manifiesto la credibilidad alcanzada por la seriedad del trabajo realizado durante más de una década. Ello no solo fue reconocido en el país, sino a nivel internacional, como lo dijo el presidente de la instancia: “fue criterio unánime de los representantes de las agencias internacionales que, a nivel inter-

nacional, hay dos entidades que les ofrecen una seriedad total: el Banco de Fomento y la Junta de Planificación”. Tanto que “para aceptar las solicitudes de crédito tienen que contar necesariamente con los estudios determinados por la Junta de Planificación” (Acta 264, Junapla 15 de abril 1971).

La sola enumeración de las tareas y responsabilidades asumidas y realizadas por la institución en momentos en que sus recursos económicos habían disminuido confirma el riesgo que representaba para el país la penuria económica. “Estamos dando colaboración y asesoría a CEDEGE (Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas); apoyo a CREA (Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago); plan de colonización de la zona petrolera del Nororiente; programa de construcción militar agraria, programa de salud, asistencia técnica, es decir, un complejo total” (Acta 264, Junapla 15 de abril 1971). Además, la Junta desplegó un trabajo de coordinación permanente de programas sectoriales, “particularmente programas de electrificación, puertos pesqueros, aeropuertos, programas financieros, agrícolas, etc.” (Acta 264, Junapla 15 de abril 1971). La asistencia técnica a municipios, consejos provinciales y otras entidades continuó, pese a que de acuerdo con la ley la Junapla ya no estaba obligada a ello y a pesar del recorte presupuestario. “Sin embargo estas entidades siguen recurriendo a nosotros y no podemos negarnos a dar ayuda, lo que nos ha causado diversidad de problemas, al emplear en estas actividades al personal de la Junta. (Acta 264, Junapla 15 de abril 1971).

A nivel internacional, el país entró a formar parte de la integración andina, en la que la Junta de Planificación jugó un papel decisivo. El Acuerdo de Cartagena fue suscrito el 26 de mayo de 1969, y aprobado por los gobiernos de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú; ahí se fijó un régimen especial a favor de Bolivia y Ecuador.

El Gobierno del Ecuador, a través de la Junta de Planificación, una vez que suscribió el Acuerdo de Cartagena, procedió de inmediato a revisar las metas del Plan General de Desarrollo, introduciendo las variables derivadas del mencionado acuerdo. A tal propósito prestó su asesoría un grupo de expertos del ILPES y de la CEPAL, en los últimos meses de 1970 (Junapla 1970, 86).

El libro *El Ecuador y la integración latinoamericana*, de Germánico Salgado fue preparado para el curso “El Ecuador y el proceso de integración latinoamericana”, organizado en Quito por el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL) y la Junta de Planificación, con la cooperación del Banco Central del Ecuador y la Corporación Financiera Nacional y contó con la colaboración de destacados técnicos y funcionarios de la Junapla (1969, s/n).

El comando estatal de la planificación

La dictadura militar del general Guillermo Rodríguez Lara implantó un estilo de planificación centrado en el Estado. El Directorio de la Junta Nacional de Planificación, presidido por el ingeniero comercial Pedro Aguayo Cubillo, estuvo integrado exclusivamente por ministros de Estado, autoridades del Banco Central, del Banco Nacional de Fomento y del Instituto de Comercio Exterior (ICEI), el director técnico de la Junta de Planificación y funcionarios de esta entidad (que formaron parte no solo con voz informativa, como en el pasado); y se suprimieron las vocalías del sector privado, como las Cámaras de Agricultura de la Primera y Segunda Zonas.

Cerrado el Congreso Nacional, la Junta Nacional de Planificación solo debía rendir cuentas al régimen militar. El Plan Quinquenal de Desarrollo respondió, por tanto, a la *Filosofía y plan de acción del Gobierno revolucionario y nacionalista del Ecuador* (Rodríguez Lara 1972). Esto marcaba también una diferencia con los anteriores planes, producto de distintas corrientes del pensamiento y de la alternancia del poder decidida en las urnas.

Así, la diferenciación entre Directorio y Departamento Técnico se redujo y prácticamente se eliminó. La Junapla pasó a ser una dependencia del Gobierno militar, con amplias atribuciones para ejercer la coordinación de los ministerios y organismos del sector público; estuvo más cercana a la ejecución que en el pasado y mantenía una relación de pares con los ministerios.

La Junta está empeñada en fortalecer las tareas de coordinación en materia de asistencia técnica. Deseamos cooperar con los distintos ministerios y esta es una petición concreta, para tratar de conversar muy detenidamente para ver cuáles son las necesidades de las respectivas instituciones en materia de asistencia técnica e incorporar dentro del Plan Quinquenal los distintos proyectos (Acta 266, Junapla 4 de mayo 1972).

Esta actividad de coordinación se extendió a entidades del sector público, de organismos autónomos y de la empresa privada, a través de la asesoría. Se emprendieron estudios de factibilidad que sirvieron de base para algunos préstamos contratados por la Junta, entre los cuales figuran:

Aeropuertos con un préstamo de AID; Puertos Pesqueros, con un préstamo de BIRF; Caminos Vecinales y Secundarios, con un préstamo de AID; Cuenca del Santiago y Esmeraldas con un préstamo de la Banca Italiana; y existen otros préstamos con AID tales como: Aguas Subterráneas, Mercado y Comercialización, Diversificación de las zonas bananeras y proyectos industriales (Acta 266, Junapla 4 de mayo 1972).

La Junta de Planificación adquirió gran injerencia en la orientación de política monetaria y fiscal, bajo la premisa de que ella debía guardar concordancia con el objetivo del cambio de estructuras, “en el sentido de ir a la distribución del ingreso, de tal manera que los mayores ingresos no se concentren en un reducido número de población ecuatoriana” (Acta 266, Junapla 4 de mayo 1972).

El desfase entre los recursos disponibles y las necesidades de una población en crecimiento mostró la distancia que había entre lo planificado y la realidad en un tema concreto: el financiamiento del Plan de Desarrollo. A partir de los lineamientos del Plan, el jefe de Estado, el general Rodríguez Lara, dispuso la conformación de comisiones sectoriales para que las inversiones programadas se encuadraran dentro de esas referencias. El monto de esos gastos no podía exceder la capacidad de inversiones en el país en el período 73-77. El presidente de la Junta, Pedro Aguayo, sintetizó

con estos planteamientos del señor Director Técnico concretamente y resumiendo en cifras tendríamos 44.000 millones versus 29.000 millones. La primera cifra son las aspiraciones de las Comisiones sectoriales y la segunda es lo que se podría financiar utilizando recursos internos y los recursos externos (Acta 267, Junapla 10 de noviembre 1972).

Dado que no era posible hacer todo a la vez, se decía, había que definir cuatro o cinco prioridades; y en función de ellas reprogramar las inversiones para cada sector. En el caso del sector de la energía, el director técnico señaló: “no será más de un 80 % de la inversión prevista en sistemas regionales que se podrá llevar a cabo”. Ello, por ejemplo, retrasaría la realización de algunos grandes proyectos del sistema nacional, como Pisayambo. La causa del retraso era la falta de capacidad operativa y de experiencia técnica.

Tanto en el tema de la energía, como de la vialidad y la defensa, las autoridades presentes hicieron notar la conexión de las obras contempladas con los demás sectores. Así, por ejemplo, uno de los proyectos de INECEL era llevar energía a distintos sectores; otra de las metas era la descentralización de los centros urbanos hacia las zonas rurales. En cuanto a vialidad, el ministro de Obras Públicas, el coronel Rafael Rodríguez, defendía el monto asignado por las Comisiones sectoriales, con base en el argumento de que las obras previstas beneficiaban a muchos otros sectores.

Se había hecho la propuesta de 11.600 millones para tres rubros fundamentales de vialidad, incluyendo estudios de construcciones, supervisión de caminos, mantenimiento de vías y caminos vecinales. Incluso para los programas de reforma agraria y colonización, la vialidad era fundamental (Acta 267, Junapla 10 de noviembre 1972).

Sobre Defensa, el ministro de esa cartera señalaba que las metas propuestas por las Fuerzas Armadas no podrían ser alcanzadas con la base de un pequeño presupuesto, “principalmente para intervenir en los aspectos de colonización, de educación, en salud, en el campo pesquero, etc.” (Acta 267, Junapla 10 de noviembre 1972). Los delegados de educación y salud revelaron que los recortes efectuados limitarían significativamente las obras programadas. Por tanto, temían que las metas fijadas no se podrían

alcanzar. En Educación, se había estimado un aumento de por lo menos un 10 % en el año, o sea, un 50 % en razón del crecimiento poblacional.

En este año 72 tenemos 750.000 alumnos en la Primaria; 250.000 en la Secundaria, un número crecido en la Superior [...]. En el momento hay un considerable déficit en materia de aulas y se requiere aumentar el número de profesores [...]. En el cuadro se ha hecho constar la cantidad de 2.200 millones de sucres, o sea que hay un déficit, una diferencia que está entre los 300 millones (Acta 267, Junapla 10 de noviembre 1972).

El presidente Aguayo observó que en el cuadro se daba más atención a las inversiones en aulas, en equipamiento y no al incremento de profesores.

En Salud, la meta propuesta por la Comisión “alcanzaba 1.900 millones, la propuesta del Plan es de 1.600 millones”. También, el ministro de Salud subrayaba la conexión de la infraestructura con otros programas, como el de colonización.

Pero esta rebaja de un 15 % con respecto a lo solicitado nos permitiría cubrir apenas el porcentaje actual de camas hospitalarias. En la actualidad, la cifra es de 2.06 camas por mil habitantes. En el Ecuador el número ideal sería 2.5 camas por mil habitantes, sabiendo que en Latinoamérica lo ideal sería tres camas por mil habitantes (Acta 267, Junapla 10 de noviembre 1972)

El ministro de Salud, sin embargo, anotaba que además del monto de la inversión, podían plantearse metas relativas a una mejor administración de los servicios de salud. Así se podría mejorar la calidad de la prestación de servicios; con una mejor atención, a su juicio, se podría acortar el tiempo de hospitalización del enfermo. “Esta sería la consecuencia de una meta: mejoramiento de camas, disminución de tiempo de hospitalización, lo que se traduce en que se puede atender un mayor número de pacientes” (Acta 267, Junapla 10 de noviembre 1972). El ministro hizo conocer que existía la posibilidad de que “fabriquemos vacunas BCG³ para que el país se con-

³ Esta vacuna protege contra la enfermedad de la tuberculosis. Su nombre está compuesto por tres iniciales que quieren decir: Bacilo Calmette Guerin.

vierta en exportador de estas vacunas [...] con lo que tendríamos de una fuente de financiamiento permanente”.

Respecto de los programas de agua potable y alcantarillado, el ministro informaba que se contemplaba una suma mayor a 2153 millones de sucres para programas a nivel nacional, en atención al “clamor nacional para que estos servicios puedan ser financiados en parte por el Gobierno, porque los Municipios no disponen de mayores recursos. De esta manera se estaría en condiciones de atender un 40 % de estos servicios” (Acta 267, Junapla 10 de noviembre 1972).

Los aportes del ministro de Salud revelan que los problemas sociales relativos a la población no requieren solo de recursos económicos, sino del mejoramiento de los servicios de salud que entrañan aspectos administrativos. Otro factor que debía ser tomado en cuenta era la existencia de conocimientos, de una capacidad para fabricar vacunas, con lo cual era posible no solo reducir costos sino generar ingresos. El ministro entendió la planificación de manera no tecnocrática.

Yo estaría de acuerdo con el señor Ministro de Recursos Naturales en el sentido de que es preciso que se piense en mantener un Desarrollo Integral de la Nación, para lo cual hay que determinar necesariamente números de lo que significaría cuatro o cinco prioridades en el país hacia las cuales debemos dirigir nuestra principal atención [...] Esta tarea incumbe a los Ministros de Estado para determinar un *membrete*⁴ político-social del actual gobierno para que la historia se encargue de decir que se han llevado a cabo tres, cuatro grandes obras en el país pero de verdadera significación, sin dejar de atender otros aspectos. Me atrevería a decir que debemos poner nuestra principal meta en los aspectos de Salud, de Vialidad, de Educación (Acta 267, Junapla 10 de noviembre 1972).

El presidente Aguayo recalcó el límite de los recursos disponibles, del que “no podemos salir”. Recomendó a los ministros “no situarse en posiciones fuertes”, pues había que pensar en alternativas mínimas. Además, les anticipó que al año siguiente debía volver a reunirse con la Junta de

4 Las cursivas son mías.

Planificación para evaluar lo realizado y reajustar metas y objetivos, de ser necesario.

Aparte del monto de los recursos demandado por cada sector, se hacía necesario contar “con un mayor número de proyectos que orienten las inversiones que debería efectuar el Gobierno Nacional”. Una vez definidos esos proyectos, el siguiente paso era asegurar su financiamiento. Con ese fin se crearon dos instituciones: el Fondo Nacional de Preinversión (FONAPRE) y el Fondo Nacional de Desarrollo (FONADE). Un tercer paso era lograr “una mayor coordinación en la ejecución de planes de desarrollo”. Para ello era necesario fortalecer las oficinas de planificación de cada uno de los ministerios o instituciones públicas, pues así sería posible “canalizar acciones y conseguir la asistencia internacional”.

El Ministerio de Relaciones Exteriores es el órgano de contacto con los países amigos, pero se ha creado el Comité de Coordinación Externa del cual forman parte el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Finanzas, la Junta de Planificación, conjuntamente con el ministerio cuyo campo se vaya a tratar (Acta 269, Junapla 20 de enero 1975).

La planificación en democracia

Con el retorno a la democracia hubo un cambio institucional, la Junta de Planificación fue sustituida por el Consejo Nacional de Desarrollo (Conade).⁵ El cambio consistió en la integración de los representantes de las universidades, de los trabajadores y de los empresarios al Directorio de la institución. Ello implicaba una suerte de moderación de la centraliza-

5 Francisco Swett, expresidente de la Junta de Planificación se refirió a los riesgos de politización que acarrearía este cambio institucional. Temía que el organismo planificador sufriera un menoscabo jerárquico. El presidente de la Junta dejaría de ostentar el rango de ministro de Estado; proponía que se diera al Secretario Nacional de Planificación las mismas funciones que tenía el presidente de la Junta. Por su parte el entonces vicepresidente electo Osvaldo Hurtado señaló que el Consejo Nacional de Desarrollo podía convertirse en un centro de consenso, donde los conflictos deberían resolverse democráticamente. Sostuvo que el Conade podía contribuir a amenguar la confrontación sistemática entre lo político y lo técnico, que a su juicio, fue uno de los factores del fracaso de la planificación (El Comercio 1979a; 1979b).

ción de la planificación por el Estado; la planificación abarcaba no solo a los representantes de los sectores no gubernamentales, sino también al Congreso, o sea, ya no era solo una dependencia del Ejecutivo. Finalmente, la Presidencia del Conade era ejercida por el vicepresidente de la República, elegido por el pueblo.

El Plan ya no sería obra exclusiva del poder central o del Gobierno nacional, al menos así lo entendieron los representantes incorporados al Directorio como vocales, lo que contrastaba con el estilo vertical de planificación practicado por el régimen de facto. Incluso se pensaba que los grandes proyectos nacionales contemplados en el Plan debían ser debidamente socializados y explicados a la población para que contaran con su respaldo. En ese sentido se propuso que se aclararan los términos técnicos usados en los documentos de la Secretaría de Planificación, nombre con el que se le identificó al anterior Departamento Técnico. Se hacía necesario traducir el lenguaje utilizado a uno más claro, dado que en democracia la planificación debía estar al alcance de los políticos y de los ciudadanos comunes, no familiarizados con el argot de los técnicos.

La Ley del Conade fue objeto de un trámite propio de un régimen constitucional, conformado por las tres funciones del Estado; en el caso específico de esta ley, a la Cámara Nacional de Representantes le correspondía conocerla, discutirla y aprobarla. Se elaboraron dos proyectos, uno nacido del Ejecutivo y otro elaborado en la Cámara. El proyecto enviado por el presidente de la República tenía dos propósitos: que se eligiera a los representantes de las universidades, de los trabajadores y de los empresarios, y normar la transferencia de la Secretaría de Planificación de la Junapla al Conade.

Este proyecto no fue tramitado en la Cámara porque se creía que había la necesidad de una ley completa, y no solo para elegir a estos tres representantes. Para que el cambio no fuera puramente formal quizá sí era necesario pensar en una ley que estructurara de mejor manera esta institución. Habían transcurrido veinticinco años desde la creación de la Junapla; hacía falta evaluar esa experiencia y sobre todo entender la complejidad que representaba adaptar la función de la planificación al régimen democrático; un régimen que, por otro lado, había sufrido cambios. En efecto, con los cambios ocurridos era necesario fijar de mejor manera,

por ejemplo, la responsabilidad de los representantes ante el Directorio de la institución, el rol del vicepresidente como presidente del Conade, y el rol de la Secretaría Técnica de Planificación. Los debates recogidos en las actas del Directorio de este período confirmaban la necesidad de dotar a la Ley del Conade un alcance mayor al que se le quiso dar.

Los vocales, representantes de los sectores sociales y de la Cámara Nacional de Representantes, insistieron, en varias ocasiones, en ser tomados en cuenta no solo en términos formales, sino como colaboradores de una tarea común. Pedían que se les hiciera conocer los documentos elaborados por la Secretaría Técnica con la debida anticipación, para poder aportar con sus criterios e informar de manera más sistemática a sus representados sobre los temas tratados en el Directorio. Además, solicitaron que este se diera tiempo para conocer y discutir los planteamientos relativos a cada sector. Por ejemplo, el representante de las universidades reclamaba un espacio para analizar el tema universitario; lo mismo solicitaban el representante de los empresarios y el de los trabajadores. El criterio del presidente del Conade, Osvaldo Hurtado, fue contrario.

El problema relativo a la participación de los integrantes del Directorio del CONADE en el trabajo que hace el Consejo Nacional de Desarrollo [...] no es de fácil solución. En primer lugar porque quienes integran este Directorio, por las funciones que ellos ejercen, no tienen posibilidad de participar en sesiones regulares de carácter semanal o con frecuencia mayor. Por otra parte, la planificación solo puede realizarse sobre la base de estudios técnicos (Acta 6, Conade 23 de octubre 1980).

La queja de los vocales, sin embargo, revelaba problemas de comunicación entre ellos y la Secretaría de Planificación. Así, por ejemplo, el representante de los empresarios, Esteban Cordero, se extrañó de que cuando solicitó información a la Secretaría no se le atendió, “aludiendo que solo se podía dar los datos solicitados con autorización del Presidente”. El vocal representante de las universidades, Leonardo Vicuña, expresó su duda acerca de si las observaciones que los vocales hacían en el seno del Directorio eran recogidas “o quedaban a nivel de comentario de una sesión del Directorio”.

En varias ocasiones se cuestionó en el seno del Directorio que el presidente del Conade hiciera declaraciones públicas en nombre de la institución sobre temas no ventilados o resueltos en conjunto. Al respecto, Osvaldo Hurtado aclaró que sus intervenciones a nivel de la opinión pública “en ningún momento fueron en nombre del Directorio del Consejo Nacional de Desarrollo ni del Consejo Nacional de Desarrollo. Lo que sucede es que a nivel de la opinión pública no se hacen estas distinciones entre Consejo Nacional de Desarrollo, Secretaría de Planificación, Vicepresidencia, etc, todo lo engloban en el CONADE” (Acta 6, Conade 23 de octubre 1980).

A partir de esta declaración podría pensarse que había un afán político en la formulación de las declaraciones públicas del más alto personero de la institución, cuyo contenido podía no coincidir con los puntos de vista de los integrantes del Directorio, pues se trataba de un organismo colegiado. La presencia del presidente del Conade en los medios de comunicación acaso respondiese también a la búsqueda de notoriedad en la escena política, aspecto ajeno a la práctica de los técnicos en el ámbito de la planificación, pero muy reiterado en la práctica política, tanto que no fue solamente Hurtado, sino también León Roldós, como vicepresidentes de la República y presidentes del Conade, quienes actuaron de esta manera.

En cuanto a la regularidad de las sesiones del Directorio, el presidente del Conade, Hurtado, sostuvo que era difícil hacer las reuniones, “no por falta de voluntad del Presidente, sino por diversas circunstancias, y de acuerdo al Reglamento debería reunirse dos veces al mes”. Tampoco consideraba posible hacer conocer los documentos con anticipación, “por el tiempo que demanda preparar[los]” (Acta 7, Conade 3 de diciembre 1980).

El delegado de la Cámara Nacional de Representantes, Ing. Rodolfo Baquerizo, criticó el funcionamiento del Directorio. A su juicio no había “continuidad en lo que trata el Consejo Nacional de Desarrollo, pues en una sesión se trata un tema, a la siguiente otro y nada se termina”. Señaló la poca productividad, pues “solamente se ha aprobado el Proyecto de Ley y el Reglamento”. Propuso un mecanismo para hacer más productivas las sesiones del Directorio: “sugiero que deberíamos tratar un tema, sea a través del mismo Directorio o de una comisión de éste”. De esta manera, sostuvo,

se podría ganar tiempo. “Por ejemplo, si se habría nombrado una comisión para el análisis de la evaluación del Plan para que presente el respectivo informe, a lo mejor ya habríamos resuelto este asunto” (Acta 7, Conade 3 de diciembre 1980). Hurtado le replicó con la afirmación de que “el origen de los problemas se encuentra en que este es un organismo sui generis, no puede trabajar solo con los aportes de los miembros del Directorio, pues hay que trabajar con documentos y estudios que se elaboran a nivel técnico” (Acta 7, Conade 3 de diciembre 1980).

Sobre este punto, el representante de los trabajadores, Juan Vásquez, coincidiendo con los vocales que opinaron en el mismo sentido, pidió que se informara “si las sugerencias o planteamientos que se hace aquí en las sesiones, son llevados a la presidencia de la República o a la reunión del Gabinete, si son aprobadas o si tienen algún eco”. En caso de que ello no fuera así, para este vocal “nuestra presencia aquí sería estéril y sería solamente avalizar los trabajos que hace el CONADE” (Acta 7, Conade 3 de diciembre 1980). Las representaciones del Conade ante una gama de organismos estatales también puso de manifiesto la poca o ninguna injerencia del Directorio. Cuando se discutía los criterios u opiniones que los representantes del Conade llevaban a tales organismos, quedó claro que no era al Directorio, sino al presidente del Conade o al secretario General de Planificación a quienes correspondía designar a tales representantes y fijar la orientación de su actuación en dichos organismos.

El presidente del Conade, Osvaldo Hurtado, aclaró el punto: “Las representaciones están regidas por leyes anteriores a la Constitución Política y las representaciones corresponden en unos casos al Presidente del CONADE o al Director Técnico, y solo en muy pocos casos al Directorio del Consejo Nacional de Desarrollo” (Acta 7, Conade 3 de diciembre 1980). Pero, a su vez, dejó saber que ni siquiera el presidente del Conade seguía el rastro de la actuación de esos representantes. Informó que “en varias ocasiones yo no estoy enterado de los criterios de los representantes, ya que son más de cincuenta representaciones y los organismos suelen sesionar semanalmente” (Acta 7, Conade 3 de diciembre 1980). Para estar debidamente informado, agregó, “esa podría ser mi única función”. En consideración a ello, “he tomado la decisión de descansar esa responsa-

bilidad en el Secretario de Planificación y en otros casos en los mismos representantes” (Acta 7, Conade 3 de diciembre 1980).

El abogado León Roldós, entonces presidente de la Junta Monetaria, y por consiguiente miembro del Directorio del Conade, sugirió que fuera el Directorio el que planteara la orientación general a la cual debían sujetarse los diversos representantes.

Para el entonces ministro de Gobierno, Carlos Feraud Blum, no cabía que la representación fuera de la Secretaría de Planificación, del Directorio o del presidente del Conade, “todos son representantes del CONADE y no cabe la posibilidad de que esos representantes mantengan el criterio descoordinado con lo que es la política definida por el Consejo Nacional de Desarrollo o se aparten de los criterios fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo” (Acta 7, Conade 3 de diciembre 1980). Al respecto, Hurtado ratificó: “Precisamente la guía de esos representantes es el Plan de Desarrollo y los conflictos que tienen es por tratar de que se aplique el Plan” (Acta 7, Conade 3 de diciembre 1980).

Los vocales del Directorio no quedaron satisfechos con estos razonamientos. El vocal por las universidades, Leonardo Vicuña, propuso que los representantes del Conade ante los organismos del Estado presentaran un informe periódico de sus actuaciones. Juan Vásquez, vocal por los trabajadores, sugirió que “tengamos reuniones periódicas para conocer los informes de los representantes y reciban la orientación del CONADE” (Acta 7, Conade 3 de diciembre 1980).

La discusión sobre este tema puso sobre el tapete el conflicto entre las orientaciones del Plan de Desarrollo y las medidas económicas que el Gobierno tomaba no siempre con sujeción al Plan. Esto, a su vez, mostraba la necesidad de adecuar el Plan a la realidad, dados los cambios que esta registraba. Ello lo explicó el economista Luis King, secretario de Planificación.

En el Plan Operativo se están proponiendo las acciones que se deben adoptar en 1981 para alcanzar las reformas en el mediano y largo plazo, también se señala la responsabilidad de los organismos y más o menos las fechas o el período en que deben ser tomadas las acciones. También estamos haciendo un trabajo paralelo para determinar aquellos proyectos que están fuera del

Plan para ver la compatibilidad con el Plan en sí mismo. Por otra parte se realiza el análisis de coyuntura y las perspectivas para el 81 en el orden nacional e internacional, por ejemplo, el hecho de que en este momento las tasas de interés están subiendo va a obligar a revisar el financiamiento, esto es, se requerirá de ajustes y las metas van a cambiar, en lo demás el Plan de Desarrollo sigue vigente, es decir, los grandes objetivos, las políticas y las estrategias (Acta 7, Conade 3 de diciembre 1980).

En la perspectiva de la Secretaría de Planificación y del presidente del Conade, el tema era fundamentalmente técnico; de ahí el concepto de “plan operativo anual”, con el que era posible ajustar las metas del Plan en función de los cambios de la realidad. El ajuste no debía afectar los grandes objetivos, las políticas y las estrategias del Plan de Desarrollo. En la perspectiva del Directorio, esto es, de los vocales de los sectores no gubernamentales, el asunto cobraba un matiz político, tal como se desprende de la intervención de Esteban Cordero, vocal de las Cámaras de la Producción, en la misma sesión: “El Plan fue aprobado no por el Consejo Nacional de Desarrollo, sino por el sector gubernamental y en último término por el presidente de la República”. Dicho plan habría sido objeto de comentarios que no pudieron ser analizados en el Directorio en su totalidad. “Luego se nos presentó el plan operativo y si bien hay antecedentes de la existencia del Plan de Desarrollo, de las apreciaciones y comentarios, creo que aún estamos viviendo las consecuencias del período de transición”. Por su parte, el ingeniero Rodolfo Baquerizo, vocal por la Cámara Nacional de Representantes expresó:

Señor presidente [...], hay un sentimiento de falta de seguridad en cuanto a lo que estamos haciendo y eso reafirma mi criterio inicial de que posiblemente el problema está en cómo organizamos el Plan [...]. Pero qué ocurre, desgraciadamente, en mi opinión aquí ya se establecieron metas que están un poco en las nebulosas, para nosotros me refiero, se han establecido objetivos que no están muy claros. Entonces vamos a analizar determinadas estrategias, entonces nosotros nos encontramos medio perdidos en el espacio. Creo que es necesaria una visión más amplia de los grandes objetivos nacionales, de cuáles son las prioridades o hacer un análisis con los diferentes vocales,

pero es necesario darle una visión más universal al problema, ir estableciendo esos grandes objetivos haciendo conciencia de cuáles son esos grandes objetivos en base a la realidad nacional que eso es posiblemente el trabajo importante que podría proporcionarnos la Secretaría de Planificación para tomar esas grandes decisiones (Acta 7, Conade 3 de diciembre 1980).

Y el presidente del Conade aclaró:

no estamos partiendo arbitrariamente para la formulación del Plan Operativo, tenemos un Plan Nacional de Desarrollo y en él constan las políticas, programas, proyectos, estrategias, objetivos y metas a las cuales tiene que sujetarse el Plan Operativo, mientras no se modifique el Plan Nacional de Desarrollo (Acta 7, Conade 3 de diciembre 1980).

Esto dejaba en claro el procedimiento: a la Secretaría de Planificación le correspondía la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, sobre la base de las orientaciones del Gobierno nacional; una vez aprobado, su ejecución estaba en manos de los ministerios y demás entidades del sector público, pues el plan era constitucionalmente obligatorio para el sector público. En tal marco, el Directorio entraba a funcionar con los “datos marcados” previamente en el Plan de Desarrollo; sin embargo, sus vocales, en especial de los sectores no gubernamentales, no podían ni querían hacerse cargo de objetivos, metas, estrategias, políticas, proyectos ni programas que no hubieran sido definidos por ellos o por los sectores sociales que ellos representaban. El conflicto que se configuraba, más que técnico, era político. El Conade, en tanto organismo colegiado plural, tenía que reflejar puntos de vista no siempre coincidentes con los del Gobierno ni de la Secretaría de Planificación.

Otra fuente de discrepancia era la falta de correspondencia entre ciertos objetivos del Plan de Desarrollo y las medidas económicas que el Gobierno debió tomar frente a los desequilibrios externos. Uno de ellos fueron las reformas estructurales planteadas en el Plan de Desarrollo, cuya consecución, dadas las condiciones de la coyuntura, se fue relegando a segundo plano. Esto sobre todo era una preocupación que trasladaron al Directorio los vocales de las universidades y de los trabajadores. El economista Leonardo Vicuña manifestó al respecto

Con un sentido más sincero, autocrítico se concientice que si persisten las tendencias concentradoras después de más de un año de gobierno democrático y algunos meses de ejecución del Plan, hasta qué punto ello es consecuencia de las medidas que en materia económica, política y social, ha tomado el Gobierno, hasta qué punto no han dado resultado las medidas tomadas por el Gobierno, por ejemplo, en lo que aquí se llama políticas anti-inflacionarias, por ejemplo, el hecho de haber impulsado una política de reajuste de los precios de bienes vitales fueron o no un agravante para esa situación para que se agudicen algunas de esas tendencias concentradoras (Acta 9, Conade 9 de enero 1981).

Coincidente con este criterio, Juan Vásquez, vocal por los trabajadores, expresó que los dirigentes sindicales con los que se había reunido le reclamaron por la elevación de precios como el de la leche y el aceite, “vuelvo a denunciar que los préstamos que se hicieron en nombre del desarrollo agropecuario se destinaron a construcción de vivienda en Quito y Guayaquil” (Acta 9, Conade 9 de enero 1981). Para dichos dirigentes quedaba claro que el Conade tenía su plan y sus programas, pero los precios y la inflación seguían en aumento.

El tema de las reformas estructurales remite al del conflicto entre el mediano y largo plazos y el corto plazo. En democracia, el corto plazo tiende a desplazar a los otros. En efecto, la alternancia o alternabilidad de los más altos personeros del Estado no permitía una planificación que rebasara el período para el que dichos personeros eran elegidos. De ahí que para los directivos del Conade fuera tan importante el concepto de plan operativo anual. El primer presidente del Conade, Osvaldo Hurtado, lo expresó con mucha convicción

El instructivo presidencial significa un nuevo estilo de gobernar el país que ha significado una transformación de la organización del Gobierno para la administración del Estado, les confieso que incluso la Secretaría de Planeación del CONADE, ha tenido que transformarse, porque hasta ahora se limitó a elaborar planes, pero nunca siguió su ejecución, hoy estamos transformando la Secretaría de Planificación para que se convierta en un organismo capaz de elaborar planes operativos anuales que reajusten las

metas de acuerdo a la evolución de la sociedad ecuatoriana y que siga la ejecución del Plan (Acta 1, Conade 13 de junio 1980).

En estas palabras se advierte la necesidad de una readecuación de la práctica de trabajo de la Secretaría de Planificación. En la ex Junapla lo usual eran los planes decenales o quinquenales; no había la preocupación por el corto plazo. Pero en el nuevo momento del regreso a la democracia, el corto plazo y la ejecución de los planes en ese lapso se volvían decisivos. En estos dos planos ocurría la conexión entre planificación y gobierno. De ahí que el Conade debía modificar su estilo de trabajo.

Frecuentemente, la antigua Junta de Planificación se preocupó más del problema del largo plazo, los problemas estructurales, hay que preocuparse de ello, pero hoy la Secretaría de Planificación está muy consciente que tiene que preocuparse de los problemas concretos de hoy y presentar como consecuencia, respuestas muy específicas que permitan concretar los programas y las políticas establecidas en el Plan (Acta 1, Conade 13 de junio 1980).

Esto implicaba la necesidad de ligar el estudio técnico con la ponderación política. La planificación ya no podía ignorar esta variable, y Hurtado estaba consciente de ello.

Plan y planificación no constituyen instrumentos inmutables de un Gobierno. El factor económico que más influye o más va a influir en la ejecución del Plan es la suerte que corren nuestras exportaciones [...] También influyen factores políticos y en estos últimos ocho meses ellos, sin duda, han incidido en la marcha económica y social del país (Acta 1, Conade 13 de junio 1980).

La nueva orientación que se pretendía dar al Conade no se tradujo, sin embargo, en una modificación de la organización, responsabilidades y funciones de la Secretaría de Planificación, como lo revela la Ley del Conade en su Artículo 6. Las funciones señaladas en este documento eran las que la ex Junta de Planificación había cumplido en el pasado. En la sesión del Directorio del 18 de agosto de 1980, se dio lectura a la sección mencionada

de la Ley. El tema que copó la atención del Conade en este período fue el financiamiento del Plan. Aunque temas como la eliminación del subsidio en los precios de los combustibles tenían una alta incidencia política. Al respecto, el ingeniero Rodolfo Baquerizo destacaba que

el ahorro de energía de combustible requiere de un liderazgo político que repita y repita el objetivo para que todos seamos parte de la solución, objetivo nacional que no debe perderse de vista, ya sea para diseñar una carretera o el sistema de transporte público y se piense en el aprovechamiento de la energía renovable [...] cuando el Ministro de Industrias vaya a conceder permiso para la instalación de una industria (Acta 4, Conade 3 de septiembre 1980).

Lo relativo al problema social también tenía un componente político. Así lo hizo notar el economista Luis King, secretario de Planificación. Anotó que “uno de los éxitos es haber mantenido la inflación a una tasa tolerable, pues los economistas pensaban en una inflación superior al 20 % y de acuerdo a los datos del INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) en la ciudad de Quito, los precios han crecido a un 12.8 %” (Acta 4, Conade 3 de septiembre 1980). No obstante, Juan Vásquez expresó en el Directorio su disconformidad con la elevación de los precios, lo cual revela que un indicador económico, como el anotado por King, no necesariamente es percibido como positivo por un sector de la población tan sensible a la elevación de precios como los trabajadores.

La gravitación política de las medidas económicas llevó a considerar útil que el Conade “resolviera sugerir al Gobierno el aumento del precio de la gasolina”. Según Hurtado, con ello “haría una gran contribución”. Tomar una medida de esa envergadura tenía un alto costo político para el Gobierno. Por eso el presidente consideraba “conveniente que el Gobierno, la Cámara de Representantes, los Consejos provinciales, Municipios y el pueblo ecuatoriano tenga conciencia de esta limitación financiera para llevar adelante el Plan” (Acta 4, Conade 3 de septiembre 1980).

La planificación, permanentemente, se topaba con acechanzas políticas. El Proyecto de Caminos Vecinales, constante en el Plan, enfrentaba la presión proveniente de los habitantes de Quito o Guayaquil “que son las dos ciudades con mayor poder de presión para que se les atienda en mate-

ría vial”, conforme a la explicación que el presidente del Conade hizo en el Directorio (Acta 10, Conade 14 de enero 1981).

Sobre los 41 proyectos estratégicos del Gobierno, Hurtado manifestó que tenían un gran sentido político “al demostrar la obra fundamental que está haciendo el Gobierno, por lo que no conviene incorporar todos los programas viales de los que la opinión pública tiene poco conocimiento, sino hacer constar solo los proyectos fundamentales” (Acta 10, Conade 14 de enero 1981). Con ello, Hurtado estaba poniendo de relieve el carácter comunicacional del Plan, aspecto de un innegable contenido político. Ello contribuiría a “superar las críticas de que la planificación nacional constituye solamente reflexiones ideológicas o estupendos diagnósticos” (Acta 10, Conade 14 de enero 1981).

Sin embargo, el financiamiento de estos 41 proyectos “bandera” del Gobierno enfrentó grandes inconvenientes. Con el conflicto limítrofe con el Perú, estos problemas se agravaron. El Plan Operativo que estuvo discutiéndose en el Directorio del Conade tuvo que dejarse a un lado, “tanto por el tiempo que todos los miembros del Gobierno tuvimos que dedicar a este problema como también por los gastos que fueron necesarios realizar para la defensa nacional” (Acta 12, Conade 2 de marzo 1981). No deja de sorprender que entre los proyectos estratégicos del Gobierno se hubiera omitido uno relativo a la defensa nacional.

Terminado el conflicto se ha comenzado a trabajar de nuevo con el Plan Operativo y hay la necesidad de incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo, como objetivo permanente la Defensa Nacional y dos nuevos proyectos que serían el 42 y el 43; el primero, relacionado con las autopistas Quito-Jambelí, Guayaquil-Daule y Cuenca-El Descanso; y el segundo, referente al desarrollo de la Región Amazónica de la Zona Fronteriza Sur (Acta 12, Conade 2 de marzo 1981).

Respecto de los reajustes presupuestarios que fue necesario hacer, el director técnico, Luis King, informó que “se ha hecho un recorte de 5 % del presupuesto aprobado para cada ministerio. También han sido modificadas las asignaciones originales de financiamiento que debían hacer el BEDE y el IESS”. Y no solo eso:

Del análisis de la perspectiva de la economía ecuatoriana para este año [...] consideramos que la situación del sector externo se ha deteriorado aún más de lo previsto, lo que hace necesario una revisión del financiamiento de los diversos sectores de la economía que va a requerir un reajuste de la tasa de crecimiento global del producto interno bruto (Acta 12, Conade 2 de marzo 1981).

El propio Plan Operativo comenzaba a trastrabillar por los factores económicos derivados de la crisis, las medidas que el Gobierno se vio obligado a tomar y por los efectos sociales y políticos de la crisis.

En este contexto se inicia un segundo momento en la corta vida del Conade, cuando se produce un cambio de mando en la cúpula del Gobierno. Con la muerte del presidente Jaime Roldós, asumió la presidencia de la República el vicepresidente, Osvaldo Hurtado. Debido a que León Roldós asumió la vicepresidencia de la República por decisión de la Cámara Nacional de Representantes, le tocó ejercer la Presidencia del Consejo. Habiendo formado parte del Directorio, en su calidad de presidente de la Junta Monetaria, León Roldós estaba al tanto de la marcha de la institución bajo la presidencia de Hurtado. Roldós quiso atenerse a la línea de trabajo establecida por su antecesor, sin embargo en la primera sesión, trazó algunas variaciones. Por ejemplo, anunció que habrían algunos cambios en la forma de administrar las representaciones del Consejo a entidades del Estado; en materia de dictámenes, se proponía establecer una forma de actuación más ágil para que “no se diga que en el Conade las cosas duermen” (Acta 14, Conade 21 de junio 1981).

Con respecto al Plan Operativo, Luis King informó al Directorio que el presidente Hurtado, había dispuesto que el Conade efectuara un reajuste “para evitar que la ejecución de éste pueda acentuar los desequilibrios que este momento impactan la economía nacional”. Ello implicaba “diferir algunos proyectos que no se habían iniciado” (Acta 14, Conade 21 de junio 1981). Sobre este tema, el economista Galo Salvador, alto funcionario del Conade, explicó en el Directorio la situación de los llamados cuarenta y tres proyectos fundamentales. Estos, afirmó, “involucran algo más de 900 proyectos específicos”. Pero, agregó, “aparte de estos proyectos fundamentales tenemos otros 420 que concretaban los

programas sectoriales del Plan”. En cuanto al estado en el que se encontraban estos proyectos y programas señaló algunas causas en los retrasos: 1) los estudios que tenían que realizarse no se habían efectuado; 2) la capacidad real de las instituciones “no responde”; 3) las asignaciones presupuestarias no habían sido cubiertas suficientemente; 4) se habían iniciado y se realizaban obras fuera del Plan; 5) el impacto de la inflación mundial en el costo de los proyectos; y 6) el aumento de los proyectos fundamentales con la inclusión de los proyectos cuarenta y dos y cuarenta y tres.

Esta información era básica para que el Conade propusiera un nuevo reordenamiento. Sin embargo, para los vocales no gubernamentales del Consejo, esta era la ocasión para evaluar cuáles proyectos contemplados en el Plan de Desarrollo justificaban su continuación, y cuáles no. El doctor Gonzalo Cordero Crespo, en representación de las Cámaras de la Producción, sostuvo la necesidad de poner énfasis en el desarrollo agrícola. “La agricultura ha sido la cenicienta de la casa; falta de una política económica frente al agricultor que ha determinado que la importación de maíz, arroz, aceite y otros productos antes producían en mayor cantidad que hoy día” (Acta 16, Conade 31 de julio 1981).

En contraste con este criterio, había otro que enfatizaba la restricción en el financiamiento de los proyectos. O sea, no se trataba de definir cuáles iban y cuáles no según criterios cualitativos, sino de atenerse a las disponibilidades de caja. El economista César Robalino, ministro de Finanzas, formuló esta apreciación: “El momento que tengamos ese mapa de financiamiento los proyectos tendrán que ser definidos y [...] hay que avanzar hasta donde el financiamiento se estima permite en realidad llevar a cabo los proyectos de inversión” (Acta 16, Conade 31 de julio 1981).

El debate no se circunscribía a los límites del financiamiento, estos obedecían a factores exógenos, como la deuda externa o el conflicto con el Perú; pero también a factores internos. ¿Hasta qué punto la sociedad estaba consciente de la situación económica imperante? ¿Hasta qué punto estaba dispuesta a “ajustarse los cinturones”? Mientras el Gobierno tomaba conciencia de esta realidad y estudiaba la manera de reajustar el Plan Operativo, la Cámara Nacional de Representantes y los sectores de trabajadores

no iban en la misma dirección. Lo cual, por cierto, complicaba el escenario político.

Uno de los temas de debate en este campo fueron los salarios. A fines de 1979 la Cámara Nacional de Representantes planteó porcentajes de aumento determinados por decreto ejecutivo. “Este proyecto se discutió en el mes de octubre de 1979; se lo puso en vigencia a partir de noviembre” (Acta 16, Conade 31 de julio 1981). Los ministros de Gobierno y Finanzas, Carlos Feraud Blum y César Robalino, respectivamente, manifestaron su desacuerdo con este procedimiento. Según Feraud, era necesario definir una política de regulación de salarios. Estos no podían incrementarse por igual, sin tomar en cuenta que “la situación de las empresas no es igual, incluso dentro de la misma rama” (Acta 16, Conade 31 de julio 1981). “Los salarios deben fijarse con contratación colectiva, por la comisión de salarios y en último término por Decreto Ejecutivo” (Acta 16, Conade 31 de julio 1981). Robalino, por su parte, señaló que en el Plan Quinquenal hay políticas de distribución del ingreso, “desde el uso del impuesto pasando por el gasto público para asignar recursos para alcantarillado, agua potable [...], hospitales” (Acta 16, Conade 31 de julio 1981). Reprochaba a los trabajadores por no tomar en cuenta “lo que va a pasar en los próximos cinco años”; y a los empresarios privados “porque ellos tampoco deben pensar en obtener rentabilidades como en la década pasada” (Acta 16, Conade 31 de julio 1981).

Este debate, por cierto, tuvo repercusión en el Directorio del Conade, dada su integración con vocales representantes de los empresarios, trabajadores y universidades. En este sentido, el Directorio reflejaba en su interior lo que se ventilaba a un nivel macro, entre el Gobierno y la sociedad.

En las circunstancias por las que atravesaba el país, los vocales por los sectores no gubernamentales reclamaban su derecho a una mayor participación en la definición de las políticas y medidas a adoptar para enfrentar la crisis. El tema se volvió crítico cuando plantearon el reclamo a través de un telegrama al presidente del Conade, León Roldós, que fue publicado por la prensa. El economista Leonardo Vicuña resumió el reclamo en estos términos:

Ha oído usted algunas cuestiones concretas de parte de algunos vocales y hoy mismo en circunstancias como le decíamos en el telegrama, la Junta Monetaria discute el problema, la Cámara Nacional de Representantes, el Frente Económico, el Gabinete, igual. El Consejo Nacional de Desarrollo no da ninguna opinión en lo que corresponde, políticas generales encuadradas dentro de lo que se ha discutido como Plan de Desarrollo y Plan Operativo (Acta 17, Conade 29 de septiembre 1981).

El ingeniero Rodolfo Baquerizo, a punto de terminar su período como vocal por la Cámara Nacional de Representantes en el Directorio del Conade, fue más duro; cuestionó el trabajo del Consejo (sobre todo en referencia al Directorio), lamentando que “haya sido absolutamente estéril”. Creía que el Conade no había aportado “absolutamente nada al país”, tanto que “bien pudo no existir este organismo y en nada se hubiera perjudicado el país”. Igual que los vocales que suscribieron el telegrama al presidente del Conade, se quejaba: “En este organismo no hemos tomado una sola resolución, jamás, cuando hemos emitido nuestra opinión, ha quedado sentado en actas, pero no ha tenido ninguna trascendencia” (Acta 17, Conade 29 de septiembre 1981).

El presidente del Conade, León Roldós, defendió su gestión con el argumento de que bajo la presidencia de Osvaldo Hurtado en el Directorio hubo trece sesiones. Además, pidió que se le informara si el Directorio de la Junta de Planificación funcionaba (en referencia a la ex Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, que fuera sustituida por el Conade). “En forma muy extraoficial, tengo la información de que sesionó y no llegaban a diez veces como Directorio, existían consultas. Entonces no es que llegó León Roldós y se condenó a Conade a una parálisis, ha sido un poco la tradición” (Acta 17, Conade 29 de septiembre 1981). Respecto ya no solo a las convocatorias sino al contenido de las sesiones del Directorio, Roldós se defendió diciendo que “los problemas más agudos del país y en el mundo en estos momentos” se derivaban del problema financiero internacional. “Yo lo que veo es el problema del financiamiento externo [...] Yo creo que ahí [...] la definición tampoco la tenemos nosotros [...] ¿Qué medidas podemos aconsejar en esa línea?, podemos hacer un estudio, pero está fuera de nuestra realidad” (Acta 17, Conade 29 de septiembre 1981).

En un contexto de ese tipo, el problema era de competencia casi exclusiva de la Junta Monetaria; “no es competencia del Conade fijar la política monetaria y cambiaria”, según Roldós. Los inconvenientes que se derivaban de esta situación “inmediatista” “no están en la línea de decisiones del CONADE” (Acta 17, Conade 29 de septiembre 1981). “Esto no significa que yo esté diciendo que como las soluciones son inmediatistas no deben preocuparnos, porque atrás de los inmediatistas, está lo estructural, y eso sí es competencia del Conade, es decir, cómo vamos a afrontar el problema estructural en la economía” (Acta 17, Conade 29 de septiembre 1981).

En el debate suscitado alrededor del tema de las competencias del Directorio del Conade se tocaron aspectos de gran importancia desde la perspectiva de la teoría de la planificación. Por un lado, las tareas diarias que le correspondían a la Secretaría de Planificación como organismo técnico (ello fue explicado por el economista Luis King); y en segundo lugar, el Conade, compuesto no solo por la Secretaría Técnica sino también por el Directorio, tenía a su cargo el seguimiento del Plan del Desarrollo y el Plan Operativo para 1981. Según King

El Directorio del CONADE podría sugerir temas para ayudar a la Secretaría para fijar líneas políticas a las cuales la Secretaría tiene que ceñirse para elaborar el Plan Operativo, tomando en cuenta los factores que la coyuntura actual determina en relación con el Plan y con las condiciones de la economía (Acta 17, Conade 29 de septiembre 1981).

En esa misma línea, King explicaba que al Consejo también le correspondía hacer “una evaluación de las medidas de política que optó el Gobierno en el primer semestre y la implicación de sus posibles efectos” (Acta 17, Conade 29 de septiembre 1981).

Esto, desde el punto de vista técnico, pero el Conade no era solo un organismo técnico, sino político, como lo puntualizó el entonces Ministro de Gobierno, Galo García Feraud. Él estaba consciente de que el Consejo era un organismo asesor, y que como tal no le correspondía la decisión política. Esta era una atribución del presidente de la República; pues, si no,

el vicepresidente podría ir por “la vía de la conspiración”, tal como habría ocurrido en el pasado, cuando el vicepresidente era, a la vez, presidente del Congreso Nacional.

Respetando las convicciones de los diversos sectores aquí representados, yo creo que ese marco jurídico que tiene el país es muy preciso, por eso creo que éste no es un organismo que en última instancia rijan la economía del país, rige sí la asesoría para adoptar políticas económicas, pero el que define es el Frente Económico y el Presidente de la República (Acta 17, Conade 29 de septiembre 1981).

El problema, sin embargo, no era solamente conceptual. Para el Gobierno nacional, presidido por Osvaldo Hurtado, el vicepresidente Roldós, en su calidad de presidente del Conade, estaba ejerciendo esas funciones en términos de oposición al Gobierno. Según Roldós, el secretario de Información Pública no le había proporcionado la información solicitada acerca de las regulaciones decididas por la Junta Monetaria, porque quien lo solicitaba “está en la oposición del Gobierno”. En el debate sobre la legalidad o ilegalidad de las medidas tomadas por la Junta Monetaria, el ministro García lo corroboró diciendo que los reparos del abogado Roldós coincidían “con los mantenidos por el señor Ponce Martínez y algunas otras personas de la oposición, como el doctor Aquiles Rigail, Director de Pueblo, Cambio y Democracia, partido al cual pertenece el señor Vicepresidente”. Ello, según el ministro, era ajeno a las funciones del Consejo Nacional de Desarrollo, “encargado de estudiar la planificación del país. La Junta Monetaria, en función de su propia competencia, tiene capacidad y potestad legal para tratar ciertos temas” (Acta 23, Conade 17 de marzo 1982).

El vicepresidente Roldós lamentó que “el asunto se quiera manejar en términos políticos”. Defendió la función del Conade respecto de “la planificación monetaria del país, de la planificación de divisas”. Esto en función de la Ley de Régimen Monetario, por tanto, “no es concesión de que es amigo, enemigo, simpatizante o no”.

Las medidas en discusión se referían a los “cambios múltiples” y al “tipo de cambio”. El director técnico, Luis King, explicó el fundamento de su intervención en la Junta Monetaria, como representante del Conade. Ha-

bía sostenido que “uno de los puntos fundamentales de la regulación”, a su juicio, “no era conveniente ni adecuada para los propósitos que perseguía la regulación en cuanto a estabilizar la balanza de pagos”. De conformidad “con la disposición del señor Vicepresidente yo me abstuve de votar por esa razón” (Acta 17, Conade 29 de septiembre 1981).

Aparte de estas discrepancias de procedimiento, había un tema de fondo: la posibilidad real de planificación en las circunstancias de la grave crisis económica del país. Al respecto, el ministro García expresó:

Desde el primer intento del plan en diciembre de 1979, ya teníamos una relación de un 70 % de posibilidad de planificación frente a un 30 % de imposibilidad de planificación, dado el nivel de subdesarrollo y necesidades del país en ese momento [...] Cuando la situación es de bonanza es más fácil planificar todo. Cuando estamos en los momentos de mayor crisis, como ahora, tenemos menos posibilidades de planificación, porque vamos atendiendo los reclamos que se van presentando (Acta 28, Conade 23 de junio 1982).

Puso algunos ejemplos:

hay situaciones de emergencia, de pronto se rompieron las cañerías y de pronto la cañería para X ciudad no sirve; hay que hacer el nuevo servicio de educación, qué hace si no está en el Plan Operativo. El problema es que gran parte de las obras tienen que estar fuera del Plan Operativo y más ahora que vamos a reajustar las metas cuantitativas [...], pero son necesarias, hoy que están de moda los paros, por distintos sectores institucionales, políticos, etc. (Acta 28, Conade 23 de junio 1982).

El debate en torno a las competencias del Conade pusieron en evidencia conceptos y criterios distintos, y hasta, en ocasiones, opuestos, sobre la planificación. ¿La rectoría del Conade podía rebasar el plano técnico e incursionar en el plano político? ¿La condición de organismo asesor del Ejecutivo era compatible con la divulgación pública de opiniones sobre decisiones tomadas por el Gobierno, aun en el caso de que tales decisiones no se hubieran basado en los estudios técnicos del Conade? Si el

Consejo era dirigido por el vicepresidente de la República, ¿qué rol cumplía la Secretaría de Planificación, como organismo técnico del Conade? y ¿cuál era el papel asignado al Directorio? ¿Podía el vicepresidente de la República, como representante legal de la institución, formular declaraciones públicas sin que su contenido antes fuera conocido por el presidente de la República?

Estas, entre otras, cuestiones de orden político y conceptual se ventilaron en la sesión del 28 de octubre de 1982. Se llegó a cuestionar, incluso, la existencia misma del Conade. El vocal por la Cámara Nacional de Representantes, Marco Antonio Proaño Maya, citó la pregunta que hacía la revista *Vistazo*: “¿para qué sirve el CONADE?”. El presidente del organismo, León Roldós, argumentó que el problema obedecía a la limitada aceptación que la planificación había tenido en la sociedad, en especial de los grupos privados, cuyos intereses chocaban con los defendidos en los planes de desarrollo. Antes ya se había mencionado cómo el déficit financiero hacía casi imposible la planificación; había un conflicto entre planificación y presupuesto; los reajustes al plan de inversiones no satisfacían a todos los sectores. En medio de tales restricciones, la pugna política entre el Gobierno nacional y el Conade, alejaba la posibilidad de un trabajo coordinado entre la autoridad política y la asesoría técnica. En el debate se percibió que había una sospecha acerca de la fidelidad de los técnicos al Gobierno constitucional y a la democracia. Esta duda fue formulada por el ministro de Gobierno, el doctor Galo García Feraud, de manera bastante explícita:

Yo recuerdo, por ejemplo, cuando se discutía el índice de crecimiento del Ecuador, el crecimiento de la economía nacional, uno fue el criterio técnico de los funcionarios del Consejo Nacional de Desarrollo, inclusive de algunos políticos dentro de este organismo, y otro el que políticamente se propugnaba desde las esferas del Consejo de Gabinete, de quienes teníamos que opinar políticamente sobre el tema [...]. Inclusive en algunas ocasiones, no pocas observaciones en términos duros se hizo a los miembros de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Desarrollo, haciéndoles notar que cuando fueron asesores en la época anterior al 10 de agosto de 1979, otros eran sus criterios y que parecería como que pretendían boicotear la acción del Gobierno Constitucional (Acta 31, Conade 28 de octubre 1982).

Los vocales gubernamentales Galo García Feraud y Pedro Pinto Rubianes insistían en el carácter asesor del Conade. Esto significaba que había que diferenciar “el nivel de los asesores técnicos” y el de la “responsabilidad política”. El primero correspondía al Conade y el segundo, al Gobierno. Dada la relación política entre el presidente y el vicepresidente de la República, la distancia entre el cuerpo asesor y el Gobierno se volvía más grande. Ello, a su vez, incidía en la contribución que el Consejo podía hacer al proceso de toma de decisiones. Según el proyecto de ley del Conade, razonaba el ministro de Gobierno García,

el primer análisis político comienza en el Consejo Nacional de Desarrollo; cuando la Constitución de la República indicó cuáles eran los miembros del Consejo Nacional de Desarrollo, lo hizo con el criterio de que tenga un elevado nivel político y ese nivel político haga el correspondiente análisis de las distintas situaciones, porque bien pudiera ocurrir que en un momento dado la Secretaría Técnica planteara algo y el Consejo Nacional de Desarrollo indicara que no está de acuerdo (Acta 31, Conade 28 de octubre 1982).

El problema, según el ministro, se volvería más grave si el vicepresidente tomara partido por la recomendación de la Secretaría Técnica y formulara una declaración pública, sin antes consultar con el Directorio del Consejo y, peor aún, desautorizando una decisión gubernamental. Puso como ejemplo el tema del precio de los hidrocarburos. El presidente del Conade, León Roldós, sostuvo que las discrepancias de orden técnico debían ventilarse a ese nivel, “o sea el cuestionamiento o la contradicción no eran contradicciones políticas, era una contradicción en términos de los análisis técnicos”. A su criterio, “no puede creerse que sin un soporte técnico se pueda dirigir la política” (Acta 31, Conade 28 de octubre 1982).

Sin embargo, dadas las relaciones existentes entre presidente y vicepresidente de la República, las contradicciones técnicas estaban contaminadas de ingredientes políticos. En ese marco, mientras para el sector gubernamental la distinción de tres niveles dentro del Consejo era fundamental, para el presidente del Conade tal distinción era irrelevante. Según él,

el único ejecutivo del Consejo Nacional de Desarrollo es el Vicepresidente de la República, Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo [...]. No creo que CONADE tenga tres niveles; hay una institución que tiene un representante legal, que tiene en este momento dos direcciones, la Dirección Técnica y la Dirección Administrativa; el Directorio del CONADE que no está en este momento con normas legales aparte de la norma constitucional [...] (Acta 31, Conade 28 de octubre 1982).

Es decir, para Roldós, la autoridad máxima del Conade era el presidente de este organismo, o sea, el vicepresidente de la República. Inclusive recordaba que tal había sido la estructura jerárquica que rigió en la ex Junta Nacional de Planificación, según la ley. Entonces, el debate en torno a la estructura orgánico-funcional del Conade mostraba la necesidad de encontrar una fórmula que permitiera una mejor articulación entre los tres niveles de este organismo. En realidad, la Secretaría Técnica, si bien no era una estructura autónoma dentro del Conade, tenía funciones específicas; el Directorio, sin duda, dada su conformación con representantes de las universidades, el sector empresarial y los trabajadores, además del sector gubernamental, era un órgano deliberativo; y el vicepresidente de la República, como presidente del Consejo, si bien era el representante legal del organismo, no podía actuar a título personal y peor rebasar su función técnica hacia el plano político. El ingeniero Pedro Pinto, ministro de Finanzas, resaltó que las atribuciones del Conade eran de carácter más económico que social;

y que, si bien los organismos técnicos tienen que elaborar análisis específicos, siendo una institución asesora del Ejecutivo, tienen que servir esos estudios para asesorar al ejecutivo en las decisiones que debe tomar; pero el canal a través del cual tienen que llegar al público las informaciones debe ser decisión del Presidente de la República (Acta 31, Conade 28 de octubre 1982).

En este clima de tensión entre las relaciones del presidente del Conade y el Gobierno nacional, las tareas propias de la Secretaría Técnica se trababan, lo cual impedía que el Consejo prestara la asesoría que el Gobierno requería para la toma de decisiones. Ello quedó evidenciado en el informe que presentara en el Directorio el funcionario de la Secretaría Técnica, Galo

Salvador. Según él, ciertas “indefiniciones” interfirieron en el trabajo de la Secretaría:

- La proforma presupuestaria que estaría revisando el Congreso.
- El refinanciamiento por la reestructuración de la deuda externa.
- Las medidas tomadas por la Junta Monetaria que “afectan a la balanza de pagos y a las recaudaciones fiscales”.

Para el economista Leonardo Vicuña, vocal por las universidades en el Directorio del Conade, se podía apreciar que

no ha habido coherencia en la práctica, concretamente de la planificación entre los distintos organismos del Estado. La Cámara Nacional de Representantes, por circunstancias políticas diferentes a la actual, elaboraba proformas presupuestarias totalmente incompatibles con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo; por otro lado, el Plan [ha sido] aprobado sin la participación de muchos otros sectores del país, como las universidades, organismos sindicales, [los que] en gran medida tampoco han sido tomados en cuenta en los planes operativos que se elaboraban en el CONADE; mientras aquí se lo discutía, distintos Ministerios adoptaban medidas contradictorias, es decir, está claro que la planificación de este país requiere de condiciones básicas que no se las puede tener con el actual ordenamiento (Acta 32, Conade 9 de diciembre 1982).

Para Vicuña, la planificación era incompatible con el capitalismo, no obstante, su observación acerca de que el Plan no tomó en cuenta a las universidades, organismos sindicales y otros sectores, como el de los empresarios, revelaba su carácter centralista, por el que, de hecho, entró en conflicto con un principio fundamental de la democracia: la participación.

La falta de coordinación entre los distintos organismos del Estado, aparte de causas orgánico-administrativas, obedecía a las desavenencias entre las cabezas del Ejecutivo y del Conade. Las actas de estos años, desde que León Roldós asumiera la vicepresidencia de la República y, por esa condición, la Presidencia del Conade, dan cuenta de esas discrepancias que trabaron la gestión de la Secretaría Técnica de Planificación. El Direc-

torio devino en el escenario propicio para ventilar esas diferencias, sin que trascendieran al público. Si la Ley del Conade le hubiera dado mayores atribuciones al Directorio este habría podido morigerar los conflictos entre los niveles de asesoría técnica y de dirección política.

La dependencia del Plan con respecto al precio del petróleo mostró que su ejecutabilidad estaba condicionada a un factor no controlado por el Gobierno ni el Conade. Cabía, entonces, potenciar los factores que sí estaban bajo su control. Uno de ellos tenía que ver con la calidad de los estudios que servían de base para el diseño de los proyectos. Esto fue expuesto con lucidez por el ingeniero Carlos Baquerizo, vocal de las Cámaras de Producción en el Directorio, a propósito de las inundaciones que azotaron la Costa ecuatoriana en 1983.

Si revisamos lo que la prensa nos ha indicado, a través de diarios y televisión, vemos que muchos de los puntos han fallado por cuestión de diseños, las alcantarillas igualmente, diseñamos muchas cosas a través del escritorio, jamás nos ubicamos en el sitio y no prevemos que nuestros ríos son de alta corriente, cuando suben las aguas a consecuencia de las lluvias, la mayoría de ellos tienen su origen en la Cordillera, y son producto de arrastre de grandes áreas de zonas montañosas [...]. Lo que se precisa es conocer el medio y el sitio donde deben ejecutarse las obras, los problemas que se presentan en estos momentos, los que hubo en la historia del país hace veinte o treinta años [...]. Con todo respeto y consideración al señor Ministro de Obras Públicas que dijo que “tenemos que encomendarnos a Dios”, creo que el problema fundamental es que no tenemos conciencia de dónde diseñamos las cosas, no tenemos suficientes datos, los estudios no son completos. Falta conocer el área, vivir el caso (Acta 34, Conade 20 de enero 1983).

El estilo de planificación que Baquerizo proponía contrastaba con el estilo normativo desarrollado en la Secretaría de Planificación del Conade. Un ejemplo son los lineamientos estratégicos propuestos, los mismos que el economista Luis King, director técnico, sintetizó en la misma sesión del Directorio.

Frente a estos problemas se propone un conjunto de lineamientos estratégicos: 1) frenar y reducir el desequilibrio externo, aprovechando las

oportunidades y tendencias que brinde la recuperación de la economía y finanzas internacionales; 2) readecuar el gasto público a las posibilidades reales para un sano financiamiento del sector privado; 3) retener las divisas exportables que fomenten la producción agropecuaria, que efectivicen la solución al problema energético, que favorezcan la integración geográfica, económica y social y que conduzcan a una mayor justicia social (Acta 34, Conade 20 de enero 1983).

Se trataba de lineamientos de dudosa ejecutabilidad, puesto que muchos de los factores involucrados no estaban bajo el control ni del Gobierno ni del Conade. Era como si el Consejo, más precisamente la Secretaría Técnica, estuviese volando muy alto, sin aterrizar en la realidad que reclamaba medidas puntuales y concretas.

Esto planteó un debate en torno al papel de la planificación en la coyuntura. Por la tradición del Conade y de la ex Junta Nacional de Planificación, el foco de atención de los técnicos había sido el largo plazo, y no el corto plazo. La situación por la que atravesaba el país demandaba acciones urgentes en el corto plazo: el desequilibrio financiero por el precio del petróleo y la deuda externa; las inundaciones del litoral, amén de los conflictos de orden político-coyuntural; la pugna entre el Gobierno y la Cámara Nacional de Representantes, sobre todo en la presidencia de Jaime Roldós; las desavenencias entre el Gobierno presidido por Osvaldo Hurtado y el Conade, presidido por León Roldós; la agitación social suscitada por el crecimiento de la inflación, y el impacto de las medidas económicas tomadas por el Gobierno, bajo el patrocinio técnico de la Junta Monetaria, el Banco Central, el Ministerio de Finanzas y el frente económico del Gobierno del presidente Hurtado.

No era posible, pues, planificar a mediano y largo plazos de espaldas a tan crítica coyuntura. Según León Roldós expresó en el Directorio del Conade, este organismo, o mejor la Secretaría de Planificación, sí formuló recomendaciones para la coyuntura. Si estas eran tomadas en cuenta o no por el presidente de la República, “era algo que le correspondía a él decidir”, dijo. Y si el presidente de la República no lo consideraba, el Conade libraba su responsabilidad y se ocupaba del largo plazo.

El tema de la ejecutabilidad, consiguientemente, se volvió central. ¿De qué sirve la planificación si está divorciada del gobierno? Ambos ámbitos son interdependientes; el uno no puede marchar sin el otro y viceversa. Justamente por eso se habló del “déficit del Plan de Desarrollo”. El ministro de Gobierno, Galo García Feraud, se refirió a esto en el Directorio del Conade.

Estamos en el reajuste de metas, las actuales circunstancias económicas del país no permiten trabajar sobre los parámetros que nos hicieron señalar metas cuantitativas y metas cualitativas; qué sucedió en la priorización, cuando hay dinero no hay problema. En el país podemos correr el riesgo de agregar dentro de los problemas mentales de los ecuatorianos un nuevo déficit, el déficit del Plan de Desarrollo (Acta 35, Conade 16 de marzo 1983).

El doctor Marco Antonio Proaño Maya trató el tema de la importancia de la ejecución de los planes; si estos quedaban escritos y no se ejecutaban, era lo mismo que nada. “Creo que si bien un plan nacional de desarrollo es importante para la vida del país, lo decisivo es que sea factible en su ejecutabilidad” (Acta 41, Conade 1 de febrero 1984).

Sobre este punto surgió la famosa escisión entre planificar y ejecutar. Una idea muy arraigada entre los planificadores era que a ellos les correspondía planificar y a los políticos, a los gobernantes, les tocaba ejecutar. El presidente del Conade, León Roldós, suscribió como natural esta división. “Yo deseo expresar lo siguiente, nosotros hacemos una propuesta, el presidente de la República la apoya, si él lo aprueba y luego se va al archivo ya no es nuestro problema” (Acta 41, Conade 1 de febrero 1984). Había otro criterio: el instituto planificador no es el que planifica, sino el que se encarga de verificar cuál ha sido el avance de las obras. Este punto de vista lo expresó Pedro Pinto Rubianes.

No hay ningún proyecto que no haya sido programado en años anteriores, es la continuación de proyectos que están en ejecución. El instituto planificador que está en permanente contacto con los organismos del Estado verifica cuál ha sido el avance de las obras. Hay casos que inclusive, a pesar de estar programados en determinada forma, tiene que ajustarse a medida

que avance el año. De manera que son planes que ya existían en los proyectos, no están en el aire, están en ejecución, hay el contacto con el Gobierno y es susceptible de ir acomodando de acuerdo a las circunstancias (Acta 41, Conade 1 de febrero 1984).

De acuerdo con el criterio de Pedro Pinto, la planificación es una tarea inherente al Estado; los gobiernos que se suceden parten de lo que hicieron sus antecesores, no de cero; y el organismo de planificación registra los avances de los proyectos que van “arrastrándose” de administración en administración. Este punto de vista está más apegado a una perspectiva tecno-administrativa que si bien es parte del ejercicio de la planificación, minimiza el ángulo tecno-político. Galo García Feraud subrayó esta perspectiva a propósito del debate que se dio en el Directorio con León Roldós cuando se discutía sobre las competencias del presidente del Conade.

Pero también es verdad que esto [la elaboración del Plan de Desarrollo 1980-1984] se hizo totalmente de acuerdo con el Ejecutivo, incorporando las observaciones técnicas o políticas, porque también en el orden técnico existe un parámetro político que no puede dejárselo de considerar, de tal manera que cuando se escribió el Plan Nacional de Desarrollo, allí existió una decisión política que implicó necesariamente la aceptación de quien en un momento dado, encuentra que lo que está planteando responde a las directivas que se dieron (Acta 31, Conade 28 de octubre 1982).

En el debate en torno a qué le corresponde decidir al Gobierno y qué al instituto planificador emergió otro punto de desacuerdo. ¿Puede la planificación trazar la orientación ideológica de un Gobierno? O, en su defecto, ¿la planificación debe respetar la orientación ideológica del Gobierno al que presta su contingente como entidad asesora?

Nuevamente, León Roldós, y Galo García Feraud, discreparon sobre este punto. Roldós sostuvo que “en cuanto al concepto general de la privatización, el criterio del Conade es que no es aceptable, creemos que la Constitución tiene establecido muy claramente los sectores de la economía y creemos que debemos mantenernos en ese criterio” (Acta 31, Conade

28 de octubre 1982). La opinión del ministro García matizó el principio constitucional invocado por el presidente. “Donde no estamos en lo privativo del sector público sí cabe que pueda pasar a cualquier otro de los sectores y allí calza perfectamente este grupo de casos que no son imperativos constitucionales” (Acta 31, Conade 28 de octubre 1982).

El debate entre lo público y lo privado mostró que el tema no podía ser abordado rígidamente. El economista Ernesto Pérez, vocal del Directorio, sostuvo, a propósito del caso AZTRA⁶, que la privatización aparecía como una alternativa para salvarlo, “mediante convenio para obtener capital fresco que llega al país y especialmente el manejo gerencial de la empresa, puesto que ese es el mayor defecto que ha tenido en los últimos años y que le ha conducido a un estado desfavorable” (Acta 31, Conade 28 de octubre 1982). El economista Leonardo Vicuña manifestó la necesidad de

desarrollar esta disposición constitucional. ¿Qué es actividad económica de trascendencia, o estratégica, de interés político, social?, pues esto no está definido, no está definida la ley que establezca los mecanismos por los cuales se puede trasladar empresas del sector público a sectores de la economía del sector privado (Acta 31, Conade 28 de octubre 1982).

El tema de para quién se planifica, si para el Gobierno aún en funciones o para el siguiente, fue debatido en la sesión del 4 de mayo de 1983. El presidente del Conade, León Roldós, afirmó: “Nuestra responsabilidad histórica es tender el puente hacia el nuevo Gobierno en la continuidad del Plan Nacional de Desarrollo”, lo cual quería decir que este plan no era del Gobierno en funciones sino de la Secretaría de Planificación; por tanto, trascendía temporalmente el período político de un gobierno y se extendía más allá del mismo. El ingeniero Carlos Baquerizo, vocal del sector productivo privado, expuso claramente el razonamiento que sustentaba esta presunción.

Porque en la práctica [el documento preparado por la Secretaría Técnica] hace un análisis no solamente de lo que se puede realizar en función de

⁶ En la dictadura militar (con el triunvirato) se produjo una huelga en el Ingenio AZTRA, en octubre de 1977. Alrededor de 1800 obreros se tomaron las instalaciones. Con el desalojo violento realizado por la policía fallecieron 24 trabajadores (El Comercio, octubre 20 de 1977).

los múltiples problemas que hemos tenido a fines de 1982 y 1983, sino también las perspectivas que permitan evaluar qué es lo que se ha podido hacer en el Plan Nacional de Desarrollo en el último quinquenio y dejará aún más un programa que permita establecer algún nexo de unión con el nuevo Gobierno, para que no haya una disyuntiva total entre el programa efectuado en este quinquenio del Gobierno democrático y el que venga (Acta 36, Conade 4 de mayo 1983).

Este planteamiento, que parece lógico, podía cumplirse en algunos aspectos, como lo sostenía Pedro Pinto Rubianes cuando afirmaba que cada gobierno, en cierto modo, continúa con los proyectos llamados de arrastre iniciados en períodos anteriores. Sin embargo, el colorido político de cada régimen imprime a esos proyectos su propio sello, y emprende otros que calzan con su orientación ideológica y política.

En el marco de ese debate, el economista Luis King presentó una breve síntesis del documento elaborado por la Secretaría Técnica. Se trataba de “definir la estrategia para el desarrollo del país en el período 1984-1990, basándonos en un análisis de diagnóstico orientado a establecer los principales problemas coyunturales y estructurales que tiene el país” (Acta 40, Conade 27 de diciembre 1983). Al respecto, el ingeniero Pedro Pinto, ministro de Finanzas, observó que “en vísperas de cambio de gobierno, es un poco como crear una camisa de fuerza para quienes vengán a llevar los destinos del país, presentándoles un plan de desarrollo de mediano y largo plazo” (Acta 40, Conade 27 de diciembre 1983).

El señor José Carrera, vocal por los trabajadores, opinó que aunque el documento elaborado por los técnicos del Conade tenía cosas buenas, “lo urgente es hacer primero una evaluación de lo que hemos hecho, qué ha pasado con nuestro plan, qué se hizo o no, si vamos a servir de consejeros a otros, por lo menos debemos evaluar hasta dónde pudimos llegar nosotros” (Acta 40, Conade 27 de diciembre 1983).

Conclusiones

La creación de la Junta Nacional de Planificación fue producto de un gran consenso político que logró la planificación, como un método válido para definir prioridades y racionalizar el uso de recursos para el desarrollo. Tras la creación de la Junapla se gestó un acuerdo entre las distintas corrientes ideológicas para dar a la dirección política del Estado un soporte técnico, lo que se reflejó en su estructura y funciones.

La evolución de la Junta trajo consigo un reacomodo estructural, a través de las representaciones de la entidad en una gama de instituciones del Estado y de la creación de departamentos de planificación en los ministerios para que su gestión tuviera un soporte técnico. Se apuntó a la coordinación entre las distintas instituciones encargadas de temas económicos; se buscó mayor coordinación entre la política monetaria y las políticas de desarrollo. Así, la organización del Estado fue experimentando cambios en su estructura y funcionamiento.

El capital cognitivo de la Junta fue creciendo y ampliándose a través de estudios, investigaciones, recopilación de información, y mediante los censos nacionales y sectoriales. Se le dotó de recursos financieros para que pudiera cumplir mejor su labor, con lo cual fue adquiriendo autonomía institucional respecto, sobre todo, del Banco Central del Ecuador que, al inicio, fue prácticamente el sostén financiero y técnico de la Junta.

La diferenciación que marcó la vida de la institución como un cuerpo colegiado, plasmado en un Directorio, y la conformación de un organismo técnico altamente calificado llamado Dirección Técnica supuso la confluencia de dos componentes sustantivos de la planificación: la técnica y la política. Dicha conjunción no siempre fue concordante; en ocasiones se suscitaban controversias sobre las atribuciones de uno y otra. Sustentado en su capital cognitivo, el órgano técnico tendió a absorber la tarea de la planificación, con lo que la función del Directorio perdió categoría. Este, por su parte, reivindicó su condición rectora del instituto planificador, dada su condición de intermediario entre dicho instituto y el nivel de gobierno, donde finalmente se tomaban las decisiones de Estado.

Las recurrentes asonadas políticas que impedían la continuidad de la gestión gubernamental destacaban el valor de la técnica, cuya disciplina para el trabajo contrastaba con la volatilidad que predominaba en el quehacer político. Esto le dio a la Junta una credencial de credibilidad que el país aprovechó para acceder a préstamos externos. La Junapla se convirtió en una suerte de aval técnico e institucional del Estado para lograr el financiamiento externo solicitado por los gobiernos. Hacia adentro, introdujo una cierta racionalización en la satisfacción de las demandas de sectores desatendidos que los legisladores y representantes de cada provincia intentaban responder, sin un estudio sistemático ni integral de sus necesidades.

La práctica de la planificación, como uno de los mecanismos fundamentales para la orientación y dirección de la política económica, introdujo en el gobierno el concepto de continuidad. Cada plan, en cierto modo, venía a ser una continuación del anterior; desde luego, se agregaban cosas, se actualizaban datos y se redefinían metas, pero la estructura básica se mantenía. Los planes trazaban una trayectoria que daba a los gobiernos una plataforma de acción menos azarosa y veleidosa. Sin embargo, la tensión entre los apremios del gobernante para contar con estudios que fundamentaran sus decisiones y el tiempo que los técnicos requerían para elaborarlos impidió, en la práctica, que los Gobiernos actuaran de conformidad con las recomendaciones derivadas de esos estudios.

Ello marcó cierta distancia entre la planificación y la ejecución. El foco de atención de la primera era el *futuro*; los diagnósticos de la realidad económica y social conducían a hacer proyecciones de lo que podía ocurrir si no se introducían cambios, sobre todo de tipo estructural. Los tomadores de decisiones, por el contrario, centraban su atención en el *presente*; y allí había circunstancias que no podían ignorarse y ante las cuales había que responder sin dilación.

Este conflicto entre la mirada de mediano y largo plazos, y la de corto plazo impidió un intercambio más fructífero entre planificación y gobierno. La valoración del tiempo, consiguientemente, era distinta en ambos niveles. Para el planificador el tiempo real —el aquí y el ahora— contaba menos que el tiempo social, que rebasaba los períodos de gobierno.

En efecto, el cuerpo técnico de la Junta Nacional de Planificación dedicó mucho tiempo al análisis de las tendencias y perspectivas del crecimiento del país, para prever y orientar la gestión de gobierno de manera racional hacia el mejoramiento del nivel de vida de la población. La idea era no quedarse ahí, sino lograr que la planificación se convirtiera en un instrumento que orientara la acción estatal. Este tránsito del estudio de la realidad a la acción de los gobiernos fue el gran desafío de la planificación. Dada la dificultad de conectar lo uno con lo otro, en el campo de la planificación emergió el concepto de poder político continuo, lo cual significaba anclar los gobiernos a los dictados de la técnica. Con esta perspectiva, la política devenía en un estorbo, en una desviación del camino trazado, el mismo que conducía al desarrollo; apartarse de ese camino significaba atascarse, detenerse en el tiempo, perder el tren de la historia.

Esta asociación entre planificación y desarrollo fue el terreno en el que se fue gestando un estilo tecnocrático de planificación que la apartó del campo de la política, especialmente en la etapa de democracia. Los episodios de los encuentros y desencuentros entre el Directorio y el cuerpo técnico dan cuenta de ese proceso. Las relaciones entre estas dos partes de la Junta de Planificación variaron significativamente en los regímenes democráticos y en los de facto. En los primeros, dicha Junta era un organismo técnico, pero no autónomo; el Directorio se constituía en una instancia superior. En los segundos, estaba dirigido por un funcionario directamente designado por el jefe de Estado; tal funcionario mantenía una relación directa con los ministros. En este segundo caso, la Junapla era propiamente el cuerpo técnico y funcionó como un organismo no solo asesor sino corresponsable de la gestión de gobierno. Dicho en otras palabras, mientras los gobiernos democráticos que dieron paso al nacimiento de la Junta entendieron la necesidad de dar a la técnica un mayor papel en el manejo político del Estado, los gobiernos de facto, por el contrario, dieron pie al predominio de la técnica en detrimento de la política; o, en su defecto, se valieron de la técnica para suplantar a la política.

Para la concepción tecnocrática de la política, esta estaba asociada a la existencia de voluntad política, o sea, la decisión política para llevar adelante los proyectos y programas elaborados por la asesoría técnica. En

los gobiernos de facto, la “autoridad” del régimen era vista por el cuerpo técnico como un aval político que, en los gobiernos democráticos, era más difuso. En estos lo común es la deliberación, las controversias y los acuerdos. El Directorio constituía, precisamente, un espacio de deliberación donde los técnicos interactuaban con los profanos, los economistas con los políticos, los ingenieros con los abogados, y los médicos con los administradores. En esa relación, los vocales del Directorio no se sentían ajenos a la planificación, reclamaban ser oídos, tener no solamente voz sino facultad para decidir, y aprobar o desaprobar los documentos y estudios técnicos.

Y es que los planes eran elaborados por el cuerpo técnico de la Junta. Para ello, sus integrantes tomaban en cuenta los programas del Gobierno central y, aunque en menor medida, los del resto de instituciones del sector público, pero la articulación de dichos programas tenía como base el desarrollo programado según los planteamientos del equipo técnico.

Entonces, en el Directorio quedaba la sensación de que ya todo estaba dicho, que no les tocaba otra cosa que aprobar lo que los técnicos habían elaborado. Era evidente que el Directorio no era coautor del Plan, ni siquiera su “editor”. Esta impresión que primaba en el Directorio era, en cierto modo, compartida en las más altas esferas del Gobierno. ¿Hasta qué punto el plan elaborado por la Secretaría Técnica de la Junta reflejaba, recogía y se inspiraba en la visión política e ideológica del Gobierno? ¿No respondía, más bien, a la visión prospectiva de país predominante en dicha Secretaría?

Si esto era así en los dominios del sector público, en el que la planificación era obligatoria —lo cual supone el ejercicio de la coacción—, en el ámbito privado, en el que la planificación era indicativa, no involucrar a los sectores interesados (agro, industria y comercio) para la formulación de políticas públicas significaba que la planificación corría el riesgo de ser no solo indicativa sino ajena y, por tanto, irrealizable. Sin embargo, también para tales sectores el Plan contemplaba la definición de políticas sobre reforma agraria, política industrial y comercial. Ello suscitó críticas, no solo porque sus intereses se veían afectados sino porque se pretendía definir esas políticas sin su concurso.

Las evaluaciones revelaban que lo logrado estaba lejos de las metas y objetivos previstos. En algunos casos, ello obedecía a una insuficiente in-

formación estadística, sobre todo en el sector agropecuario, y también a la falta de aplicación de la ley y los programas por parte de las autoridades responsables. En otros casos, a que los ministerios tenían sus propios proyectos, no contemplados en el Plan. Eran otras las prioridades que se imponían, por ejemplo, obras de vialidad. Para que esto no ocurriera los vocales del Directorio reclamaban la concurrencia de los ministros relacionados con los proyectos y programas contemplados en el Plan. Y, por cierto, siempre se atribuía los fracasos a la ausencia de decisión política. O sea, la culpa, más que de los planificadores, era de los ejecutores, los primeros, técnicos, los segundos, políticos.

Otros grandes culpables eran los factores del subdesarrollo, la concentración de la riqueza en pocas manos, la inequitativa distribución del ingreso y la estructura semifeudal en el campo; es decir, causas estructurales de difícil superación en períodos de tiempo relativamente cortos. Y como la planificación estaba asociada a los cambios coyunturales, su retraso o limitado cumplimiento ocasionaba una pérdida de credibilidad en ella.

La limitación de recursos financieros era otro factor que se mencionaba frecuentemente para explicar los escasos avances de los programas, proyectos y políticas. El presupuesto del Estado reducía el margen del plan de inversiones previsto en el Plan de Desarrollo, muchas veces como resultado de las decisiones que se tomaban en el Congreso Nacional.

En el escenario del régimen militar que se inició en 1972, la Junapla fue sinónimo de Secretaría Técnica de Planificación; el Directorio, como tal, no existió, sino como un espacio de coordinación entre la Junta y los ministros de Estado. La planificación estuvo más cercana a la ejecución. El presidente de la Junta tuvo más poder, un acceso más directo al jefe del Estado que el que tuvieron los presidentes de la entidad en el régimen democrático. La Junta contó no solo con mayor respaldo político, sino con mayor apoyo económico; su personal técnico había ganado experiencia y preparación profesional, lo cual le colocó en una posición de mayor injerencia en el manejo del Estado. El margen de programación y ejecución de las obras previstas en el Plan de Desarrollo fue mucho mayor, en términos cuantitativos, que en el período anterior, en el que regía el sistema democrático. Esto afianzó el estilo tecnocrático de planificación que ya fue cobrando fuerza en dicho período.

En el escenario democrático, la Junapla pasó a ser el Consejo Nacional de Desarrollo (Conade). La diferencia entre una y otro radicó, precisamente, en la integración del Directorio, con los representantes de las universidades, los trabajadores y los empresarios. Se ensayaba una suerte de representación “corporativa” que no obstante haber sido suprimida del texto constitucional en virtud del referéndum, se restableció exclusivamente para la integración del Conade. En el pasado, en realidad, habían coexistido la representación funcional de los sectores empresariales, de trabajadores y de universidades ante el Congreso, junto con la parlamentaria.

De conformidad con las actas, ni el vicepresidente Hurtado ni el vicepresidente Roldós mostraron ningún interés por cambiar el estilo de trabajo de la institución. Se mantuvo el equívoco entre la presidencia del Conade, el Directorio y la Secretaría de Planificación. En cierto modo, como presidentes del Conade interactuaron más directamente con la Secretaría de Planificación, y no le dieron al Directorio el papel que sus vocales demandaban.

Bien se habría podido aprovechar la oportunidad para forjar un nuevo acuerdo político entre las fuerzas gravitantes que promovieron el regreso a la democracia para fortalecer la función de la planificación en la formulación de políticas públicas y potenciar el papel del Directorio, de alguna manera reeditando lo que se hizo en 1954, con la creación de la Junapla. Pero esto no ocurrió, y hubo un progresivo deterioro del rol que jugó la planificación como soporte técnico del gobierno democrático.

Los propios vocales del Directorio reclamaron una y otra vez una mayor participación en el ejercicio de su representación (de las universidades, los trabajadores y los empresarios), no solo para llevar información más calificada de lo que hacía el Conade a los estamentos representados, sino para, a su vez, trasladar al Directorio propuestas y proyectos nacidos en tales instancias. Si se atendía ese reclamo, el Directorio del Conade se habría podido convertir en un espacio de encuentro y diálogo entre planificación y política en el escenario de la democracia. La primera no podía circunscribirse al cuerpo técnico de la institución, puesto que la planificación no es monopolio de los técnicos; era necesario crear canales de participación de los sectores no gubernamentales representados en el Directorio.

En lo atinente a la relación entre planificación y toma de decisiones se pudo constatar que el estilo tecnocrático de planificación que fue funcional para el régimen militar, no lo fue para la democracia. Y, desafortunadamente, en la época no hubo condiciones ni políticas ni teóricas para desarrollar un estilo de planificación más acorde con los fundamentos del nuevo régimen, lo cual se tradujo en una pérdida de autonomía del Conade como organismo técnico.

La tarea de democratizar la planificación, como un ejercicio inclusivo y de participación de los integrantes del Conade, no se concretó. Al contrario en su práctica prevalecieron los desacuerdos y las pugnas entre las más altas jerarquías del Ejecutivo: presidente y vicepresidente, con lo cual la técnica quedó supeditada a la política coyuntural. De esta manera la planificación se desnaturalizó y así perdió legitimidad.

Capítulo 5

La acción comunicativa de la Junapla: agencia en la planificación

La acción desplegada por el cuerpo técnico rebasó el cumplimiento burocrático de las funciones y tareas asignadas por ley a la Junapla. En torno a la planificación, los objetivos compartidos intersubjetivamente mostraron el lado humano de la técnica y su potencialidad política. La elaboración mental de una propuesta orientada a construir un futuro posible implicó algo más que el manejo de datos estadísticos. Los técnicos que asumieron esta tarea, acaso sin saberlo, realizaron una acción comunicativa en el ámbito estatal. Si bien en el Directorio se dio un intercambio comunicativo entre los representantes gubernamentales y los funcionarios de la Secretaría Técnica, la acción realizada en su interior fue fruto del conocimiento acumulado en ella, de los aportes individuales de sus miembros, de los equipos de trabajo que se constituyeron, de los debates, investigaciones y estudios de teorías de la más diversa procedencia, y del aprendizaje continuo de experiencias.

El objetivo del presente capítulo es analizar la agencia de la Junta de Planificación en la formulación y ejecución del Plan Integral de Transformación y Desarrollo (PITD) de 1972, desde una perspectiva relacional con el Gobierno, con las demás instituciones del Estado, y con su propia dinámica, como un dispositivo de producción de efectos novedosos en la organización del Estado. ¿Cómo se construyó esta agencia? ¿Cuál fue el peso de los factores estructurales y de las cualidades discursivas en su generación? ¿Cómo se expresó el juego entre lo posible y lo imposible, alrededor de la concepción y ejecución del Plan?

Las entrevistas a los exfuncionarios de la Junapla proveen los elementos empíricos fundamentales para esta reflexión. En ellas, los entrevistados reconstruyen el piso subjetivo de su acción.

La acción es resultado de la agencia humana. Su potencialidad es un tema debatido por las corrientes estructuralistas y subjetivistas. Para las primeras, la acción está determinada por las estructuras; para las segundas, por una especie de ensamblaje de cualidades discursivas (Giddens 1997). José Ema López (2004) se distancia de tales determinismos y propone otra noción de agencia, que define como la capacidad de actuar “no como propiedad individual, sino como una posibilidad compartida”, o sea, la agencia es entendida como “la interrelación de elementos que pueden permitir la emergencia de un acto político”. Hay, entonces, una dimensión relacional de la acción. “La agencia en tanto posibilidad y potencia no parte de cero; está ubicada en una trama de relaciones; contexto de acciones posibles” (Ema López 2004, 18). La agencia no es meramente la acción, sino la producción de efectos de novedad en la tensión entre lo posible y lo imposible. Según Ema López, lo otro de la agencia es el poder. La posibilidad de un acto político, en este sentido, implica potencia. La tensión entre poder y potencia es el elemento dinamizador de la agencia, pues el primero se expresa en el “movimiento hacia la regularidad y la repetición”, mientras que la agencia busca alterar este movimiento y crear condiciones para otro curso de acción.

La agencia tecnocrático-militar

En Ecuador, el proceso de gubernamentalización del Estado se intensificó en el período de 1972-1977, marcado por el efecto dinamizador que tuvo el petróleo sobre la economía. La idea de dotar al Estado de una capacidad para administrar esa riqueza con miras a identificar y actuar sobre problemas tales como la pobreza, los desequilibrios regionales y la dependencia tuvo en el PITD una formulación sustentada en la economía política. Esto no habría sido posible sin el petróleo, y sin la dictadura militar; gracias a estos dos factores, emergió un espacio de agencia en el interior del Estado que involucró a la planificación.

Las tendencias que venían de atrás fueron el tercer elemento que concurre para dar vida a este proceso. Desde la creación de la Junta, en 1954, pasando por la dictadura militar de 1963-1966, la planificación estuvo a la espera de una coyuntura favorable. Sin la ayuda de la planificación el gobierno militar no habría podido pensar en un Ecuador distinto. “El Plan es, de todos modos, el primer documento de política económica que pudo mirar con cierta audacia el futuro al sentirse relativamente menos aherrojado por la pesada restricción de medios que hasta entonces el Ecuador había tenido que transitar” (Junapla 1977).

El pasado del que emergió el gobierno militar estuvo dominado por otro enfoque de la política, el Estado y la sociedad. Superar esa etapa supuso apoyarse en otros saberes y crear nuevas instituciones.

Alguna parte de lo sucedido es obra, como se ha dicho, de la fuerza del impulso que llegó con el petróleo [coyuntura dinámica], otra es el aflorar de tendencias que se gestaban desde hacía años en espera de una coyuntura favorable. Pero una parte es el resultado de una acción sistemática, que es la del gobierno y el pueblo del Ecuador (Junapla 1977, v).

Desde luego que ni el Gobierno ni la entidad de planificación tenían bajo su control todas las variables de la coyuntura. Las vicisitudes de la exportación del petróleo y la mayor vulnerabilidad de la economía nacional derivada de su integración al mercado mundial estaban fuera de su control. Sus impactos, por tanto, eran más difíciles de predecir, su gobernabilidad¹ (Matus 1977) consiguientemente, en términos globales, era baja.

La autorreferencia de los técnicos de la Junapla

La existencia en el interior de esta institución de un imaginario común permite situar la agencia en un plano relacional, de intersubjetividad. Se admite que la Junta de Planificación era un espacio de pensamiento, un lu-

¹ Para Matus, la gobernabilidad es el resultado de la ecuación entre las variables que un actor controla y las que salen de su control.

gar de reflexión que congregó a técnicos y profesionales, cuya acción estaba “enlazada a un sentido subjetivo” (Weber [1922] 2004, 23).

¿Cuál era ese sentido subjetivo? El sentido subjetivo de la acción desplegada en la Junapla era su potencial para el cambio y la transformación social. La Junta se sentía poseedora de esta racionalidad y dotada, por tanto, de agencia, esto es, de capacidad para contribuir activamente en el proceso de cambio. Esta convicción se vertió en el PITD, y como este fue sancionado oficialmente por el Gobierno militar, se convirtió en la condición de posibilidad de tal cambio. Esto colocó a la Junta en una encrucijada política pues, en efecto, tanto el Plan como su ejecución, implicaron decisiones y efectos políticos.

La planificación significó un compromiso con el país, no podía traducirse en la conformación de un espacio burocrático. La Junta estaba llamada a ejercer un liderazgo en la esfera pública para conducir al país no hacia un bien común sino hacia fines oportunos y específicos, fines contenidos en la *Filosofía y plan de acción del Gobierno revolucionario y nacionalista del Ecuador* (Rodríguez Lara 1972). En ese documento se trazaron los lineamientos generales de la acción del Gobierno militar que presidió el general Guillermo Rodríguez Lara, y se otorgó a la Junapla una responsabilidad muy alta en la concreción de tales fines. El objeto del gobierno reconocido explícitamente en ese documento era, sin duda, la población.

La nueva política económica tenderá a transformar los actuales esquemas de producción y estratificación social, y a acelerar la tasa de desarrollo, lo que permitirá incorporar a la economía de mercado los vastos conglomerados humanos que hoy se encuentran marginados de los beneficios del progreso (Rodríguez Lara 1972, 9).

El PITD debía plasmar estos objetivos en los más diversos campos de la acción del Estado. Por ello, el plan del Gobierno militar determinaba que “se reforzará el organismo de planificación como entidad coordinadora de la política económica y financiera del Estado” (Rodríguez Lara 1972, 20). Y que “los recursos financieros derivados de la explotación petrolera se invertirán racionalmente en los diversos sectores del sistema económico y social de acuerdo a las prioridades establecidas en el Plan Integral de Transformación y Desarrollo” (1972, 33).

Para ello el Estado habría de jugar un rol protagónico, gracias a la transferencia al sector público de las decisiones clave relativas a la economía y a la sociedad. La delegación de las decisiones fundamentales representaba un cambio en las relaciones de poder hasta entonces vigentes en la sociedad ecuatoriana. La Junta de Planificación debía involucrarse, pues su agencia se volvía decisiva. La planificación podía lograr que esas decisiones fueran racionales, esto es, aptas para conseguir los objetivos planteados en el Plan, y ello, por cierto, no se reducía a la elaboración de un libro. En este proceso, los técnicos recorrían el país, interactuaban con las comunidades, recuperaban saberes e incorporaban nuevas perspectivas.

La concepción y estrategia del PITD

Se debe partir del hecho de que este enfoque de planificación tuvo un fundamento histórico; las experiencias del pasado habían mostrado que las bonanzas de las exportaciones “no trajeron cambios económicos significativos y más bien degeneraron en inestabilidad económica con agudos problemas en la balanza de pagos y déficits fiscales” (Pareja 1985, 8). De ahí que el Plan propusiera con mucha fuerza una estrategia de “transformación estructural” que, sin duda, se vería obstaculizada por “la estabilidad de anacrónicas estructuras sociales” (Pareja 1985, 16). Tal estrategia contaba con algunos elementos y factores a su favor:

1. La explotación petrolera le dio al Estado un volumen apreciable de recursos que le permitió ganar independencia respecto de la oligarquía agroexportadora de la Costa. “Pese a ser el Ecuador un exportador marginal de petróleo en el contexto del mercado mundial, el valor de sus exportaciones creció de US \$ 323 millones en 1972, a aproximadamente US \$ 1400 millones en 1977, más de cuatro veces” (1985, 6). ¿Cómo usar esa independencia? Un primer paso era garantizar que esos recursos fueran empleados en grandes proyectos estratégicos orientados, no solo al crecimiento económico, sino a introducir cambios en la estructura social.

2. La adopción formal del plan de desarrollo como hoja de ruta del Gobierno militar para el quinquenio de ninguna manera garantizó que el plan tuviera un alto nivel de cumplimiento, pero sí abrió un espacio para construir una propuesta coherente de cambio estructural.
3. La agencia desplegada por la Junapla, gracias al capital cognitivo acumulado desde su creación en 1954, la existencia de un grupo de técnicos altamente calificados y comprometidos con una perspectiva avanzada de cambio social, el liderazgo que ejerció en una gama de instituciones del sector público, tanto a nivel nacional como local, y la interlocución que mantuvo con el gobierno militar en su primera fase (1972-1976).
4. Los vientos que soplaban a nivel regional y mundial, bajo los cuales fue posible la incorporación del Ecuador a la OPEP. Figuras como Fernando Henrique Cardoso, André Gunder Frank, Theotonio Dos Santos, Ruy Mauro Marini y Raúl Prebisch participaron en una suerte de transferencia de conocimientos que sacaron al país de su enclaustramiento. En el plan se incorporó el influjo de estas nuevas tendencias del pensamiento latinoamericano.

A su vez, la estrategia enfrentaba condiciones adversas: 1) la correlación de fuerzas existente expresada en la resistencia de los grupos de poder al cambio propuesto; 2) la presencia de divergencias en el interior del Gobierno militar; 3) las diferencias entre el enfoque técnico vanguardista y el enfoque de poder encarnado en las Fuerzas Armadas, como guardianas del orden establecido; 4) la dinámica propia de la industria petrolera; y 5) las limitaciones conceptuales y metodológicas de la teoría de la planificación vigente en la época.

El petróleo planteaba un gran desafío a la tecnocracia. Se creaba la oportunidad de plasmar en un plan ese ideario de cambio que fue madurando en la institución de planificación. Se hacía necesario pasar de la teoría a la práctica, no obstante el debate que en torno a este tema se había abierto en las ciencias sociales.

Habrá quien no comparta esta idea, quien esté aferrado todavía a la distinción entre teoría y práctica y plantee que la teorización es una enemiga

de la acción, que bloquea, dificulta y nos aleja de lo que es más necesario y urgente: la acción, ponerse manos a la obra y no entretenerse con lo que no es hacer política: la teoría. Desde estas posiciones la reflexión teórica tiene, en todo caso, su momento antes de la acción para diseñar un plan que luego será ejecutado. De este modo, la acción, no sería el momento de pensar, sino de hacer (Ema López 2004, 1).

En efecto, la división entre la teoría y la práctica opone pensamiento y acción de manera radical. En la Junta fue posible experimentar sus vínculos, mediaciones y, también, tensiones. Técnicos e intelectuales que imaginaron la transformación social a través de grandes abstracciones teóricas tuvieron la oportunidad de acercarse a la realidad, mediante la transformación de audaces ideas en proyectos, los mismos que, finalmente, afectarían territorios, gente, comunidades y pondrían a prueba la validez de sus premisas y referentes teóricos. En esta interacción entre reflexión teórica y práctica, los técnicos y funcionarios de la institución tuvieron un aprendizaje que fue modificando la concepción inicial de la planificación del desarrollo. En la Junta se vivió, pues, una suerte de agitación intelectual por el efecto movilizador de las ideas que fluían hacia la comunidad, y de esta hacia la Junta.

El concepto global de desarrollo y sus incongruencias

Un gran desafío que se enfrentó en la formulación del PITD fue la integración de los llamados aspectos sociales (Pareja 1985). Si bien, por un lado, el plan expone un concepto global de desarrollo, como un proceso social que comprende, como una unidad, los elementos social, económico y político, por otro, se advierten ciertas contradicciones e inconsistencias, cuando se contrastan estrategias y programas más desagregados. Los objetivos estratégicos del plan concernían al todo social: la reducción de la marginalidad, las reformas estructurales, el fortalecimiento del Estado. Para alcanzar estos fines se definían estrategias, como una agresiva política de empleo o la reforma agraria, como eje del cambio global y la movilización social.

La generación de empleo se planteó como la prioridad, y en torno a ella se articularon políticas y programas. Las metas eran ambiciosas. Se

estimaba que para mantener la tasa promedio anual de 3,4 % de crecimiento de la fuerza de trabajo, era necesario crear más de 400 mil nuevos puestos de trabajo. Dado que el objetivo del plan era reducir el coeficiente de marginalidad del 52 % al 36 % de la población económicamente activa, se debían crear 143 mil empleos adicionales.

Las estrategias que permitirían conseguir esos resultados consistían en impulsar la incorporación del campesinado a la tierra productiva, a través de la reforma agraria; y proteger a la pequeña industria y la artesanía, de manera que no se destruyeran por la competencia de la mediana y la gran industria, dado que se proyectaba una acelerada expansión de la industria manufacturera. Así, se buscaba prevenir futuras crisis de empleo. Con esta misma finalidad se diseñaron los programas relativos a infraestructura y servicios, sectores que estaban llamados a proveer de empleo, sobre todo, a la mano de obra no calificada. En cuanto a la mano de obra calificada, se establecieron criterios para conjugar el progreso tecnológico con el empleo.

Respecto de la reforma agraria, se plantearon algunos objetivos específicos: reducir la pobreza en las áreas rurales, elevar la productividad, promover la integración social y racionalizar el uso del espacio. Estas medidas eran tanto económicas como sociales, y presuponían una “modificación del comportamiento de la sociedad como un todo” (Pareja 1985, 9). La reforma, estimada como crucial en la estrategia del Plan, apuntaba a la creación de un mercado interno para la producción industrial, a través de la redistribución del ingreso a favor de la masa campesina, que incrementaría su capacidad de consumo mientras, por otro lado, la elevación de la tasa de empleo en las áreas urbanas aumentaría su demanda de bienes agrícolas. “El cambio de la estructura agraria, según el Plan, se convertiría en la locomotora que produciría la ampliación del proceso productivo y el fortalecimiento de la economía nacional” (Junapla 1972 citado en Pareja 1985, 9).

La movilización social partía de la premisa de que una alianza entre el Estado y los grupos sociales marginados garantizaría el proceso de transformación postulado en el Plan. Ello, por cierto, también implicaba la confluencia de elementos sociales, económicos y políticos.

No obstante, estas estrategias no lograron, en el propio Plan, el grado de coherencia y consistencia necesario. Así, la política de empleo no se

tomó en cuenta lo suficiente en los programas de los sectores productivos (agricultura e industria) y de los correspondientes a infraestructura y servicios. La política de movilización social, aparte del tono radical del enunciado y de concebirse como una política global, se concretó en programas sectoriales específicos, que no guardaron coherencia con los objetivos sociales de la estrategia de desarrollo del Plan.

Un objetivo que, sin duda, trascendió el campo productivo de la economía fue el relativo a afirmar el rol protagónico del Estado en la transformación de la estructura social anacrónica, cuya permanencia fue atribuida a la “configuración de una estructura de poder a nivel nacional que no daba paso a los cambios propuestos”. Tal fin tenía un ingrediente político insoslayable. Las reformas, tributaria y administrativa, fueron pensadas, también, como mecanismos de redistribución del ingreso y como un medio para posibilitar que el Estado, con la inyección de recursos de la exportación petrolera, emprendiera proyectos productivos estratégicos, como la fabricación de cemento y hierro, la industria petroquímica, y la comercialización de insumos y productos agrícolas, y alcanzar así una decisiva participación en el sistema financiero.

Lo social fue sectorizado en recursos humanos, educación y salud. Las metas para estos tres ámbitos dependían de los logros alcanzados en el crecimiento de la economía, previsto en el Plan. En cuanto a recursos humanos, se diseñaron programas detallados y desagregados por actividad económica y estrato ocupacional, a fin de proveer de capacitación en varios niveles, según el grado de cualificación de la fuerza de trabajo. Respecto a la educación, se estableció como propósito básico el desarrollo de una actitud crítica mediante el conocimiento y comprensión de la realidad estructural del país; había, pues, la intención de incursionar en el terreno hegemónico² de las relaciones de poder. En salud, se propuso la ampliación de la cobertura de los servicios en las áreas rurales, del 11,5 % de la población a un total de 30,7 % para 1977, lo que implicaba un apreciable esfuerzo

2 “La hegemonía política puede y debe existir antes de llegar al gobierno, y no es necesario contar solamente con el poder y con la fuerza material que éste otorga para ejercer la dirección o hegemonía política” (Gramsci citado en Christine Buci-Glucksmann 1979, 233). O sea, Gramsci estableció una diferenciación entre “dominación” y “dirección”. La hegemonía alude a la dirección, en este caso ideológica, más que a la dominación política del proletariado.

en la inversión pública. Sin embargo, el énfasis puesto en los programas de construcción de hospitales complejos y caros en los centros urbanos traslució una contradicción con la meta anterior.

La concepción del Plan enfatiza la conexión entre una perspectiva “global-estructuralista” y una posición reformista. Pareja cree que tal enfoque era apropiado para la planificación del desarrollo en países del tercer mundo, como el nuestro, en los que el mayor obstáculo para el desarrollo proviene de la “estabilidad de una estructura social anacrónica”. Sin embargo, apunta una falencia muy significativa: la omisión de las “determinaciones culturales de la sociedad ecuatoriana”, error particularmente grave en el caso del Ecuador, caracterizado como una sociedad multicultural, que se expresa en una heterogeneidad que genera problemas que no podían (ni pueden) ser ignorados por los planificadores ni formuladores de políticas. Esto, anota Pareja, muestra no solo la dificultad de integrar los factores culturales a la planificación del desarrollo, sino algo más grave: no advertir la existencia del problema.

La agencia: conexiones y desacuerdos

A partir de la concepción prevaleciente en el PITD es posible identificar los focos de agenciamiento que dinamizaron la puesta en obra del Plan.

Un primer punto fue, sin duda, el relativo al conflicto entre la vocación técnica de los mentalizadores y gestores del Plan, y su proyección política. Muchos de ellos tenían una formación marxista, lo cual les ponía en conflicto con su inserción en el aparato del Estado y su colaboración con el Gobierno militar. La complicación era de doble vía: para el Gobierno que les daba cabida, no obstante su carácter y origen; y para los técnicos en cuestión, que debían adaptar sus convicciones a los objetivos del régimen. Esta situación no podía pasar desapercibida por los usufructuarios sociales del poder que, si bien habían sido temporalmente desplazados del ejercicio directo del gobierno, seguían detentando el poder en otros ámbitos. El Gobierno, por su parte, tampoco podía ignorar tal cuestión.

La cercanía de la planificación al poder y el compromiso asumido por el Gobierno militar con el PITD abrieron un espacio inédito de participación en la toma de decisiones críticas y trascendentes del Estado, a un grupo de técnicos que estaban movidos por ideales de transformación que, a su juicio, constaban en el Plan. Posiblemente sentían que, en realidad, estaban participando en la revolución democrático-burguesa, como paso previo a la revolución socialista del futuro, y creían que una infiltración tecnocrática en el Estado podía obrar el milagro de convertirlos en gestores de tal transformación. Creían posible forjar un núcleo burgués dinámico-empresarial modernizado, que eran los industriales que se opondrían a los exportadores e importadores tradicionales, a través del cambio del modelo de acumulación. El primer paso ya se había dado: la dictadura, pues las decisiones revolucionarias no se toman con democracias. El cambio del modelo productivo no podía darse “por las buenas”. Por eso tenían “que rodar cabezas”, a lo jacobino. Junto a eso, había que “ir a construir la movilización popular para sostener el modelo”. Se quiso convertir el Consejo de Gobierno, creado al inicio de la dictadura, en el “guardián de la idea estratégica de la revolución”, pero este fue disuelto, lo cual constituyó, para los técnicos, el primer síntoma de un declive de la conjura inicial.³

Tal línea, sin embargo, no fue la que se impuso. Con el Plan se estaba trazando el camino hacia la gubernamentalización del Estado. En ello sí, tanto militares como cepalinos coincidieron, pues aspiraban a que esta nueva característica fuera permanente. Este objetivo, que de por sí no era revolucionario, vio mucha resistencia por parte del sector empresarial privado, que no alcanzó a entender su valor, desde el punto de vista de sus propios intereses de clase. Los técnicos de orientación marxista siguieron apostando a que el proceso era parte de la transformación por etapas, aunque estas no se encaminaran en la dirección esperada por ellos.

Para el sector de las empresas privadas, que estaba lejos de ser una burguesía nacional, la gubernamentalización no era entendida ni aceptada; como tampoco lo fue por el propio Gobierno “nacionalista y revolucionario”. En un contexto potencialmente revolucionario, esos técnicos apor-

³ Extractos de la entrevista a Gonzalo Abad Ortiz, sociólogo, funcionario de la Junapla, Quito, noviembre de 2011.

taron al ideario común de la planificación ingredientes “subversivos”. Sin embargo, este pensamiento tuvo que armonizar con otras ideas menos cargadas de ideología. Ni unos ni otros fueron inmunes a esta interacción. Se trataba, por cierto, de un intercambio que tuvo un contenido intelectual-académico antes que militante.

Los técnicos de formación marxista que se involucraron en el proyecto constataron la diferencia entre la ideología de las grandes abstracciones teóricas y la aproximación a la realidad concreta, a través de la elaboración de proyectos que incidirían en la vida de la población y las comunidades. No solo se trataba de la obra física a emprender, sino de los cambios que con tales obras se iban a producir en el país, la geografía, los “mundos de la vida” (Habermas 2010), la economía y la política; no eran “especulaciones de café” (en palabras de un entrevistado), sino acciones efectivas. En el terreno común del desarrollo se dio una confluencia de ideas y aspiraciones que moldearon las actitudes de un colectivo de profesionales con un alto nivel de sentido cívico.

El Gobierno militar dio a la institución de planificación un firme respaldo, lo que garantizó que su labor no fuera solamente formal sino una herramienta de gobierno real. Ello se vio refrendado por la constitución de lo que Pedro Aguayo⁴ llamó un “segundo Gabinete”, integrado por todos los ministros de Estado, menos el presidente, en el Directorio de la Junta de Planificación. O sea, el presidente de la Junta tuvo rango de ministro y mantuvo, en esta condición, una relación de pares con los demás ministros. Ciertos temas específicos eran tratados en el Directorio antes de pasar al Gabinete.

A la Junta se le asignaron altas responsabilidades en la coordinación de las entidades del sector público. El general Rodríguez Lara integró a la Junapla como miembro de la Junta Monetaria, lo cual permitió una cierta armonización entre las políticas de corto plazo fijadas por el Banco Central y las de mediano y largo plazos contempladas en el Plan. Para esto, se conformó un comité integrado por el Banco Central y el Ministerio de Finanzas y Planificación. Estas mismas instituciones conformaron un co-

⁴ Entrevista a Pedro Aguayo Cubillo, economista, funcionario de la Junapla, Guayaquil, mayo de 2013.

mité de crédito externo, en el que la Junta tenía poder de veto. Se buscaba, pues, dar mayor coherencia a la acción de gobierno; la Junta no se limitó a escribir el Plan, sino que intervino activamente en su ejecución, así como en su monitoreo. Dicha Junta tenía representación en todos los directorios de las instituciones del sector público y su criterio era tomado en cuenta para las principales decisiones que adoptaban. De esta manera, la Junapla velaba porque la planificación fuera observada, a la vez que podía conocer e informarse de las nuevas necesidades de dichas entidades.

En la propia elaboración del Plan, el colectivo técnico de la entidad de planificación debió conjugar los lineamientos programáticos de las Fuerzas Armadas con las demandas y necesidades de las distintas regiones del país, dada su diversidad. Ello implicó, también, concertar con los ministerios la distribución de recursos entre los programas sectoriales. A este fin obedeció la creación de oficinas sectoriales de planificación en cada ministerio.

El liderazgo que asumió el Estado en la definición de prioridades y proyectos supuso una alteración de las coordenadas del poder; ya no eran las cámaras de empresarios las que tomaban estas decisiones, sino el Gobierno, con el asesoramiento de la Junta de Planificación y el sistema de planificación del sector público. Ello requirió de negociaciones con el sector privado. El propio Gobierno recomendó tener conversaciones para limar asperezas y llegar a acuerdos puntuales. El objetivo era explicar la estrategia del Plan y desvanecer la idea de que este era marxista. Además, los empresarios tenían dificultad para entender la acción conjunta del sector público y el sector privado a través de un sector mixto, pues para ellos, o se era estatista o se era privado. Les costó aceptar que los grandes proyectos nacionales requerían el concurso de los dos sectores. Adicionalmente, mientras para los empresarios el Plan era marxista, como señaló Aguayo, para los grupos de orientación marxista este era del Opus Dei; lo que muestra cómo, en torno a la ideología, se construían percepciones que alimentaban los debates en el interior de los organismos de planificación del sector estatal.

En efecto, en la Junta había gente de extrema izquierda y gente de derecha; el presidente, Pedro Aguayo, propició un clima de deliberación y de entendimiento entre tales posiciones. El fruto de esas discusiones se convertía en una posición institucional que, a la vez, era trasladada al

Gabinete, donde también había diversas opiniones sobre variados temas. Las distintas orientaciones ideológicas de los técnicos no impidieron un trabajo conjunto. La idea de que se estaba construyendo un nuevo país fue un denominador común, sin que ello implicara renunciamentos de posiciones.

El debate en torno a la neutralidad de los técnicos colocó a los de izquierda frente a quienes sostenían un concepto de planificación menos radical. Así, altos directivos de la planificación de entonces la entendían “como un esfuerzo colectivo que acoge el pensamiento diverso en la perspectiva de alcanzar acuerdos”. Era una posición más bien cepalina, más gradualista y menos confrontativa. La de los jacobinos era más política y normativa. Lo que estaba en debate era la determinación social del proceso. La idea de las etapas, de que la planificación tenía ingredientes anticapitalistas estaba más acentuada en ellos. En esta medida, eran más partidarios de la imposición de la línea trazada tanto en la *Filosofía y plan de acción* de la dictadura, como en el PITD, por su convicción de una idea determinista de la historia. La certeza de que la historia iba en una determinada dirección daba a la planificación otro sentido.

La otra tendencia, en cambio, sostenía un concepto más blando, más ecléctico de planificación. Partía de la premisa de que no es sinónimo de un ordenamiento vertical ni de imposición de líneas programáticas. Entendía la planificación “como un esfuerzo colectivo que acoge el pensamiento diverso en la perspectiva de alcanzar acuerdos”, ajeno a un concepto determinista de la historia, comentó Pedro Aguayo. Este pensamiento era más afín con el que predominó en el gobierno de Rodríguez Lara. La existencia de este debate incentivó la creatividad y la agencia en el interior de la institución; el propio Plan fue objeto de distintas lecturas y comprensiones que se expresaron en la interacción de la Junapla con el Gabinete.

Un segundo foco de irradiación de agencia provino del conflicto entre la visión del planificador global y la del sectorialista. La primera más general y abstracta, y la segunda más empírica y aterrizada. Entre ambas había una retroalimentación creativa. Un ejemplo aclara la relación: en el programa de industrialización, el planificador global definía hacia dónde se canalizaría, y el sectorialista precisaba los límites y la dimensión de las

industrias. El segundo era la persona de campo, que entablaba una relación directa con su contraparte de los ministerios, también sectorialistas; en estos contactos, se retroalimentaba con aspectos prácticos, no previstos por el planificador global. Los sectorialistas estaban en la cúspide del pensamiento y del conocimiento de cada sector, donde el poder económico no tenía mayor influencia; su criterio se identificaba más con los intereses nacionales.

En los comités de fomento industrial de la pequeña industria, automotriz y de fomento pesquero se administraban asuntos prácticos, que se conjugaban con la orientación que llevaban los representantes de planificación. El Plan se iba ajustando a la realidad a través de los planes operativos anuales que debían considerar las limitaciones presupuestarias. En el comité de presupuesto también estaba representada la Junta, y no de forma burocrática, sino como medio para afinar la asignación programada de los recursos disponibles.

Este segundo foco de irradiación de agencia generó una interacción creativa entre economistas y sociólogos, en torno a la planificación en el área social. En la Junapla predominaban los economistas de distintas escuelas: estructuralistas, monetaristas, neoclásicos; los sociólogos eran minoría, y dado el todavía escaso desarrollo de la sociología como disciplina científica en Ecuador, no gozaban del crédito que se habían ganado los tecnócratas de la economía. Entonces, lo social fue considerado un sector más; la sociedad como concepto aún no estaba presente en el vocabulario de los técnicos. Por ejemplo, temas como el modelo de acumulación, la estructura social, la marginalidad, la estructura de poder o la heterogeneidad estructural resultaban un tanto desconocidos para los economistas. No podían imaginarse que los estudios sociales pudieran tener alguna utilidad práctica. Y dado que en la academia tampoco se había trabajado con rigurosidad metodológica sobre estos temas, se volvió clara la necesidad de que la propia Junapla, como aparato de planificación del desarrollo económico, comenzara a producir cierto conocimiento renovado sobre estas problemáticas.

Una visión diferente de lo social en la planificación fue introducida por una unidad de estudios sociales creada en esos años en la Junapla.

Estuvo integrada por sociólogos, que en lugar de ocuparse de los sectores se abocaron a la problemática social: marginalidad urbana, clases sociales, poder. Debido a la inexistencia de estudios sobre tales temas, esta unidad, dirigida por Gonzalo Abad Ortiz, formuló proyectos de investigación para llenar ese vacío. La investigación social fue implantándose en la institución poco a poco, y así comenzó a replantearse el tratamiento de lo social.

Esto también alimentó el debate entre marxistas ortodoxos, más cercanos a la economía política marxista, y pensadores marxistas más abiertos, familiarizados con la política, la sociología y los nuevos temas que surgieron con el famoso movimiento estudiantil de Mayo del 68 en Francia. La producción sociológica de esos años sobre el populismo, la estructura de poder, las clases sociales y la informalidad urbana tuvo en la Unidad de Estudios Sociales un espacio que, para entonces, no existía en las universidades, dado el predominio de las visiones marxistas clásicas. Esto sucedía sobre todo en las universidades estatales, donde se debatía si la revolución en Ecuador sería “antifeudal, antiimperialista”, o directamente socialista, como en Cuba. Socialistas y comunistas debatían con pasión este tema. En estas condiciones, no había espacio para una investigación social autónoma, más cercana a la ciencia que a la ideología.

La Escuela de Sociología de la Universidad Central fue receptora de los nuevos vientos que trajo la discusión cepalina de la dependencia. También en este ámbito teórico, hubo dos grandes tendencias: la propiamente cepalina, ligada a la academia, y la marxista, y por tanto revolucionaria, vinculada con la práctica política. Esta escuela, entonces, abrió un espacio de debate que no existía; propició una serie de discusiones y polémicas, novedosas, renovadas, que después tuvieron consecuencias en términos de la teoría del desarrollo ecuatoriano. Fernando Velasco fue la expresión de esta corriente de pensamiento. El proceso político-académico en esta escuela nutrió los contenidos que se iniciaron en la Junta, a través de los mismos actores, pues los sociólogos que lo impulsaron en el medio académico fueron los mismos que lo introdujeron subrepticamente en el Estado. Los contenidos de la polémica iban de la academia al Estado no eran propios de él. Con esta intención se creó la Unidad de Estudios Sociales, que dio

cabida a los nuevos izquierdistas, que comprendieron que en el país no había condiciones para la lucha armada, ni para la toma del poder a través de la lucha guerrillera o la huelga de masas revolucionaria. La contribución intelectual de este nuevo grupo mejoró notablemente la concepción original, puramente cepalina, del modelo de desarrollo, a través de una inteligente combinación de los principios con la negociación en las esferas de dirección tanto de la Junta como del propio Gobierno, lo cual, en ese momento, volvía posible pensar en renovar el Estado, apartarlo del entorno oligárquico en el que estaba atrapado.

Este fue un buen ejemplo de saber gobernar en un pequeño espacio, así como de la conjugación de un pensamiento revolucionario con una práctica investigativa orientada a demostrar la necesidad del Estado de contar con técnicos de las ciencias sociales. Entonces, se comenzó a nutrir la concepción de lo social en la planificación, y a salir de lo puramente sectorial, donde el valor eran los datos, las investigaciones y las estadísticas de respaldo. El diálogo entre sectorialistas y sociólogos implicó un aprendizaje recíproco, pues la Unidad de Estudios Sociales aportaba una visión de lo social como un todo, que se enriqueció con la de los sectorialistas, al dotar a las investigaciones de sustento empírico.

Esta confluencia entre las dos perspectivas respondió también a los alcances de la propuesta del Plan, pues lo que se estaba planteando era un “modelo de desarrollo concreto” que requería y volvía práctico el diálogo entre las dos perspectivas. No se podía hacer, por ejemplo, un análisis global de los efectos del petróleo si no estaba presente una visión política y social; las cifras y los indicadores de ingresos no eran suficientes. Desde la perspectiva de lo social como un todo, la propia concepción del desarrollo sufrió un replanteo. La producción de nuevos conocimientos en este campo modificó su comprensión y, desde luego, la priorización y secuencia de los objetivos y de las acciones. No fue, por tanto, un problema únicamente instrumental.

La investigación social en la Junapla tuvo que legitimarse a través de estudios y proyectos que demostraran la utilidad de esta otra visión de lo social. Ello fue posible gracias a la agencia desplegada por ese núcleo de sociólogos, a los que, por cierto, se los vio como “vagos”, como lo ilustra la

siguiente anécdota. Cuando Francisco Swett, como presidente de la Junta designado por el triunvirato militar, recorría las distintas oficinas administrativas de la Junapla, llegó a la Unidad de Estudios Sociales y preguntó a Eduardo Santos, el director técnico, qué labor hacían sus integrantes, a lo que Santos contestó: “no hacen nada, *solo* se dedican a pensar”. Por cierto, se trataba no *solo* de pensar, sino de *pensar* de otra manera la realidad social. La introducción del enfoque sociológico en la planificación supuso liberarla de su subordinación a la economía, abrirla hacia un campo más amplio, en el que la economía se pudiera encontrar con la política, con la cultura y con el ambiente. Esto implicó un cambio de paradigma en la teoría de la planificación, un salto cualitativo que recién comenzó a emerger en el contexto de una dictadura sangrienta como la que se instauró en Chile con el derrocamiento y muerte de Salvador Allende.⁵

Lo sectorial, por cierto, siguió primando, pero surgió un terreno para una más amplia y fructífera colaboración entre lo global y lo sectorial, entre sociólogos y economistas.

Para que lo social tuviera parámetros de medición era necesario, según la perspectiva de los economistas, dividirlo en sectores: educación, salud y vivienda. Desde este punto de vista, la integración de esos ámbitos se daba cuando se definía el costo de los proyectos: cuánto iba a cada uno. Los planes de cada sector tenían objetivos propios, no eran pensados en función global, sino en relación con las necesidades de cada uno; las mismas que tenían una expresión cuantitativa. La contraparte de los proyectos formulados para cada sector fueron los ministerios respectivos; ello abrió las puertas para una interacción activa entre los sectorialistas de planificación y los de los ministerios.

Se trataba, además, de un tema metodológico, como lo explica Piedad Mancero de Viteri, una técnica de alto nivel y larga trayectoria en planificación.

Para homogenizar la elaboración de los planes había que seguir ciertos diseños de esquemas, de mapas, sin importar si eran economistas o de

⁵ Este cambio de paradigma fue fruto de los aportes de Carlos Matus, elaborados en la reclusión que sufrió bajo la dictadura de Pinochet.

cualquier otra rama de las ciencias sociales. Era la única forma de consolidar, para hacer las publicaciones, la difusión o las matrices. Pero los criterios, es decir los aportes, eran especializados siempre; los “sectorialistas” eran de una especialidad: ingenieros eléctricos, de caminos, arquitectos para la parte de los municipios y el desarrollo urbano, y los sociólogos para lo social.⁶

La perspectiva desde las ciencias sociales era otra. Gonzalo Abad Ortiz explica.

La investigación social necesita otros instrumentos, otras metodologías, otras alternativas; esto nos lleva a la interdisciplina; las ciencias sociales fragmentadas no pueden dar cuenta del fenómeno social complejo, aspecto central en el diseño de políticas públicas; pues para hacer un libro cabe la especialización, pero para hacer políticas públicas, dados los efectos de todo tipo que estas tienen sobre la estructura social, familiar, política, cultural, lo interdisciplinario se vuelve imprescindible.⁷

La FLACSO Ecuador se fundó para asumir estos retos en la coyuntura creada por la dictadura de Pinochet y, en el país, el cambio de gobierno militar, con la asunción del triunvirato. Con el nuevo régimen perdió sentido el esquema que llevó a crear la Unidad de Estudios Sociales, y su labor tendió a burocratizarse y a limitarse a hacer cifras. Ya no había espacio para pensar. Fue entonces cuando quien creó dicha unidad, Gonzalo Abad Ortiz, decidió retirarse y fundar la FLACSO, con el apoyo de la Junapla. Para la Junta, en la nueva coyuntura, fue un alivio que personas con ideas renovadoras se retiraran de la institución. Abad gestionó la creación de la Facultad con la autorización del almirante Poveda, quien instruyó al entonces ministro de Educación, Fernando Dobronsky, a que formalizara el permiso en nombre del Estado ecuatoriano.

⁶ Entrevista a Piedad Mancero de Viteri, economista, funcionaria de la Junapla, Quito, enero de 2014.

⁷ Entrevista a Gonzalo Abad Ortiz, sociólogo, funcionario de la Junapla, Quito, enero de 2012.

El despegue regional: la otra cara de la planificación

Otro campo en el que la acción de la Junta fue más allá de su entorno inmediato fue el del desarrollo regional. Este respondía a la heterogeneidad del país. El fraccionamiento histórico entre Costa y Sierra, la polarización del desarrollo en las dos ciudades principales de ambas regiones, frente al resto del país, demandaron la creación de un programa de regionalización para el logro de un progreso más equilibrado. Se pretendía racionalizar el uso del espacio en función de una serie de parámetros, distintos a los que primaron en la creación de las provincias. Este proceso se truncó cuando se quiso decidir sobre las capitales de cada región. Por ejemplo, si se decidía que la capital de la región norte estuviera en el Carchi, esto merecía el rechazo de Esmeraldas. Situaciones similares se dieron en las demás regiones y se observó, entonces, que la regionalización, si bien racional en términos técnicos, no tendría aceptación en términos políticos.

Se crearon, por ello, organismos de desarrollo regional, tanto en la Costa como en la Sierra, en la elaboración de cuyos planes la Junta tuvo participación directa a pedido de tales instituciones. Su presencia y acción originó otra manera de abordar el desarrollo, de acuerdo con las características propias de cada región, y planteó la necesidad de tender puentes entre esos organismos y los gobiernos locales. La racionalización en el uso del espacio no solo tuvo efectos técnico-administrativos, sino también políticos. El dominio de los llamados caciques provinciales se vio desafiado por esta nueva manera de entender y promover el desarrollo regional.

Comenzó a ganar terreno la idea de la descentralización de la gestión; y los planes de desarrollo regional y local incorporaron a la población de esas áreas, bajo el criterio de que la gestora de sus reivindicaciones era la gente, por lo cual no debía esperar que las soluciones le llegaran de arriba. Había que aprender a defenderse y emprender la realización de obras de interés colectivo. Áreas muy deprimidas, como Esmeraldas –cuya población estaba en muy malas condiciones económicas y sociales, sin atención de salud ni educación, desintegrada de la sociedad productiva, y con índices de delincuencia crecientes–, recibieron asistencia técnica de la Oficina Integral de Planificación (OIPE). De allí salieron una serie de proyectos para sacar

a estas regiones de su postración por el aislamiento que habían sufrido de manera proverbial. La relación de este organismo con las autoridades seccionales de Esmeraldas no fue fácil. Pese a la aceptación formal que dieron a la gestión de la OIPE, sus concepciones “populistas” limitaron su apoyo, lo cual impidió la implementación de los proyectos productivos, como señaló Ángel Crespo en una entrevista.⁸

Esmeraldas, pese a tener un alto potencial de desarrollo, dados los recursos que hay en la zona, tanto naturales como humanos, sufrió los efectos del populismo y del petróleo. Aunque la refinería de Esmeraldas se construyó con los excedentes petroleros, la mano de obra esmeraldeña fue mínimamente utilizada, salvo para actividades de limpieza y otras de este tipo. Se optó por mano de obra de Quito, de Guayaquil y hasta de Corea. Ello produjo un proceso de inflación localizado porque llegaban funcionarios con remuneraciones elevadas que compraban todo a precios altos. La refinería fue un enclave para Esmeraldas.

Con la aprobación de los presupuestos de los municipios, facultad que se le asignó a la Junta de Planificación, se trató de racionalizar la acción de tales entidades, con miras a lograr su autonomía económica, involucrando a la población en el pago de impuestos, pero también en el uso de los recursos para la solución de los problemas de las respectivas ciudades. Para esto era necesario que los municipios desarrollaran su capacidad para elaborar el catastro. En este campo, la Junapla cumplió un papel instructivo; cuando no había suficiente conocimiento porque los municipios no podían entregar información técnica, acudían dos o tres técnicos de la Junta, para con el personal de los cabildos examinar el presupuesto, los antecedentes técnicos y los criterios para decidir sobre las asignaciones para obras y servicios. Así, los técnicos trasladaron su conocimiento a las municipalidades.

Los planes de desarrollo en el ámbito local consideraban las características propias de cada circunscripción; no eran “talla única”. Los sectorialistas de la Junta de Planificación que tenían a su cargo la elaboración de estos planes, con base en una serie de indicadores, establecieron una clasificación de los municipios en cinco categorías, desde los metropolitanos hasta

⁸ Entrevista a Ángel Crespo, economista, funcionario de la Junapla, Quito, diciembre de 2012.

aquellos que tenían un carácter más rural que urbano, que hasta ahora son la mayoría.

Complementariamente se elaboró otro documento llamado “Normas mínimas de equipamiento” para evitar las obras faraónicas e impedir que si, por ejemplo, las vías en Quito tenían doce metros, en Macas o en Tena, pretendieran lo mismo; o que si Riobamba contaba con un hospital regional, Guano o Guamote no reprodujeran un hospital con las mismas dimensiones. Se trató, entonces, de establecer qué tipo de equipamiento debía haber en esas localidades. Así se trazó un esquema de pirámide institucional. En el caso de la salud, el primer nivel eran los hospitales regionales; y se iba bajando hasta llegar a los subcentros de salud. A ellos ingresaban los pacientes y, de acuerdo con la gravedad de cada caso, podían ascender hasta la unidad regional. Esto tuvo aceptación en los departamentos de planificación de los municipios, pero en el nivel político hubo inconvenientes.

La planificación regional inauguró un nuevo espacio de reflexión y acción, y se convirtió en la “otra cara de la medalla” de la planificación nacional. La vocación económica de las regiones estaba en relación con los recursos naturales existentes en cada una, con sus tradiciones culturales y la potencialidad de sus recursos humanos. La experiencia del Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA) mostró el círculo virtuoso de la agencia, esta vez del lado de una institución financiera como el Banco Central del Ecuador. Con el apoyo del general Guillermo Durán Arcenales (uno de los triunviros que reemplazaron a Rodríguez Lara), el gerente del Banco Central de entonces, Rodrigo Espinosa, llevó adelante un proyecto en beneficio de las poblaciones excluidas de las áreas rurales del Ecuador, bajo la concepción de un modelo de autogestión inspirado en la experiencia de Yugoslavia en la época de Tito. Según Rodrigo Espinoza, “el desarrollo endógeno debe ser un desarrollo económico muy vinculado a la identidad y a la cultura”.⁹

El programa prestó mucha atención a la mujer indígena, a la mujer campesina en general, a niños, a viejos; se trataba de vincular la dimensión económica con la dimensión social. El motor de FODERUMA fue

⁹ Entrevista a Rodrigo Espinoza, economista, funcionario público, Quito, julio de 2012.

un grupo de intelectuales fuertemente comprometidos con la causa de la justicia social, algunos de ellos salidos de la Junapla. También en este caso, estos profesionales antepusieron su vocación de servicio a sus vinculaciones partidistas y entendieron que “trabajar por la gente pobre en los hechos” concordaba más con sus convicciones que hacerlo en la teoría. FODERUMA dio numerosos créditos para la compra de tierras, no a título individual sino a organizaciones campesinas que administraron esos créditos con transparencia y control de la colectividad. El programa contó con el apoyo de la Junta de Planificación, y varios ministerios se incorporaron en las áreas de su competencia (canales de riego, salud, educación, etc.).

El trabajo no se limitó a las regiones de la Sierra, se extendió por todo el país: a la provincia de Los Ríos, a Santa Lucía en la provincia del Guayas, a Esmeraldas y al Oriente. La dimensión que adquirió este programa no fue producto de una política deliberada del triunvirato militar, sino de la agencia de un puñado de gestores civiles con ideas coincidentes con las del Gobierno militar en sus inicios, cuando se hablaba del Plan de Transformación y Desarrollo.

Autoevaluación

En 1977, la Junapla puso a consideración del triunvirato el documento *Evaluación del Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977*. El ejercicio de evaluación forma parte del proceso de planificación, pero, aparte de la pertinencia metodológica de este paso, el documento revela los juegos de agencialidad que entrañó su concepción y ejecución. Resulta claro el papel que se arrogó la Junta, más que como institución técnica, como actor. Sin embargo, allí hay un conflicto entre el pensar y el hacer. Si bien el cuerpo de técnicos de la Junta desplegó su agencia en distintos niveles y planos, para lo cual contó con el apoyo firme del Gobierno militar, la responsabilidad de la conducción política del proceso recaía sobre el Gobierno y no sobre los planificadores.

Tal fue así, que el grado de cumplimiento del Plan no dependió solo de factores técnicos sino de variables políticas, y dado que el plan no pudo

ejecutarse sino parcialmente en materia de reformas estructurales, ello produjo un malestar jacobino en los técnicos de filiación marxista. Esta incomodidad se manifestó en la posición de esta ala de técnicos respecto del retorno a la democracia, planteada por una alianza reformista-militar que enfatizó en lo institucional antes que en lo social.

Del lado de los usufructuarios privados del poder, transitoriamente desplazados del ejercicio directo del gobierno, más que la crítica al gobierno militar pesó el malestar respecto de la planificación, por representar una amenaza real o potencial a su hegemonía. La planificación mostró un camino; si se lo recorrió o no, o si se lo transitó parcialmente, no les preocupó a tales sectores. Les inquietó que se hubiera sentado un precedente que, a la larga, podría afectarles.

En la evaluación queda claro que la Junta de Planificación se ubicó a la izquierda del régimen y que su acción se vio truncada por el poder, en la dualidad planteada por Ema López (2004). En el juego entre lo posible y lo imposible quedó bastante evidenciado que la Junta se ubicó más allá de lo posible, mientras que el Gobierno se inclinó hacia lo posible, por razones no técnicas, sino políticas.

En esa época, emergió una clase media numerosa, cambiaron los patrones de vida y de consumo, hubo avances en la satisfacción de necesidades básicas, y el Estado adquirió márgenes de autonomía respecto de los grupos tradicionales de poder, ganó en gubernamentalidad, esto es, en capacidad de anticiparse a los desarreglos del sistema, se abrió a mayores niveles de interdependencia a nivel internacional.

Pero, por otro lado, no pudo erradicar males como el abandono y la miseria de una gran parte de la población campesina, la precariedad de las condiciones de vida del marginado urbano, las altas tasas de desempleo –pese a los avances en la industrialización–, y la mayor vulnerabilidad de la economía respecto de factores externos fuera de su control. El Estado tampoco pudo evitar la nueva dependencia de la economía frente a los ingresos de su reciente producto de exportación: el petróleo, no obstante haber nacionalizado su uso y control. Y menos aún la polarización del desarrollo incentivada por las migraciones incontroladas del campo a la ciudad, la depredación de los recursos naturales (tierra agrícola, bosques y pesca), la devastación de la

Amazonía como producto de la exportación petrolera, la inflación localizada en regiones como Esmeraldas y otras, el consumo desmesurado y ostentoso, y la rigidez en las relaciones de dependencia externa.

Ante las causas de los grandes contrastes entre lo realizado y lo incumplido, así como frente a los nuevos problemas generados, cabría preguntarse ¿cuánto afectó el déficit en la investigación social que, a su vez, afianzó la subordinación de la planificación a la economía? La crítica implícita que encierra la evaluación a la gestión del Gobierno militar es parte de la agencia que desplegó la Junta de Planificación en una coyuntura de transición histórica.

Conclusiones

En el capítulo destaco la importancia de la agencia de los técnicos de la Junapla. La acción comunicativa que desplegaron se manifestó en la intersubjetividad compartida, en la comunicación que mantuvieron con los ministerios, los municipios y con el propio Gabinete. Tal intersubjetividad fue parte del “mundo de la vida” en el que se articularon las relaciones de sus participantes con el mundo social y el mundo objetivo.

Este proceso fue posible gracias al liderazgo de Pedro Aguayo, entonces presidente de la Junta, ejercido con apego a la autonomía institucional y a una intermediación con el Gobierno militar fundada en el respeto mutuo y en la comprensión de la división de trabajo entre la instancia de toma de decisiones y la asesoría técnica. Hacia adentro, Aguayo promovió la deliberación y el pluralismo.

El aporte de la sociología y los sociólogos en la Junta de Planificación marcó una gran diferencia con las experiencias de esta institución desde su creación. La concepción de lo social experimentó un cambio de paradigma; sin embargo, quedó comprobado que tal concepción requiere sustento empírico. En la Junapla se fue gestando el embrión de un campo académico que luego fructificaría en la creación de la FLACSO.

La práctica de la planificación llevó a la Junta a involucrarse en el campo de la planificación regional, lo cual supuso una suerte de tendencia

descentralizadora. Ello condujo a que la planificación confrontara con prácticas populistas ejercidas por líderes políticos locales.

Sobresale el episodio insólito de la experiencia del FODERUMA, creado por iniciativa de Rodrigo Espinoza bajo el triunvirato militar y con el apoyo del general Guillermo Durán Arcentales, considerado como el hombre duro del régimen militar. Ello confirma el rol que juegan las instituciones a despecho del régimen político imperante. Las instituciones gozan, en efecto, de cierta autonomía que les permite desatar procesos no previstos por la autoridad política central.

La evaluación realizada por la Junapla de la aplicación del Plan en el período 1973-1977 revela la autonomía técnica de esta entidad, que prestó su contingente cognitivo al gobierno militar, pero no perdió su juicio crítico.

Capítulo 6

¿Quién ganó la partida: el Plan o el petróleo?

Si bien la Junta Nacional de Planificación estuvo constituida por un Directorio y la Secretaría Técnica, en realidad esta última fue el soporte de la entidad considerada globalmente. De ahí que cuando se habla de la Junapla se la entiende como el organismo técnico asesor del poder público. Este organismo fue constituyéndose en un centro de investigación técnica de la realidad económica y social, desde donde fue capaz de formular orientaciones en los más diversos campos de la administración del Estado. Los estudios efectuados por la Junta Nacional de Planificación son innumerables; la mayor parte dedicados al análisis de la evolución de la economía ecuatoriana, a través del cual se señalaban las tendencias de esa evolución y se hacían recomendaciones sobre lo que el Estado debía hacer frente a ellas.

Para emprender esos estudios, la institución debía contar con técnicos en diversas ramas, con una visión menos especializada y más integral, como la que exige la tarea de planificación. Dichos técnicos debían recopilar, ordenar y analizar las investigaciones básicas existentes. Pese a la limitación en cuanto a información y estudios, la Junta formuló acertados planes sectoriales de vialidad, electrificación, inversiones públicas en distintos campos, planes regionales de desarrollo, entre otros. Sus recomendaciones objetivas y ajustadas a la técnica encontraron eco tanto en los niveles gubernamentales como en la opinión pública.

En 1963, la Junta Nacional de Planificación formuló el Plan General de Desarrollo Económico y Social para el período 1963-1973. Era el fruto de una larga etapa de investigación y análisis de la realidad nacional, que

sirvieron para establecer “objetivos, metas, programas y políticas de desarrollo económico y social del país para el decenio” (Salvador 1979, 34).

En 1964 el Gobierno militar de entonces adoptó, al menos formalmente, dicho Plan; sin embargo, en la toma de decisiones hubo un alejamiento de las orientaciones establecidas. Tampoco la parte correspondiente al período 1970-1973 tuvo mejor suerte, porque “no recibió el favor oficial del jefe del Poder Ejecutivo de entonces y nunca fue adoptado formalmente como el Plan del Gobierno del Ecuador” (Junapla 1979, 295). Ocurre que este último proyecto de plan fue elaborado “bajo la impresión de los hallazgos petroleros”, lo cual marcó una gran diferencia con los planes anteriores, “concebidos todos bajo el peso de una constante y, a ratos crítica, estrechez de recursos financieros” (Junapla 1979, 296).

El hecho de que tales objetivos, metas, programas y políticas de desarrollo no se cumplieran llevó a la Junta a indagar los obstáculos y dificultades con los que se topó el Estado ecuatoriano para alcanzarlos. Entre las principales causas ubicó las siguientes: inestabilidad política, se sucedieron seis gobiernos en la década de los sesenta; deficiencias en la organización del Estado en el campo administrativo y financiero; la acción de grupos de poder que se opusieron a las transformaciones propuestas en el Plan; la dispersión del sector público en una serie de entidades autónomas, y la falta de una coordinación efectiva entre esas instituciones y el Gobierno central; la escasez de recurso humano calificado; y la limitación de recursos financieros por parte del Gobierno central y del sector público.

Estas experiencias llevaron a la Junta a entender las condiciones que la planificación requería para pesar efectivamente en la orientación de la economía. Una de ellas era, sin duda, el fortalecimiento del Gobierno central en lo relativo a su capacidad de decisión para enfrentar, con una política coherente,

las adversas y emergentes condiciones de una economía en transición... Si no puede el Gobierno disponer de una suma de poder que implique competencia para realizar un Plan, no sortaremos las dificultades ni aprovecharemos las coyunturas económicas favorables para el crecimiento futuro (Junapla 1979, 307).

Fue ganando terreno la idea de que si el Gobierno central captaba la suma de poder necesaria para ejecutar un plan, y si contaba con los recursos económicos suficientes, ya no habría razón para que la planificación no funcionara. Pero conviene examinar las premisas y presupuestos de los que partía la Junta para abrigar estas esperanzas. La primera era sostener que había llegado el momento de “trasladar la base del futuro desarrollo del país de lo externo a lo interno” (1979, 97). El plan de desarrollo, por tanto, debía apuntar en esa dirección. La idea era depender menos de factores externos, como las oscilaciones de los precios de los bienes primarios en el mercado internacional, de manera que no fueran “determinantes de contracción y expansiones tan bruscas en lo interno” (1979, 96-97). Una forma de lograrlo era utilizar el excedente de las exportaciones para la activación del desarrollo económico y social “y crear [...] fuerza de resistencia para afrontar nuevos períodos depresivos en las mismas exportaciones” (1979, 97). Si esto se hubiera hecho en el *boom* bananero, “hoy día se estaría en mejores condiciones para hacer frente a los estragos de la sigatoka y del mal de Panamá” (1979, 97).

Una segunda premisa consistió en identificar los principales desequilibrios de la economía: 1) el desbalance entre exportaciones e importaciones; 2) el desequilibrio de la ocupación, por el exceso de la oferta de trabajo sobre la demanda, dado un mayor crecimiento de la población respecto al de las actividades productivas; y 3) la falta de bienestar, esto es, las necesidades básicas de la población insatisfechas por carencia de medios para atenderlas. La planificación debía, consecuentemente, fijar metas en relación con estos desequilibrios, en función de distintos horizontes temporales: los de mayor magnitud y lejanía, los más cercanos y, por último, los inmediatos. Se tendrían, así, tres etapas de planificación del país, con objetivos “ambiciosos pero distribuidos en el tiempo dentro de las posibilidades razonables” (Junapla 1979, 97).

Un tercer presupuesto se relacionaba con el financiamiento. ¿Cuánto costaba la realización de los programas y proyectos diseñados para cada etapa del Plan? Esto implicaba preparar un plan de inversiones. Muchas de estas acciones, claro está, no podían ser realizadas por un solo gobierno, lo cual mostraba la dimensión de la planificación y la necesidad de que esta gozara

de suficiente autonomía para no enredarse en las contingencias y avatares de los conflictos y desavenencias políticas. Los gobiernos, a su vez, debían entender que no podían ignorar a sus sucesores, y que el ejercicio del poder entrañaba una cierta coherencia que la técnica ayudaba a establecer.

Un cuarto antecedente tenía que ver con el criterio nacional, pero también con un criterio de reparto regional de los beneficios del desarrollo. El Plan debía, por tanto, indicar las metas nacionales y, a la vez, las regionales, de manera de disminuir los desniveles entre regiones.

Esta fue la línea de pensamiento que la Junta mantuvo a lo largo de su existencia, la misma que tradujo en una programación sistemática para beneficio de los gobiernos que se sucedieron en ese lapso. La institución pretendía convencer a esos gobiernos, de distinta ideología y condición, de la necesidad de encausar su acción por un derrotero más ordenado y, por tanto, planificado. De no ocurrir esto, advertía la Junta, “se estaría dando la razón a quienes mantienen que la única posibilidad de cambiar esos fundamentos se halla en una convulsión revolucionaria” (Junapla 1979, 135).

No era, pues, nada casual que la Alianza para el Progreso¹ diera su apoyo a la línea de pensamiento mantenida por la Junta. En ello coincidía con la CEPAL, aunque esta iba más lejos que aquella en sus intenciones de cambio. Pero para cambiar la economía, había que, antes, cambiar al propio Estado, porque, tal como se encontraba, no tenía las posibilidades necesarias para emprender tan compleja tarea.

Y desde luego que el proyecto de la Junta tenía ribetes revolucionarios, pues afectaba intereses poderosos tanto económicos como políticos. Vencer el atraso, la dependencia, la marginalidad y el desempleo no era algo que se podía lograr “a las buenas”; por eso, había quienes hablaban de revolución desde abajo, y otros de revolución desde arriba. No era posible, por tanto, separar la técnica de la política. El cambio que se proponía debía ser encarado en forma técnica, pero requería de condiciones políticas que tampoco podían surgir espontáneamente. Ello quedó demostrado en el quiebre de la estabilidad política que el país experimentó de 1948 a 1960. Con la pérdida de dinamismo de la economía, la política siguió un

¹ La Alianza para el Progreso fue un programa hemisférico de apoyo al desarrollo de América Latina, impulsado por el presidente Kennedy a partir de 1961.

rumbo distinto del previsto. Entre 1960 y 1963 se desencadenó una crisis que tampoco pudo ser superada por la junta militar que se encaramó en el poder. Se creyó, la Junapla lo creyó, que el futuro del país se avizoraba promisorio con el descubrimiento del petróleo. El Estado tendría cuantiosos recursos, desde luego, si adquiría el control de los mismos. Se pensaba que con tal volumen de recursos y con la voluntad política puesta al servicio de la planificación, el desarrollo económico y social del Ecuador se volvería una realidad en poco tiempo.

En este capítulo me propongo analizar el conflicto entre esta visión optimista que primó en la concepción del Plan Integral de Desarrollo (1973-1977) y el juego de intereses y fuerzas que marcaron la dirección del proceso. Se trata de un campo no explorado por los técnicos de la planificación, quizá por el hecho de que la política no tuvo un peso significativo en la formación académica de los economistas. En efecto, para los planificadores de entonces, la política era una variable externa; podía afectar o favorecer la marcha de la economía en una u otra dirección, pero no formaba parte del proceso global. Lo económico estaba separado del campo político, al menos desde el punto de vista teórico.

El propósito de este apartado, por tanto, es mostrar la interconexión entre las variables de la economía y de la política. Es cierto que el petróleo y la dictadura militar configuraron una oportunidad histórica; pero el que las cosas se dieran de una manera u otra no dependió solamente de la planificación, sino de la correlación de fuerzas, a distintos niveles, y de cómo estas actuaron para defender sus intereses. Por eso se habla del campo de fuerzas, algo no pensado ni analizado en la metodología de planificación en boga, como tampoco lo fue el campo de poder ni el campo político. Pero hubo conflictos en cada una de esas áreas; la planificación no significó lo mismo para los actores sociales involucrados en ellos. De allí el juego y disputa de intereses que analizo a lo largo del capítulo.

Dentro de este conjunto de acontecimientos se ubican las causas que produjeron tales o cuales resultados, más que la racionalidad técnica de las propuestas del Plan de Desarrollo. No era suficiente que contara con el apoyo del Gobierno militar, dado que en él también había diferencias y contradicciones. Las prioridades del Gobierno, las medidas tomadas, las

políticas adoptadas no respondieron solo a las directivas técnicas, sino a una gama de circunstancias sociales, políticas y, por cierto, económicas, internas y externas. Además, en las filas de los planificadores había tendencias y matices conceptuales e ideológicos.

El conflicto que abordo en este capítulo, en consecuencia, es la contienda entre la técnica y la política, entre planificadores y tomadores de decisiones, entre la teoría y la práctica, entre el deber ser y el ser. El Gobierno, no obstante haber declarado su adhesión a la técnica, no pudo sustraerse de los avatares de los juegos de poder dentro y fuera de su entorno. Tales manejos respondieron a las estrategias que diversos grupos desplegaron para que sus planteamientos ideológicos, teóricos y políticos se tradujeran en políticas de Estado.

Las acciones emprendidas no se dieron en el vacío, sino en una coyuntura dinámica, en la que oscilaron los precios del petróleo, la correlación de fuerzas experimentó cambios, y la interacción estuvo marcada por maniobras. Tal coyuntura dinámica produjo resultados no previstos en el Plan: el crecimiento de los sectores medios, el cambio de los patrones de consumo de la población, el acelerado proceso de urbanización, el crecimiento de la inflación, la marginalidad y el desempleo, y el incremento de la dependencia de la economía de las exportaciones de un solo producto: el petróleo. El giro que tomó el proceso de industrialización y el estancamiento de la producción agropecuaria, entre otros, contrastaron fuertemente con las metas, objetivos y políticas trazados en el Plan.

De aquí el título del capítulo: ¿quién ganó la partida: el Plan o el petróleo? ¿Cuánta responsabilidad tuvo en este desenlace la planificación? ¿Cuánto tuvieron que ver los juegos de poder dentro y fuera del Gobierno? ¿Estaban los resultados predeterminados por factores estructurales, como la existencia o no de tales o cuales clases sociales? ¿Qué peso tuvo la limitada capacidad técnica de los recursos humanos?, ¿y el déficit acumulado de la administración estatal? ¿Cuánto influyó la descoordinación de las entidades del sector público? ¿Cuánto pesó el espejismo petrolero, la psicología de país rico?

Por las experiencias que la Junta tuvo en el pasado, el planificador comprendía el papel que le correspondía en la división de funciones en el ámbi-

to del Gobierno. La planificación era un insumo en la toma de decisiones. Si bien la Junta recibió un gran apoyo de las Fuerzas Armadas, este no fue suficiente para que el Plan se ejecutara y tuviera éxito.

No obstante haber sido vencidas las clases política y económica con el golpe de 1972, estas no fueron liquidadas ni perdieron su capacidad de reaccionar y vertebrar una oposición que frenó el ímpetu reformista del Gobierno y creó las condiciones para su progresivo deterioro. Bien podría decirse que tales clases también tenían su propio plan y que el de los militares y la tecnocracia no era el suyo. Y no solo eso, también tenían su propio juego. Lo advierten dos académicas que han investigado el proceso político ecuatoriano. Tanto Liisa North (1985) como Catherine Conaghan (1988) muestran cómo el Plan chocaba con la realidad. La presunción de que este contaría con el apoyo de una burguesía industrial no tuvo sustento, dado que, a su juicio, la burguesía ecuatoriana estaba formada, no por fracciones diferenciadas, sino por una amalgama de grupos interconectados. Esta habría sido una de las causas del fracaso de las reformas planteadas en el Plan. Otras, la estructura del poder socioeconómico y político, la debilidad de las políticas reformistas y la reacción de las clases dominantes. Los resultados fueron contrarios a los previstos: las reformas “hicieron avanzar el crecimiento capitalista”, y consolidaron “los imperios empresariales familiares”. Hubo un deterioro de los términos de intercambio en perjuicio de la producción agropecuaria. Es decir, “las contradicciones subyacentes en el modelo de desarrollo [...] se ocultaron”, gracias al “espectacular aumento de las rentas y la apariencia de prosperidad”. La conclusión de North (1985, 452) es que “el poder de las clases dominantes se fortificó a través de la modernización y la expansión de sus actividades y su asociación con el capital foráneo”. Conaghan (1988) sostiene que la burguesía industrial no era una clase progresista, más bien tenía una ideología conservadora. Esta clase habría formado filas en la oposición al régimen militar, con los tradicionales grupos de terratenientes y comerciantes. Para esta autora, los técnicos directivos de la Junapla se equivocaron acerca de la “existencia de antagonismos dentro de las clases dominantes”.

Crear, entonces, que las clases derrotadas por el golpe militar de 1972 debían apoyar las reformas diseñadas en la Junta, bajo el supuesto de que

tales reformas expresaban sus intereses, es ignorar que aun en ese caso las clases también juegan, o sea, su comportamiento obedece a cálculos más complejos que responden a intereses, objetivos y estrategias propios. El gran error de los planificadores fue creer que sabían de antemano lo que esas clases perseguían.

El campo de fuerzas en la coyuntura petrolera

El petróleo fue una variable que tuvo efectos opuestos en la economía. Por un lado, permitió al Estado contar con capacidad económica para encausar el proceso productivo bajo ciertos lineamientos; pero por otro, su inusitado crecimiento distorsionó la aplicación del proceso de sustitución de importaciones, que se apoya en el desarrollo del sector agropecuario y no depender del abastecimiento externo de productos industriales.

La gobernabilidad del Estado, en las condiciones del *boom* petrolero, si bien se potenció, expuso su vulnerabilidad frente a los fenómenos y realidades provocados por dicha bonanza y por sus propias limitaciones. En el plano político, las contradicciones y conflictos en torno al poder y a su ejercicio adoptaron otro giro. La ruptura de la constitucionalidad permitió la instauración de un régimen que basó su legitimidad no en la ley sino en la capacidad de administrar la riqueza petrolera en función del interés nacional y del bienestar colectivo. La emergencia de una ideología estatista y nacionalista que cuestionaba la infalibilidad del mercado y el monopolio del gobierno por las élites representó un desafío a su dominación. No se produjo, sin embargo, una confrontación insalvable, dada la prudencia del Gobierno militar, que no optó por la línea de la expropiación del patrimonio de la oligarquía e intentó conciliar los intereses nacionales con los del sector empresarial privado.

La asociación de los militares con la tecnocracia contribuyó a que la planificación tuviera mayor vigencia, a diferencia de lo que había acontecido en el pasado inmediato. En efecto, en ocasiones anteriores, si bien fue un instrumento útil y necesario para evaluar la marcha de la economía, y poder formular orientaciones para la acción gubernamental, no tuvo la

cercanía con dicha acción como la que alcanzó en la dictadura militar. La racionalidad de los grupos técnicos fue ganando terreno en distintas esferas de la administración estatal. Esto supuso cambios importantes en los procedimientos de gobierno, hasta entonces sujetos a la volatilidad de la política. La política, por otro lado, fue liberada de los apremios de la competencia electoral, y en esta medida se ocupó de los problemas sustantivos de la sociedad; los desafíos del desarrollo coparon la agenda pública.

Las nuevas circunstancias del país producidas por el descubrimiento del petróleo y la participación del Ecuador en el Grupo Subregional Andino configuraron una oportunidad histórica. Este momento fue entendido de distinta manera por los gestores del cambio: para unos, el petróleo iba a financiar el “desarrollo”, un giro en el modelo hasta entonces vigente; para otros, era el momento de la “revolución”, que consistía en desalojar del poder a sus consuetudinarios detentadores y afirmar la soberanía del Estado frente a las acechanzas del poder económico transnacional. Confluyeron, por tanto, dos coyunturas: una económica y otra política. La primera fue valorada como una ocasión para el despegue industrial, en la perspectiva cepalina; la segunda, como la posibilidad para avanzar en un proceso de transformación de las relaciones de poder, desde la estrategia jacobina.

Desarrollismo y jacobinismo se disputaron la dirección hegemónica del proceso, en un campo de fuerzas en el interior del Estado. Ello, por cierto, no se dirimió en el vacío, y se vio muy condicionado por el arte de gobernar. Una política construida, por bien fundamentada que se encuentre desde el punto de vista técnico, no tiene la fuerza de una realidad dotada de autodinamismo, como la coyuntura del petróleo. La primera tiene que sortear y vencer los escollos que la realidad le coloca en el camino.

En la perspectiva del concepto de campo, se podrían diferenciar un campo de poder, en que el Estado se enfrenta con los usufructuarios del modelo agroexportador y del régimen de tenencia de la tierra; un campo político, estructurado por la posición de los militares, técnicos e intelectuales que protagonizaron el golpe militar de 1972, y por los sectores dominantes; y la disputa de los *schèmes* (Bourdieu 2010) entre los representantes de tales posiciones. Los actores de este campo partían de una determinada relación de fuerzas: el Estado delimitó la cancha de juego y adquirió un

papel preponderante gracias al petróleo y a la dictadura; los sectores dominantes, si bien apartados momentáneamente del ejercicio directo del poder, mantuvieron su posición gracias a la determinación social; el Plan de Desarrollo, además de su función técnica, actuó como una estrategia discursiva de los gestores del cambio, a la cual se opuso el discurso del mercado. Los grandes temas de debate y confrontación giraron en torno al alcance de los cambios planteados en el Plan de Desarrollo.

¿Qué quiero decir con esto? Primero: que hubo un conflicto entre la realidad y el Plan; es lo que Matus señala cuando contraponen “coyuntura dinámica” con “política construida”. La primera es producto de la realidad; la segunda, del pensamiento. Un plan, si bien se basa en el diagnóstico de la realidad, pretende conseguir que esa realidad deje de ser como es; por ello, la política construida es menos resistente que la coyuntura dinámica.

Segundo: que la “política construida” no fue una sola; en el propio campo de la planificación significó cosas distintas para unos y para otros (*verbi gratia*, para los cepalinos y los jacobinos). Tampoco fue entendida de la misma manera por las clases dominantes y por los sectores sociales subordinados; e incluso en el interior de la Fuerzas Armadas las percepciones variaron y el Plan suscitó apoyos pero también resistencias.

Tercero: la determinación social actuó como un trasfondo de todo este entramado de fuerzas y circunstancias, y fijó límites a la acción de las fuerzas involucradas.

Cuarto: en el interior del Estado se configuró un campo de fuerzas. Según Bourdieu, este es un campo de luchas por transformar las relaciones de fuerza.

Intersección de los campos y conformación de posiciones

La lectura que sigue de los acontecimientos relatados es producto de las entrevistas que hice como parte de la investigación que sustenta la presente obra.

Las Fuerzas Armadas, sacadas de su misión específica por la dictadura de Velasco Ibarra (1970), devinieron en el guardián de la nueva fuente de

riqueza. No estaban conformes con los contratos de concesiones petroleras, suscritos tanto en el gobierno interino de Otto Arosemena como en los dos últimos gobiernos velasquistas. Y miraban con desconfianza la posibilidad de que la riqueza petrolera fuese “manejada por los apetitos de los viejos políticos pertenecientes a los partidos tradicionales”, o por el populismo (Gordillo 2005, 128).

La lucha en este campo ya no se circunscribía al juego político-electoral que se avecinaba. Ya no importaba solamente quién fuera electo presidente de la República en 1972. Importaba más qué sector social se apropiaría de la nueva riqueza: los grupos económicos dominantes, en asocio con las compañías transnacionales (Texaco y Gulf), o el Estado ecuatoriano, puesto bajo el dispositivo militar. Se trataba de una lucha social transpuesta al campo político (Eyal 2005).

Al mismo tiempo, la clase política, podría decirse, era mirada con sospecha, tanto desde el punto de vista ético como administrativo. A los ojos de amplios e influyentes sectores, lucía como no preparada para afrontar con eficiencia la tarea de administrar la riqueza petrolera en beneficio del Estado o de la mayoría de los ecuatorianos.

En el plano de la sociedad, las estrategias de la conservación y las de la subversión (Bourdieu 2003, 114) cercaron al gobierno militar desde afuera. Las primeras provenían de los sectores empresariales que aceptaron el golpe como un mal menor, de corta duración y protagonizado por militares que, en realidad, no eran una amenaza sino una suerte de subalternos que terminarían devolviendo el poder a sus verdaderos usufructuarios. En tanto el cambio del modelo productivo no implicara alterar las relaciones de propiedad de los medios de producción, fue visto por esos sectores como una oportunidad para una mayor acumulación privada de capital. Sin embargo, sí resentían haber sido despojados de la representación o de la titularidad en las altas esferas del gobierno, y haber sido privados del manejo del recurso petrolero. Las segundas –las estrategias de “subversión”– provenían de los sectores menos provistos de capital, para quienes la plataforma del gobierno, como el nacionalismo y las reformas estructurales, creaban condiciones para avanzar en la acumulación de fuerzas para la toma del poder. En esta perspectiva, la aceptación del golpe estaba

condicionada al cumplimiento de los postulados del gobierno “nacionalista y revolucionario” de las Fuerzas Armadas, premisa compartida por la Junapla. En esto consiste el *techo* de la determinación social.

Las Fuerzas Armadas afrontaron un conflicto serio: por un lado, asumieron un rol deliberativo y conductor; y, por otro, siguieron siendo el soporte armado del Estado. Ello puso en debate su carácter neutral. Los militares, en tanto Gobierno, estuvieron condicionados por este conflicto. Las Fuerzas Armadas no estaban alineadas con la tendencia predominante en las filas de la tecnocracia, lo cual significa que hubo más de una posición, y que la fuerza de la tecnocracia, por tanto, oscilaba de acuerdo con los juegos de poder de tales posiciones. En esos juegos contó mucho el liderazgo de unos u otros jefes. A la “izquier” o a la “dere” dependía, según un entrevistado, de la posición de los “mandos”. Así, en la Marina, por ejemplo, quienes estuvieron a cargo definieron la posición del arma, no la tropa ni todos los oficiales. Es posible suponer, más bien, que en la tropa, la influencia de las ideas conservadoras fuera mayor que las radicales. El terreno, entonces, estaba abonado para la mar de tensiones y conflictos.

Las ideas radicales soplaban con fuerza en esos años. Las tesis de desarrollo y de modernización contaron con el respaldo de los países capitalistas que libraban una lucha mundial con el campo socialista que encarnaba la revolución. Occidente, en especial los Estados Unidos, quería demostrar a los países periféricos que los cambios estructurales planteados por la CEPAL contaban con su apoyo. Esto actuó a favor del ala reformista de los militares, pero sus efectos entrañaban el riesgo de ser temporales si los vientos cambiaban de dirección, como efectivamente ocurrió.

Los técnicos, por su parte, fincaban la legitimidad en el compromiso del Gobierno, y con el Plan elaborado por la Junta de Planificación. Esto, en razón de su procedencia social e ideológica. No habían cerrado filas en el proceso por razones o cálculos burocráticos; les animaba la convicción de que la oportunidad abierta requería de su contribución “patriótica” desde el ámbito de su especialidad técnica. Si el Plan que habían elaborado no se llevaba a cabo, su compromiso con el gobierno militar perdía sentido. Pero la ejecución del mismo no dependía solo de la voluntad política del Gobierno, ya que se proponían cambios que afectaban los intereses de sec-

tores con mucho poder acumulado. Y aquí justamente se advierte el peso de la determinación social. El discurso tecnocrático no era comprensible ni digerible por los sectores mayoritarios con cuyo respaldo se esperaba contar para la realización del Plan.

En síntesis, bajo un régimen de facto, la planificación, aparentemente, tuvo mayor apertura en el Gobierno, que creía que con ella podía prescindir de los políticos; sin elecciones ni división de poderes parecía que el campo estuviera libre de obstáculos. En cierto modo, la política quedaba fuera de juego; pero no así la determinación social, expresada a través de las clases polares de la sociedad.

Las Fuerzas Armadas, al internarse en el campo de la política –paradójicamente, puesto que la colocaron en interdicción– ocuparon el lugar de los políticos, no obstante seguir siendo la columna vertebral del Estado. Los técnicos, por su parte, aunque también eran parte consustancial del Estado, se acogieron a una suerte de autonomía relativa gracias a su capital cognitivo. Se esperaba que el Estado, en razón de tal autonomía, pudiera poner la riqueza petrolera a buen resguardo y evitar que se apropiaran de ella los grupos económicos dominantes. También se puso en debate la capacidad de gobierno. ¿Fueron los militares mejores que los civiles en su preparación para gobernar? ¿En qué medida la planificación en la que se apoyaron los militares elevó la calidad de su gestión?

Posiciones en el campo político

El planteamiento revolucionario tuvo un techo: el nivel de comprensión y preparación de la mayoría de la población, para la cual no estaba muy claro aquello del cambio del modelo productivo. Tampoco el Plan de Desarrollo, concebido en términos muy técnicos, estaba a su alcance. Para la mayoría del pueblo, lo que estaba claro era el petróleo y la dictadura militar; el discurso de la revolución y de la planificación no fue pensado para las masas. Los sectores populares eran objeto de la revolución, no su sujeto. Hubo, por lo tanto, un vanguardismo tecnocrático enlazado con ese otro vanguardismo ideológico procedente del marxismo.

En términos generales podría hablarse de la existencia de, al menos, tres grandes posiciones en el interior del gobierno militar: 1) un ala jacobina en la que se podría incluir al grupo radical que, de alguna manera, mentalizó la conspiración (constituido por catedráticos civiles de las academias militares) y los sectores politizados de la Junapla, que, además de sus fuertes convicciones cepalinas, recibieron la influencia del modelo peruano, liderado por Velasco Alvarado; 2) un ala cepalina, moderada, más pragmática y realista, en la que tuvieron cabida economistas ligados a la diplomacia y al comercio exterior, con una posición menos beligerante hacia los Estados Unidos. Ellos valoraron la eficiencia antes que las tesis ideológicas; eran más flexibles y, por tanto, menos ortodoxos respecto de los postulados de la política económica; 3) un ala más castrense que anteponía los intereses de la institución militar y estaba integrada por oficiales compenetrados con la doctrina de la seguridad nacional. Consecuentemente se hallaban más cercanos ideológicamente a los modelos dictatoriales de las Fuerzas Armadas de Brasil y del Cono Sur y eran partidarios de un Estado fuerte, que advirtiera en el desarrollo una vía para detener el avance del comunismo. Estaban inspirados en el ejemplo de la dictadura militar de la década de 1960.

En el Gobierno no hubo la hegemonía de ninguna de las facciones que lo integraron. El ala jacobina obtuvo una mínima representación, menor a la mitad de los doce ministerios de la época; los ocho restantes fueron ocupados por militares y civiles, entre los cuales hubo representación de las otras dos alas: la desarrollista y la castrense. El jefe del Estado, en este caso, el general Guillermo Rodríguez Lara, no fue propiamente un dictador, sino un árbitro. Su función fue establecer un equilibrio entre tales tendencias, intereses y facciones, lo cual se reflejó en acuerdos que matizaron los objetivos más ambiciosos. El Plan, pues, era una suerte de hoja de ruta, pero sujeta a los vaivenes de la lucha de esas facciones y de la propia marcha de la economía. Su aplicación, en consecuencia, era producto de negociaciones, en el Gobierno y fuera de él, entre las fuerzas sociales involucradas.

El Plan actuó como una suerte de referente en busca de una acción concertada; la relación del gobierno con la tecnocracia tuvo dos dimensiones:

una normativa y otra política. La primera tenía que ver con la dirección del proceso; la segunda, con el de su viabilidad. No obstante tratarse de una dictadura, esta no era inmune a las reacciones de los distintos sectores sociales ni a las posiciones que coexistían dentro del gabinete. Además, una cosa era la orientación general del Plan, y otra el proceso práctico de su implementación. Construir un enfoque de gobierno coherente y políticamente plausible exigía una complementación de estas dos dimensiones, a través de un diálogo intenso.

En síntesis, el pueblo, más que en el modelo económico, abrigaba esperanzas en el petróleo y en la dictadura militar, que ofrecía llevar los beneficios de la explotación petrolera a quienes poco o nada recibieron de las bonanzas tanto del cacao como del banano. Más que el mediano y largo plazos, dadas las necesidades insatisfechas desde tiempos remotos, al pueblo le interesaba ver resultados tangibles en el corto plazo.

Lo que viene después es un relato de los momentos de esta confrontación múltiple, definidos por los “vientos que soplaban” a nivel nacional e internacional.

El momento jacobino

Se produjo entre 1972 y 1976; comprendió la propia conspiración y la configuración del proyecto. Se sustentó en la *Filosofía y plan de acción* a partir del cual la Junapla elaboró el *Plan integral de transformación y desarrollo*. El grupo que diseñó intelectualmente el golpe tuvo mucha influencia en este primer momento. No obstante ser una minoría en el gabinete, logró preeminencia en el Ministerio de Recursos Naturales y en la oficina de planificación. Para este grupo “no había tiempo que perder”, tanto por las posibles reacciones de los adversarios sociales y políticos del proceso, como por la afluencia de los ingresos del petróleo; ello implicaba el ejercicio de la “dictadura”, sin rodeos ni vacilaciones. En el área de la planificación el nudo crítico fueron las reformas estructurales: desarrollo o crecimiento. El ala jacobina consideraba fundamental impulsarlas ¡ya!, sin dilación. También en este campo hubo una confrontación con los moderados, sobre

todo en el tema de la reforma agraria, en el que el ala jacobina sufrió un revés, y en el de la Decisión 24 del Pacto Andino.

La estrategia de los grupos dominantes, de apartar a los militares de los técnicos, consistió en oponerlos desde la propia enunciación del Plan. Con el argumento de que los técnicos no debían traspasar sus fronteras, pretendieron contraponer la filosofía y plan de acción (de la cúpula militar ya en funciones como dictadura) y el Plan Integral de Transformación y Desarrollo (de la Junapla), pues en este encontraban elementos más radicales que en el primero. Los técnicos respondieron a esa arremetida salvando su responsabilidad, en caso de que el propósito de los grupos dominantes hiciera mella en el gobierno, dentro del cual las otras dos alas del régimen actuaban en una línea diferente a la de los jacobinos, más concordante con la de las corrientes dominantes.

Es necesario destacar que la ejecución de medidas de política económica y social es responsabilidad del sistema social y político del país, y no de los mecanismos de planificación: Mientras no haya una firme decisión política para ejecutar ciertas medidas, los planes pueden fallar y fallan, por más que la elaboración de éstos se haya sujetado a sofisticados modelos de programación y se haya logrado conseguir en su formulación un alto grado de coherencia (Junapla 1972, 25).

De lo anterior se colige la conciencia de los técnicos respecto de la desigual correlación de fuerzas en el gabinete. Precisamente debido a esto, los planificadores otorgaban mucho peso a la autoridad política, de cuya firmeza, según ellos, dependía la ejecución de las políticas y programas. Asignaban, por tanto, una gran responsabilidad al jefe de Estado, de quien dependía que se ejecutaran las medidas formuladas en el Plan, pues su condición de jefe, se creía, le colocaba por encima de las distintas corrientes de opinión en el propio gobierno. Era como si desde el núcleo más radical de la Junapla se dijera: “general Rodríguez, de usted depende que se ejecuten las medidas que nosotros recomendamos”. No era la invocación a la “autoridad política” en abstracto, sino a quien tenía el comando de la gestión de gobierno. En las filas castrenses, sin embargo, hubo una tendencia que desde un inicio desconfió de la propuesta nacida de los comisionados

civiles que recibieron tal encargo del Gobierno. Percibían que entre los comisionados predominaba una orientación filo-marxista, con la que no estaban de acuerdo.

Otro problema en este terreno fue la emergencia de intereses propios de la institución militar en torno al uso de los ingresos petroleros.

En el momento jacobino, la planificación pesó más en unos temas que en otros; las reformas estructurales, dada su complejidad, quedaron relegadas, frente a otras urgencias, como las obras de infraestructura. Desde afuera, los grupos dominantes se jugaron la carta de crear fisuras entre Gobierno y técnicos, sobre todo los más radicales, lo que concordaba con el interés de que en la dictadura prevaleciera la autoridad militar.

El Gobierno, para los técnicos, adolecía de voluntad transformadora; Rodríguez Lara no era el dictador que se esperaba. Históricamente el reformismo avanzó con la “mano dura” de verdaderos dictadores; cuando Isidro Ayora gobernó como “dictador” hizo más que como presidente constitucional, en la Revolución Juliana.

La estrategia jacobina

El control del petróleo era el objetivo central del ala jacobina, por entender que con ello cambiaba totalmente el sentido de la intervención del Estado. De ser un Estado dependiente de la producción agrícola y del banano, pasaría a ser un Estado empoderado de su rol. Ello no habría podido lograrse sin la ruptura institucional, de ahí la necesidad de la dictadura. La elección de Rodríguez Lara como jefe de la sublevación no parecía la más adecuada, pues se requería de un liderazgo firme y, sobre todo, comprometido con la causa. El modelo peruano sirvió de inspiración. “Muchos de estos oficiales y de las academias en particular, que fueron los más metidos en cierta reflexión estratégica, táctica y, por lo tanto, política, tuvieron contacto con los militares peruanos”, explica Gonzalo Abad.² De ahí surgió la idea de un consejo civil-militar integrado por militares jóvenes, con una

² Extracto de la entrevista a Gonzalo Abad Ortiz, sociólogo, funcionario de la Junapla, Quito, enero de 2012.

participación muy amplia. De esta manera se buscaba que el poder no estuviera en manos de un general y tres altos oficiales, sino que fuera un poder institucional.

Según el mismo entrevistado, el debate sobre esa “institucionalidad” tomó meses e implicó negociaciones internas. Además de los contactos entre militares ecuatorianos y peruanos, hubo participación de los asesores políticos de Velasco Alvarado, entre ellos el sociólogo Carlos Delgado y el antropólogo Darcy Ribeiro. El tema que se trataba era la “governabilidad de la dictadura en un proceso de cambio revolucionario”. El peligro era que “del otro lado” viniera una acción que revirtiera la causa en otra dirección. Esta nueva institucionalidad no podía estar “colgada en el aire”; debía estar respaldada por la participación popular. El proyecto tenía como sustento político el nacionalismo, pues en una economía de enclave, según el mismo entrevistado, “o éramos nacionalistas o nos caían los gringos”. Se inscribía, por tanto, en “una pequeña ola antiimperialista” en medio de la Guerra Fría. El objetivo estratégico era “tener soberanía y capacidad de decisión nacional”, continúa Abad.

Este planteamiento encontró soporte técnico en la “tradición planificadora cepalina” que germinó en la formulación de un modelo de sustitución de importaciones, cuya aplicación no tenía viabilidad con el mercado abierto. Aunque los técnicos no estaban “en la onda” de la revolución ni del nacionalismo, sí se daban cuenta de que la implantación de dicho modelo requería una capacidad de decisión nacional. Ese nacionalismo también actuó como un amortiguador del conflicto limítrofe con el Perú. Así se desbarató cualquier intención imperialista de manipular el conflicto en contra de la revolución. En palabras de un entrevistado, “una guerra Ecuador-Perú, en ese momento, echaba abajo el proyecto en ambos lados”.

El Plan, entonces, fue la concreción del proyecto revolucionario, su sustento técnico, porque definió las metas, los objetivos, lo posible y lo imposible. No obstante, adoleció de exactitud porque nadie en Ecuador tenía experiencia en economía petrolera; las variaciones del precio del petróleo en el mercado mundial no fueron previstas, y ello afectó los cálculos del Plan.

La nacionalización del petróleo constituyó la decisión política básica, pues implicaba entrar en el juego petrolero internacional. Así, el ingreso a la OPEP se volvió imperativo. Estas decisiones urgentes se tomaron en el primer mes, pues ya estaban en el Plan. “No hubo ahí democracia, sino dictadura”, expresa Abad. El general Rodríguez Lara las asumió tras recibir una explicación técnica del modelo planteado en el Plan; no obstante no ser un especialista en materia económica, confió en el dominio de los técnicos en el tema. Lo expresado evidencia que los partidos que habían sido desalojados del escenario político lo fueron, entre otras cosas, por su incompreensión de la hora que estaba viviendo Ecuador: el cambio de un modelo productivo por otro. Esto explica, además, su incapacidad de reacción ante el golpe: “los agarramos durmiendo”, por eso fue incruento sostiene el entrevistado, Gonzalo Abad.

En cuanto a los partidos de izquierda, las tesis de la nacionalización del petróleo, de la reforma agraria y de un modelo económico dirigido por el Estado les quitaron sus argumentos, sus banderas de lucha, y algunos vieron la oportunidad de alterar a su favor la correlación de fuerzas. Consiguientemente, toleraron el golpe, al que se vio como distinto al de 1963; no era un golpe fascista, se alineaba con las tesis que Abad denomina “tercermundistas” y, en esa medida, había que darle una oportunidad. Sin embargo, ya en el poder, era necesario no caer en extremismos. Los borradores del Plan, elaborados por la Junta, fueron revisados por delegados de la CEPAL, bajo la dirección de Adolfo Gurrieri, para que no incurriera en “excesos” y se “afinara la ingeniería”.

La composición del gabinete fue otro tema de debate. Estaba en juego la decisión de llevar adelante el planteamiento revolucionario. Entonces, se transó en la conformación de un gobierno militar-civil (y no solo militar “a la peruana”). El grupo jacobino captó el Ministerio de Recursos Naturales con un marino que demostró una afinidad con las tesis nacionalistas. Sin que el grupo lo conociera, Jarrín Ampudia imprimió a su cartera una orientación clara, firme y definida en el tema petrolero.

El que la Marina se hiciera cargo del petróleo y del Ministerio de Gobierno respondió a un reparto de las carteras ministeriales entre las armas y los adherentes: el Ejército tomó las de educación y defensa; y las carteras

del área económica (finanzas y planificación) fueron asignadas a civiles de formación cepalina. Estas nominaciones fueron fruto de negociaciones militares y, como en una “ruleta rusa”, no se sabía con certeza la posición de los seleccionados. El que Jarrín Ampudia fuera el marino designado para Recursos Naturales fue cuestión de azar; si el nominado hubiese sido otro, la suerte de la política petrolera habría sido distinta.

El almirante que fue al Ministerio de Gobierno, por ejemplo, o no estaba al tanto del modelo de gobierno que se intentaba implantar, al estilo peruano, o no concordaba ideológicamente con aquel. Tampoco este oficial dio la debida importancia a la tarea de la movilización popular como soporte de dicho régimen. El grupo jacobino, se advierte, no tuvo el mismo eco en el Ministerio de Gobierno que en el de Recursos Naturales.

Ello repercutió en otras áreas críticas, como el agro. La propuesta de una profundización de la reforma agraria requería una movilización campesina. Esta no se dio, mientras que las Cámaras de Agricultura le declararon la guerra al Ministro Guillermo Maldonado Lince a quien lo declararon “persona no grata”, obligándole a renunciar. Pese a ello al propio Rodríguez Lara “le hicimos desfilar con el sombrero de montubio, a caballo, en medio de las haciendas de la Costa” explica Gonzalo Abad. Se trataba, pues, de crear un ambiente de movilización popular en apoyo a las reformas, en lo que se involucraron algunos dirigentes de izquierda.

Los jacobinos –de ahí su autodenominación– sabían que en una revolución verdadera “debían rodar cabezas” señala, metafóricamente hablando, Abad. Y en este caso serían las de los empresarios más ricos, los que mejor representaban a la “oligarquía”, defenestrada por el golpe militar. Figuras como Luis Noboa Naranjo o Juan X. Marcos debían ser detenidas o desterradas. Sergio Vásquez Pacheco, un marino designado jefe civil y militar de Guayaquil, fue el encargado de emprender su captura. Esta constituía un mensaje a los empresarios: no estamos en contra de todos, sino de algunos; pues la “revolución” no era “socialista”, sino “democrático-burguesa”. Lo cual delimitaba el campo de los enemigos, tanto más cuanto que el Gobierno intentaba impulsar el proceso de industrialización y requería, por tanto, del apoyo de los industriales, de esa “burguesía industrial”, que Conaghan y North sostenían que no existía. Si era así, el objetivo de la revolución era

crearla y atraerla al lado del Gobierno y del cambio del modelo productivo en marcha.

La represión, entonces, fue administrada con prudencia. Se seleccionó a pocos grandes empresarios y a contados políticos, como Assad Bucaram. Aquello fue suficiente para que se calmaran y el golpe se consolidara. Esto contrastó con la actitud del Gobierno frente a la movilización de sectores sociales impulsados por la izquierda. Se reprimía a los “gamonales”, no al pueblo. La imagen que se quería proyectar era la de un gobierno “revolucionario y popular”.

La posición jacobina frente a los Estados Unidos se sustentó en el movimiento de los no alineados; a Rodríguez Lara se le construyó como un líder tercermundista: viajó a Argelia a la primera reunión de la OPEP y se presentó ante los Estados Unidos como un mandatario soberano; ni aliado de los rusos ni del comunismo internacional, sino parte de esa corriente encabezada por Argelia, Indonesia y Yugoslavia. En síntesis, la estrategia jacobina se afincó en principios revolucionarios: el control del gobierno a través de una institucionalidad forjada paralelamente a la existente en las Fuerzas Armadas, una suerte de “revolución dentro de la revolución”; una dictadura que se asentara en la “capacidad de decisión nacional” con tintes antimperialistas y antioligárquicos, un nacionalismo radical, una firme determinación a favor de las reformas estructurales con movilización popular, una supervisión política e ideológica de la planificación, la construcción de una nueva hegemonía basada en la técnica y en el poder del Estado.

Esta plataforma revolucionaria chocó con la dominación en el gabinete de las tendencias más moderadas. El Gobierno militar estuvo lejos de parecerse al de Velasco Alvarado. El petróleo también fue desactivando el impulso revolucionario inicial en las filas militares y de la tecnocracia. Según mi entrevistado, esto marcó el inicio del momento “termidor”, o sea, del reparto del poder y el abandono de la revolución.

El modelo jacobino era cada vez menos viable, pecó por voluntarismo ideológico y por una limitada apreciación objetiva de la realidad. De ahí su impaciencia por acortar caminos y tiempos. Esto chocaba con la inexperiencia en el manejo de nuevas actividades, como la del petróleo, la industria y el campo social. La política petrolera se convirtió en una ban-

dera de lucha más que en un campo económico que diera sostenibilidad a un proceso de cambio que no podía ocurrir de la noche a la mañana. El objetivo central era afianzar el poder directivo del Estado en la economía para liberarla de su subordinación a los intereses de los grupos dominantes privados. El momento jacobino estuvo amenazado por el avance del momento “termidor”, como consecuencia del impacto de la fiebre petrolera que condujo a la falsa creencia de que gracias a este recurso habíamos dejado de ser pobres y subdesarrollados, para convertirnos en un país moderno y rico.

La estrategia empresarial

En el entorno de Rodríguez Lara hubo altos oficiales que representaron una contracorriente a la tendencia jacobina. Desde el momento en que se elaboró la primera versión del Plan, estos mandos expresaron sus temores respecto de los planteamientos del “grupo privado guayaquileño” autor de dicha versión. Sus observaciones fueron tratadas en reuniones con los militares tanto del Ejército como de la Marina, la Aviación casi no participaba. En estos encuentros examinaron las implicaciones políticas de ciertos proyectos; el Gobierno se pronunció a favor del Plan y designó a prestantes miembros del grupo de Guayaquil como funcionarios de la Junta: Oscar Loo y Pedro Aguayo.

El sector privado de la economía se sintió enormemente intranquilo con los lineamientos del Plan aprobado por el Gobierno; pero luego, cuando advirtieron que la política de nacionalizaciones no estaba dirigida a las empresas privadas en general, sino solo al petróleo, cambiaron de opinión. Comenta César Robalino³ que si el Estado “intervenía con el petróleo para empujar todo el crecimiento de la economía, si se usaban los ingresos del petróleo para financiar obras que permitieran el progreso de la economía de la gente, creando nuevas fuentes de empleo”, se dinamizaría la economía, y con esto el sector empresarial privado sí estaba de acuerdo.

³ Extractos de la entrevista a César Robalino, economista, funcionario público, Quito, marzo de 2012.

Se presentó, pues, una oportunidad para un nuevo sector empresarial. El petróleo, añade Robalino,

vino a cambiar muchísimas cosas; la correlación de fuerzas cambió; el poder económico y financiero que antes estaba en Guayaquil emergió también en Quito; en Cuenca se formaron algunas empresas exitosas, la idea era desconcentrar la actividad industrial. En ese entonces se dio un empuje a la industria pesquera: Manta-Manabí, más que Guayaquil.

Este nuevo sector tampoco miró mal la intención del gobierno de modificar la estructura de tenencia de la tierra en la Sierra. Precisa Robalino, no “porque fuéramos comunistas” sino porque tal estructura “atentaba a la economía de mercado”.

Los empresarios lograron, al igual que los jacobinos, tener un interlocutor en el gabinete que devino en el primer ministro de Industrias, ministerio creado precisamente por Rodríguez Lara, por sugerencia de Francisco Rosales Ramos, quien fue designado ministro. Él logró convencer a Rodríguez Lara de que la colaboración de los empresarios era necesaria para crear un clima de confianza que alentara las inversiones que se esperaba que el sector industrial hiciera en el marco de la sustitución de importaciones. Las Cámaras de Industrias y de Comercio de Quito y Guayaquil respondieron favorablemente a este concepto y, gracias a él, el sector industrial creció a partir de 1973, a tasas de 12 % y 14 %, casi toda esa década. Pero no fue lo que ocurrió en el área de la agricultura, aclara Francisco Rosales⁴

ahí prevaleció la estrategia de la confrontación, lo cual se tradujo en un estancamiento del sector que contrastó con el crecimiento de la demanda, con efectos inflacionarios y provocando escasez; tanto que el Gobierno se vio en la necesidad de importar arroz, azúcar y trigo.

En el gabinete, el ministro Rosales confrontó al ministro de Agricultura, Guillermo Maldonado, quien tenía una posición pro-jacobina. Según Rosales, la ley de reforma agraria debía hacerse “en acción conjunta con

⁴ Extracto de la entrevista a Francisco Rosales, abogado, funcionario público, Quito, junio 2013.

los agricultores, no contra los agricultores”. La presión demográfica como causal de expropiación de la tierra era, para los empresarios, un tema que se prestaba a la interpretación subjetiva del funcionario, lo cual desalentaba la inversión privada en el sector, precisa Rosales. El exministro Maldonado Lince sostuvo, en cambio que “cuando uno trata de poner la propiedad sobre la tierra en función social, cuando se trata de cambiar las estructuras internas de la dominación, la oposición es muchísimo más fuerte y a esa le ponen ‘ismos’ de otra naturaleza” (entrevista a Guillermo Maldonado Lince, Revista *Nueva 10*, en Silva 1976, 89).

Los empresarios adoptaron una posición conjunta respecto de la sustitución de importaciones; este no podía ser un concepto absoluto y se opusieron a la Decisión 24 del Pacto Andino con el argumento de que se trataba de un mecanismo de una “teoricidad impresionante”. Su razonamiento era, como lo describe Rosales: “¿qué inversionista extranjero va a querer invertir en Ecuador, si al cabo de quince años debe ceder el 51 % de sus acciones a un empresario del área andina?”. Según este entrevistado, el país requería de inversión extranjera. Con esa tesis, aun la política petrolera proyectaba, para los empresarios, una imagen negativa del país en el exterior. Más que la confrontación con las empresas transnacionales del petróleo, lo que correspondía era la negociación; de ahí que en el Gabinete hubiera discusiones acres entre los ministros que seguían esta línea de pensamiento y Jarrín Ampudia. El Gabinete devino en el espacio de discusión de las leyes del gobierno, en ausencia del Congreso. Se trataba de debates intensos que reflejaban posiciones antagónicas.

La estrategia empresarial promovió el crecimiento de la clase media; no todos los industriales pertenecían a los estratos tradicionales del empresariado; la composición social de este sector se amplió. Esta “burguesía”, por cierto, no era revolucionaria, y consideraba que el gobierno de Rodríguez Lara no debía prolongarse en el poder, sino que debía, más bien, transferirlo al pueblo, mediante el retorno a la democracia. Se trataba, obviamente, de una posición contraria a la jacobina, en muchos aspectos.

En resumen, los empresarios, supuestamente desalojados del poder, ejercieron influencia en el gobierno militar; su peso se hizo sentir en el área industrial. La industrialización no tuvo las características de un proceso

real de sustitución de importaciones ni de prevalencia del capital nacional; hubo espacio para la inversión extranjera y hasta quedó sin efecto la Decisión 24 del Pacto Andino. La reforma agraria quedó relegada, y la movilización campesina no se produjo en la dimensión prevista. Lo que sí ocurrió fue el crecimiento de los sectores medios, que constituyeron el mercado de esta nueva oferta de productos industriales.

La estrategia empresarial tuvo como apoyo a un sector de las Fuerzas Armadas que miraba con sospecha la propuesta tecnocrática de la Junta; también contó con los sectores empresariales privados que recelaban de la tendencia nacionalista y reformista derivada de tal planteamiento. Su maniobra consistió en “infiltrarse” en el gabinete para ser un contrapeso a la tendencia más radical y sacar provecho del dinamismo de la economía producido por el petróleo. Esta estrategia contó con el carácter conciliador del general Rodríguez Lara, quien volvió a mostrar su inclinación al equilibrio en este terreno.

La estrategia tecnocrática gubernamental

El eje de esta estrategia fue el llamado *know how* (saber hacer) que, según los ministros que lo sustentaron, era deficitario en Ecuador, sobre todo en el área productiva. El punto más débil, según Jaime Moncayo, era el comercio exterior, en el que “nos venían a comprar y nos ofrecían lo que les daba la gana, y no teníamos transporte para mandar los productos, ni carreteras para sacar los productos a los puertos”.⁵

Además, las clases productivas no estaban a la altura de las exigencias de un proceso de modernización. Los empresarios no eran propiamente tales, o sea emprendedores, sino que más bien tenían una mentalidad que Moncayo llama “rentista” y estaban a expensas de la riqueza de la naturaleza, o del trabajo servil, pero no de su propio esfuerzo. Los trabajadores, por su parte, no estaban calificados, motivados ni bien remunerados. El empresariado ecuatoriano estaba en un nivel incipiente, con prácticas tradicio-

⁵ Extracto de la entrevista a Jaime Moncayo, economista, funcionario público, Quito, junio de 2012.

nales, tanto en la Sierra como en la Costa. Ello se evidenció en la llamada “guerra de los aranceles”: la gente de la Costa quería que estos bajaran; y la de la Sierra, que subieran. Empresarios como Luis Noboa Naranjo pedían “rebaja de impuestos” y no había datos precisos sobre cómo funcionaba el negocio bananero latinoamericano. Una vez conseguida tal información fue posible poner “en vereda a Noboa”; y no solo eso, sino que se lo pudo convencer de tecnificar el transporte de la fruta al exterior, con la importación de cartones en zona franca que le permitieron crear una empresa de producción de cartón en el país. Noboa, continúa Moncayo,

se entusiasmó con la idea de comprarse una bodega en el puerto de Nueva York, y, en sociedad con comerciantes holandeses, compró unos barcos, en momentos en que estaba cambiando la variedad Gross Michel a Cavendish y la United Fruit había desarrollado una nueva tecnología de conservación del banano. Con estas nuevas tecnologías, la United Fruit, y después Noboa, empezaron a exportar banano a Japón y, desde luego, aumentó la exportación a los Estados Unidos y comenzó la exportación a Europa.

Esta experiencia ilustra la necesidad que tenía el Gobierno militar de orientar su gestión de manera más técnica, también en la negociación con las transnacionales. Según el entrevistado, la Decisión 24 del Pacto Andino, no obstante su relevancia, denotó “ignorancia de cómo funcionan los mercados internacionales”, al igual que en el caso del banano. El manejo de estos temas no debía basarse solamente en motivaciones ideológicas, sino en un conocimiento cabal de las prácticas inherentes a este negocio. “El *know how* de toda la transacción internacional la tienen las transnacionales”, por eso, antes que pelearse con ellas hubo que acercarse para asimilar ese saber, y “fortalecer nuestra capacidad de decisión”. Tal posición tuvo un sustento más técnico que político: las negociaciones no se podían hacer a ciegas; era necesario “tomarse el tiempo” para analizar los pasos a dar, lo cual implicaba no incurrir en “apresuramientos”. Tanto sobre el negocio petrolero como sobre la programación industrial, se carecía de información básica, lo cual afectaba a la negociación con la Texaco y la Gulf, y la implantación de la industria automotriz.

Esa posición más pragmática y menos teórica también concernía a la planificación. No era suficiente establecer metas cuantitativas si no se conocía cómo iba a ser el país diez años después. ¿Cómo iba a distribuirse la población? ¿Cuál era la proyección de las necesidades alimenticias, de infraestructura, de salud y de educación? Moncayo reflexiona: “el ejercicio de la planificación en números sirve poco si se ignoran estos problemas, que no son exclusivamente económicos, sino que se extienden al ámbito social y político”.

La inexistencia de una instancia adecuada que hiciera un seguimiento del proceso político, regional, mundial y local, dejaba a la planificación desprovista de herramientas adecuadas para interactuar con la esfera política. Así se expresa Moncayo.

Se puede tener buenos avances en lo económico, incluso en la negociación internacional, pero sin un avance paralelo, igual o superior, y con visión de mediano y largo plazos, en el orden político, el país no estaría en capacidad de consolidar tales avances; el desarrollo, por tanto, comprende tanto la economía como la política.

Las autoridades del área económica del gobierno sentían que la planificación presentaba deficiencias que limitaban y reducían su eficacia técnica. Consideraban una equivocación, por ejemplo, la sobrecarga de trabajo y responsabilidades que se le echaron encima a la Junapla, bajo una orientación centralizadora. La relación de la Junta con los ministros adquiría cierta rigidez cuando se les exigía ajustarse al Plan; era útil en términos indicativos, sobre todo en lo sectorial: vialidad, salud y educación.

En esas condiciones, la Junta de Planificación no pudo convertirse en un actor ideológico. Manifiesta Moncayo: “las grandes iniciativas no salieron de ahí”. Daba la impresión de que los directivos de la institución estaban más preocupados porque “su plan” fuera estropeado por las decisiones y medidas del Gobierno, antes que por la capacidad para actuar adecuada y oportunamente en la realidad, sujeta a variaciones y a una dinámica, a veces fuera de control. Estas diferencias incidieron en las relaciones de las autoridades económicas con algunos ministros, así como con la planifica-

ción. La estrategia no fue igual a la que se trazó desde el ámbito de la planificación; de ello se infiere que no se tuvo pleno control de lo que acontecía en el área económica considerada globalmente.

En el plano político, la estrategia se diferenció también del ángulo jacobino, pues adhirió más a la negociación que a la confrontación, no era partidaria de una prolongación del mando, sino de una entrega por parte de los militares, y del retorno, sin transición, al régimen de derecho.

El modelo que estaba fraguándose en el país era, en la perspectiva de Moncayo, de “modernización de la economía, de entrelazamiento geográfico y de mayor vigencia del Estado, no como propietario, ni como empresario, salvo en el tema petrolero y el tema eléctrico, porque no había empresas privadas que puedan dedicarse a eso”. El Estado, consecuentemente, debía desempeñar un rol conductor, orientador, e inductor, pero sin caer ni en la centralización ni en el verticalismo. No se consideraba viable una reforma agraria radical, dados los fracasos de una gama de modelos que se ensayaron en algunos países de América Latina; había que forjar un modelo propio acorde con las condiciones específicas del Ecuador. No se trataba, por tanto, ni de una revolución socialista ni de una revolución democrático-burguesa, pero sí de un modelo de avance hacia el capitalismo.

De esto se deduce, en suma, que tampoco en el frente económico gubernamental había una hegemonía de las tesis del Plan de Desarrollo. Las autoridades y ministros de este frente estaban más interesados en mostrar resultados a corto plazo que en cambios estructurales de dudoso éxito y de mayor maduración. En este frente prevalecía la convicción de que el país no estaba preparado para dar el gran salto que proponía el Plan. No solo el Estado no estaba listo para ello, sino que tampoco lo estaban las propias clases productivas. Era necesario aprender de las transnacionales y de la lógica del sistema para que la economía se modernizara. Se apostaba más a la evolución antes que a la transformación de las estructuras, lo que suponía no acelerar, sino madurar los procesos.

La estrategia tecnocrática de la planificación

Sin duda esta estrategia perseguía la ejecución del Plan, y esto suponía crear mecanismos de penetración en el área administrativa del Gobierno central y de los gobiernos seccionales. Con el Plan se buscaba la racionalización del uso y asignación de los recursos, en circunstancias en que estos iban a crecer con el petróleo. Según el Gobierno militar esto era crucial para legitimar su acceso al poder.

Una cosa, sin embargo, era racionalizar el uso de los recursos administrados por el Estado, y otra, bastante distinta, la imagen objetivo del Plan. ¿En qué medida esta imagen era compartida por los actores involucrados? La Junapla partía de la premisa de que le asistía la verdad; contaba, para ello, con un capital institucional acumulado. “El Ecuador estaba muy bien dotado institucionalmente para la toma de decisiones económicas”, indicó Pedro Aguayo.⁶ En efecto, el país ya contaba con estadísticas, si no amplias, por lo menos las necesarias para la toma de decisiones. Esta información y la capacidad de lectura –“legibilidad”, según Scott (1998)⁷– que poseía le daban autoridad para constituirse en “redistribuidor teleológico” (Eyal 2005, 185);⁸ de ahí la imagen objetivo. Tal imagen condensa los grandes cambios estructurales tendientes a lograr una mejor distribución del ingreso y un mayor equilibrio regional. Los militares se encaramaron en el poder precisamente porque reivindicaron ese atributo teleológico, o sea, “el de predecir y planificar”, propiedad de la que, alegaban, los políticos carecían, al menos los que entonces gobernaban o aspiraban a gobernar.

6 Extracto de la entrevista a Pedro Aguayo Cubillo, economista, funcionario de la Junapla, Guayaquil, mayo de 2013.

7 “Comienzo a ver la legibilidad como un problema central en el arte de gobernar. El estado premoderno era, en muchos aspectos cruciales, parcialmente ciego; sabía muy poco acerca de sus súbditos, su riqueza, sus propiedades y campos, su localización, su verdadera identidad. Carecía de algo semejante a un ‘mapa’ de su territorio y de su gente. Carecía en gran medida, de un aparato de medición, de una métrica, que le permitiera ‘traducir’ lo que sabía en estándar común para una visión sinóptica. Como resultado, sus intervenciones fueron a menudo crudas y autodefensivas” (Scott, 1998). (La traducción es mía). En cuanto a Eyal, con “redistribuidor teleológico” se refiere “al conjunto de respuestas alternativas al ocaso del papel social prototípico representado por los intelectuales en la sociedad soviética” (Eyal 2005, 185).

8 El autor se refiere a la “estrategia discursiva” que “pretendía salvar la reivindicación teleológica” en el campo político poscomunista en Checoslovaquia, en 1993.

En esa medida, los planificadores requerían del apoyo político, en este caso, del Gobierno militar, y más específicamente de quien ejercía su jefatura, el general Rodríguez Lara, lo cual quiere decir que, además del poder que les daba su capital técnico, sabían que para que el Plan fuera imperativo tenían que contar con el respaldo del poder político. Rodríguez Lara, si bien se había comprometido con el Plan, no podía dejar de responder a otras demandas, como las de los empresarios, las tendencias en el interior de su Gabinete, las fluctuaciones de la economía, los giros de la correlación de fuerzas, las expectativas ciudadanas, o los juegos de poder dentro de las propias Fuerzas Armadas.

Ni los políticos defenestrados, ni los grupos económicos –cuyo poder fue recortado por la dictadura– ni la Texaco y la Gulf, así como tampoco los Estados Unidos se quedaron quietos frente al alineamiento del Gobierno militar con los países del Medio Oriente a través de la OPEP.

El apoyo de Rodríguez Lara al Plan, por tanto, estaba sujeto a variables que no formaban parte de su concepción, eminentemente técnica. Así, le dio a la Junapla representación en la Junta Monetaria, donde tenía que interactuar con el Banco Central y con el Ministerio de Finanzas. Pero la cabeza del frente económico era el ministro de Finanzas y no el presidente de la Junta de Planificación, lo cual suponía que su posición era apenas una más en la Junta Monetaria, por lo que sus criterios no siempre predominaron, como lo detalla Pedro Aguayo.

Nosotros teníamos fija la imagen objetivo del país a largo plazo, a dónde queríamos llegar; eso lo teníamos a nivel de metas quinquenales, las que, a su vez, había que reducir a programaciones anuales, y estas, a programas y proyectos específicos.

Se trataba, pues, de una lógica racionalista desde la cual se pretendía regular la realidad. En esto precisamente consiste el carácter normativo del Plan. Pero, como el propio entrevistado acotó, este debió ser ajustado a la realidad, y no a la inversa. Esto aconteció, por ejemplo, cuando un sector de agricultores informó a los planificadores que había escasez de algodón y de arroz. Esto, dice el entrevistado, echó por tierra la tesis económica de la

inflexibilidad de la oferta y, gracias a ese aviso de los agricultores, la Junta Monetaria acordó otorgarles una línea de crédito e impulsar el sistema cooperativo. “Al año siguiente, el Ecuador ya tenía excedente de producción de algodón y arroz” continúa Aguayo.

La asignación de recursos debía ser negociada con los distintos sectores por lo que el Plan fue útil en términos sectoriales. En el FONADE, constituido para dar un uso productivo al excedente del precio estimado del petróleo, era el Directorio –formado por el presidente de la Junta de Planificación, el ministro de Finanzas y el ministro del proyecto que se iba a tratar–, el encargado de definir las prioridades de este sector en función de los parámetros que el plan había fijado previamente. La interacción con los ministerios y los municipios tampoco podía darse en términos de imposición. La Junapla aportaba con el *know how* de la planificación, pero las prioridades, los proyectos y programas debían ser acordados con los personeros de dichas instituciones. Al respecto, el entrevistado afirma: “Yo no creía en la planificación compulsiva, sino en la indicativa”.

Pero en la Junta hubo distintas ideologías y enfoques sobre la planificación. Ello implicó que en la institución se librarán juegos de poder entre una tendencia jacobina –más comprometida con la dimensión política del Plan–, y una más cepalina o más centrada en la economía. Estos matices se deslizaban en el monitoreo del cumplimiento del Plan. Los conceptos de planificación que entonces se manejaban revelan esas tensiones. Según Pedro Aguayo,⁹ “la planificación es una evolución”, no puede, por tanto, ser una camisa de fuerza. Para Oswaldo Dávila, la planificación significa una especie de capacidad y poder de decisión en niveles mucho más restringidos, “en la dictadura funciona, porque finalmente existe un poder en la punta, en el ápice de la pirámide que dice: bueno, esto se hace, yo hago la ley”. La tendencia jacobina apostaba, entonces, más por la dictadura que por la negociación. Sin embargo, en su opinión, “el gobierno militar de ese momento no era un régimen de ordenamiento sino de reflexión para buscar las mejores cosas racionalmente”.¹⁰

⁹ Entrevista a Pedro Aguayo Cubillo, economista, funcionario de la Junapla, Guayaquil, mayo de 2013.

¹⁰ Entrevista a Oswaldo Dávila, economista, funcionario de la Junapla, Quito, enero 31 de 2014.

Si ello fue así, Rodríguez Lara no podía jugarse cien por ciento por el Plan. Pedía a la Junapla que analizara los programas, las propuestas, los problemas para ser discutidos y no tomaba posiciones de antemano. Rodríguez Lara pidió a la Junta que conversara con el sector privado para encontrar “una combinación para viabilizar grandes proyectos nacionales” con la participación del sector público y del privado. En tales reuniones el ángulo técnico era una buena base para aproximar perspectivas.

La confrontación entre los intereses regionales de los empresarios de la Sierra y los de la Costa fue el marco en el que la acción de la Junapla contribuyó a tender puentes, a través de los grandes proyectos nacionales de electrificación, vialidad, producción y diversificación de exportaciones. Sin embargo, indica Aguayo “primero por el petróleo y luego por la industrialización en Quito, por el crecimiento del Estado y de las rentas internas, el poder dejó de estar concentrado en Guayaquil”. Tal vez por ello la planificación no gozó de mucha simpatía entre las élites guayaquileñas, aunque ingresaron nuevos sectores económicos de la Costa; tal fue el caso del sector financiero privado, continúa Aguayo.

Antiguamente en nuestro país había una oposición de intereses entre los empresarios de la Sierra y los empresarios de la Costa. ¿Por qué?, porque los primeros producían para el mercado interno, y los segundos para la exportación, y por lo tanto el tipo de cambio era lo que les separaba; unos querían devaluación, y los otros, no; pero la Sierra comenzó a exportar, y la Costa, a producir para el mercado interno, entonces la tecnología es la que tendió el puente entre unos y otros.

Por su enfoque nacional el plan se autodenominaba “Plan Integral de Transformación y Desarrollo”, pues contenía una perspectiva nacional. Desde el lado empresarial, en cambio, se estimaba que el nombre del gobierno –nacionalista y revolucionario–, “era terrible”, como lo califica Francisco Rosales.¹¹

En su interacción con las instituciones del sector público, la Junta no solo enseñó sino que aprendió a ajustar los planes a la realidad, a nego-

¹¹ Extracto de la entrevista a Francisco Rosales, abogado, funcionario público, Quito, junio 2013.

ciar con las instituciones involucradas para sacar adelante los programas y políticas. Debió también encontrar un equilibrio entre lo ideológico y lo técnico. Poner la planificación en la realidad a través de la ejecución del Plan les mostró a los planificadores los límites de la racionalidad técnica.

El juego de estrategias de las Fuerzas Armadas

Desde la óptica teórica del libro, parto de la premisa de que los militares se constituyeron como un actor más en el juego de fuerzas que se libró en los campos de poder y en el político. No suscribo, por tanto, la hipótesis de que las Fuerzas Armadas ecuatorianas pretendieron impulsar un “proceso de racionalización” en el sentido weberiano (Bustamante 1988). Weber se situó en el plano de la abstracción teórica cuando elaboró su tipología de la legitimidad, pero aclaró que se trataba de tipos ideales. No se puede trasladar tal caracterización, que ignora las condiciones particulares de la realidad, al campo empírico, so pena de caer en generalizaciones que omitan aspectos específicos de dicha realidad. Sostener, entonces, que los oficiales ecuatorianos conformaron una especie de “élite tecnoburocrática” me parece una afirmación carente de sustento empírico. No veo que se pueda homogenizar a los tecnócratas militares con los tecnócratas civiles desde el supuesto de su percepción como representantes del interés general y de su apelación a la ciencia. El “ethos” de unos y de otros tiene matices que hay que diferenciar. Fitch (1977, 7) señala que los militares pretendieron que el “interés general” coincidiera con su “interés institucional”. Ello no ocurrió con la tecnocracia civil, que no constituyó una asociación corporativa. En este caso, la apelación a la ciencia sí fue el único recurso de poder en el que se respaldó aquella. La investigación que sustenta esta obra revela, más bien, la existencia de una gama de tendencias y fuerzas dentro de este subcampo, entre las cuales hubo acuerdos pero también discrepancias, fruto de los cuales se impusieron unos u otros cursos de acción. Estos, en todo caso, no estuvieron predeterminados.

La conducta de los militares, coincidiendo con el enfoque metodológico de Fitch, responde a una variedad de factores; no a uno u otro que se

privilegian en teorizaciones globales que, si bien aportan elementos útiles a la comprensión de los golpes militares, dejan de lado otras explicaciones, igualmente parciales. De ahí que Fitch (1977, 12) plantee la necesidad de elaborar un “modelo teórico coherente del golpe de Estado como un proceso político”. El origen social, la formación profesional, la impronta institucional, los movimientos de la opinión ciudadana en torno a la función de las Fuerzas Armadas en momentos críticos, y los “vientos que soplan a nivel internacional” son todos aspectos coadyuvantes que explican “la apreciación de los militares de eventos exteriores y su cálculo sobre la apropiada respuesta a ellos”, así como las decisiones que finalmente toman en uno u otro sentido.

Las intervenciones de los militares en la política no pueden ser abordadas desde la reflexión conceptual solamente; responden a una gama de motivaciones que no cabe encasillar *ex ante* en un patrón racional de comportamiento. La observación de Gonzalo Abad, involucrado en el proceso que desembocó en el golpe militar de 1972, es ilustrativa de este aspecto: los militares, en esta ocasión, a diferencia de lo ocurrido en la Revolución Juliana, por ejemplo, “se apropian realmente del Estado, son ellos los que van a los puestos y gestionan la administración; así tomaron conciencia de que al cabo de cierto momento ya tenían capacidad de gestión, de decisión y, además, el poder para hacer cosas”.¹²

En esta perspectiva trataré de enfocar el comportamiento de los militares y sus motivaciones, a partir de las estrategias que sus facciones adoptaron en el ejercicio de los gobiernos de las Fuerzas Armadas entre 1972 y 1979: la tensión entre el profesionalismo y la intervención en la política.

El plan de mínima

El conflicto entre el interés general y el interés institucional se hizo patente en la negociación acerca del uso del excedente del precio estimado del petróleo. Los militares aspiraban a que se lo aplicara al “plan de mínima”, para el equipamiento militar en previsión de un conflicto armado con el

¹² Extracto de la entrevista a Gonzalo Abad Ortiz, sociólogo, funcionario de la Junapla, Quito, enero de 2012.

Perú. Tras consultar con los ministros del Frente Económico, Rodríguez Lara acogió su planteamiento de destinar tal sobrante al programa de electrificación nacional. Este punto de vista se transmitió a los mandos militares en el Ministerio de Defensa con base en el siguiente argumento: dado que el “plan de mínima” había sido pensado en previsión de un posible conflicto armado con el Perú, y dado que el Gobierno militar optaba por el desarrollo y no por la guerra, era necesario mejorar las relaciones con el país vecino “para eliminar los riesgos de enfrentamiento”, que a ninguna de las dos naciones convenía.

La tesis de Rodríguez Lara confrontaba dos posiciones: una institucional basada en las experiencias pasadas, sobre todo en la de 1941; y otra encuadrada en la perspectiva del Plan de Desarrollo. Rodríguez Lara se jugó por la segunda, pese al costo político que pudiera conllevar —y que de hecho hubo— en la estructura de poder del mando militar.

La estrategia de la defensa nacional

La adhesión de las Fuerzas Armadas al modelo de sustitución de importaciones respondió a principios propios. Las doctrinas de seguridad y desarrollo se entendían como complementarias, bajo la premisa básica de que sin el segundo no hay la primera. Esto significaba que el verdadero poder estaba en ser un país desarrollado y, por ende, seguro; dado que esa era la propuesta del plan de sustitución de importaciones, había concordancia con la perspectiva estratégica. Se entendía que la seguridad debía simplemente propiciar y apoyar que el país se desarrolle: esta era nuestra doctrina, comenta Paco Moncayo.¹³

La mayor parte de los militares, en particular el Ejército, estaba interesada en que el país se desarrollara. Asumían que sus integrantes son los que sufren la realidad de los pueblos más alejados, que carecían de luz eléctrica y vías de comunicación. Según tal percepción, se infiere que la inversión en infraestructura también tenía ingredientes de “seguridad na-

¹³ Extracto de la entrevista a Paco Moncayo, doctor en ciencias internacionales, general en servicio pasivo de las FEAA, Quito, septiembre de 2013.

cional”, como señaló Paco Moncayo. Era necesario definir las necesidades de equipamiento militar de cada fuerza y, a la vez, orientar el gasto público hacia el desarrollo, por lo que se privilegió la inversión en infraestructura. Junto al Plan de Desarrollo estuvo el Plan de Desarrollo de las Fuerzas, basado en la hipótesis de guerra con el Perú.

En el entorno de los años 1960 y 1970 se contraponían dos tendencias en las Fuerzas Armadas ecuatorianas, analiza Paco Moncayo: una progresista, alineada con los peruanos, venezolanos y panameños, para quienes el problema era el subdesarrollo, el hambre, la injusticia y el atraso; y otra que provenía del modelo brasileño, que asociaba seguridad con represión. Con esta referencia se desprendió un método que fue empleado en las academias de guerra del Ecuador, donde se intentó crear una teoría y una doctrina ecuatorianas, sobre la base de la metodología brasileña. Esta mirada propia trató de conciliar la teoría de la seguridad con la del desarrollo.

El PITD y sus resultados

Hasta aquí he identificado a los principales actores involucrados en el proceso de la llamada “revolución nacionalista” de las Fuerzas Armadas. Se ha visto cómo tanto las fuerzas del Gobierno como las del entorno social se alinearon alrededor del Plan de Desarrollo. He querido mostrar que un plan no puede sustraerse a la realidad ni a sus contradicciones, que la economía se halla inmersa en lo social y lo político, y que la técnica, por tanto, no es independiente de la política. Sin embargo, dada la concepción de la planificación entonces imperante, la Junapla formuló este nuevo Plan, a partir de los estudios de la realidad efectuados con rigurosidad técnica pero con especial énfasis en el campo económico. Ello explica sus limitaciones.

En esta sección del capítulo me propongo examinar el Plan de Desarrollo desde su propia lógica; porque si bien apenas es un insumo del juego político y social que tuvo lugar en un período determinado, su valor consiste en contribuir al conocimiento más objetivo de: la realidad, las tendencias de su evolución, las tareas que el país debe afrontar, como Estado y sociedad, los recursos con los que se cuenta para emprender la realización

de tales obligaciones, la concreción de metas y objetivos, la identificación de prioridades, y la visualización de un interés superior a los individuales, sectoriales o parciales.

Por cierto, un plan como el que se adoptó, formalmente, por un Gobierno militar dotado de todos los poderes, en circunstancias de una bonanza económica de proporciones insospechadas, no era cualquier plan. La técnica por fin encontraba la ocasión esperada por tanto tiempo para entrar en la agenda política de un gobierno que, al menos en teoría, se declaraba nacionalista y revolucionario.

La Junapla valoró el hecho de que en la elaboración del Plan, esta vez, se hubiera partido de una definición política clara, como la contenida en la *Filosofía y plan de acción del Gobierno revolucionario y nacionalista del Ecuador* de las Fuerzas Armadas. Además, el Plan respondía a las “nuevas magnitudes de la economía”, introducidas por el petróleo. Ambas circunstancias le permitieron a la Junta mirar el futuro en forma más audaz. En el campo de la energía, era posible pensar en la realización de grandes proyectos hidroeléctricos. En el terreno social, se planteaba como meta el aumento de la ocupación y se precisaban mejor las reformas estructurales.

La Junta advirtió al país y al Gobierno que de no actuar en esas áreas a través de los programas y políticas señalados en el Plan, los efectos serían deplorables: incremento de la marginalidad, intensificación de los desequilibrios regionales, deterioro de la producción agraria, aumento de las diferencias sociales entre los diversos estratos de la población, agudización de la inestabilidad política. “Todo lo anterior significa que el petróleo por sí solo no ayudará a solucionar los problemas estructurales, económicos y sociales del país” (Junapla 1979, 347). Dadas las experiencias anteriores del país en períodos de auge de las exportaciones, con el Plan se pretendía aprovechar la coyuntura para impulsar “un cambio trascendente de la economía y de la sociedad ecuatorianas”. Ello implicaba evitar caer en una nueva dependencia económica, esta vez del petróleo, para lo cual era indispensable “establecer mecanismos de fomento para las exportaciones”; de lo contrario, la vulnerabilidad de la economía continuaría.

Respecto de la ocupación, se planteaba “la exigencia de proveer de empleo a más de 400 mil personas”. En cuanto a la marginalidad, se fijaba la

meta de reducir el porcentaje del 52 % de la población económicamente activa de 1972, a una participación del orden del 36 % en 1977. Con estas dos medidas, las metas del Plan en materia ocupacional apuntaban a “incorporar a las actividades productivas a 550 mil personas en el quinquenio”.

No cabe duda de que el panorama que se avizoraba en el Plan contrastó con algunas constataciones que alcanzaron difusión en importantes rotativos. Se hablaba de la necesidad de que se hiciera una evaluación del PITD y que se informara de esto al pueblo ecuatoriano. Ello implicaba también una evaluación crítica de la gestión del Gobierno militar sobre si “ha podido cumplir con sus propósitos de cambio de estructuras, de incorporar a los marginados al progreso, si mejoró la distribución del ingreso, si aumentó la producción de alimentos” (Vega 1996, 23).

En efecto, la Junta Nacional de Planificación cumplió con su deber de presentar una evaluación de los resultados de la ejecución como un aporte al conocimiento de la realidad ecuatoriana. Y es que la evaluación es parte fundamental del proceso de planificación. “La carencia de evaluación sistemática es causa [...] del debilitamiento del proceso de planificación” (Junapla 1977, ii; carta de Alfonso Arcos).

En este diagnóstico, los autores –el personal técnico de la institución, especialmente Germánico Salgado y José Moncada– revelaron lo que se hizo y lo que no se hizo, por un lado; y por otro, lo que corresponde a la acción planeada y efectivamente cumplida y la resultante de otros factores no contemplados en el Plan. Entre estos últimos se anota “la fuerza del impulso que llegó con el petróleo”, pero también “el aflorar de tendencias que se gestaban desde hace años en espera de una coyuntura favorable”.¹⁴

Un tema que se destaca en la evaluación es la inversión pública. Esta devino en el elemento más dinámico, a través de la construcción de infraestructura: carreteras, puentes, transporte aéreo y marítimo, y el inicio del plan de caminos vecinales. En aras de una utilización adecuada de los recursos del petróleo para el desarrollo se establecieron entidades como el FONADE y el

¹⁴ Salgado y Moncada coordinaron la evaluación realizada por la Junapla, según lo certifica Alfonso Arcos, entonces Presidente de esa Junta, en la carta de entrega de la evaluación del Plan Integral de Transformación y Desarrollo, al triunvirato militar, en julio de 1977.

FONAPRE. La intervención directa del Estado en la inversión industrial fue un factor clave para el progreso de este sector productivo.

El financiamiento provino del “extraordinario crecimiento de PIB en el período 1973-1976 a una tasa media anual del 11,4 por ciento” (Junapla 1977, 84). También de los préstamos externos y de inversiones directas extranjeras que sumaron 11 247 millones de sucres (1977, 86). En cuanto al ahorro interno, más del 50 % “se generó en el sector público”, gracias a que la mayor parte de los ingresos del petróleo los captó el Estado como propietario del recurso (1977, 88). El Estado, además de financiar su propia inversión, apoyó al sector privado “a través de los organismos financieros públicos” (1977, 89). Se destaca “el aumento rápido” de las exportaciones de productos industrializados. Sin embargo, la evaluación reconoce la elevada dependencia del aparato productivo respecto del petróleo, lo cual se tradujo en una situación de mayor vulnerabilidad del Ecuador.

En lo atinente a las importaciones, se incrementaron notablemente como resultado del ingreso de divisas al inicio de la exportación del petróleo. Tal alza superó las previsiones del Plan y desbordó “el equilibrio de proporciones con que el Plan se diseñó” (1977, III). Esto tuvo efectos sociales, como la modificación de los patrones de consumo y la sociedad urbana en general, concentrado, sobre todo, en las provincias de Pichincha y Guayas. Allí se encontraba “el 78 por ciento del número de los establecimientos fabriles, el 79 por ciento del personal ocupado y el 81 por ciento del valor total de la producción” (1977, 78).

Sobre la distribución del ingreso, la evaluación señala la dificultad de “encontrar una medida estadística suficientemente precisa”. Sin embargo, se infiere que la meta prevista no fue alcanzada. Las oportunidades de ocupación que se abrieron no fueron suficientes para reducir la marginalidad, en razón, posiblemente, de que esos grupos estaban integrados por masas de mano de obra no calificada originadas en el éxodo rural. Las migraciones del campo a la ciudad fueron muy altas en el período.

En cuanto a la fuerza laboral, esta no se benefició de un incremento de los sueldos y salarios, por la inflación y la pérdida de poder adquisitivo del sucre. En cambio, mejoraron las remuneraciones e ingresos de los sectores medios y altos.

La distribución del ingreso urbano se ha modificado acentuadamente en el período de ejecución del último Plan. En conjunto ese cambio constituye una mejora considerable en relación con la situación anterior, a pesar de las tendencias que llevan a un aumento de la desigualdad de los extremos, dados por el deterioro de los más pobres y la concentración de la riqueza en una minoría (Junapla 1977, 107-108).

El problema del desempleo y subempleo devino en un serio desequilibrio en el período de ejecución del Plan. La situación no se alivió en estos años.

Se puede por lo mismo concluir, con visos de razón, que pese al extraordinario crecimiento de la economía en estos años, ésta tiende a reproducir los patrones de ocupación del pasado en su capacidad para generar empleo productivo y que este problema sigue siendo el más serio y persistente de nuestra presente estructura económica (Junapla 1977, 119-120).

El crecimiento de la población, sin duda, agudizó esta tendencia. La evaluación indica que la población del Ecuador aumentó en casi 850 000 personas de 1972 a 1976. En este año, esta cifra se estimó en 7 077 000 de habitantes, “de los cuales alrededor del 43 por ciento se encuentra en las zonas urbanas y el 57 por ciento en las áreas rurales” (1977, 111). La situación de ocupación de las zonas rurales también estuvo marcada por un aumento agudo del subempleo y por un creciente éxodo campesino hacia las ciudades. Al respecto, la evaluación lamenta la limitación de información disponible.

Se registran mejoras en cuanto a la atención de las necesidades básicas, aunque no llegó a los grupos más pobres, “más sujetos a la emergencia del desempleo y el subempleo”. La esperanza de vida experimentó “un notable incremento”, en razón de la mejora de los niveles de salud y nutrición. También existieron avances notorios en la extensión de los servicios de saneamiento ambiental;

durante el período se logró ampliar el abastecimiento de agua a alrededor de 2'600.000 [de] personas, equivalentes al 37 % de la población total; entre 1973 a 1976 recibieron ese servicio 357.000 habitantes. La instala-

ción de alcantarillado alcanzó en cobertura [a] 2'115.000 [de] personas, equivalente al 30.2 % de la población total; de 1973 a 1976 se atendieron a 212.000 personas (Junapla 1977, 128).

Ello, sin embargo, pudo variar según los estratos sociales de la población, pues estas instalaciones “estuvieron ligadas a las nuevas urbanizaciones y barrios de vivienda”, lo que significa que habrían beneficiado sobre todo a los sectores de ingresos medios y altos.

En el campo de la nutrición, educación, seguridad social, protección social y vivienda, hubo avances, “aunque el cuadro de carencias es tal que en muchos de ellos la situación sigue indicando una condición de vida sumamente precaria para las grandes mayorías” (1977, 132). La evaluación puntualiza que estas deficiencias eran mayores en las ciudades que en las zonas rurales, y que en las áreas urbanas los avances se sentían más en los grupos intermedios y altos que en los sectores sociales de menores ingresos y marginados.

Sin duda, uno de los campos destacados por la evaluación es el sector público. En un país donde el Estado “ha expresado tradicionalmente los intereses de los grupos dominantes” (Junapla 1979, 344) este aspecto adquiriría una importancia gravitante. El Estado alcanzó un “mayor poder de conducción de la gestión estatal y empresarial”. “La planificación, como proceso racionalizador de políticas y como instrumento de aceleración del desarrollo, impulsó aún más esta corriente, exigiendo de la administración pública decisiones importantes sobre su nueva configuración” (Junapla 1977, 135).

El Gobierno atrapado en su laberinto

En este acápite intento descubrir las limitaciones en la aplicación del Plan derivadas de la forma en que el Gobierno militar condujo su ejecución. Las publicaciones en los diarios del país a la finalización del quinquenio (1977) fueron bastante críticas. En una nota del diario *El Comercio*, Jorge Fernández (1977, 4) señala: “El mayor daño causado por la política de ‘país rico’ se cernió sobre el sector agropecuario, que presenta un deterioro progresivo

en la producción de alimentos para el consumo interno”. Otro defecto que destaca el mismo autor es una “gran omisión”: “no haber emprendido en acción alguna para detener el proceso de concentración de la riqueza”. Asimismo, destaca lo que califica como “flagelo inflacionario”, y lo presenta como “el principal tropiezo de la política económica”. “El Ecuador registró entre 1971 y 1972 una tasa inflacionaria de 6.8 %; en 1973 ascendió a 20.5 %, en 1974 a 21.2 %” (1977, 4).

En el mismo medio de comunicación, se señalaba, por un lado, “el abismo que ha quedado entre las metas trazadas por dicho Plan y los resultados obtenidos”; por otro, se lamentaba que del Plan Integral de Desarrollo “ya no se habla, despreciando lo que tenía de positivo y de marco de referencia [...] el impulso inicial se ha debilitado” El periodista Rojas (1977, 18) llamaba la atención por el abandono de “los instrumentos de acción” sistematizados en el PITD; pues, a pesar de las deficiencias y vacíos que sus impugnadores le encontraban, “sus metas permiten cuantificar sus resultados”. Concluye su análisis lamentando que la Junta Nacional de Planificación hubiera entrado en un “período de hibernación”, cuando ya no era posible que “un Gobierno que quiera administrar el país sea liberal o socialista, pueda darse el lujo de ignorar el Plan de Transformación y Desarrollo”. Otro analista sostenía, en esta misma edición del matutino, que

el dinero del petróleo está diluyéndose en consumos públicos y privados ostentosos en lugar de convertirse en la base de un nuevo modelo económico con características empresariales dinámicas, modernas y democráticas, capaces de crear un aparato productivo que genere riqueza, promueva la ansiada justicia social e introduzca mecanismos idóneos de redistribución del ingreso nacional (Maldonado 1977, 6).

Todos estos comentarios pusieron al Gobierno militar bajo la lupa de la opinión pública. Comenzaba otra evaluación, ya no de fuentes oficiales. El Gobierno nacionalista y revolucionario de las Fuerzas Armadas, producto de la ruptura institucional de 1972, era puesto en el banquillo de los acusados, obligado a rendir cuentas, como lo fuera la clase política cuando los militares se tomaron el poder. Se cuestionaba la política industrial por haber descuidado las manufacturas tradicionales y haberse orientado hacia

la metalmecánica. Y se criticaba que el desarrollo de este sector productivo ecuatoriano tuviera una alta concentración regional. En cuanto al sector de la construcción, se hacía notar que “era uno de los más dinámicos de la economía ecuatoriana”, lo que reflejaba “una tendencia a inversiones improductivas para el país” (Maldonado 1977, 6).

Uno de los grandes obstáculos que tuvo que enfrentar el Gobierno militar fue la inexistencia de un Estado dotado de recursos administrativos, técnicos y de conocimiento para acometer las tareas delineadas en el Plan. En lo que tiene que ver con los acelerados procesos de urbanización de Quito y Guayaquil, ello no fue casual sino que respondió al mayor peso político de su población y al hecho de ser sede de las clases dominantes.

La incorporación del petróleo en la economía irradió efectos en muchos campos; uno de ellos fue el sistema financiero. Según Abelardo Pachano¹⁵ el mercado financiero ofrecía oportunidades y ello le dio al Banco Central del Ecuador una gran capacidad de control. Ningún banco privado tenía capacidad de operar de manera independiente, porque las líneas de fomento que tenía el Banco Central exigían que las demás instituciones accedieran a ellas, so pena de perder un pedazo de mercado y no atender a una determinada clientela.

La necesidad de limitar la presión inflacionaria y un desfase en la balanza de pagos obligó al Banco Central a regular la cantidad de dinero que había, mediante el encaje bancario, con las líneas de redescuento. Esto le dio un poder de dirección sumamente fuerte a la entidad. La supervisión de la actividad de los bancos privados permitió que el Estado previera sus dificultades y problemas, e interviniera oportunamente en las crisis que pudieran presentarse.

La nueva coyuntura económica dio a las políticas de corto plazo un espacio cada vez mayor. Si bien estas tenían como horizonte la ejecución del programa de largo plazo, este estaba sujeto a las negociaciones que se daban en la Junta Monetaria, donde confluían los distintos segmentos del poder político ecuatoriano. Añade Pachano, “la Junta Monetaria se convirtió, en la práctica, en el centro de las decisiones críticas de la política monetaria”.

¹⁵ Extracto de la entrevista a Abelardo Pachano, economista, funcionario público, Quito, septiembre de 2012.

La movilización de los recursos que ingresaban al Estado hacia las actividades prioritarias del Plan de Desarrollo, señala Pachano, se viabilizó financieramente a través de un conjunto de líneas operativas. Sin embargo, Maldonado (1977, 6) en el medio de comunicación citado criticaba la adopción de una “política liberal” en materia de importaciones, con lo cual se había estimulado un estilo de vida “consumista”. Esto había distorsionado el sentido de la “transformación” nacionalista, pues esa forma de vivir era un trasplante de “sociedades desarrolladas”. El mal manejo de la economía se evidenció en el primer semestre de 1975, cuando los ingresos petroleros “sufrieron una reducción de 194 millones de dólares respecto del mismo período del año precedente”. La balanza comercial arrojó “un déficit el primer semestre de 1975 de 143 millones de dólares en contraste con el superávit mostrado por la balanza en igual período del año anterior” (Maldonado 1977, 6).

Otro dato traído por *El Comercio*, y que da cuenta de fallas en el manejo de la política petrolera, es el relativo a la escasez de combustible, especialmente de gasolina. Algunas causas fueron “la falta de almacenamiento de productos limpios de petróleo, el acelerado incremento de la demanda, imprevisión en la coordinación de las compras externas de los combustibles, un daño en la refinería de la compañía Anglo”. El autor del artículo, Marcelo Egüez (1977, 9), puntualizó: “situación contradictoria en un país petrolero”, en momentos en que el Estado había asumido el control hidrocarburífero en las dos zonas de producción de crudo: la Costa y el Oriente.

Adicionalmente, se mantenía el subsidio del precio de los combustibles, por eso se hablaba de una política económica pasiva. El Gobierno militar no quiso tomar medidas que pudieran lesionar la aprobación de su gestión, pese a no ser producto de un evento electoral. Incurrió, por tanto, en una suerte de conducta “populista”. No quiso tomar medidas antipopulares, como la devaluación de la moneda. Así, cometió errores similares a los de los gobiernos civiles antes del advenimiento del gobierno militar.

Petróleo más colonización: la Amazonía

La explotación petrolera tuvo otros efectos, además de los estrictamente económicos; en la Amazonía, la reforma agraria de los años 1960 y 1970 abrió las puertas a la colonización “en momentos en que había problemas ambientales graves, sequías en Manabí y en Loja”. Ello trajo consigo la depredación de la selva, pues para acceder al título de propiedad de cincuenta hectáreas se creía que se podía hacer el mismo tipo de producción que en la Costa, pese a que la calidad del suelo es diferente. Alberto Acosta señala que no se advirtió que “la riqueza de la Amazonía está en la floresta, en el bosque, en su enorme biodiversidad. Así, petróleo más colonización fue una combinación perversa”.¹⁶

Coyuntura bélica

Se cruzó lo económico con lo militar, el desarrollo ya no estaba en la mira. Lo fundamental era la eventualidad de la guerra con el Perú y no dejar que la tasa de crecimiento disminuyera demasiado. El corto plazo se impuso sobre el mediano y largo plazos, y la Junapla tuvo que hacer un plan para apoyar técnicamente la estrategia financiera inmediata. El escenario había cambiado, la orientación del Gobierno se apartó tanto de la perspectiva jacobina como de la cepalina.

En este nuevo contexto, la planificación tuvo un papel marginal, pues dejó de ser lo que Gonzalo Abad¹⁷ llama “la guía intelectual ideológica técnica”; el Gobierno demandaba contribuciones más específicas. Parece, entonces, que la propia Junta dejó de tener el liderazgo que se le asignó en la elaboración del PITD, y pasó a desempeñar funciones de carácter más burocrático. Con la salida de Pedro Aguayo de la presidencia de la institución y el reflujo en la dirección hacia el cambio, la Junta se replegó

¹⁶ Extracto de la entrevista a Alberto Acosta, economista e investigador, Quito, marzo de 2013.

¹⁷ Extracto de la entrevista a Gonzalo Abad Ortiz, sociólogo, funcionario de la Junapla, Quito, enero de 2012.

y evidenció que la planificación responde a cambios en la correlación de fuerzas en el campo político, más que a una dinámica propiamente administrativo-estatal. Ello socavó el modelo de sustitución de importaciones, aunque los militares mantuvieron el control sobre las importaciones y las divisas. Mal que bien, se mantuvo la política, aunque ya no con la misma consistencia.

La economía comenzó a perder dinamismo, por la desaceleración del precio del petróleo. El ministro César Robalino ideó una estrategia eminentemente financiera de corto plazo, para lo que pidió a la Junta la elaboración de un plan de tres años para viabilizar la obra pública. La estrategia consistía en un endeudamiento con el exterior, dadas las facilidades del flujo de los llamados petrodólares. Comenta Robalino “el Ecuador para entonces tenía un nivel de deuda pública externa muy bajo y los indicadores en términos de deuda pública total con el PIB eran muy bajos”.¹⁸ La oportunidad, a juicio del ministro Robalino, era digna de aprovecharse, pues por su condición de país petrolero, “Ecuador gozaba de crédito, pese a la rebaja del precio del petróleo”. Con estos recursos se pensaba financiar un programa de obras públicas.

Conclusiones

El modelo económico que finalmente se impuso no fue el diseñado por la CEPAL ni el que constaba en el Plan Integral de Desarrollo, sino uno basado en la dependencia de la economía de un solo producto: el petróleo. No se trató del modelo clásico estatista sino un modelo de “modernización de la economía, de entrelazamiento geográfico y de mayor vigencia del Estado, no como propietario ni empresario, salvo en el tema petrolero y en el tema eléctrico”.

La sustitución de importaciones se dio muy parcialmente y fue rebasada por la avalancha de importaciones que captó los recursos, en particular

¹⁸ Extracto de la entrevista a César Robalino, economista, funcionario público, Quito, marzo de 2012.

de los sectores medios. Sin embargo se amplió la base industrial y se impulsó la exportación de bienes industriales. Pudo haber ido más lejos, pero la burguesía industrial en formación no pudo o no quiso jugarse por un proyecto cuyos fundamentos reprobaba.

Se desatendió al sector agropecuario, en especial el orientado a la producción para el mercado interno, con lo cual se disparó la inflación. Ello tuvo mucho que ver con la resistencia de los sectores agrupados en las Cámaras de Agricultura. En palabras de un entrevistado “una de las formas fue dejando de producir, lo que desencadenó la inflación galopante, creció el precio de los alimentos, con el *boom* petrolero hubo una gran migración del campo a la ciudad”.

No hubo propiamente distribución del ingreso en los términos previstos en el Plan de Desarrollo, por tanto, la concentración de la riqueza en pocas manos perduró. No obstante hubo un crecimiento de las clases medias y se incrementó su capacidad de consumo; se incrementó la burocracia, se elevaron los sueldos para poder sostener a los sectores productivos, pero ello no fue acompañado de producción; esa fue la miopía de los sectores económicos poderosos” agrega el entrevistado.

Si bien la economía y la sociedad experimentaron un crecimiento espectacular, dicho desarrollo no se encuadró en los lineamientos del Plan, sino en muy escasa medida. La mejora respondió más al dinamismo que desencadenó el petróleo que a la acción planificada del Gobierno; los gobiernos militares privilegiaron el corto plazo en la política social.

Un hecho sin duda destacable fue que el Estado asumiera la mayoría de acciones del consorcio petrolero y que en esa condición ejecutara una gama de actividades como el “inicio de las exportaciones petroleras en pozos de CEPE (Corporación Petrolera Ecuatoriana), la operación de la refinería de Esmeraldas, la intervención del Estado en la comercialización de los productos derivados del petróleo, el ingreso definitivo de esa Corporación en el mercado internacional de petróleo” (Egüez 1977, 9). Sin embargo, esto constituyó un gran peso que el Estado se echó encima sin disponer de los recursos técnicos y humanos necesarios. El manejo de la Corporación Estatal Petrolera implicó un proceso complejo de aprendizaje, con resultados no siempre favorables. Las negociaciones con

Texaco y con Gulf oscilaron entre la defensa de la Ley de Hidrocarburos y el respeto a la inversión extranjera.¹⁹

Las capacidades técnicas y administrativas existentes en el Estado fueron un obstáculo difícil de superar en un quinquenio. La nacionalización del petróleo, tesis que le dio un tinte radical al Gobierno, lo colocó ante el desafío de administrar eficientemente este recurso, lo cual suponía hacer de la CEPE un organismo técnico y productivo. En este campo, la ideología contendió con la técnica, pero puso en resguardo el interés del país y su soberanía.

El papel de la planificación en el régimen militar ha sido magnificado; si bien la Junapla tuvo un alto nivel de interacción con el Gobierno, en especial con Rodríguez Lara, las medidas, decisiones y políticas gubernamentales asumidas no siempre respondieron a los lineamientos del Plan de Desarrollo; entre este y la ejecución, mediaron conflictos, intereses y negociaciones que involucraron a distintas fuerzas y grupos sociales, así como a las propias limitaciones de gestión del propio Gobierno. Entre Gobierno y planificación debe haber una mediación teórica y práctica, sin la cual uno y otra corren paralelos, pero para entonces la planificación carecía de ese recurso.

Se trataba, además, de una planificación centralizada, básicamente estatal, y en esa medida, vertical; ello era consustancial al régimen militar. Pretender que los sectores sociales y las regiones asumieran como propios los proyectos y programas definidos en el Plan era chocar con la realidad e ignorar que el Estado no tenía el monopolio de la planificación. Ese tipo de planificación, por otro lado, coloca a la población en un plano secundario. Se trata de una planificación que adolece de democracia, por más que en los proyectos y programas se consulte a los sectores interesados; no son estos, finalmente, quienes los definen. No obstante, los técnicos de la Junapla recorrieron el país y establecieron vínculos con los gobiernos municipales y las comunidades más apartadas del país. Hubo también avances en la descentralización de la planificación.

¹⁹ “Las compañías norteamericanas Texaco y Gulf lanzaron una ofensiva de amenazas y chantaje con el objetivo de reducir nuevamente el precio del petróleo. En sugestiva coincidencia, comenzó a dañarse el oleoducto que transporta la vital savia económica y, en consecuencia, declinaron las exportaciones del estratégico elemento” (Silva 1976, 89).

La creencia, por tanto, de que la planificación solo sería posible en una época de bonanza económica y bajo un régimen de facto se fue por los suelos. Ni lo uno ni lo otro, la planificación requiere, más que de esos elementos, de una capacidad de gobierno que no es susceptible de improvisación. Entonces se creía que era suficiente la voluntad política y que el resto vendría por sí solo. El tema de la capacidad de gobierno aún no alcanzaba suficiente conocimiento. La propia Junta lo reconoció: “Para el futuro y en razón de los aspectos comentados, se considera indispensable y de mayor urgencia, desplegar renovados esfuerzos a favor de una mayor articulación entre las estrategias de desarrollo y los mecanismos de decisión y operación llamados a ejecutarlas” (Junapla 1978, 31).

Ello supone, sin embargo, un cambio sustantivo tanto del modelo de planificación como de las prácticas políticas. En un plano autocrítico, en la revista citada se dice

Si hay algo que en materia de información resulta vital para la planificación es el grado de conocimiento disponible respecto al funcionamiento de la vida social y de las fuerzas políticas y sus tendencias; muchos programas pueden fracasar en su ejecución, si es que no se prevé el probable comportamiento político de las fuerzas socioeconómicas que operan en el país (Junapla 1978, 34).

La Junapla reveló un alto grado de conciencia de las limitaciones del método tradicional de planificación cuando reconoció que

sin ese tipo de información y análisis, se corre el riesgo de incurrir en una planificación simplemente normativa que admite mecánicamente una elevada receptividad del sistema político y social del país para actuar en el sentido de los objetivos y las metas incluidos en los múltiples planes (Junapla 1978, 34).

Los militares se tomaron el poder bajo el supuesto de que los políticos no estaban preparados para gobernar; sin embargo, su conducción del Estado también adoleció de eficacia, con un agravante: entendieron el desarrollo desde una perspectiva paternalista, que consideraba a la democracia un estorbo. Junto al desarrollo, los militares buscaban un asidero en el petróleo para la estrategia de defensa nacional, ante la eventualidad de un conflicto

bélico con el Perú. No obstante sus deficiencia y errores, los militares no dilapidaron los recursos del petróleo; evitaron nuevos festines del petróleo y gracias a la inversión pública planificada modificaron el mapa político del país; el poder dejó de estar concentrado en Guayaquil. El Estado adquirió capacidad administrativa para el manejo de áreas complejas de gestión.

Los dos enfoques predominantes, el jacobino y el cepalino, se sustentaron en una vocación teleológica. En el primer caso, desde la ideología, y en el segundo, desde la racionalidad científica. Ambos puntos de vista ignoraron las capacidades de los grupos sociales opuestos al Plan y a la dictadura y, en esta medida, no trazaron rutas alternativas para alcanzar los objetivos previstos. Ello obedeció a la ausencia de instrumentos técnicos y conceptuales para investigar la acción de tales grupos.

Partieron de la convicción de que el Gobierno ejecutaría el Plan, dada la autoridad de la que estaba investido, la afinidad tecnocrático-militar, así como la disponibilidad de recursos económicos en manos del Estado. Suponían que gozarían de suficiente autonomía como para hacer prevalecer el interés general del país por sobre los intereses particulares, en especial de los grupos económicos de la oligarquía y de los partidos políticos. Pasaron por alto el hecho de que también los militares, en tanto actores sociales, tenían sus propios intereses corporativos. O sea, el concepto normativo de planificación predominaba, y tomaría al menos una década incorporar un enfoque estratégico de planificación. Pedirle a la Junapla de entonces aplicar conceptos aún no conocidos ni desarrollados carece de sentido.

No advirtieron que el Plan era, apenas, una de las estrategias en juego, y que el gobierno de las Fuerzas Armadas era la expresión, no solo de aquellas, sino de las de otros actores, incluidos los propios militares. O sea, su aplicación estaba sujeta a variables no solo técnicas, sino políticas y culturales. Las circunstancias en las que se aplicó el Plan de Transformación y Desarrollo en el campo político y teórico, no le permitieron a la Junapla encausar de mejor manera la acción de dicho gobierno. Ello, sin embargo, no desmerece la gestión de un gobierno que marcó un hito en la modernización del país. Lo que vino después, sin duda, se debe en gran parte a los logros alcanzados en la administración militar. Sin el soporte de la planificación, tales resultados no se habrían podido alcanzar.

Capítulo 7

La ubicuidad de la planificación en la democracia

En este capítulo examino las relaciones entre la planificación y el gobierno en la democracia. Un primer punto tiene que ver con el carácter del retorno a la democracia, tras casi dos décadas de dictaduras, lo que, en esas condiciones implicaba grandes desafíos. La apertura electoral dio paso a la expresión de las expectativas sociales de la población que ya no era la misma de comienzos de los setenta, ni en número ni en nivel educativo. La democracia debía competir con la dictadura que la precedió, sin los recursos económicos con los que esta contó. Así, era difícil robustecer el sistema democrático, tanto más cuanto que los vicios que provocaron su desplome seguían vigentes.

Un segundo punto es el relativo a la consagración constitucional de la planificación estatal de la economía. El proyecto de Constitución aprobado en referéndum dio a la planificación un rol prominente. En él aún se mantenían los postulados cepalinos que otorgaban al Estado un rol conductor de la economía. Ello fue objeto de debates intensos, en los que ya se advertían nuevos principios de visión y división sobre el manejo de la economía. Las tesis del libre mercado y la apertura comercial alcanzaron relativa fuerza. Había, por tanto, dos tendencias opuestas: la de quienes adherían a los planteamientos de la CEPAL y la de los que se oponían.

El gobierno electo enfrentaba la presión de estas dos tendencias que, de una u otra forma, estuvieron presentes en el propio gabinete. A ello

se agregó la pugna en el interior del partido de gobierno, Concentración de Fuerzas Populares (CFP). El escenario del retorno a la democracia, consiguientemente, estaba atravesado por dos conflictos: uno político, en torno al carácter del retorno –regreso al pasado o avance hacia una democracia moderna–; otro económico, respecto del rumbo de la economía.

Un tercer tema es el choque entre el Plan de Desarrollo elaborado por el Conade y las circunstancias tanto económicas como políticas que desviaron la acción de gobierno hacia metas y objetivos un tanto diferentes a los previstos en dicho plan.

El tema de la relación entre gobierno y planificación, a la luz de la experiencia del gobierno democrático ejercido tanto por Jaime Roldós como por Osvaldo Hurtado, es el cuarto punto del capítulo.

El regreso a la democracia

Para una generación que nunca había conocido la democracia, volver a ella era como comenzar de cero. Los gestores de este proceso intentaron imprimirle un carácter innovador a través de la modernización de la política, dados los antecedentes que desembocaron en las dictaduras militares de los sesenta y setenta del siglo pasado, esto significaba acercarla a la técnica. Se creía necesario dejar atrás la demagogia o la retórica, mediante la profesionalización de los políticos. Así, se ratificaba el sentido que tuvo la creación de la Junapla en 1954.

La política se había acercado más a la economía, gracias al Estado desarrollista. La democracia debía ganar legitimidad no solo electoral, sino en el campo del desempeño del gobierno. Era necesario construir u organizar partidos políticos modernos capaces de presentar programas que fuesen factibles y ejecutables. En este esquema, la planificación era una herramienta de gobierno indispensable. Se postulaba la necesidad de contar con políticos bien formados en la ciencia política y en las ciencias sociales, en general. “El político tiene obligación de conocer esos problemas, de analizarlos y dar soluciones adecuadas e inteligentes, y necesita estar informa-

do de todo el quehacer nacional e internacional” (Vega 1996, 28). Y ello suponía, además de saber lo que hay que hacer, “saber cómo descubrirlo con herramientas más potentes”, y “saber cómo procesar el proyecto de gobierno en la práctica diaria” (Matus 1996, 130).

En el triunvirato militar que se comprometió a devolver el poder a los civiles hubo, al menos, dos tendencias: una que simpatizaba con la idea de que la vieja clase política continuara al mando del Estado; otra que era partidaria de abrir una nueva etapa, liderada por una clase emergente, con instituciones políticas que favorecieran el desarrollo democrático, político y económico del Ecuador del futuro.

Este fue el trasfondo del llamado Plan de Reestructuración Jurídica, que se ejecutó en un lapso mayor al inicialmente previsto. Se contemplaban tres pasos: la realización de un referéndum sobre dos proyectos de Constitución, elaborados por comisiones designadas por el triunvirato e integradas por representantes de diversas organizaciones políticas; la campaña electoral, en el marco de la Constitución aprobada; y la realización de elecciones presidenciales. El expresidente Osvaldo Hurtado, un entrevistado muy adentrado en los intrínquilos de este complejo proceso, lo sintetiza con una pregunta: “¿cómo explicar que un gobierno que se constituye para volver a la democracia haga todo lo posible porque ese proceso no se cumpla y termine durando casi cuatro años: comienza en el año 75 y termina en el 79?”. Y agrega

Si no mediaba la acción de Poveda Burbano, la presión fuerte del presidente Carter y, desde luego, la presión de la opinión pública, la acción de los medios de comunicación, la aparición del liderazgo de Roldós, el proceso de vuelta a la democracia posiblemente no habría llegado a su fin. Una serie de elementos hace que finalmente triunfemos, porque hubo días en los que el golpe estaba hecho.¹

Mauricio Dávalos, uno de mis entrevistados, caracterizó así el dilema: “el poder de decisión lo tenía el Gobierno; era un asunto de negociación; si

¹ Extracto de la entrevista a Osvaldo Hurtado Larrea, expresidente del Ecuador, Quito, agosto de 2012.

uno está claro en lo que quiere, entonces puede, a través de ciertos medios, llegar a ese fin, y el fin era volver a la democracia”.²

El regreso al régimen democrático, entonces, no fue una dádiva de la dictadura; implicó la acción colectiva de amplios sectores ciudadanos comprometidos con una opción política que abriera una nueva etapa en la vida republicana del Ecuador. Contra ella se alinearon los partidos y líderes de la vieja clase política en contubernio con la tendencia militar golpista.

Pero este mismo proceso debe significar avance, apertura de nuevas tendencias y esperanzas totalmente opuestas a las que habían dominado al país durante treinta y más años. En resumen entonces lo que en verdad se ha aceptado es una restauración constitucionalista, pero no un retorno, un retroceso hacia la situación que se había repudiado reiteradamente (Chaves Granja 1978, 1-2).

Así, el retorno a la democracia se entendía como una oportunidad para crecer ya no económica sino políticamente. Para ello se requería que los políticos dieran su aporte y demostraran que aprendieron la lección de 1972. Se juzgó que habían fracasado, que no eran confiables, y ello no debía volver a ocurrir. Se les había criticado por lo que hicieron o no hicieron pero lo que no se discutía eran los “métodos de gobierno”.³

El encuentro entre la tendencia del triunvirato que apoyaba la modernización de la política y las ideas renovadoras que emergieron en las comisiones designadas por el Gobierno para dar curso al Plan de Reestruc-

2 Extracto de la entrevista a Mauricio Dávalos, economista, funcionario público, Quito, mayo de 2013.

3 Carlos Matus (1996, 129) cuenta una anécdota sobre este punto; hablando con el poeta Pablo Neruda, su amigo y vecino en Isla Negra, este le preguntó “¿Carlos, por qué no marcha bien el gobierno de Salvador Allende? Matus le respondió: “Para nadie puede ser creíble que obras como la suya, la de los grandes pintores latinoamericanos [...] sean concebidas si hubiera una seria deficiencia en el lenguaje o en las herramientas de trabajo de esos artistas; todo parece que reside en la creatividad, el contenido, la inspiración. La técnica está dominada; pero en el proceso de gobierno no es así. Las ciencias y técnicas de gobierno casi no existen, están subdesarrolladas y son poco conocidas. Nuestro problema, le dije, no está en la esencia, en lo que hacemos o dejamos de hacer, sino en las teorías, los métodos y las técnicas que guían nuestro razonamiento para ver como vemos, hacer lo que hacemos y transformarlo en práctica de gobierno”. Si no se corrigen las deficiencias en el “lenguaje y herramientas” de la conducción política no es posible esperar que “la creatividad, el contenido, la inspiración” logren que un gobierno “marche bien”. Sin “ciencias y técnicas de gobierno” no hay cabida para el “arte”

turación Jurídica respondió a una estrategia política de los integrantes que entendieron la oportunidad que dicho plan ofrecía.

El escenario era inédito; los datos no estaban marcados; la incertidumbre era el elemento gravitante en cada paso de la implementación del Plan. El debate en torno a los proyectos de Constitución elaborados por “dos grupos de político-juristas o juristas políticos” fijó los ejes de una nueva manera de entender y practicar la política. Quienes se oponían a la reestructuración jurídica objetaban los textos constitucionales con el argumento de que “no respondían a la idiosincrasia del país, sino a ideas extranjerizantes”. Los que apoyaban el proyecto de Constitución del 45 reformada, la consideraban más ajustada a la tradición constitucional del país y, por tanto, conveniente para la estabilidad política. El proyecto de nueva Constitución implicaba, según estos, “una sola inspiración, buscar el cambio por el cambio sin analizar las consecuencias”. O sea, se la veía como un factor de desestabilización.

Dos atractivos demagógicos se añadieron al proyecto de la Constitución nueva: el voto a los analfabetos y el reconocimiento de los efectos económicos de la unión libre. Una campaña millonaria de concientización a favor de este proyecto hizo que triunfara en el referéndum frente el proyecto de Constitución de 1945 reformada y actualizada que, a pesar de sus imperfecciones, era mejor que la nueva (Vega 1996, 20).

El propio referéndum fue entendido como la apertura a una mayor participación de los ciudadanos para la forja del futuro régimen de derecho. Los planteamientos vertidos en las comisiones designadas para la elaboración de los proyectos constitucionales fueron debatidos públicamente, en los más diversos foros y medios de comunicación; no habría ocurrido si se optaba por la convocatoria a una asamblea constituyente, recurso adoptado tradicionalmente en el pasado. El cuestionamiento a lo nuevo se afincaba en la defensa de la tradición; sin embargo, suponía “el retorno al predominio del velasquismo y grupos afines y oligárquicos”. El dilema político de aquel momento se expresaba “como una oposición entre pasado y futuro” (Chaves Granja 1978, 1-2).

El problema, no obstante, radicaba en la inexistencia de partidos políticos. Esta fue otra apuesta del proceso. Se esperaba que emergieran nuevos líderes y que las tendencias ideológicas de centro-izquierda ganaran espacio en el espectro político nacional, ya que se las identificaba con el llamado socialismo democrático y con la Democracia Cristiana, poco conocidas por la población.

La tendencia que dentro del triunvirato apoyaba la modernización de la política suscribió las ideas de los integrantes de las comisiones designadas para dar curso al Plan de Reestructuración Jurídica, en especial las de los militantes de la Democracia Cristiana, que presidieron la Primera Comisión —encargada de elaborar el proyecto de nueva Constitución— y la Tercera Comisión —que elaboró los proyectos de ley de elecciones y de partidos—.

En estos instrumentos jurídicos y legales se dio vida a importantes reformas, como la unicameralidad a nivel legislativo, la no reelección presidencial y el régimen de partidos. Se trataba de un esquema institucional ágil que una clase política mejor preparada que en el pasado podía hacer funcionar con eficacia. El sistema unicameral se juzgaba, por sus partidarios, como un sistema preferible al bicameral, porque “exige precisión y diligencia en la formación de las leyes, sin trámites demasiado engorrosos”. Quienes se oponían, en cambio, sostenían que “el funcionamiento de las dos cámaras evitaba que se cometieran ligerezas en la manera de legislar” (Chaves Granja 1978, 1-2).

Si bien ese esquema fue finalmente aprobado en referéndum, no alcanzó el triunfo que sus auspiciantes aspiraban. El proyecto de nueva Constitución fue aceptado con un 42 % de la votación, mientras que la Constitución reformada del 45 obtuvo el 33 % de los votos; esto lo consigna un destacado economista que formó parte del gobierno militar de 1972. A este dato agrega el siguiente comentario.

Esto es más evidente si se considera que este proyecto [el de la Constitución del 45 reformada] tuvo la mayoría de votos en 11 de 20 provincias del Ecuador. El 23 % de votos nulos, más el 2 % de votos en blanco, que hacen $\frac{1}{4}$ del electorado, constituye también otra fuerza que no se puede menospreciar (Vega 1996, 34).

Concluida esta fase del plan acordado con los militares, el siguiente paso era la campaña electoral. Sin embargo, los sectores que se opusieron al referéndum como la vía idónea para el retorno a la democracia no estaban dispuestos a avalar esta acción a través de su concurrencia a las votaciones. El proceso electoral, entonces, no estuvo libre del enconado enfrentamiento que tuvo lugar en torno al referéndum. Se temía que los grupos contrarios se abstuvieran de participar, lo cual podía afectar la legitimidad de las elecciones, y las tendencias golpistas encontrarían motivos para insistir en su propósito. La campaña electoral, por tanto, fue un campo de batalla entre dos tendencias ideológicas claras: la que había rechazado el referéndum y, consiguientemente, el proyecto de Constitución aprobado en este plebiscito; y la que intervino más activamente en la organización y realización de los mismos.

Dado que los candidatos tenían que obtener la mayoría absoluta de los votos para ser elegidos a la presidencia de la República, era indispensable la realización de una segunda vuelta electoral. Bajo estas condiciones, para los menos conocidos a nivel nacional no era sencillo competir con los políticos de larga trayectoria. Entre estos últimos figuraron nombres como Raúl Clemente Huerta, del Partido Liberal, y Sixto Durán Ballén, exalcalde de Quito y de filiación socialcristiana. En cuanto al nombre de Assad Bucaram, tuvo que descartarse dado el veto que el triunvirato militar colocó en una transitoria de la Ley de Elecciones.

Pero la colaboración de Bucaram en el proceso ideado por el Gobierno Militar por medio de delegados a las comisiones jurídicas y su propaganda por el nuevo proyecto, no le han garantizado su candidatura, que definitivamente ha sido eliminada por la Ley de Elecciones, que va más allá en sus exigencias que el proyecto de Constitución aprobado. Hubiera sido interesante saber la posición del CFP si en ambos proyectos de Constitución se hubiera exigido que para ser candidato a la presidencia y posible presidente se requiere, además de ser ecuatoriano por nacimiento, también ser hijo de padre o madre ecuatorianos (Vega 1996, 31-32).

Es decir que la transición a la democracia ofrecida por la dictadura militar no solo se demoró más de la cuenta, sino que esta no dejó de intervenir en el proceso electoral con el veto a la candidatura de Bucaram y con el

apoyo tácito a las candidaturas de Sixto Durán Ballén y Raúl Clemente Huerta —consideradas con mayores posibilidades de éxito en dichas elecciones—. Las amenazas en contra de la culminación de este tortuoso proceso de retorno no habían desaparecido. Los plazos se extendían, como si se quisiera que algún suceso inesperado diera al traste con ese propósito.

El propio binomio Roldós-Hurtado nació de circunstancias forjadas por el triunvirato: además de la exclusión de Assad Bucaram como aspirante a la presidencia, se procedió a la no calificación del Partido Democracia Popular (fusión de la Democracia Cristiana y el Partido Conservador progresista, liderado por Julio César Trujillo) por el Tribunal Supremo Electoral —reestructurado por el Consejo Supremo de Gobierno—. Este tribunal estuvo presidido por Rafael Arízaga Vega, quien intentó descalificar el binomio Roldós-Hurtado con el argumento de un supuesto fraude electoral.

Ante las dos primeras circunstancias, se fraguó la alianza CFP-Democracia Popular, Jaime Roldós surgió como el reemplazo de Assad Bucaram, y Osvaldo Hurtado se vio forzado a afiliarse al CFP para poder unirse a Jaime Roldós. Este binomio, pese a todas las acechanzas de quienes se opusieron no solo a esta candidatura sino a todo el proceso, triunfó inesperadamente en las elecciones de la primera vuelta. Además de la tentativa de echar abajo esta victoria con el cuento del fraude electoral, se dilató la realización de la segunda vuelta, mientras la tendencia golpista del Gobierno militar presionó a Sixto Durán Ballén para que se retirara de la escena, con lo cual la segunda vuelta perdía legitimidad y se daba un motivo para la continuación de la dictadura militar. Durán Ballén no se prestó a este juego y su decisión de sí intervenir en la segunda vuelta electoral le dio asidero al proceso. Todo esto muestra que el regreso a la democracia tuvo que vencer un mar de escollos, zancadillas y estrategias de una diversidad de grupos políticos y sectores sociales cuyos intereses sentían amenazados por la culminación del proceso y, más aún, por la victoria del binomio Roldós-Hurtado.

Ello en medio de un escenario económico severamente caracterizado por Germánico Salgado (1995, 117-118): “Desde 1974 a 1980 aumentó el [déficit] en promedio más del 50 % y eso implicaba más que duplicarlo cada

dos años”. El endeudamiento externo, a su vez, agravó el déficit; “en 1974 el servicio de la deuda que representaba como el 10 % del gasto total del sector público, al final de la década absorbía del 23 al 25 %” (1995, 118).

El diagnóstico de Salgado muestra que los militares tuvieron mucha responsabilidad, si no en su gestación, al menos en su agravamiento. El endeudamiento agresivo, la lenidad tributaria, los subsidios, el tipo de cambio, las tasas de interés, ocurrieron durante el Gobierno militar. Salgado (1995, 119) señala que ello fue producto de la llamada “enfermedad holandesa”, o sea “de la existencia de una ventaja comparativa extraordinaria”. Tal enfermedad “embota el sentido de previsión que debe tener una política económica”.

Los partidos políticos, enfrascados en la organización del proceso electoral y la lucha por vencer, no dimensionaron las señales de la crisis económica que se avecinaba y privilegiaron sus intereses político-coyunturales.

Los ilustres desconocidos

Jaime Roldós y Osvaldo Hurtado tenían orígenes y trayectorias distintos. Roldós venía de un proceso que se truncó con el golpe militar de 1972; la alianza entre el Partido Liberal y el CFP abrió la posibilidad de su participación en la campaña electoral de Andrés F. Córdova de 1968. Su relación con Assad Bucaram simbolizaba el acercamiento de una militancia de izquierda con un movimiento con raigambre popular como el CFP. En efecto, Roldós había sido presidente de la FESE (Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador) y dirigente de la FEUE (Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador), y su padre estuvo muy ligado a la izquierda y a gobiernos de avanzado sentido social.

Hurtado se vinculó con las Juventudes Socialcristianas y fue fundador de la Democracia Cristiana. En lo académico, participó en eventos organizados por el Instituto de Formación Demócrata Cristiana (IFEDEC), trabajó en el Instituto Ecuatoriano para el Desarrollo Económico y Social (INEDES), y su tesis de grado le sirvió de base para sus libros: *Dos mundos superpuestos* y *La organización popular en el Ecuador*. Con estos antecede-

dentes, Hurtado lideró una tendencia progresista que se distanció ideológicamente del Partido Conservador y de la Iglesia católica oficial. Tuvo contacto con el movimiento sindical y en él se enfrentó a una militancia de izquierda, conflicto que provocó la división de la CEDOC (Confederación de Obreros Católicos). Más tarde escribió un estudio sociológico sobre la política ecuatoriana, *El poder político en el Ecuador* (1977). Hurtado simbolizó el acercamiento de la academia a la política, más aún, al gobierno, al ejercicio del poder.

Estos hechos, sin duda, marcarían diferencias, matices y distancias entre los nuevos presidente y vicepresidente de la República. La relación entre ambos se dio en el marco del proceso abierto por los militares para el regreso a la democracia; tal apertura, aunque limitada por los conflictos en el interior del triunvirato y las Fuerzas Armadas, constituyó un desafío para este liderazgo en gestación. Involucrarse en el camino trazado por la dictadura en retirada implicaba riesgos y costos.

No obstante estar Roldós en la segunda comisión que elaboró el proyecto de Constitución reformada del 45, compartió algunas tesis que la Democracia Cristiana propuso en las otras comisiones. Por ejemplo, el voto a las personas analfabetas, la definición de los sectores de la economía, y la creación de la figura de diputados nacionales y provinciales. También compartieron la lucha a favor del referéndum y en contra de quienes pretendieron sabotarlo. En este aspecto contaron con el apoyo de Assad Bucaram, quien entonces aún creía posible que se le habilitara como candidato a la Presidencia de la República.

De imberbes a estadistas

Los nuevos mandatarios carecían de experiencia en el manejo del gobierno. Se vieron, por tanto, obligados a hacer “un curso de PhD intensivo” en corto tiempo, según palabras de una entrevistada. Ello, por cierto, no quita valor a dos presidentes que “se graduaron de gobernantes”. Tanto Jaime Roldós como Osvaldo Hurtado traspasaron el umbral de la “potencialidad”. No todos los que se sientan en el sillón presidencial pueden devenir

en gobernantes. La posibilidad de llegar a la Presidencia no siempre es aprovechada por quienes la ejercen. Apunta Alexandra Vela⁴

Mi experiencia es que en el tránsito de esa presidencia, por lo menos estando tan cerca de tres, [...] uno puede ver claramente cómo hay una evolución desde el 10 de agosto del 79, en el caso de Jaime, en la que tú vas viendo a esa persona convertirse en el presidente de la República, en un lapso de dos y tres meses. Y creo que Osvaldo hizo el mismo recorrido, pero he visto otros presidentes, cuyos nombres no voy a citar y que jamás se transformaron ni en presidentes y muchísimo menos en estadistas.

Para los fines de este capítulo es pertinente examinar ese recorrido. La confluencia de dos estilos políticos distintos revela la forma en que tanto Roldós como Hurtado enfrentaron los problemas que exigieron su atención.

La planificación como eje del gobierno

La relación entre presidente y vicepresidente se estructuró en torno a la planificación, no solo por mandato constitucional –por la creación del Conade–, sino porque ambos estaban convencidos de la necesidad de sustentar el gobierno en la técnica y la política. El presidente Roldós propuso que el plan de gobierno se condensara en los veintiún puntos programáticos. Desde ahí, el gobierno democrático “puso en primer lugar el tema de la planificación”, señala Vela, que copó su atención durante gran parte de su ejercicio.

El vicepresidente Hurtado, tal como lo estipulaba la Constitución, tuvo a su cargo la jefatura de la planificación en lo concerniente a su elaboración técnica, para lo cual contaba con el concurso del Conade. En cuanto a su formulación política, se estableció un diálogo al más alto nivel, entre el presidente y vicepresidente. En la conformación del Gabinete se procuró también mantener este equilibrio. Hubo ministros muy compenetrados

⁴ Extracto de la entrevista a Alexandra Vela, abogada, funcionaria pública, Quito, febrero de 2014.

con los temas de planificación, junto a ministros venidos de las comisiones jurídicas que gestaron el plan de retorno a la democracia, y otros pertenecientes al CFP, que era el partido de gobierno.

La división que sufrió el CFP se expresó en la operación de las dos funciones del Estado. Los ministros trabajaron bajo la dirección del presidente Roldós; los legisladores, en cambio, acataron las directivas de Assad Bucaram, presidente de la Cámara Nacional de Representantes. Esta situación afectó la relación entre la técnica y la política.

¿En qué medida la exclusión de Bucaram como candidato presidencial y su habilitación como postulante a diputado respondió a una estrategia del triunvirato militar para socavar el proyecto de democracia en ciernes?

La conformación de una mayoría legislativa contraria al Gobierno permitió la recuperación de la vieja política que fuera derrotada en las urnas en los distintos eventos electorales del proceso de retorno. Los llamados patriarcas de la componenda, en realidad, eran opuestos a los cambios que el Gobierno pretendía realizar y, por cierto, a la planificación. En el debate en torno a la ley del Conade, ese bloque legislativo propuso que los mecanismos de planificación no respondieran a las líneas de política general establecidas por la Presidencia de la República. Hubo, pues, una confabulación orquestada desde la Cámara Nacional de Representantes en contra de la planificación diseñada bajo la dirección de Roldós.

El Plan de Desarrollo 1980-1984

Fue la primera realización del Conade en un gobierno democrático, saluado por sus autores, como una manifestación de un nuevo estilo de hacer política. Como se dice en la revista *Planificación* 17 del Consejo Nacional de Desarrollo:

en general los partidos políticos fuertemente influenciados por un pensamiento jurídico-literario-filosófico no se interesaron por los aportes intelectuales de la ciencia económica y de las ciencias sociales, y se constituyeron en sistemáticos detractores de los cuadros técnicos del Estado (Junapla s/f, 4).

Se reconocía, consecuentemente, la importancia de la técnica y la necesidad de la confluencia de políticos y técnicos. Ello guardaba concordancia con el objetivo de que los gobiernos dejaran atrás la demagogia y formularan planes realizables. En esa misma revista se destaca el hecho de que “antes los planes se impusieron vertical y autoritariamente”. El Plan de Desarrollo 1980-1984 fue elaborado por doscientos veinte técnicos del Conade, que trabajaron durante tres meses, y fue sometido a debate nacional, cosa que nunca antes había ocurrido.

En una sociedad verdaderamente democrática, el plan debe ser uno de los principales temas de la discusión política, a fin de que el pueblo pueda conocer los proyectos y programas que permitirán concretar los tres grandes objetivos propuestos al país para estos cinco años: la consolidación de la democracia, el desarrollo económico y la justicia social (Conade 1980, 17).

Concordante con ese planteamiento, tras recoger las sugerencias y observaciones al borrador del Plan, el presidente Roldós dirigió su discusión en sucesivas reuniones ministeriales —a las que asistieron algunos técnicos del Conade—, lo que permitió la elaboración del texto final. El documento definitivo fue aprobado en una concentración de masas en la Plaza de San Francisco de Quito, el 8 de marzo de 1980.

Este plan expresaba la línea programática del gobierno de Roldós-Hurtado. No era un plan radical de izquierda, ni un plan que se ajustara a los intereses de los sectores privados dominantes en la economía nacional. Era un plan equilibrado que reflejaba conciencia de los límites de los cambios que se proponía implementar, pero que tenía una voluntad de cambio, de reformas. Por eso no fue del agrado ni de las posiciones ultristas de la izquierda, ni de los sectores recalcitrantes de la derecha. Pero también, con ese plan el Gobierno marcaba una distancia con el pensamiento político de Assad Bucaram. Así, se dio una tensión entre el enfoque técnico de la política con el que Roldós y Hurtado coincidían, y el enfoque más populista del otro.

La transformación de la Junapla en Consejo Nacional de Desarrollo trajo modificaciones en la relación entre planificadores y gobernantes. El

vicepresidente tomó a su cargo la dirección de la planificación para darle un rango político mayor. Sin embargo, ello no ocurrió y, por el contrario desquició su rol. La función técnica de la planificación fue distorsionada y perdió la autonomía necesaria para contribuir a la construcción de una política económica menos influida por los avatares de la coyuntura política.

El programa económico de coyuntura

En razón de que la elaboración del Plan Quinquenal de Desarrollo tomaría un tiempo, el Conade, bajo la dirección de Hurtado, propuso un programa económico de coyuntura que se puso a consideración del presidente de la República. Con ello se procuraba poner en sus manos una herramienta útil para la iniciación de su gobierno.

Este documento respondía a la necesidad de atender una situación de emergencia y reactivar la economía nacional. Para lograr tal reactivación, el programa se basaba en la dinamización del comercio exterior, a través del fomento de las exportaciones y la restricción de las importaciones. Igualmente, se preveía el aumento de la producción, en especial la agrícola. También contemplaba “el desarrollo de la actividad hidrocarburífera, mediante la ampliación de la refinería”. Otro punto era “solucionar el problema del endeudamiento externo” (Rivera 1984a, 63). Si se avanzaba en la ejecución de este programa se crearían bases para emprender el Plan Nacional de Desarrollo, que estaba en proceso de elaboración en el Conade.

El contenido del Plan Quinquenal de Desarrollo

Contenía veintiocho programas y cuarenta y un proyectos específicos, con los cuales se perseguía “cambiar sustancialmente a la sociedad ecuatoriana”. La distribución de la inversión prevista de estos proyectos contemplaba un 34 % para mejoramiento social; un 32 % para energía; un 16 % para desarrollo rural; un 12 % para infraestructura y un 6 % para manufactura. Se trataba de un conjunto de proyectos que habrían de ser “la columna verte-

bral del gobierno nacional”. Y en esa medida marcarían las prioridades de la gestión (Rivera 1984a, 136; 1984b; 1984c). Para el financiamiento del Plan se preveía un 61 % de inversión privada (231 mil millones de sucres) y un 39 % de inversión pública (145 mil millones de sucres). En la Carta del vicepresidente al presidente Jaime Roldós, con la que presentaron el Plan Nacional de Desarrollo para el quinquenio 1980-1984, se sintetizan sus principales lineamientos.

En una primera puntualización se destaca que “el Plan no es el resultado de arbitrarias ideas y proposiciones del presidente del Consejo Nacional de Desarrollo”. Otra se refiere a que en el Plan “se ha reducido el énfasis economicista y la ortodoxia técnica para darle un contenido político que movilice la opinión pública y recoja el espíritu del proceso democrático que vive el Ecuador” (Conade 1980, 12). Una tercera puntualiza la orientación ideológica. No era “estatista” ni “socializante”, no obstante dar al Estado atribuciones respecto de “los programas de bienestar social, y promoción popular y de la consolidación de los sectores estatal y comunitario de la economía”. Para los que así tildaban al Plan “el Estado solo debe ocuparse del mantenimiento del orden público y de la construcción de infraestructura”. Tampoco era “desarrollista”, como lo afirmaban quienes esperaban que el Plan “emprendiera en un amplio programa de estatizaciones, realizara una drástica reforma agraria y cortara los ligámenes de nuestra economía con el extranjero” (Conade 1980, 14).

El choque del Plan con la realidad

El país con el que se encontró el gobierno del presidente Roldós mostraba condiciones adversas. La deuda externa sobrepasaba los tres mil millones de dólares; “se había multiplicado siete veces “entre los años 75 y 79; “si bien constituía únicamente el 38 % del PIB y el pago de su servicio solo comprometía el 9,6 % de los egresos presupuestarios, en cambio representaba el 163 % de las exportaciones, correlaciones que en los años siguientes empeoraron sistemáticamente” (Hurtado 2002, 23). El crecimiento del sector agrícola se había dado a una tasa inferior al de la población; los

niveles de marginalidad y desocupación eran muy elevados; la escasez de recursos fiscales se había agravado por la baja recaudación de tributos; el peso de las importaciones en la balanza comercial era muy alto, y su estructura impedía reducirlas, pues la mayor parte comprendía bienes de capital, materias primas y bienes intermedios en general. Esto en el plano estrictamente económico. En un plano más amplio, había manifestaciones de una aguda desintegración nacional; en el campo administrativo se apreciaba un alto déficit en recursos humanos capacitados, lo cual se traducía en la ineficiencia de las empresas públicas.

En el plano político, la Cámara Nacional de Representantes se había constituido en un frente de oposición que, además de obstaculizar la labor del gobierno, pretendía colocarse por encima de él y tomar decisiones y medidas contrarias a la racionalización en el uso de los recursos que se pretendía lograr a través de la planificación. El aumento de sueldos y salarios por encima de las posibilidades reales de la economía se tradujo en fuertes presiones inflacionarias.

El escenario en que el Plan habría de ser ejecutado no le garantizaba viabilidad. La estrategia bicéfala de la campaña (con y contra Bucaram), afectó la integración del gobierno; por un lado la CFP y por el otro la Democracia Popular (DP). ¿Cómo dar coherencia a un gobierno atrapado en tan agudas contradicciones? Un tercer grupo fue el de los independientes. Los ministerios se repartieron entre estos tres sectores. El Gobierno, no obstante haber cifrado sus esperanzas en la planificación, tuvo que enfrentar una realidad contradictoria. Si bien el pueblo eligió a los dos jóvenes mandatarios, también eligió una Cámara Nacional de Representantes, integrada por la vieja guardia política, a la que se sumó Assad Bucaram. La política emanada de la CNR era contraria al enfoque técnico del Conade y del Gobierno.

El gobierno democrático no solo tuvo que lidiar con la herencia de dos dictaduras militares, sino con las medidas tomadas por la CNR. Ello creó un escenario de confrontación política que tuvo como trasfondo la desilusión de una población que se había acostumbrado a la holgura económica de la bonanza petrolera y que todavía creía en los espejismos de quienes “explotaban frustraciones”, en palabras del presidente Roldós. Convencer

al pueblo de que no había que creer en milagros sino en un trabajo tesonero que demandaba esfuerzo y sacrificios se volvía cada vez más difícil mientras aparecían en el horizonte señales de una crisis severa. Pero esa era la gran tarea que el Gobierno asumió.

El estallido de la crisis

El Conade y el vicepresidente Hurtado no se limitaron a elaborar el Plan Quinquenal de Desarrollo. Se constituyeron en una instancia de alta asesoría de gobierno, sustentada en la información técnica. En el Gabinete esta voz era discordante con la de los ministros que abogaban por una política económica más suelta. Cuando se discutía, por ejemplo, la tasa de crecimiento anual prevista en el Plan, el Conade consideraba que no podía rebasar el 5 %, opinión opuesta a la de “altos funcionarios de los sectores monetario y financiero del Gobierno” (Hurtado 1990, 101) que sostenían que esa tasa era muy baja y propusieron subirla al 6,5 %.

Tales ministros creían que el país todavía podía recurrir al endeudamiento externo para financiar el crecimiento de la economía. El vicepresidente, apoyado en las cifras del Conade, les mostró que Ecuador tendría menos recursos, lo cual exigía mayor austeridad “en la vida y en el gasto de los ecuatorianos” (1990, 101), y que ya no era posible acudir al endeudamiento externo del que habían abusado las dictaduras militares. El conflicto entre el punto de vista técnico y el político fue reiterado; desde el primero se hacía un llamado de atención sobre la difícil situación económica que se avecinaba y el impacto que habría de tener en el clima social y político. Dicha afirmación se basaba en un informe del vicepresidente en una sesión de gabinete realizada en octubre de 1980 en la ciudad de Guayaquil.

Mientras en el Ejecutivo se abogaba por una política de austeridad, la Cámara tomaba decisiones que agravaban la situación económica. Una de ellas fue el “desproporcionado aumento de salarios” (1990, 91). Tampoco el presidente Roldós pudo oponerse a ciertas leyes aprobadas en el Congreso, por su contenido social. La tensión entre las esperanzas populares que animaron la campaña electoral y la dura situación económica que demandaba

austeridad se expresó en los matices en la administración de la austeridad entre el presidente y el vicepresidente. Además, la mayoría parlamentaria no colaboró con el Ejecutivo en el llamado a la austeridad. No diferenciaban el interés del país del interés político. La pugna entre la vieja manera de hacer política y la que el Gobierno quería inaugurar era constante.

Un tema político de debate fue cómo zanjar la pugna de poderes. Hurtado sugirió la estrategia del plebiscito, para otorgar al presidente la facultad de disolver el Congreso y convocar inmediatamente a nuevas elecciones. Roldós optó por el acercamiento al presidente del Congreso y finalmente desistió del plebiscito. Otro tema de disputa entre el Ejecutivo y el Congreso fue la aprobación del proyecto de ley del Conade. En su lugar el Congreso aprobó otro que privaba de funciones y atribuciones al vicepresidente como titular del Conade. El presidente lo vetó y no entró en vigencia.

La crisis económica no estalló en 1980 gracias al alto precio del petróleo, que llegó a bordear los cuarenta dólares por barril, y por la ilimitada capacidad de endeudamiento externo que tuvo el país. Roldós anunció que 1981 “será un año difícil”. Y, por cierto, lo fue. No solo por los nubarrones de la economía, sino por el conflicto bélico con el Perú y por su muerte en un accidente aéreo, acontecimiento que tuvo una honda repercusión en el imaginario político de la población ecuatoriana.

En realidad, el petróleo había perdido ese ritmo elevado de crecimiento; sin embargo, señala Hurtado “el Estado había hecho compromisos pensando en la posibilidad de que ese crecimiento del precio del petróleo iba a seguir; el crédito externo seguía fluyendo, pero la tasa de interés se disparaba; eso naturalmente estaba produciendo desequilibrios en las cuentas interna y externas”.⁵ El conflicto con el Perú, a principios de 1981, produjo la fuga de capitales, más endeudamiento para comprar armas y una mayor descomposición de la economía. La muerte del presidente Roldós privó al Gobierno de un agudo interlocutor político; en efecto, si Hurtado fue un intermediario entre el Gobierno y el Conade, Roldós tendió puentes entre la técnica y la política, entre el Gobierno y la población. Muchos se

⁵ Extracto de la entrevista a Osvaldo Hurtado, expresidente del Ecuador, Quito, febrero de 2014.

preguntan ¿qué habría ocurrido en el país si Roldós vivía? ¿Cómo habría Roldós enfrentado la crisis?

En esas condiciones asumió Hurtado la presidencia de la República. Su llamado a la austeridad y al ajuste implicaba, según César Robalino “dejar a un lado buena parte de lo que contenía el programa de planificación”.⁶ El discurso de la austeridad tuvo en Hurtado un convencido adalid. Según él, el desproporcionado aumento de salarios que había significado un incremento significativo del gasto público, la expedición del presupuesto desfinanciado, la decisión de la mayoría parlamentaria de no aprobar la creación de nuevos ingresos para el fisco, la ausencia de un programa de austeridad y la continuación del endeudamiento externo, eran decisiones equivocadas del gobierno.

La experiencia de Hurtado en este sentido permite entender la diferencia entre planificar y gobernar, y cómo ello se traduce en una manera distinta de entender y actuar. El planificador ve la realidad desde fuera de ella; el gobernante, como hombre de acción, la ve desde adentro. Esta parte del capítulo está dedicada a este tema.

Hurtado, en realidad, se inició como planificador. Antes, como académico y luego como planificador, se encontraba distante de la acción de gobierno. Él describe su relación con los técnicos del Conade así.

Fue una cosa espontánea, como cuando una persona ingresa en una institución en la que es bien recibido y por la que él tiene afecto y consideración [...], yo había citado profusamente los trabajos de la Junta de Planificación en mis libros, habiendo señalado la importancia que habían tenido en el desarrollo nacional. Todo ello fue registrado, supongo yo, por los miembros, por los técnicos de la Junta, que probablemente también estuvieron informados de que la elevación de su jerarquía en el sistema político ecuatoriano se debía un poco a mí, en las comisiones que elaboraron los proyectos de ley de la Constitución. Fue un proceso natural, espontáneo, fácil, y por eso trabajamos como buenos compañeros, como buenos amigos, como buenos seguidores de ideas parecidas.⁷

⁶ Extracto de la entrevista a César Robalino, economista, funcionario público, Quito, marzo de 2012.

⁷ Extracto de la entrevista a Osvaldo Hurtado, expresidente del Ecuador, Quito, febrero de 2014.

Esta relación se encuadraba en una mayor. Como vicepresidente de la República, Hurtado tenía funciones políticas distintas a las de un planificador; como tal, ya no podía ver la realidad “a la distancia”.

*Ningún político, si es que quiere ser tal, y ese político no está en la academia ni está en la oposición, ni está en el exilio, ni está en la temprana juventud, y está en el poder, tiene que hacer un diario ejercicio entre principios y realidades, no puede gobernar teniendo en cuenta solo los principios [...] sobre todo un político convertido en gobernante.*⁸

Hurtado era consciente de que “gobernar con las ideas llevaba a la catástrofe”, como ocurrió con Alan García en el Perú, o Salvador Allende en Chile. Un gobernante tiene que aterrizar en la realidad para tomar medidas que no siempre coinciden con los principios. Esto explica su posición frente al Plan; si bien colaboró en su elaboración, discusión y difusión, debía evaluar su viabilidad en cada tramo de su ejecución. Por más objetivo que fuera, por más sustento técnico que tuviera, el Plan no era más que una representación ideal de la realidad; de aquí a su constatación empírica hay una distancia apreciable que el gobernante está en capacidad de saltar, en calidad de hombre de acción. Y es que la realidad no es plana, está atravesada por obstáculos del más diverso orden; es ahí cuando el gobernante se vuelve indispensable, y tiende un puente entre el pensamiento y la acción.

El problema en este punto ya no era el desarrollo, en abstracto, sino la crisis. Como gobernante, su prioridad era definir cómo enfrentarla y paliarla. Uno de los objetivos del Plan era la consolidación de la democracia. Los otros dos objetivos, el desarrollo económico y la justicia social, no se descartaban, pero si no se hacía frente a la crisis económica, sobrevendría el caos y en esas condiciones, el desarrollo económico y la justicia social se volvían inalcanzables, y la propia democracia corría peligro.

La necesidad de medir el costo político de las medidas económicas no estaba en la mira del presidente Hurtado. La política o los efectos políticos de las decisiones económicas estaban fuera de su horizonte conceptual. La visión del presidente se apartó de la del Conade. ¿Podía este organismo

⁸ Continuación de la entrevista a Hurtado. Las cursivas son mías.

ayudar en esa tarea? Sin duda en el diagnóstico, en el análisis de la evolución de la economía, pero la perspectiva del Consejo era más estructural; y el tema gravitante en ese momento no era ese, sino el monetario y el cambiario. Por eso Hurtado no veía que el Conade le fuera de mucha utilidad.

[Podía ayudar] Muy poco, muy poco y por varias razones. La primera razón es porque la oficina de planificación del Estado siempre había venido trabajando, durante más de diez años, con una economía en auge, había elaborado un plan de desarrollo en esa dirección, contando con mi dirección, y de pronto venía este hombre [él mismo] que había participado en todo eso a decir que había que abandonar muchos de los proyectos porque simplemente no había dinero para hacerlo y que en lugar de una economía en expansión, teníamos que diseñar un programa para una economía en contracción.⁹

La relación de Hurtado con el Conade se volvía más crítica por razones políticas. La Cámara había elegido a León Roldós, hermano del fallecido presidente, como vicepresidente de la República; y su relación con el presidente Hurtado fue más bien distante. En esas circunstancias, el Conade mantuvo su enfoque estructuralista, lo cual dificultó la comunicación entre la Presidencia y la oficina de planificación.

El que Hurtado se viera obligado a afrontar la crisis fue interpretado como un alejamiento suyo de la línea ideológica de Jaime Roldós, pero durante su gobierno siguieron proyectos emblemáticos como Paute o Agoyán, y continuaron la electrificación rural y la alfabetización. Decía Hurtado que “cuando el barco se hunde, ¿a quién se le ocurre limpiarlo? Hay que mantenerlo a flote, y eso fue lo que me correspondió a mí, mi prioridad era salvar la economía”.

Al contrario, el presidente Jaime Roldós veía la crisis económica un poco de lejos; sus preocupaciones giraban más en torno a la difícil situación que tuvo que enfrentar con Assad Bucaram, con la afirmación de su poder presidencial. De la economía podía ocuparse Hurtado; a él, como presidente, le correspondía la política. En este último campo pudo haber

⁹ Extracto de la entrevista a Osvaldo Hurtado, expresidente del Ecuador, Quito, febrero de 2014.

matices; Hurtado miraba a Bucaram con otros ojos, desde la técnica, desde la academia, desde la ideología de un partido moderno, antipopulista. El presidente Roldós era parte del CFP y aunque quiso formar un nuevo partido, Pueblo, Cambio y Democracia (PCD), no rompió con Bucaram; su estrategia difería de la de Hurtado, como lo reveló su decisión de no convocar al plebiscito para zanjar sus diferencias con la CNR.

En el terreno ideológico también había importantes diferencias; Jaime Roldós le dio al tema de los derechos humanos conculcados en el Cono Sur una alta prioridad, y en esa medida, libró una batalla a favor de la democracia en el ámbito regional. Pudo haber una desconexión entre el talante más político de Roldós y el talante más tecnocrático de Hurtado.

El único vínculo que existía entre los dos mandatarios era el Plan de Desarrollo, pues este fue producto de los veintidós puntos programáticos; pero aun eso no pudo mantenerse intacto por la crisis; el objetivo primordial de Hurtado era enfrentarla. Roldós podía sentirse apegado al Plan eventualmente, pero si Hurtado dejaba de lado algunos de sus programas y proyectos tampoco lo habría considerado una deslealtad ideológica de parte de su vicepresidente.

El arte de gobernar

El Plan de Desarrollo se quedó sin piso, no solo por el descenso del precio del petróleo ni por la restricción de recursos económicos, sino por la pérdida de capital político. El arte de gobernar no consiste en hacer lo que la realidad impone, sino en conseguir que ello no deje al gobierno sin sustento político, y ello demanda no solo arte sino pericia, herramientas y técnicas de gobierno (Matus 1996, 129). Con el empeño de enfrentar eficazmente la crisis, Hurtado se respaldó en el Banco Central, el Ministerio de Finanzas y la Junta Monetaria.

La prioridad del Gobierno ya no era el desarrollo, sino cortar la crisis, disminuir su costo, abreviarla, y para esto más me valía el Banco Central que la Junta de Planificación, porque el Banco Central trabaja con la moneda,

trabaja con el crédito, con el endeudamiento y, de alguna manera, con la inversión [...]. Fue en la línea de defender el interés general, el interés público, el conocimiento técnico.¹⁰

Hurtado optó por ese camino, no por razones ideológicas ni por cálculos políticos. Sostuvo en la entrevista que quienes, desde la derecha, le endilgaban que en el Conade estaba haciendo un programa socialista, comunista, marxista totalitario, antiempresa privada, no entendían lo que estaba proyectando; y quienes, desde la izquierda, le atacaban por haberse alejado de la línea progresista de Jaime Roldós, tampoco comprendían. Partían, sobre todo, de consideraciones ideológicas. La línea que se trazó Hurtado, con el soporte técnico del Banco Central, el Ministerio de Finanzas y la Junta Monetaria, no fue ideológica, sino táctica, realista, por ponerle un nombre. A ningún gobernante le habría gustado tomar medidas duras, impopulares, pero, acaso, inevitables. Ese es el drama de un gobernante, si tiene un compromiso con el interés del país.

Las diferencias entre el presidente Roldós y el presidente Hurtado se volvieron notorias con la muerte del primero. Roldós gozaba de simpatía y adhesión en amplios sectores de la población mientras que Hurtado, con un talante tecnocrático, fue un mandatario atípico. Quiso marcar diferencia con el estilo populista; no buscó la popularidad, los aplausos, ni los réditos personales. Se “jugó” como gobernante, aun a riesgo de equivocarse.

El tema del ajuste, se defiende Hurtado, no estuvo en la agenda de los políticos, los gremios empresariales, las organizaciones sociales, los medios de comunicación social, ni en la academia. Tanto que las medidas tomadas por él provocaron reacciones adversas de todos esos lados, aun de su propio partido, la Democracia Popular. Ni en su propio Gabinete ministerial tal propuesta habría tenido acogida. Por eso “cuatro personas, en secreto, decidieron las primeras medidas”: José Correa, presidente de la Junta Monetaria; Pedro Pinto, ministro de Economía; Abelardo Pachano, gerente del Banco Central, y, desde luego, el presidente Hurtado.

¹⁰ Extracto de la entrevista a Oswaldo Hurtado, Quito, agosto de 2012.

Los cuatro resolvimos y le informamos al Gabinete ministerial la víspera, porque si sometía yo a decisión del Gabinete ministerial no se resolvía nada; incluso el dirigente del partido, Julio César Trujillo, me dijo: “¿qué vas a hacer?, ¿vas a huir?, cuando se levante el pueblo, ¿vas a enfrentarlo y producir una matanza? Se ha filtrado que va a haber un devaluación, se cae el Gobierno”.¹¹

Nuevamente aparece el tema de los métodos de gobierno. Estos, dice Matus, están muy atrasados y no hay conciencia sobre esas deficiencias. Al respecto, John Adams, el segundo presidente de los Estados Unidos, declaró: “Mientras todas las demás ciencias progresaron, la de gobernar marcó el paso: hoy es practicada apenas un poco mejor que hace tres o cuatro milenios” (citado en Matus 1996, 128).

Llama la atención cómo Hurtado trató el tema político. Su principal preocupación fue armar mayorías en el Congreso, evitar los juicios políticos a sus ministros y así salvar la estabilidad política. Ello, sin duda, mermó la eficacia del propio gobierno. Hurtado tuvo dificultades para comunicarse con sus ministros, algunos de ellos cefepistas, sobre todo en torno a la austeridad y al ajuste. Tales ministros así como los diputados de la alianza buscaron más recursos para financiar obras físicas que los consagraran frente a sus mandantes.

El gobernante serio y responsable no persigue el aplauso ni votos para las próximas elecciones. La dictadura militar, no obstante estar fuera del campo político electoral, se cuidó de tomar medidas impopulares. Se encaramó en la riqueza petrolera para proyectar una imagen de progreso y prosperidad; sin embargo, ello tuvo que ser afrontado por el primer Gobierno de la naciente democracia. Y pese al elevado costo político, el Gobierno no rehuyó esa compleja e ingrata tarea. Se trataba de atreverse a tomar las medidas que las circunstancias obligaban, y a hacerlo de manera tal que ocasionaran el menor costo social y político para el Gobierno y para el país.

Nuevamente se relievó un hecho poco entendido por los políticos: gobernar es una cuesta arriba y lo que suelen ver y pensar antes de llegar al poder se viene al suelo a la hora de ejercerlo. Eso le pasó a Hurtado con el Plan de

11 Entrevista a Osvaldo Hurtado, expresidente del Ecuador, Quito, agosto de 2012.

Desarrollo cuya responsabilidad de elaboración él mismo asumió. Juzgó que era irrealizable, que un mandatario no puede gobernar con principios. El problema es que tampoco puede renunciar a ellos. Saber gobernar significa encontrar la manera o maneras de tender un puente entre ellos y la realidad.

La renegociación de la deuda

La marginación del Conade en la formulación de las políticas de ajuste privó al Gobierno de nuevos elementos de análisis para perfeccionar su plan. Funcionarios y técnicos del Consejo describen el escenario en el que se ubicó la deuda externa. La razón fundamental del endeudamiento, afirman, fue el acoso de los agentes financieros por colocar los excedentes de la economía mundial y de los mercados financieros, dados los altos ingresos del petróleo. No cabe pasar por alto la responsabilidad de los funcionarios del Estado ecuatoriano que se dejaron cautivar por tales ofertas.

En esos años, 1976, 1977, 1978, no se tomó en cuenta la decisión unilateral del gobierno de los Estados Unidos, concretamente de la Reserva Federal, de elevar por su cuenta las tasas de interés y exigir “conversión de deuda”. Allí comenzó toda una serie de presiones para que los préstamos que se nos hicieron a tasas bajas se actualizaran a los niveles que predominaban en el mercado en ese momento. Según los técnicos del Conade entrevistados, esta fue la causa principal del endeudamiento. El problema era grave porque si en 1976 la deuda ascendía a 700 millones de dólares, para 1980, por el aumento de las tasas, subió a 3000 millones; también porque esos acreedores exigieron que el Banco Central se hiciera cargo de las deudas, a través de lo que se llamó el “empaquetamiento o consolidación de deudas”. El gobierno de Hurtado dictó dos decretos en los que aceptó el convenio con el Club de París. El tema pudo haberse manejado de otra manera.

Aquí queda bien clara la visión de Hurtado como gobernante; no solo se ocupó de la realidad, sino que creyó que salvar al sector empresarial privado de la quiebra compensaría la crisis económica del Estado; por eso, llegó a la conclusión de que el Estado no podía ser el tractor de la economía y que jugar ese papel le correspondía al sector empresarial privado. Enton-

ces, la diferencia con el Conade se volvió más profunda porque el Consejo sostenía el liderazgo del Estado en la conducción de la economía; pero ello, según Hurtado, no solo ya no era posible, sino tampoco acertado. Dicho Consejo aún mantenía las tesis de la CEPAL, entre las cuales figuraba el papel rector del Estado en la economía. Hurtado entendió que los países no saldrían adelante por esa vía, mientras que los que optaron por el camino de apoyarse en el dinamismo del sector privado sí habían podido surgir, y no lo entendió *ex ante*, sino *ex post*. El eje de su viraje fue su condición de gobernante que le llevó a moderar el papel del Estado en la economía. Pero convertir esta necesidad en un principio único era suscribir una tesis ideológica incompatible con el enfoque cepalino.

En esta parte del capítulo me ocuparé de la modificación de su prisma de acción, a la luz de las experiencias de la renegociación de la deuda, la sucretización de la deuda del sector empresarial privado y la sustitución de un equipo técnico por otro —el equipo del Conade por el del Banco Central, el Ministerio de Finanzas y la Junta Monetaria—. Y, sobre todo, enfocaré en el método de gobierno con que afrontó la crisis.

Hurtado (2002) explica la vinculación entre la economía internacional y la nacional; el país no podía “seguir sirviendo sus obligaciones”. Por eso Ecuador tuvo que “anunciar la mora en el pago de su deuda”. Había dos problemas que resolver: cómo atender el servicio de esas obligaciones y, a la vez, cómo evitar que el sector privado sufriera una quiebra generalizada. La renegociación de la deuda externa se conectó, entonces, con la idea de “scretizar” la deuda del sector privado.

La incapacidad del sector privado para cancelar su deuda externa podía ocasionar la quiebra de importantes empresas que aportaban a la producción nacional y a las exportaciones, con la consiguiente pérdida de miles de puestos de trabajo, el agravamiento de los problemas sociales causados por la crisis y la multiplicación de la pobreza (Hurtado 2002, 58).

Dado el estancamiento de la economía, Hurtado no veía otra manera de sacarla a flote, si no era con la intervención del sector privado. El problema se había agravado como consecuencia de las inundaciones provocadas

por El Niño. Lo único que cabía era incentivar a la empresa privada. La sucretización de la deuda, por tanto, era una estrategia que contemplaba dos objetivos: salvar al sector privado de una posible quiebra, pero, también, proteger al Estado por el riesgo que asumía. Hurtado entendió que la deuda del sector privado se había convertido en un factor desestabilizador, y ello merecía una respuesta adecuada del Gobierno.

Si bien con la sucretización el Estado contribuía a salvar al sector privado de la quiebra, a cambio se le hacía asumir los costos que la operación financiera implicaba, al obligarles a los beneficiarios, además de pagar sus deudas, a cancelar una tasa de interés de mercado y una tasa de riesgo cambiario [...]. Por estas razones, y porque el sector privado cumplió con su obligación de pagar, en sucres, los 1.370 millones de dólares a los que ascendió la deuda sucretizada, carece de sustento la afirmación de que fue condonada (Hurtado 2002, 61).

Bajo estas premisas, Hurtado conformó una comisión integrada por el presidente de la Junta Monetaria, José Correa; el ministro de Finanzas, Pedro Pinto, y el gerente del Banco Central, Abelardo Pachano, “a quienes se les encargó renegociar la deuda pública contratada con la banca internacional”. Dicha renegociación perseguiría “la extensión de sus plazos y la obtención de menores tasas de interés” (2002, 56). En efecto, esto se logró en el convenio suscrito el 11 de enero de 1983. Esta comisión se constituyó en el soporte técnico de la estrategia gubernamental, toda vez que el Gabinete ministerial, al menos el integrado por los ministros que no eran del área económica, no disponía de elementos conceptuales para aportar a una operación tan delicada y compleja como la que tuvo a su cargo la mencionada comisión.

En diálogo con Osvaldo Hurtado, el expresidente comentó:

un segundo problema es que ese debate podía ser entendido por los ministros que trabajaban en el campo de la economía, pero no era ni entendido ni aceptado por los ministros que trabajaban en los otros sectores: obras públicas, bienestar social, educación, salud.¹²

12 Entrevista a Osvaldo Hurtado, expresidente del Ecuador, Quito, febrero 2014.

Pero no solo se trataba de desconocimiento de los temas económicos, sino que los ministros “quieren tener mucho dinero para gastar, porque consideran que la obra física, lo que se ve, es lo que consagra su gestión”, agregó Hurtado. El reparo de los técnicos del Conade da otra perspectiva. La sucretización está ligada al tema de la deuda comercial. Como comenzó a devaluarse la moneda nacional, cuyo tipo de cambio había estado reprimido, las empresas no pudieron pagar, tampoco el Gobierno, y la deuda del Club de París también entró en la deuda privada. De ella se hizo cargo el Banco Central. Según esta versión “se sucretizó varias veces la misma deuda”. Esta perspectiva técnica era más estructural.

El programa de ajuste

El ahorro y la austeridad no son parte de la cultura nacional, sostiene Hurtado, lo cual repercutió en su contra. “Suma a todo esto la década exitosa de los años setenta, con un crecimiento anual de la economía del siete u ocho por ciento, entonces no había condiciones para que este planteamiento mío pudiera ser aceptado, incluso dentro del Gobierno había dudas”. No obstante la resistencia, Hurtado se las jugó. “Son de esos callejones sin salida que tú tienes en la vida como individuo, y más como político, en los que tienes que tomar una decisión. Decisión que en última instancia la tomé yo: me la propusieron Pedro Pinto, José Correa y Abelardo Pachano”. Explica que esto fue necesario para evitar “una crisis parecida a la de fin de siglo con los bancos”. El debate sobre esta medida sigue hasta ahora. A juicio de Hurtado, es posible que la medida pudo “hacérsela mejor”, “que pudo sucretizarse a unos y no sucretizar a otros [...] siempre se pensaba que el problema tenía que ser global, porque los otros que no sucretizaban iban a causar problemas”.

Habiéndose quedado solo en una decisión dramática, “¿a qué presidente le va a gustar sucretizar la deuda?”. Hurtado contó con el apoyo de las Fuerzas Armadas, que salieron en defensa del orden constitucional, cuando “todos, de la derecha a la izquierda y el centro, los con plata, los sin plata, los de clase media, todos, [estaban] en contra”. De esta manera la suerte del

Gobierno estuvo en manos de las Fuerzas Armadas. Lo cual, sin duda, era grave para la democracia. Se arregló un problema pero se abrieron otros. Gobernar supone evitar que un problema desencadene otro mayor. Hurtado es consciente del elevado costo social de las medidas que tomó, pero no veía otra alternativa.

Decidir supone “optar”; no era el momento de “gastar”, sino de ahorrar, de practicar la austeridad. Las medidas –la devaluación, y el incremento del precio de los combustibles y de los servicios básicos– desde luego afectaban a todos los ecuatorianos. Con la devaluación pagaron los importadores, con el aumento del precio de los combustibles, todos los ciudadanos; sobre todo los ricos, porque ese es un subsidio regresivo, más los ricos porque consumen más gas, más electricidad. Pero, en general, a todos los ecuatorianos se les tocó el bolsillo de manera durísima.¹³

Lanzarse a tan severo ajuste no era fruto de la insensibilidad del gobernante; según Hurtado, lo hizo “para salvar precisamente a los pobres”. Estimaba que con esas medidas, pese a que los afectaría en sus bolsillos, “no iban a perder todos los empleos, ni se iban a reducir sus salarios al diez por ciento, y es lo que habría pasado si yo no hacía el ajuste y dejaba el caos de la economía a Febres Cordero”. Independientemente del acierto o no de las medidas, las tomó para evitar un mal mayor, que le habría tocado enfrentar al próximo gobierno.

El contexto en el que se asumieron estos cambios, tan criticados entonces y posteriormente, revela que requirieron un procesamiento previo, en atención no solo a las razones técnicas sino a las políticas. Queda claro que no hubo tal proceso y que el presidente tomó las decisiones que le recomendaron sus asesores en el ámbito monetario sin considerar otros criterios ni otras variables. Esto, nuevamente, tiene que ver con los métodos de gobierno.

Quizá Hurtado quiso compensar la dureza de las medidas con la continuación de la política general trazada por el Plan Quinquenal de Desarrollo. De ahí que continuara el programa de alfabetización, la elec-

¹³ Entrevista a Osvaldo Hurtado, expresidente del Ecuador, Quito, febrero 2014.

trificación rural, la política cultural y la política ambiental. Sin embargo, tampoco podía ignorar los reclamos de los pueblos, que exigían respuestas inmediatas.

Había otra cosa mucho más fuerte que era la presión, las demandas, los reclamos de las localidades, municipios pidiendo el apoyo del Gobierno, prefectos para tan grande obra que se le había ocurrido al alcalde o al prefecto, y yo, personalmente, diciendo: no hay dinero, no podemos...¹⁴

Ello alimentó el malestar. Pero, pese al costo social de las medidas, el Gobierno no tuvo que recurrir a la represión, aunque se diera una confluencia de fuerzas sociales tradicionalmente enfrentadas en una huelga general convocada por el Frente Unitario de Trabajadores (FUT). Esto significaba que la gobernabilidad sí era posible en democracia.

El ángulo político de las decisiones económicas

En el plano político, Hurtado actuó como técnico; supuso que si la técnica recomendaba la adopción de las medidas económicas, era su deber, como presidente, ejecutarlas. Es decir, dado que detentaba la más alta función del Estado, llevarlas a cabo dependía solo de él. Si hubiera actuado como político, posiblemente habría evaluado si el ajuste le restaba o no viabilidad política al Plan Quinquenal de Desarrollo; pues, si bien era verdad que aun con la ejecución de los cambios algunos programas del Plan se mantendrían, ello no salvó su legitimidad política, ni la de los veintiún puntos programáticos. El razonamiento de Hurtado (1984, 170) muestra la incoherencia entre la eficacia económica y la eficacia política.

La gravedad de la crisis económica exigía un paréntesis de unidad y la colaboración de todos, pero ni siquiera el dolor de miles de ecuatorianos afectados por los desastres causados por las inundaciones logró atemperar los

¹⁴ Entrevista a Osvaldo Hurtado, expresidente del Ecuador, Quito, febrero de 2014.

furibundos ataques de ciertos sectores extremistas de la oposición que, sin el menor escrúpulo y carentes de los más elementales sentimientos patrióticos, recurrieron a cuanto medio les resultó útil para lucrar electoralmente. En su desenfadada pasión, haciendo gala del peor maniqueísmo, no vacilaron en hacer francos o velados llamados a la alteración del orden constitucional, dándose incluso el insólito caso de sectores empresariales que plegaron a una huelga general en la que los trabajadores pedían precisamente la adopción de medidas que eventualmente afectarían los intereses de aquellos.

Tampoco en este caso se puede entender la política en abstracto; si Hurtado descubrió que el gobernante debe hacer un “ejercicio constante entre los principios y la realidad”, ello no solo es aplicable a la economía sino a la política. Los políticos, en esa medida, no son ángeles, ni es posible esperar de ellos un comportamiento humanitario ni patriótico; los intereses en juego tienen que ver con la lucha por el poder. Por eso un gobernante debe considerar, además del ajuste económico, medios que le permitan balancear la eficacia económica con la política.

Vivimos en una nueva época; ya no es el momento histórico de los años 40 o 50, en que todos los problemas del Ecuador se querían resolver con palabras; es la hora de la realización, del pensamiento técnico; si se critica al gobierno ¿cuáles son las alternativas? (Rivera 1984b, 347).

En la política, sin embargo, el problema no es estrictamente científico; si lo fuera “en vez de gobiernos y líderes habría jueces científicos para decidir entre lo verdadero y lo falso” (Matus 1995, 3). Es aquí donde el arte complementa a la ciencia. El estilo de gobernar de Hurtado, en efecto, estuvo alejado de la retórica y la demagogia. Él se basaba más en la técnica que en la ideología. Como gobernante fue liberado de la disciplina partidista, lo que le permitió apoyarse más en los técnicos que en los dirigentes de su partido. Esperaba que los demás, los partidos políticos y los sectores sociales, actuaran de la misma manera, esto es, anteponiendo el interés general a los particulares. Desde su situación, ello era enteramente comprensible; no así desde la de sus oponentes.

El hecho de que los sectores de la extrema derecha hayan sido mis peores detractores es la mejor demostración de que el gobierno no sirve a intereses antinacionales y antipopulares. Tampoco me he sometido a presiones de los grupos sociales organizados, a pesar de sus numerosas y prolongadas huelgas, solo he aceptado las demandas que he considerado legítimas (Rivera 1984b, 171-172).

En este relato saltan a la vista errores cometidos en la práctica de gobierno. Un gobernante no puede tomar decisiones encerrado entre cuatro paredes. Estas faltas confirman la validez del argumento de Matus en una conversación que mantuviera con Pablo Neruda en Isla Negra, en Chile. Cuando el autor le dijo que, a su juicio, en el gobierno de Salvador Allende fallaron los métodos y herramientas de gobierno, Neruda no le prestó atención; “su obsesión estaba en el contenido de la acción gubernamental, no en las herramientas para concebirlas y administrarlas” (Matus 1996, 129). El problema, según Matus, no está en la esencia, “en lo que hacemos o dejamos de hacer, sino en las teorías, los métodos y las técnicas que guían nuestro razonamiento para ver cómo vemos, hacer lo que hacemos y transformarlo en práctica de gobierno”. Aun en el caso de que las medidas y decisiones tomadas por Hurtado hubieran sido las correctas, el problema no estaba tanto allí cuanto en la manera en que se las concibió y administró.

Conclusiones

El país regresó a la democracia en condiciones adversas. Tuvo que enfrentar el legado de la bonanza petrolera y su administración por dos dictaduras. La apertura electoral dio paso a la expresión de las expectativas sociales de la población, que ya no eran las mismas de comienzos de 1970, ni en número ni en nivel educativo. La política se había acercado más a la economía gracias al Estado desarrollista; la población se había acostumbrado a la holgura económica y no había extrañado a la política ni a los políticos en diez años. La democracia debía ganar legitimidad no solo electoral, en circunstancias en que el Estado dejaba de ser rico y ya no podía practicar

el paternalismo, sino gubernamental. En el caso analizado es evidente que la “modernización política” no vino acompañada de la modernización en la manera de gobernar. El enfrentamiento de la crisis económica no debió dejar de lado sus efectos políticos en el mediano y largo plazo. La prescindencia del Conade impidió que ello ocurriera. Hurtado modificó su enfoque ideológico y congeló su relación con el Conade.

Ello vuelve más comprensible el discurso de la austeridad y la distancia de Hurtado, frente al discurso tradicional de la planificación. El Estado, en las condiciones de la crisis, ya no podía ser el tractor de la economía; tendría que serlo el sector privado. La sucretización de la deuda del sector privado respondía, entonces, a este nuevo enfoque. Hurtado si bien en el momento no cambió de perspectiva por razones ideológicas, terminó dando la razón a quienes sí eran ideológicamente opuestos a toda intervención del Estado, incluida la planificación. Las ideas de la CEPAL que él había compartido, como académico y luego como vicepresidente de la República, a su juicio, dejaron de tener validez.

En un escenario de crisis económica y pugna de poderes, y en el que era necesario rearmar la institucionalidad democrática, la relación entre los principios y la realidad llevó a que los gobiernos matizaran sus proyectos, en aras de la administración de la crisis. La carencia de métodos y técnicas de gobierno, les llevó a sacrificar los principios a la realidad. Los partidos ideológicos que se estrenaron en el gobierno, como la Democracia Popular y la Izquierda Democrática, se vieron obligados a atemperar sus énfasis doctrinarios y actuar de conformidad con las demandas de la realidad.

No supieron, en efecto, conciliar la eficacia económica con la eficacia política. Los métodos de gobierno no cambiaron; siguieron tratando a la economía aparte de la política y a la política de manera improvisada, sin soporte técnico. La planificación, en ese contexto, sufrió una resignificación; el modelo desarrollista con fuerte intervención del Estado no podía continuar como la armazón en la que tuvieron cabida la Junapla y el Conade. El país entraba en otra etapa, que requería una nueva manera de entender la planificación. Ya no era posible la planificación del desarrollo; tampoco era la solución retroceder del desarrollo al campo monetario y cambiario. Pasar de la rectoría del Estado a la del sector privado implicaba

“dar la vuelta a la tortilla”; la necesidad de entender que Estado y mercado no son antagónicos, sino complementarios requería de una visión más integral de la realidad social, y la forja de conceptos y métodos de planificación correspondientes.

Ello, sin embargo, no significa que “el empresario pueda hacer lo que le da la gana fuera de la ley”. Según palabras de César Robalino,

hay una línea de frontera que el empresario no debe pasar; si pasas esa línea te “corto las manos”, si el Estado no hace eso, los empresarios siguen avanzando. Ahí viene la ley y la intervención, sin destruir al empresario privado. Si no vienen los extremismos como el de Hitler.¹⁵

No cabía seguir separando la economía de la política; la planificación del desarrollo había sido fundamentalmente económica. En democracia se constató que esa fue una limitación y que la articulación de la economía y la política era necesaria, lo cual requería de una manera distinta de entender y practicar la planificación, de suerte de que ésta le diera eficiencia a los gobiernos.

La relación entre gobierno y planificación no es estática, se juega más en el terreno de la acción que en el de los principios; sin embargo no cabe hacer caso omiso de éstos. La acción no es puramente instrumental, sino comunicativa; mucho más en democracia. La política, por su parte, es un juego en que se conjugan la razón con la eficacia. En ese juego cada gobierno litiga con la oposición que aprovecha cada oportunidad que un gobierno le da con los errores en que incurre. Compatibilizar la técnica y la política en la democracia no se resuelve desde la racionalidad normativa, de ahí que los principios deban adaptarse a la realidad. Dado que se ponen en juego varias racionalidades en el campo político, la deliberación y la construcción de consensos devienen en una tarea tan importante como la del buen manejo de la economía.

En el caso estudiado vuelve a comprobarse la tesis de Matus (1996): más que saber qué hacer en una coyuntura determinada, importa que un gobierno sea capaz de utilizar las herramientas más adecuadas para saber

¹⁵ Entrevista a César Robalino, economista, funcionario público, Quito, marzo de 2012.

cómo va a proceder y cómo va administrar lo decidido. En el caso estudiado, las medidas tomadas por el Gobierno, más que por su contenido, deben ser analizadas por la forma en que se llegó a ellas, por el predominio del cálculo técnico sobre el político, por la ausencia de medidas compensatorias que disminuyeran el impacto que la sucretización, la devaluación y las medidas de ajuste tuvieron sobre los sectores sociales mayoritarios de la población. Sin duda el abandono de la planificación y de la asesoría técnica del Conade le pasó factura al Gobierno.

El discurso de la austeridad no tuvo un correlato en la arena política, lo cual la dejó en manos de la improvisación, de la demagogia y, en último término, del populismo. El corto plazo volvió a imponerse sobre el mediano y largo plazos.

Capítulo 8

La sociología de los técnicos: los vericuetos de la subjetividad en la planificación

En este capítulo analizo los cambios sufridos por los intelectuales, los técnicos en la práctica de la planificación, durante el proceso histórico marcado por el *boom* petrolero. En unos casos, esos cambios tuvieron un origen personal o particular; en otros, fueron parte de cambios del entorno social y político, sea bajo la vigencia del Estado de bienestar o en el contexto de su crisis. Tales cambios fueron producto del tránsito de la ideología a la praxis.

No se trata de formular juicios de valor respecto de las mutaciones verificadas, sino de aportar elementos que las expliquen. Las evoluciones no fueron buenas ni malas *per se*; interesa evaluar sus efectos en las alternativas en juego. El comportamiento de este grupo profesional ¿fue predeterminado, o respondió al cruce de una gama de variables y circunstancias que produjeron resultados inesperados para los propios involucrados? El enfoque, por tanto, no pretende asignar valor preponderante a ninguna de las variables consideradas, sino al conjunto de ellas, a sus interrelaciones, conflictos y desenlaces. Los integrantes de este grupo no partieron de cero; es evidente que su procedencia geográfica, su origen social, su formación, sus inclinaciones ideológicas, sus creencias, sus simpatías y antipatías, entrelazadas de una u otra manera, condicionaron las elecciones que efectuaron, como seres autónomos y deliberantes. El análisis no se propone juzgar el valor de dichas elecciones, sino ponerlas en contexto, esto es, sociologizarlas.

Examinar la secuencia de elecciones desde una perspectiva ideológica supone partir de premisas racionalistas, sustentadas en su “validez universal independiente de lo que nosotros hacemos como seres vivos” (Maturana 1990). Tampoco se trata de calificarlas desde una perspectiva política; es decir, si esas elecciones respondieron a tales o cuales objetivos. Ello impediría adentrarse en su propia lógica y avalizar un “punto de vista preconstruido lejos de donde yace la acción” (Auyero 2001). Y, por cierto, la pretensión escolástica de “situar en la conciencia de los actores el modelo construido por el analista para dar cuenta de las prácticas” (2001, 29) está descartada en este análisis. Se trata, más bien, como dice Auyero, de dirigir la mirada hacia las prácticas, para construir otro punto de vista, más acorde con un pensamiento sociológico relacional.

La lógica de los juegos en los que se involucraron exigió una flexibilidad situacional de los expertos estudiados. La lógica de la militancia no es la misma que la de la burocracia; esta tampoco es igual a la académica. Y ninguna de ellas es semejante a la de la sobrevivencia. La relevancia de la categoría de “papel social” de Dahrendorf se vuelve, en este caso, innegable.

El que el hombre es un ser social es algo más que una metáfora, sus papeles son algo más que máscaras que pueden quitarse, su comportamiento social algo más que una comedia o tragedia de la que también el actor puede volver a la “verdadera” realidad (Dahrendorf 1975, 33).

El estatuto de los técnicos como intelectuales

El papel desempeñado por los técnicos en el gobierno militar (1972-1979) ha sido objeto de diversas críticas. Agustín Cueva (1988), por ejemplo, sostiene que los burócratas sufrieron un proceso de aburguesamiento desde el *boom* bananero. En la dictadura militar de los años 1960 se habrían dejado tentar por la opción técnica que se les ofreció. Y en el proyecto nacionalista de las Fuerzas Armadas de la década de 1970, “sectores relativamente amplios de la tecno-burocracia” se involucraron en un proceso que, según

Cueva, respondió más a la ardua lucha de la izquierda ecuatoriana que a los designios castrenses.

Desde otros espacios, se criticó a la burocracia, en especial a aquella calificada como el “zummo de la inteligencia tecnocrática, fuertemente influenciados por la CEPAL”¹, propensa a seguir esquemas teóricos “estatistas”.

Un primer paso que cabe dar para evitar posibles encasillamientos, como los citados, consiste en dilucidar su condición de intelectuales. Los burócratas, a los que aludo en este texto, no son “simples trabajadores de cuello blanco” (Goldfarb 2000), sino un grupo de personas con conocimiento experto, “situados en la sociedad de modos específicos frente a un conjunto de problemas sociales, políticos y culturales recurrentes” (2000, 37).

Algo que les diferencia de la masa de burócratas es su capacidad deliberativa sustentada en altos niveles de especialización, en virtud de la cual son requeridos por las instancias del poder político. La cercanía del nivel técnico con el nivel político convierte a estos técnicos en potenciales “leviatanes” (Centeno 1993), esto es, en sucedáneos de los gobiernos. Centeno sostiene que este grupo es homogéneo por su manera de razonar, analizar y proponer soluciones. Este también es un punto por verificar.

Dado que este estrato de intelectuales está insertado en un contexto social, la posición que asume frente a un orden no es automática ni mecánica. Su apuesta a favor o en contra depende de muchos factores, uno de los cuales, son sus inclinaciones ideológicas. Puede haber, entonces, tecnócratas progresistas, conservadores o solamente tecnócratas. Una característica de los intelectuales es su criticidad. Si se ubica a los tecnócratas como intelectuales, cabe preguntarse ¿dónde queda esta función si hacen parte, por ejemplo, del aparato estatal? ¿Es posible la crítica en la función pública? Bourdieu (2000, 18) coloca este dilema en un contexto más amplio. Economistas, sociólogos o historiadores, cuando quieren dar fuerza a sus ideas, que “tienen un poco más de acceso a las verdades sobre el mundo social”, caen en cuenta de que ello implica entrar en el campo y en el juego político. En efecto, los burócratas de los que me ocupo en este capítulo son académicos que se involucraron en el campo

1 Frase de Osvaldo Hurtado.

técnico e irremediamente se vieron envueltos en el juego político que se efectuó durante el régimen militar.

Al entrar en el juego político, estos trabajadores intelectuales se vieron afectados en su autonomía, en mayor o menor grado, dada la estructura jerárquica del Estado; su condición de leviatanes fue limitada por el hecho de que la última palabra en cuanto a las decisiones por tomar la tienen los políticos, más específicamente, los gobernantes.

El contexto en el que este tipo especial de intelectuales se involucró en la gestión estatal, como corresponsable de un proyecto nacionalista de cambio social, fue el del ingreso del Ecuador a la modernidad. Goldfarb compara las sociedades premodernas con las modernas; en las primeras, la “relación entre la vida religiosa, política, económica e intelectual era íntima”; en la sociedad moderna “el Estado y la economía desarrollaron una autonomía institucionalizada considerable”. Esta diferenciación social trajo, según Goldfarb, la autonomía de los intelectuales. Sin embargo, en la década de 1970 Ecuador atravesó una transición, en la que lo moderno y lo premoderno confluyeron en forma interactiva. Lo primero, encarnado en la “confianza iluminista en la razón” (Touraine 1987), lo segundo, en las tradiciones “neo comunitarias”. La autonomía para los intelectuales entró en conflicto con creencias y valores tradicionales.

Los pioneros de la planificación ecuatoriana apelaron a motivaciones morales: la mística, la responsabilidad, la disciplina, el espíritu institucional. En el caso de los sociólogos, su área no existía aún como profesión. La diferenciación social, por tanto, fue un proceso que se aceleró con la coyuntura dinámica del petróleo. Esta produjo cambios culturales y sociales que rebasaron las expectativas de los gestores de la revolución nacionalista.

En el caso ecuatoriano, la “perspectiva moderna secularizada fomentó la evolución económica y política”, y no al revés; o sea, no fue “la economía política la que produjo la nueva perspectiva” (Goldfarb 2000, 44). Esta perspectiva moderna secularizada contenía también elementos religiosos. La Iglesia católica, “símbolo e instrumento tradicional del conservatismo social y político”, experimentó en su interior la presencia de corrientes radicales asociadas a la Teología de la Liberación. De ellas nacieron movimientos sociales campesinos y obreros que secularizaron la esperanza cris-

tiana, mientras, como dice Touraine (1987, 103), “los modernos empresarios, funcionarios, o militares antirreligiosos” antepusieron sus intereses particulares a los del propio capitalismo. “De la misma manera que los *bourgeois conquérants* son a la vez oligarcas; los movimientos ‘progresistas’ populares son a la vez comunitarios”. La secularización de la esperanza cristiana habría provenido de un grupo de teólogos influidos por las ciencias sociales, el marxismo y Freud, que “lucharon contra el ahistoricismo del pensamiento cristiano tradicional” (Touraine 1987, 96). El acercamiento entre estas corrientes cristianas progresistas y el marxismo supuso una convergencia práctica de credos ideológicos diferentes y hasta opuestos.

La relación de la teoría con la práctica ha sido históricamente tensa. La academia, según Platón, debía apartarse del “demos” para que el trabajo intelectual floreciera. Simmel, en el ensayo sociológico *The Stranger* (citado en Goldfarb 2000, 39) caracteriza al intelectual como un extranjero, “no porque sea de otro lugar, sino porque escucha a su razón crítica con un grado de diligencia anormal”. La disputa por la verdad es, en el fondo, una lucha de poder. Bourdieu (2000, 18) lo hace visible cuando afirma que los poderosos “no cesan de decir ‘la ciencia está con nosotros’” para imponer sus principios de visión y división, frente a los puntos de vista contrarios, sostenidos por los investigadores, esto es, “por quienes se pasan su vida estudiando colectivamente sobre lo que hay del mundo social para producir un saber”. Y, desde luego, no solo se trata de producir un saber, sino de valerse de él, como dijo Sartre, para lograr objetivos públicos.

Esto, por cierto, entraña un conflicto por la tendencia de los científicos de aislarse del mundo real en el que viven los profanos, y convertirse en extraños. También por el hecho de que “todo sistema racional se funda en premisas o nociones fundamentales que uno acepta como puntos de partida porque quiere hacerlo” (Maturana 1990, 16).

La relación de la teoría con la práctica, en suma, no es plana; hay, de por medio, elementos cognitivos, políticos y emocionales, que interfieren de un modo u otro a la hora de traducir los conocimientos en acciones. Ello ocurre en contextos conflictivos en los que unas fuerzas se oponen a otras.

Entre los teóricos también hay diferencias, “los expertos gubernamentales y los científico-políticos, rara vez se consideran a sí mismos intelectua-

les” (Goldfarb 2000, 50). Para los expertos, los intelectuales “son personas que hablan mucho sobre temas de los que saben poco”. Emerge, entonces, el conflicto entre los generalistas, los filósofos y los especialistas. Los expertos saben mucho pero de las partes de un todo; son capaces, por tanto, de ver los árboles, pero no el bosque, lo que limita su capacidad de entender la globalidad. Los intelectuales, no expertos, son menos rigurosos en el manejo de herramientas científicas, lo cual resta confiabilidad a sus asertos.

Los técnicos, objeto de este análisis, son “expertos”, pero al interactuar con los poderes, si bien pierden la libertad de ser quienes definen los “parámetros fundamentales de indagación” (Goldfarb 2000, 50) —pues estos son definidos en la esfera política—, utilizan su especialización para influir sobre los cursos de acción establecidos en aquellas instancias. De hecho, los efectos de sus acciones no solo repercuten hacia afuera sino hacia los propios expertos; o sea estos, los técnicos, no son inmunes a su práctica, y terminan siendo alterados por ella.

En este capítulo me propongo, precisamente, dar cuenta de las mutaciones que experimentaron los técnicos al convertirse en *actores*, en distintos planos y modos, del proceso nacionalista y revolucionario liderado por las Fuerzas Armadas en el período 1972-1979. Un segundo punto a tratar es el tipo de conocimientos que estos actores requirieron para incidir en la toma de decisiones de gobiernos comprometidos con la reforma del Estado y la sociedad. Los intelectuales que interactúan con los niveles de gobierno tienen cualidades intrínsecas y adquiridas que pueden potenciarse a través de una formación en herramientas y técnicas. La capacidad de los gobiernos puede crecer con el apoyo de equipos humanos debidamente seleccionados y preparados.

La secularización de la esperanza cristiana

En el Ecuador del siglo XX se dio un desarrollo de la organización popular, asociado a los cambios económicos y sociales ocurridos tanto en las áreas rurales como en las urbanas. Esto sobre todo cobró fuerza con los procesos de reforma agraria iniciados en la dictadura militar de 1963-1966. Con la

evolución de la organización popular, surgieron instituciones públicas y privadas que le prestaron servicios de distinto tipo.

En las áreas rurales, las comunas, las cooperativas y las colonias agrícolas constituyeron distintas expresiones asociativas, cuya consolidación y desarrollo requirió de programas sostenidos de capacitación y asistencia técnica. En las áreas urbanas, la industria naciente, así como los servicios de transporte, dieron nacimiento a una nueva clase trabajadora, todavía mezclada con el sector artesanal. Así, en 1892 se creó la Sociedad Artística e Industrial de Pichincha, y en 1906, el Centro Católico de Obreros. Los sindicatos de trabajadores surgieron como consecuencia de estas nuevas condiciones en la producción, y también por conquistas laborales, como la Ley Laboral de 1916, que estableció la jornada de ocho horas. La Constitución de 1928 y el Código del Trabajo, expedido en 1938 dictaron normas para regular las relaciones de trabajo y garantizar la agremiación y la huelga. Fue una etapa en la que la institucionalización de los derechos de los trabajadores experimentó avances.

La acción de los intelectuales en este proceso fue, sin duda, relevante. Pensadores de distinta orientación ideológica tuvieron un papel destacado en la conformación de partidos y tendencias políticas, así como en la organización de instituciones privadas de apoyo a la organización popular y en la actividad desplegada por las instituciones del Estado creadas con este fin.

La política comenzó a impregnarse de la aparición de una organización popular en crecimiento. La oposición tradicional entre Estado e Iglesia tomó una nueva dimensión. La marginalidad y la pobreza cobraron una importancia cada vez mayor, no solo en el ámbito nacional sino en el mundial. El pensamiento social de la Iglesia católica contenido en las encíclicas papales provocó un remezón en el interior del mundo católico, con los consiguientes efectos políticos. Las tendencias conservadoras que lo habían dominado desde la fundación de la República fueron desafiadas desde dentro por nuevas corrientes que secundaron el *aggiornamento* tanto de la Iglesia como del Partido Conservador. Más que los masones y los ateos, eran los comunistas los que ahora representaban el mayor peligro; y ello no provenía tanto del Estado como de una estructura social injusta. El problema ya no se circunscribía a la lucha entre el Estado y la Iglesia, sino que

se ampliaba al combate conjunto contra un orden social anacrónico. La sobrevivencia de la Iglesia dependía más de la capacidad que tuviera para atacar las causas de la pobreza y de la marginalidad, que del culto religioso *per se*. Si bien este debía seguir vigente, la salvación de las almas no podía ser obra del más allá, sino de una acción inaplazable aquí y ahora. En esto consiste la secularización de la esperanza cristiana.

El nuevo evangelio tenía un inequívoco carácter terrenal. En este nuevo campo, sus contradictores fueron las tendencias conservadoras en el interior de la propia Iglesia y del Partido Conservador, pero también la ideología marxista y los partidos de la izquierda. La acción desplegada por el obispo Leonidas Proaño en pro de la reforma agraria en las haciendas de la Iglesia en Riobamba, y los cambios experimentados por la CEDOC son una clara expresión de lo primero.² La disputa con la izquierda marxista se dio en distintos ámbitos: en el rural, sindical y universitario.

La siguiente anécdota es elocuente. Los curas párrocos de Riobamba expresaron en 1968 su desagrado con el obispo Proaño por su “reticencia a construir una catedral”, pues para él en “nuestra época el ‘testimonio de fe religiosa’ no es la construcción de un ‘templo suntuoso’ sino más bien el amor, llevado a la práctica hacia los miembros de Cristo que sufren” (Hurtado 1969, 218, nota al pie de página).

El nacimiento de la Democracia Cristiana, en 1964, habría sido producto de la crisis del bipartidismo liberal-conservador que, a su vez, respondió al reposicionamiento ideológico de la Iglesia católica y a una suerte de paradójica conversión del liberalismo hacia una ubicación más bien conservadora, en términos ideológicos y políticos. La oposición Estado-Iglesia se trastrocó en la contraposición entre el mercado y la sociedad; en ella dejó de tener vigencia la vieja clasificación de izquierda y derecha, que tenía como eje la libertad frente al oscurantismo clerical. Este eje se desplazó hacia la igualdad.

No obstante las contradicciones existentes en el interior del partido clerical, el Partido Conservador vio mermada su influencia dominante en el

² Los cambios de denominación acordados en distintos congresos dan cuenta de las controversias ideológicas que ocurrieron en su interior. En el décimo congreso realizado en Quito, la CEDOC adoptó una “nueva perspectiva ideológica” y pasó a denominarse Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas

espectro de las organizaciones clericales, y pasó a ser, junto al liberalismo, el guardián del orden establecido, contra el cual se configuraba una amplia gama de fuerzas políticas que reivindicaban una transformación estructural de la sociedad. En cuanto al Partido Liberal, fuerzas renovadoras pugnaron por una suerte de actualización ideológica y programática en esa misma dirección, y finalmente se desprendieron para conformar nuevas agrupaciones partidarias.

La disputa con la izquierda marxista, entonces, no tuvo los ribetes de la confrontación anticomunista característica de los años 60. Se trataba, más bien, de una disputa en torno al liderazgo de dicha transformación. En la perspectiva del marxismo, la opción que representaba se sustentó en una teoría científica que le confirió una suerte de monopolio de la revolución. El nuevo cristianismo, abanderado con la Teología de la Liberación, reclamaba para sí un papel tan o más importante que el ostentado por el marxismo. Esto no impidió, sin embargo, que en la práctica, unos y otros se encontraran, acercaran y aun se aliaran, así fuera de manera temporal y/o coyuntural. En este contexto se ubica la biografía de la acción de personas que en distintos espacios contribuyeron a encausar e impulsar esa nueva perspectiva ideológica, a partir de percepciones, formación y capacidades singulares.

En esta acción colectiva se conjugaron actividades de investigación, capacitación, promoción popular, canalización de recursos financieros hacia programas de desarrollo, organización popular e interacción con el Estado en el campo social. Para ello se creó una infraestructura institucional que comprendió tales actividades. Se trataba de una infraestructura de carácter privado, ni estatal ni confesional, a través de la cual se secularizó la actividad de un grupo profesional de orientación cristiana.

La investigación estuvo a cargo del INEDES, constituido “por un grupo de profesionales y hombres de acción” que ven en la técnica una herramienta útil para “la promoción e incorporación participante en la vida social de los sectores populares marginales” (Hurtado 1969, 11). En este ámbito se advirtió la influencia de las ciencias sociales y del marxismo, como se desprende del enfoque metodológico del estudio contenido en *Dos mundos superpuestos*. Este enfoque sitúa la problemática analizada desde una perspectiva histórica y aborda el tema de la marginalidad como

el “concepto operacional guía”. En la bibliografía de este libro constan los distintos tomos del Plan de Desarrollo de 1964 y otros documentos elaborados por la Junta Nacional de Planificación; asimismo investigaciones sobre la realidad económica y social del país, realizadas por una gama de instituciones y expertos. En cierto modo, *Dos mundos superpuestos* fue, para la época, una sistematización de la información disponible en materia económica, pensada desde una óptica política.

El Instituto Ecuatoriano de Formación Social (INEFOS) desarrolló labores de capacitación de sindicalistas y cooperativistas afiliados a la CEDOC o independientes. En los cursos y seminarios impartidos se enfatizó el estudio de la realidad nacional y se trataron temas seculares como “historia del sindicalismo, legislación laboral, planificación”, y también aspectos instrumentales, como “activismo, propaganda, finanzas y organización sindical, legislación, gerencia, contabilidad y administración cooperativa” (Hurtado y Herudek 1974, 109). De esta manera se buscaba contrarrestar la educación confesional tradicional y equipar a estos cuadros para el debate ideológico, en especial con los activistas sindicales provenientes de las organizaciones marxistas. Esta confrontación desembocó en la fractura de la CEDOC, fruto de una “batalla campal” —a decir de uno de mis entrevistados— “como solían ser en aquellas épocas las batallas de la izquierda”. Entonces emergió una CEDOC socialista que disputó a la CEDOC demócrata cristiana, la representación del sector laboral.

Esto muestra un fenómeno típico en la relación élite-masas: la distancia entre la dirigencia de una central sindical, en este caso detentada por un grupo intelectual, y sus bases. Posiblemente para estas la controversia entre las cúpulas (una democristiana y otra marxista) les resultaba ajena, puesto que tal lucha hegemónica se realizaba de espaldas a los trabajadores, bajo el supuesto de que los intelectuales son la vanguardia, a la que aquellos seguirían.

En la Universidad Central, los demócratacristianos optaron por llamarse por su nombre y no ocultar su identidad ideológica. Estaban conscientes de que de todos modos les tacharían de cristianos y, por tanto, de derecha, por lo que nada sacaban si en lugar de su denominación propia se presentaban con otra. En todo caso, la aparición pública de esta tendencia en un espacio laico, en el que la máxima organización estudiantil tenía

una dirección predominantemente marxista, revela la importancia de los centros de educación superior en la formación de profesionales y el propósito de involucrarlos en la acción política, aunque aún se enmarcaba en la confrontación ideológica, confrontación que ya no giraba alrededor de la controversia laico-confesional.

En 1967 se constituyó la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA), que realizó programas de promoción campesina, mediante la asistencia técnica, contable y crediticia, y la ejecución de proyectos de reforma agraria. CESA fue un punto de encuentro entre profesionales y técnicos con distintos matices ideológicos. Contó con el apoyo de la cooperación suiza, belga y de Holanda, y marcó un contraste con la posición de la AID (agencia de cooperación del gobierno norteamericano), respecto del modelo cooperativo impulsado por esta última. En la Ley de Reforma Agraria de 1964, la AID logró que se considerara a la cooperativa como modelo de organización. Para que esto no quedara solamente escrito, se introdujo una disposición por la cual las comunas y colonias existentes en la época debían transformarse en precooperativas, lo cual implicaba desconocer prácticas culturales ancestrales, en especial las comunitarias. Hasta la FEI (Federación Ecuatoriana de Indios) tuvo que adaptarse a la ley, para que las comunas pudieran adquirir préstamos.

En la modernización del campo coexistieron dos líneas de acción: una de carácter político, liderada por las organizaciones más cercanas a la izquierda marxista, y otra de signo social, que fue impulsada por ONG vinculadas a la Iglesia católica y al grupo de profesionales identificados con las tesis demócratas cristianas.

En el primer caso, se buscó crear condiciones para una entente Estado-campesinos, al amparo del gobierno militar de Rodríguez Lara. Ello se creía posible dado el contexto de una movilización campesina que respondía a una concepción de confrontación inspirada en la lucha de clases. Se partía del supuesto de que, con la presión campesina y la firme intervención del Estado apoyando la reforma agraria, era posible neutralizar y/o debilitar la resistencia de las cámaras de agricultura integradas por grandes terratenientes. La reforma, por tanto, apuntó a la expropiación de los latifundios privados, para lo cual la ley establecía causales,

como la presión demográfica y la productividad de los predios. La oposición de las cámaras no se hizo esperar y, poco a poco, esta opción fue perdiendo fuerza.

En el segundo caso, la estrategia se orientó hacia el fortalecimiento del rol protagónico de las organizaciones campesinas, a través del apoyo de instituciones privadas ligadas a la Iglesia. En una perspectiva histórica, esto significó que la Iglesia diera paso a una reforma agraria en las propiedades (“bienes de manos muertas”) que fueron transferidas al Estado por la Revolución Liberal, pero que retornaron a su poder por las donaciones que sus propietarios privados hacían a favor de ella al morir. La Iglesia, en consecuencia, rivalizó con el Estado en la materialización de una conquista social que, se suponía, era de exclusiva propiedad de la izquierda marxista. Desde luego que dentro de la Iglesia, igual que afuera, hubo una oposición tenaz de las cámaras de agricultura, y monseñor Proaño no pudo extender su movimiento hacia todas las diócesis, pues hubo obispos que se opusieron a tal acción.

CESA apoyó tal reforma y proveyó a los campesinos y a sus organizaciones de asistencia técnica, capacitación y recursos financieros. Completó así la eliminación de las formas precarias de tenencia de la tierra dispuestas por las leyes agrarias, que por sí solas dejaba a los campesinos solos, con el “suelo y el cielo”, a decir de un dirigente indígena histórico, Amadeo Alba. Bien podría decirse que tal estrategia fue compatible con los intereses de los capitalistas y que, en esta medida, fue contrarrevolucionaria. Para sus mentalizadores, sin embargo, lo que contaba era el bienestar de las masas y no la confrontación con los terratenientes. De ahí que para ellos la transferencia de la tierra podía ser objeto de negociación.

Manuel Chiriboga, un estudioso del tema agrario en Ecuador, logró identificar veintiséis zonas de conflicto en el campo que podían llegar a altos niveles de violencia. El FEPP (Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio) acudió donde los empresarios implicados y les propuso evitar las invasiones y fijar un precio de la tierra. En la mayoría de los casos no se logró fijar valores reales, razonables, pero algunos terratenientes optaron por la negociación como mal menor, ante la eventual invasión o expropiación de sus haciendas. A los campesinos se les convenció de entrar en la negociación a través de la concesión de un crédito con tasas de interés

muy bajas, y a plazos relativamente largos —de cinco a diez años—. Los campesinos honraron esos préstamos a los tres años, en razón de la “memoria histórica” de la deuda que en el siglo XIX dio lugar al concertaje, según Lautaro Ojeda. “Entonces sacrificaron todo para pagar el crédito y adquirir la propiedad de la tierra”.³

El pago simbólico de la tierra por parte de los campesinos respondió al criterio de que la tierra transferida no fuera enteramente gratuita, para evitar el paternalismo. En efecto, a medida que estas acciones se fueron afirmando, advino un contexto de transformación de la organización campesina: de haberse constituido en una organización de lucha por la tierra, “de pronto se encontraron con que su base social era ya de campesinos que habían accedido a la tierra y que, por tanto, debían enfrentar los temas de la producción, de la comercialización, del crédito y de la tecnificación”, indicó Manuel Chiriboga.⁴

En este proceso, instituciones y organizaciones como la FENOC (Federación Nacional de Organizaciones Campesinas) y FENOCIN (Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras), y ONG como CESA y el FEPP jugaron un papel importante en la ejecución de los programas de reforma agraria en las tierras de la Iglesia. Sus programas de crédito y asistencia técnica, en algunos casos se ampliaron para apoyar a las organizaciones campesinas que habían accedido a la tierra por medio de las instituciones públicas. En CESA confluyeron al menos tres visiones, según el énfasis de sus proyectos: una estaba más orientada hacia la economía y la administración agrícola; otra, hacia la producción, y una tercera, hacia la variable social. Esta última cuestionaba los supuestos de las dos primeras. Ello explica que en esta institución hubiera intelectuales no necesariamente encuadrados en la línea demócratacristiana, como fue el caso de Fernando Velasco.

En la modernización del campo coexistieron dos énfasis: uno que valoraba la técnica y otro que enfatizaba el fortalecimiento del componente organizacional. El primero se tradujo, en el caso del Ministerio de Agricul-

3 Entrevista a Lautaro Ojeda, sociólogo, funcionario Junapla, Quito, marzo de 2012.

4 Entrevista a Manuel Chiriboga, funcionario internacional, Quito, marzo de 2012.

tura, en el impulso al extensionismo, que consistía básicamente en la tecnificación de la producción agrícola. El segundo se empeñó en fortalecer el protagonismo de las organizaciones campesinas en el proceso de modernización, para potenciar su capacidad de definir sus prioridades.

Se trató, entonces, de un proyecto social que buscaba la modernización del campo con participación del campesinado, al amparo de las leyes de reforma agraria implantadas, curiosamente, por dos gobiernos militares. Fue como si desde la sociedad se crearan condiciones para garantizar la aplicación de tales leyes. Y en ello, los profesionales comprometidos con tal plan demostraron que los intelectuales son capaces de desempeñar un papel activo, junto a los trabajadores de la ciudad y del campo, sin ser parte de instituciones del Estado. Ellos no eran burócratas, sino profesionales independientes movidos por inquietudes de servicio a la comunidad. De alguna manera, fueron gestores de una suerte de capital social (Worms 2003, 276).

Es posible constatarlo, sobre todo, en la aplicación de la reforma agraria, proceso en el cual la acción desplegada por los movimientos de orientación cristiana en las haciendas de la Iglesia implicó ciertos acercamientos con organizaciones marxistas, lo que permitió que se crearan redes políticas que contribuyeron a la acumulación de capital social.

En el despliegue de las dos líneas aplicadas en la modernización del agro ecuatoriano se puso en debate su viabilidad. Para quienes propugnaban la línea social, esta tenía mayores posibilidades de penetrar en el movimiento campesino que la línea política impulsada por la izquierda marxista. En último término, lo que importaba era responder al derecho de los campesinos a la tierra, y no el membrete ideológico con el que esto se consiguiera.

La confianza iluminista en la razón

Este paradigma contó con la fuerza de las potencias que vencieron en la Segunda Guerra Mundial, para las cuales el progreso era incompatible con las “filosofías ancestrales, las viejas instituciones sociales”. Sin embargo, bajo estos principios vivían comunidades que se resistirían “a pagar el precio

del progreso económico”, según reza el documento de Naciones Unidas de 1951, citado en Escobar (1996). Ello entrañaba un choque civilizatorio entre modos de vida diametralmente distintos. El mundo católico, que daba señales de un renacimiento ideológico con la Teología de la Liberación, fue nuevamente asediado con los avances de la ciencia y la tecnología de Occidente. La modernización lucía como una corriente imparable, sustentada en la transnacionalización de la economía.

En Ecuador estos dos mundos tuvieron expresiones discursivas y conceptuales diferenciadas. Por un lado, fue armándose una institucionalidad social bajo la inspiración de la naciente democracia cristiana. Sus vinculaciones con los sectores populares tuvo el respaldo de ciertos grupos de la Iglesia, liderados por el obispo Leonidas Proaño y soportados por profesionales, economistas y administradores identificados con la doctrina social de la Iglesia. Por el otro, se conformó una capa tecnocrática, de formación predominantemente laica, identificada con un liberalismo de proyección social, pero más ligada a las actividades del Estado. Esta capa tecnocrática había hecho suyo el discurso del desarrollo (Escobar 1996), aunque imprimiéndole distintos matices.

En el primer caso, el foco de atención del reformismo de orientación cristiana fue la organización popular, mientras en el segundo lo fue el Estado. Aquí, busco explorar y analizar la intervención de esa capa tecnocrática en las actividades del Estado, que tuvo como eje la planificación.

La planificación, sin duda, alcanzó predominio en la década de 1960 gracias a la estrecha vinculación que estableció con la cooperación externa.

A pesar de la desconfianza de las clases dominantes, la vinculación que la Carta de Punta del Este establecía entre la planificación y la cooperación externa fue una de las causas para inducir la aceptación casi general de, al menos, los aspectos formales de la planificación (Salgado 1979, 549).

La influencia externa se sintió desde el inicio.

La Carta de Punta del Este y el programa de Alianza para el Progreso que se funda en ella, trajeron como inmediata consecuencia la creación de órganos centrales de planificación en la casi totalidad de países de América

Latina, y la preparación de planes generales de desarrollo también en la gran mayoría de esos países (Salgado 1979, 520).

El financiamiento externo devino en un gran incentivo para la implantación de esta vertiente en América Latina. “Tanto el Banco Mundial como el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) han organizado ya grupos consultivos en la América Latina”, y se establecieron mecanismos para garantizar la “correspondencia entre el financiamiento externo y el esfuerzo interno de acuerdo con los objetivos [económicos y sociales] de la Alianza” (1979, 552-553).

Para poner en marcha ese proceso fue necesario juntar a algunos técnicos, salidos de un trasvase incesante entre distintas instituciones y con una gran disciplina intelectual, quienes llegaron a constituir un grupo homogéneo, con una ideología basada en la idoneidad de la técnica y en la convicción de que con el desarrollo económico era posible sentar las bases de la justicia social. Este colectivo de técnicos estuvo dirigido por personas de enorme prestancia social e intelectual, con conexiones en las altas esferas del poder (capital social, en la acepción de Bourdieu), para quienes se había naturalizado la idea de que un buen gobierno debía tener como sustento la técnica.

Esa ideología tecnocrática, sin embargo, no fue inmune a la ideología en un sentido más amplio. En realidad encarnaba la ideología del progreso, que provenía del mundo desarrollado, y hacia allá debía orientarse la modernización. “Las ciudades crecen, se llenan de las luces y fulgores de la vida moderna, un ideal de comodidad se despliega con las innumerables conquistas de esa civilización técnica y utilitarista en cuya órbita yacemos” (Junapla citada en Salgado 1979, 127). En realidad, se refería a otro paraíso, en este caso, laico, al alcance de nuestras manos, al que llegaríamos gracias a la planificación. El modelo de industrialización por sustitución de importaciones que sustentaba el Plan proponía que nos sacaría del atraso y de la pobreza, y nos enrumbaría hacia la modernidad.

El “otro mundo” no fue el foco de atención de la capa tecnocrática, muy influida por las ideas de afuera, pues muchos se formaron en el exterior. Entonces, su centro de atención era la industria, el desarrollo de las fuerzas productivas; el campo era visto como una rémora.

Había un mundo muy alejado de tan deslumbrante futuro, justamente por eso se había hablado de “dos mundos superpuestos”. Cada uno de ellos alojaba a huéspedes distintos: en el moderno se aposentaron los apologistas del paraíso laico; en el perdido en el tiempo, los abanderados de una nueva versión del paraíso cristiano. Desde luego, entre estos también se dieron ciertos trasvases.

Ya se construye con cemento armado, pero se levantan chozas de barro. Se transportan mercancías en avión, pero también a lomo de burro. Se utiliza el tractor en algunas haciendas pero se conserva el uso del arado de madera. Se difunde la radio, pero más de la mitad de la población adulta no puede leer un diario (Salgado 1979, 93).

¿Cómo armonizar el progreso con un pasado que se resistía a desaparecer? ¿Podía la industrialización, aliada con el petróleo, obrar ese milagro? ¿Era compatible la industrialización, con fuertes ingredientes transnacionales, con un mundo de fuertes raíces rurales?

El mundo rural ha estado habitado por otras culturas, particularmente en la Sierra ecuatoriana. El desarrollo dibujado en los planes como no estaba pensado para tales culturas, siguió orientado hacia afuera. Ello también marcó un contraste entre los dos proyectos que se ensayaron: el del monseñor Proaño tenía un cariz endógeno, el que vino patrocinado por la cooperación externa no podía ocultar este origen, estaba más volcado hacia el exterior.

En el propio texto del Plan se advierte su lejanía respecto del mundo indígena: “el indio es el poblador rural que desempeña ocupaciones generalmente no calificadas, en la mayoría de los casos de mero esfuerzo físico”; no cabe “abstraerlo” de su “posición dentro del sistema agrario y del lugar que ocupa en la división del trabajo. Una definición solo étnica y cultural del indígena elude el problema básico” (Junapla citada en Salgado 1979, 267-268). Se pretendía homogenizar al país en términos étnicos y culturales; es decir, en el caso del indio, “demostrarle que con el acceso a la tierra ya no está más excluido de la sociedad que lo conquistó”; y caracterizarlo, no como cultura sino como clase social inscrita en la división del trabajo.

El modelo ISI, por tanto, daba las espaldas a realidades cristalizadas a lo largo del devenir histórico del país. Ahí se advertía el sesgo economicista de la concepción tanto del desarrollo como de la planificación. Y lo que es más paradójico, la propia Junta de Planificación no pudo sustraerse a un entorno social que la penetró por todos los poros. En otras palabras, quiero afirmar que el pasado, la tradición y las relaciones premodernas fueron el telón de fondo de una institución que enarboló la insignia de la modernidad.

El discurso del progreso no pudo ocultar tal desfase. Aunque el grupo tecnocrático estaba convencido de que el desarrollo en Ecuador dependía de la implantación del modelo de sustitución de importaciones, en la trama de su nacimiento y constitución coexistió con relaciones de tipo social y hasta familiar, que poco se diferenciaron de aquellas que se pretendía superar.

El centro de atención de este grupo, en consecuencia, fue el Estado. Este pensamiento tecnocrático atrajo a intelectuales críticos al sistema, sobre todo de la clase media, dentro de la cual ocupaban un lugar relevante los militares. Tales intelectuales tendían a olvidar “quiénes son los actores y rectores de la vida social, los obreros, campesinos, empresarios, terratenientes” (Santos 1979, 584) cuando elaboraban los planes de desarrollo. Pero se trataba, en realidad, de un doble olvido. No solo estaban ausentes de los planes los actores y rectores de fuera del país, sino también los de dentro de la institución, que mantenían sutiles y/o abiertas relaciones con los actores y rectores que dirigían al país.

La biografía de la acción de un grupo seleccionado de representantes de dicho pensamiento muestra que los factores sociales de su inserción en la maquinaria de la planificación tuvieron una alta incidencia en cómo receptaron las ideas de la modernización y del progreso. Estas ideas fueron importadas en gran parte de los países del Norte, en los que algunos de sus más calificados miembros permanecieron durante un buen número de años.

La internacionalización de conocimientos

La capa tecnocrática inicialmente provino de la acción conjunta de la academia y el Estado.

La creación de la Facultad de Ciencias Económicas en la Universidad Central, por una parte, y la creación de la Junta de Planificación, por otra, por decisión del Gobierno y la colaboración del Banco Central, dieron origen a un despertar de inquietudes entre la juventud que fue formándose de manera académica y práctica en las disciplinas de la economía (Vega 1979, 606).

De los entrevistados, muchos estudiaron en la facultad de Economía de la Universidad Central, dirigida por Manuel Agustín Aguirre, uno de los más destacados exponentes del pensamiento socialista del Ecuador de la época. La Universidad Católica apenas tenía un embrión de escuela de Economía, razón por la cual los jóvenes salidos de colegios confesionales acudieron a la Central y se juntaron con estudiantes socialistas de larga data. El encuentro entre jóvenes de diversas procedencias y credos modificó los términos de la relación que primó en el pasado. Ello, sin embargo, no logró erradicar por completo el *habitus* (Bourdieu 2003) de unos y de otros, como se reveló en posteriores sucesos de esta misma coyuntura.

En la universidad pública emergieron tendencias que ya percibían que la libertad sin la igualdad era un cuento. En realidad, esta idea comenzó a extenderse en el espectro político nacional, tanto que en la campaña presidencial de 1960 todos los candidatos se pronunciaron a favor de una “revolución” social. Sin embargo este debate no salió del plano ideológico. En cuanto a la colaboración del Banco Central, la Junapla en realidad se nutrió de técnicos prestados por tal institución, incluido el gran impulsor de la planificación, Germánico Salgado.

Los relatos de los personajes involucrados en esa cruzada modernizadora retratan el curso de su formación y las cambiantes relaciones que mantuvieron con el país. Me centraré en quienes ocuparon los más altos sitios de la conducción de este proceso, tanto dentro como fuera de la institución de planificación.

El punto de partida fue la interrelación entre la preparación académica, que los economistas latinoamericanos recibieron en la CEPAL y el ILPES para volverse planificadores, y la Alianza para el Progreso y la cooperación internacional. El programa de la Alianza para el Progreso se basó en una acción conjunta de los organismos multilaterales de crédito con los organismos de

planificación de América Latina. En Washington se juntaban, en una especie de concilio, organismos como el BID, el Banco Mundial, el Fondo Monetario y la USAID, ante quienes los países latinoamericanos, a través de los técnicos en planificación, rendían una especie de prueba sobre cómo iba a ser el ejercicio económico del año siguiente y cuáles iban a ser sus necesidades financieras. Esto era objeto de evaluación y sobre esta base las agencias multilaterales daban la cooperación requerida, los créditos y demás aditamentos.

A esos exámenes concurren prestantes integrantes del grupo técnico que estableció las bases del programa de fomento de las exportaciones de manufacturas, impulsado por la Alianza para el Progreso. De ahí que algunos de ellos tuvieron que permanecer un buen tiempo en Washington. La programación industrial, por tanto, no fue necesariamente una creación propia, sino que tuvo muchos ingredientes venidos de experiencias de otros países de América Latina.

Una anécdota al respecto, referida por un alto funcionario de la época, es muy ilustrativa: en un acto social conoció a un ecuatoriano que trabajaba en la General Motors en América Latina y se enteró del interés de tal empresa de impulsar la red de carreteras latinoamericanas. Jaime Moncayo recuerda lo que sostenía el ejecutivo sobre esta empresa,

ha convencido poco a poco a los gobiernos de que hay que hacer una vía que vaya desde México hasta Buenos Aires, porque esta es la manera para que General Motors venda más carros. Si ustedes “se ponen las pilas” y negocian con la General Motors, con la Ford, con los japoneses, pueden hacer tratos para producir carros en diferentes países, pero siempre que el mercado lo justifique.⁵

Moncayo le respondió que ya estaban negociando la integración andina, tras lo cual su interlocutor le aconsejó: “sería bueno que se sienten a negociar con la General Motors, y a lo mejor logran que esa empresa u otra, ponga una planta y desarrolle la industria automotriz”.

Otra estación de tránsito fue la Junta del Acuerdo de Cartagena, en la que igualmente se juntaron técnicos, en este caso, del grupo andino, y

⁵ Entrevista a Jaime Moncayo, economista, funcionario público, Quito, junio de 2012.

otros de alto nivel académico, algunos de ellos propulsores de la institucionalización de la planificación en Ecuador. Pero, siguiendo a Bourdieu, dichos técnicos ingresaron a un campo científico. No existe una ciencia pura, el acceso a ella se da en medio de “coacciones externas (créditos, órdenes, encargos, contratos, etc.)” que afectan la autonomía del campo y, por tanto, de sus integrantes. “El campo científico es un mundo social y, como tal, ejerce coacciones, solicitudes, etc., pero que son relativamente independientes de las coacciones del mundo social global que lo engloba” (Bourdieu 1997, 14).

El recorrido hecho por los técnicos ecuatorianos que se involucraron en el proceso de modernización del Estado da cuenta de su alta formación académica, y, a la vez, de las influencias externas y también internas a las que estuvieron sujetos. Algunos, acaso la mayoría, hicieron cursos en la CEPAL y el ILPES; completaron sus estudios de grado en universidades norteamericanas y, sobre todo, recibieron una instrucción práctica en instituciones técnicas internacionales. La Junta del Acuerdo de Cartagena, el BID, el Banco Mundial, la CAF (Corporación Andina de Fomento) y la OEA (Organización de Estados Americanos) fueron los espacios donde ampliaron su experticia.

De ahí que tuvieran una visión abierta al mundo y que adoptaran formas similares de comprensión de la realidad, no solamente local sino mundial. Ello entrañó un cierto desarraigo en las formas de percepción acerca de los temas de la modernización. Ecuador lucía, a sus ojos, como un país que no podía salir de su atraso por su propia cuenta ni con sus medios. Buscaron, por tanto, en el exterior, lecciones sobre qué hacer y cómo hacerlo para alcanzar el anhelado despegue a la modernidad.

En esos organismos técnicos y financieros internacionales se relacionaron con sus pares, lo que les otorgaba prestigio y distinción: ganaban en reconocimiento social y político, a costa de la condición del Ecuador de país de menor desarrollo relativo. Su ingreso al campo científico, avalado por sus experiencias en el extranjero, les confirió un estatuto superior al de los políticos, dada la limitación del capital cognitivo de estos. Así, Washington Herrera, uno de estos expertos, afirmó que su experiencia le mostró que “los políticos eran compartimentos estancos de formación unidimensional que

no se nutrían de lecturas, de entender otras cosas que no fueran aquellas de su inmediato interés; su ineptitud en temas de economía era clamorosa”.⁶

También esa distinción, derivada de su profunda preparación, les hizo sentirse por encima de los empresarios privados, que no veían más allá de sus intereses particulares. Suponían, consiguientemente, que eran ellos los que podían visualizar la realidad social, económica y política, en términos mucho más amplios y objetivos. Los técnicos estaban en capacidad de representar el interés del Estado, y en esta medida morigerar la injerencia de los intereses privados. En realidad, se consideraban más ligados al mundo del conocimiento y menos a una realidad tan indigente, en estos términos, como la ecuatoriana. Algunos desempeñaron sus funciones técnicas en el exterior y allí permanecieron varios años, en una especie de universidad práctica.

El tema que mayor interés suscitó en ellos fue el del comercio exterior, pues, a su juicio, “aquí residía la mayor debilidad del país”, y con esta perspectiva advertían que ni los empresarios ni los trabajadores estaban preparados para “producir cosas competitivas y de buena calidad”. Esto planteaba la necesidad de educar a los empresarios, continúa Herrera “que eran hijos de los terratenientes del pasado” y que pretendían, al igual que ellos, beneficiarse de la ley de fomento industrial con el menor esfuerzo. “Ellos ponían las cosas un poquito más baratas de lo que costaba el producto importado, con aranceles y todo; no había sentido de competencia, estaban contentos con el mercado nacional, con las tasas de ganancia”.

Pese a que en la elaboración del proyecto de fomento industrial participaron las cámaras de industrias de las dos principales regiones del país, la de la Costa presionó por más protección, a pesar de la creación de organismos como CENDES (Centro de Desarrollo Industrial del Ecuador), con el apoyo de la Alianza para el Progreso, o sea del gobierno norteamericano. Dicho Centro era una especie de consultora del Estado para atender las preocupaciones de los empresarios respecto de los estudios de mercado, la factibilidad económica de algunas ideas que podían tener los empresarios y convertirlas en proyectos.

⁶ Entrevista a Washington Herrera, economista, funcionario internacional, Quito, mayo de 2013.

La ISI fue el proyecto medular de la Junta del Acuerdo de Cartagena. Este se negoció sobre el concepto básico de que, de alguna manera, se había agotado la perspectiva de un crecimiento rápido si cada país aplicaba la sustitución de importaciones a nivel nacional, dada la limitación del mercado interno. Por ello se pensaba que, para superar tal limitación, era necesaria la unión aduanera. Mediante un arancel externo común, los beneficios debían repartirse equitativamente, y eso, justamente, era objeto de negociación.

La negociación se convirtió en la herramienta clave para llevar a cabo la aplicación del Acuerdo de Cartagena y para establecer otros acuerdos comerciales de interés para el país. Había necesidad de aprender a negociar también con las transnacionales, pues estas manejan el *know how* de toda transacción internacional.

Las vinculaciones de amistades y parentesco

No obstante ser verdad que los personajes (técnicos) involucrados en las tareas del desarrollo económico en la década de 1970 no pertenecían a los grupos económicos más poderosos del país –cosa que fue frecuente en los gobiernos civiles de la década anterior– no es posible dejar de señalar las vinculaciones que dichos actores tuvieron con las altas esferas del poder económico y político de Ecuador.

Un ejemplo muy claro de este fenómeno fue el de Clemente Yerovi, quien ejerció la presidencia de la Junta Nacional de Planificación de 1961 a 1963, cuando Germánico Salgado fue el director técnico (entre 1957 y 1964). Yerovi fue designado presidente del Ecuador, por una junta de notables, a la caída de la dictadura militar en 1966. Fue, también, el artífice del *boom* bananero en el gobierno de Galo Plaza. En esa época, Germánico Salgado tuvo un extraordinario poder en el área de la planificación; luego fue coordinador de la Junta del Acuerdo de Cartagena. Oswaldo Dávila, funcionario público de alto nivel de la época señala que

Germánico siempre mantuvo su influencia en el esquema de planificación del país y en la economía nacional, y estuvo en un nivel muy alto en la

Comisión del Acuerdo de Cartagena, también en el Banco Central la influencia de Germánico Salgado fue notable.⁷

Algo que el abogado Marco Antonio Guzmán resalta en esta reseña es que “Germánico prefirió, se inclinó más por la tecnocracia internacional que por la política interna; él tuvo muchos cargos altos en organismos vinculados con el desarrollo económico a nivel internacional, desde los cuales, sin duda, favoreció al país”.⁸ No se debe olvidar el gran aporte de Salgado como director técnico de la Junapla, al congregar a profesionales y técnicos, a quienes brindó oportunidades para una formación profesional continua y en los que supo insuflar una gran mística de servicio al país. Sin desconocer sus valiosos aportes a la institución, desde el punto de vista sociológico estos se inscriben, en alguna medida, en el nacimiento de una “nobleza de toga”, caracterizada por Bourdieu como una nobleza que se define “tanto en su modo de vida como en su sistema de valores por oposición, de una parte, al clero y, de otra, a la nobleza de espada”. Según Bourdieu es en la toga “donde se inventa, colectivamente [...] la ideología moderna del servicio público, del bien común y de la cosa pública”. Este humanismo cívico de los funcionarios fue cultivado en la Junta de Planificación y en los organismos que esta ayudó a crear. Se constituyó en un campo de fuerzas que supo “llevar sus intereses particulares a un grado de universalización superior” que sustentó una “versión ‘progresista’ de la ideología del servicio público y de la meritocracia” (Bourdieu 1998, 115).

Pedro Aguayo, expresidente de la Junta de Planificación lo confirma: “el poder ya no estaba en las cámaras, el petróleo le quitó el poder a las cámaras y se lo dio al Estado”.⁹ Pero las cámaras “no entendían la diferencia entre sector público y sector privado, lo que les impidió percibir que podía haber una combinación entre los dos para viabilizar grandes proyectos nacionales”. Ecuador, según expresiones de un alto exfuncionario, “estaba muy bien dotado institucionalmente para la toma de decisiones económi-

7 Entrevista a Oswaldo Dávila, economista, funcionario de la Junapla, Quito, enero 2014.

8 Entrevista a Marco Antonio Guzmán, abogado, funcionario público, Quito, julio de 2013.

9 Entrevista a Pedro Aguayo Cubillo, economista, funcionario de la Junapla, Guayaquil, mayo de 2013.

cas, disponía de una historia seria de estudios de estadísticas. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos primero fue parte del Banco Central del Ecuador y después se independizó”.

La estrecha vinculación de Clemente Yerovi con la institución de planificación, cuando ejerció las funciones de presidente de la República, se refleja en esta anécdota contada por el mismo Oswaldo Dávila, alto directivo de dicha institución.

Acostumbraba a escaparse de la Presidencia para ir a conversar con nosotros [los funcionarios de la Junapla], y cuando se escuchaban los pitos de la Policía en los bajos del edificio donde funcionaba la Junta de Planificación, exclamaba: “ya me encontraron”. Él, pues, venía a desahogarse de la presión que tenía.¹⁰

Un expresidente de la institución recuerda que para hacer una pasantía en la Junta de Planificación mientras estudiaba en el exterior, escribió a Germánico Salgado en este sentido, pero quien conoció y aprobó el pedido fue Clemente Yerovi, amigo de su padre. Quienes fueron designados asesores jurídicos de la Junapla gozaron de la confianza de los altos directivos de la institución, y en ocasiones del reconocimiento de las más altas autoridades del gobierno de turno.

Los planificadores de a pie

El campo de la planificación al que accedieron técnicos de distinta procedencia no fue homogéneo. En él pesaron, según términos de Bourdieu (2003, 23), “factores de diferenciación” de orden ideológico, político, pero también social. Para este autor, “de todos los factores de diferenciación, el origen social es sin duda el que mayor influencia ejerce sobre el medio estudiantil”. De hecho, esto fue aplicable también a la esfera pública estatal, en particular, a la burocracia técnica que se incorporó a la planificación. Se puede hablar, por tanto, de la existencia de estratos con características diferenciadas. Los descritos en el acápite anterior ocuparon un lugar más

10 Entrevista a Oswaldo Dávila, economista, funcionario de la Junapla, Quito, enero de 2014.

alto, en términos de dirección del proceso de planificación, que los que son objeto del análisis que sigue. Y aun dentro de este hubo grados de diferenciación que no es posible ignorar.

Un primer acercamiento a este tema son los factores de diferenciación ideológica y política. En este plano cobra importancia la relación entre el conocimiento y la acción política. Para los técnicos de procedencia marxista el conocimiento tiene una dimensión política, en especial la economía y demás ciencias sociales. Entre los técnicos de esta tendencia que se integraron al Estado en el área de la planificación, la inserción en la burocracia no fue su objetivo. Sí lo fue la investigación que llevaría a profundizar el conocimiento de la realidad nacional en sus aspectos económicos y sociales, no tanto para “perfeccionar o corregir la acción de los gobiernos y de los dirigentes políticos” (Sidicaro 2006, xiv) sino para aportar a la transformación social, en la perspectiva del avance hacia el socialismo.

Una segunda aproximación trata el tema desde el ángulo de la diferenciación social. En unos casos más, en otros menos, la posición militante correspondió a determinado origen social. Según Bourdieu, este es, “de todos los determinantes, el único que extiende su influencia a todos los dominios y a todos los niveles de la experiencia de los estudiantes, y en primer lugar a sus condiciones de existencia” (Bourdieu y Passeron 2006, 26).

Insisto en que esto también es aplicable al mundo tecnocrático, pues este estuvo (y sigue estando) muy próximo al mundo académico. Quienes ingresaron a la Junta fueron, en su mayoría, estudiantes de economía o disciplinas afines de las universidades del país, en especial de la Central y de la Católica de Quito, y catedráticos, a la vez que empleados públicos.

Y claro, como bien anota Bourdieu, la academia tampoco es un campo igualitario. La condición de estudiante esconde las diferencias existentes de orden social y, por ende, cultural. Muchos estudiantes, entonces, provenientes de la universidad estatal, no gozaron de iguales privilegios; su formación supuso un gran esfuerzo, pues no se basaba en la herencia cultural, como en el caso de los pertenecientes a la élite. Por cierto que entrañaba la posibilidad de un ascenso social, pero no en términos de ratificación de privilegios, pues estos aún estaban por alcanzarse.

Un tercer abordaje considera la división del trabajo entre los integrantes del cuerpo técnico de la planificación, lo que está enlazado con los dos factores de diferenciación anotados. La información empírica recogida a través de las entrevistas realizadas es la base de esta reflexión conceptual.

Los técnicos de orientación marxista

La planificación en Ecuador se nutrió de aportes teóricos de pensadores socialistas como Manuel Agustín Aguirre y Telmo Hidalgo, transmitidos a jóvenes estudiantes de la Facultad de Economía de la Universidad Central del Ecuador. También de las contribuciones del pensamiento de la CEPAL, sobre todo de la Teoría de la Dependencia. Economistas de orientación marxista como Héctor Garay, Marco Jaramillo y Raúl Maldonado (con una experiencia en Cuba que iniciaba su proceso de transformación) encarnaron una tendencia muy importante en la planificación ecuatoriana. Otra fue el paso por la Junta de un pionero de la sociología en el país: Agustín Cueva.

La efervescencia izquierdista de la época legitimó la presencia y acción de la tendencia socialista, proveniente de la formación de los partidos socialista y comunista en la década de 1920, y cuya actuación en la llamada revolución del 28 de mayo de 1944 evidenció los efectos políticos de una ciencia comprometida, como la marxista. Ello cobró gran aliento en la experiencia revolucionaria y nacionalista de los militares en los años 70, quienes necesitaban contar con la asesoría técnica especializada de la Junapla. En este contexto, la técnica se vertebró con la política. La presencia de estos técnicos representó cierta garantía de que la línea esbozada en la *Filosofía y plan de acción* del gobierno militar tuviera un nivel aceptable de cumplimiento.

Esta ala tecnocrática entendió que la revolución era un proceso complejo que no podía abordarse desde el voluntarismo político. Conocer con nivel científico temas relativos a la transformación estructural de la sociedad significó, para ellos, una oportunidad invaluable. Hacerlo sin peligro de ir a la cárcel o de morir de hambre no era poca cosa en un ambiente en el que había prevalecido el anticomunismo, como en la década anterior. El peso de

la ideología siguió siendo fuerte. Ser izquierdista, para la época, era un obstáculo en términos laborales y un riesgo en términos políticos. Entonces, tener empleo en una institución de prestigio como la Junta, hacer carrera en ella y encontrar resguardo allí frente a posibles episodios de persecución política, constituía una alternativa nada despreciable. Mucho más si, además, era posible realizar investigaciones, menos teóricas, más conectadas con la realidad del país, susceptibles de transformarse en proyectos de intervención social, enmarcados en una visión progresista y hasta revolucionaria.

Dicha alternativa contrastaba con la de la militancia en partidos políticos revolucionarios cuyas utopías no encontraban vías de concreción en la práctica social y política del Ecuador de ese entonces. Si bien entrar en el aparato del Estado burgués podía ser fuente de conflictos de conciencia, la producción y publicación de investigaciones sobre aspectos críticos de la sociedad ecuatoriana era un atenuante. Y, adicionalmente, constituía una oportunidad para obtener cierta reputación intelectual. Desde la reflexión crítica, seguían en la línea, aportando con ideas y propuestas, más aterrizadas al anhelado cambio estructural de la sociedad. Podían también ejercer una suerte de vigilancia respecto de posibles desviaciones en la aplicación de los lineamientos programáticos de los planes de desarrollo. La direccionalidad trazada en los planes tenía un adalid confiable en este grupo.

Estos tecnócratas coincidieron con los militares y con la alta dirección de la entidad de planificación en su orientación antioligárquica. Y creyeron en la honestidad técnica de los directivos históricos de la institución, como Germánico Salgado, Pedro Aguayo, José Moncada, Luis King, Oswaldo Dávila, Galo Salvador y Eduardo Santos. Ellos habían sido los artífices de una experiencia de alcance internacional que introdujo cambios importantes en el país. Y no solo eso: internamente fueron solidarios con los jóvenes técnicos izquierdistas, sometidos a la persecución política practicada a través de la Inspección General de la Administración, un órgano de control que funcionaba bajo los criterios de la seguridad nacional, creada por los militares. La burocracia había jugado un papel importante en los cambios que se produjeron desde la dictadura anterior (1963-1966). Esto puso en debate el propio tema del sujeto histórico, capaz de impulsar la transfor-

mación, cuestión muy discutida en los círculos del pensamiento marxista, sobre todo a raíz de la experiencia del mayo francés de 1968.

No obstante, eran conscientes de que no era factible que los cambios sociales se hicieran a través de los mecanismos de planificación. Sostuvieron que para lograrlo tenía que haber la participación de fuerzas sociales, sin que ello, acota Gladys Pozo de Ruiz “nos quitara el derecho a proclamarnos con nuestros principios”.¹¹ Su formación marxista les alertó sobre los enfoques desarrollistas de algunos personeros de la institución, rebatidos por otros directivos que mostraban los límites de tales enfoques y proponían tesis más radicales a favor de políticas que enfatizaban las reformas estructurales. La planificación fue un campo de fuerzas en que los técnicos más comprometidos con tales tesis disputaron el sentido y razón de ser de la planificación con los estratos más altos de la tecnocracia y del gobierno, claro que en desigualdad de condiciones.

Este campo de fuerzas tenía, también, un trasfondo social, de clase. ¿Acaso se trataba de procrear una nueva burguesía, capaz de instaurar un régimen social acorde con el capitalismo, esto es, con una economía de mercado? ¿O se trataba de fortalecer la autonomía del Estado en la perspectiva de crear un Estado de bienestar, al amparo del cual las fuerzas sociales populares pudieran alcanzar niveles más altos de participación y representación social?

Diferenciación social

En cuanto a la diferenciación social, el aspecto académico fue gravitante. Un amplio estrato de funcionarios de la Junta de Planificación fue formado en las universidades del país y muchos tuvieron la oportunidad de ampliar su capacitación en la CEPAL o en el ILPES. Su periplo académico no fue más allá de algunos países de América Latina, a diferencia de quienes vivieron en Europa o en los Estados Unidos. Esto, por cierto, marcó diferencias no solo en términos académicos, sino de relaciones con los técnicos

¹¹ Entrevista a Gladys Pozo de Ruiz, economista, funcionaria de la Junapla, Quito, junio de 2012.

de los organismos de cooperación internacional. No por azar, los segundos ocuparon los cargos de mayor autoridad en el Estado ecuatoriano, en sus distintas dependencias, mientras que los primeros tuvieron posiciones en los mandos medios y en los niveles operativos.

Según ese parámetro, que no era puramente académico, sino dependiente de otro tipo de factores de diferenciación social, en la Junta de Planificación se produjo una división del trabajo entre aquel que se realizaba en un ámbito más intelectual y otro que operaba en un campo predominantemente empírico. Bourdieu anota esta diferencia en las actitudes “en relación con la enseñanza”. “Los estudiantes de ‘origen burgués’ muestran un mayor desdén hacia las técnicas de trabajo intelectual, como la posesión de un fichero o de un horario, y mayor vocación por el diletantismo asociado a sus intereses culturales”. En cambio, los estudiantes de origen social menos elitario “muestran una mayor dependencia en relación con la universidad” (Bourdieu 2003, 31).

Quienes en la universidad fueron estudiantes favorecidos por su origen social, en el trabajo burocrático desarrollaron una actitud concomitante. Ciertas labores eran incompatibles con su preparación académica que, por otro lado, reforzaba su privilegio social. El caso de quienes tuvieron que abrirse paso con su propio esfuerzo, por carecer de auspicios extracadémicos, era diferente. Acostumbrados a tareas poco nobles, no tenían inconveniente en ocuparse de asuntos menores, desde el punto de vista del reconocimiento social.

El conocimiento tenía para unos y otros diferente valor y sentido. En un caso, el conocimiento otorgaba a su poseedor nuevos espacios de influencia y de poder; en otro, si bien podía abrir puertas para el ascenso social, era entendido, también, como un medio de equiparación de oportunidades. Desde luego que en ello no hay, según Bourdieu (2003, 42), una relación mecánica. “En efecto, se han detectado al menos dos maneras de situarse con relación al privilegio y dos tipos de acciones del privilegio”. Una es la dilapidadora, que no rinde el beneficio educativo que, en cambio, sí se obtiene con un uso racional de la herencia cultural.

En cuanto a los “sujetos de las clases desfavorecidas”, Bourdieu (2003, 43) también establece salvedades: si bien estos pueden “dejarse quebrar por

la fuerza del destino social, pueden también, como excepción, encontrar en el exceso de su desventaja el estímulo para superarla”.

El tema de la herencia cultural adquiere distinto significado cuando del ámbito privado pasa al ámbito público. No obstante carecer de tal herencia, en la primera acepción, los técnicos-investigadores de la Junta lograron constituir un archivo con todas las investigaciones realizadas a lo largo de su fructífera existencia. Muchos de estos estudios, como diagnósticos, fueron anónimos, y su autoría era atribuida a la propia institución. Este trabajo intelectual colectivo representa un patrimonio de información, saber y proyectos que debió ser celosamente guardado en la biblioteca de la Junapla, pues constituía una herencia de la que pudieron beneficiarse instituciones e investigadores particulares. Sin embargo, en el gobierno de Sixto Durán Ballén se decidió desmontar este acervo cultural. Según el relato de José Ávila, un antiguo funcionario de la institución,

Galo Salvador, en el que la imagen institucional tuvo y tiene plena expresión, lloraba y llamaba a todos nuestros compañeros a que llevaran a sus casas la información, la documentación que reposaba en la bodega. Pues abajo, en el subsuelo, estanterías llenas de documentación desaparecieron.¹²

Es decir, hay distintos tipos de herencias. La aludida por Bourdieu tiene un carácter elitista, particular, familiar y, finalmente, personal. La que se forjó en la Junta Nacional de Planificación fue obra de una acción intelectual colectiva que, por cierto, no provino de ningún cenáculo de notables. Su destrucción da cuenta de una actitud indolente y soberbia hacia ella.

¹² La cita proviene de una entrevista a José Ávila, economista, funcionario de Junapla; fue realizada en Quito, en noviembre de 2012. Según el testimonio de otro funcionario de esta institución, Lautaro Ojeda, entrevistado en marzo de 2012, “la Biblioteca del CONADE que reposaba en el primer piso del edificio del Consejo Provincial de Pichincha, por disposición del entonces Secretario de Planificación, Pablo Lucio Paredes, fue embodegada en el subsuelo 3 de ese edificio; con la inundación que se produjo muchos documentos y libros sufrieron daños, y los que quedaron fueron entregados como donación a la Asociación de Empleados del Consejo Provincial de Pichincha y los demás entregados a la Universidad Católica, el IAEN, el Archivo Intermedio de la Administración Pública”.

Los sectorialistas

Entre las tareas encomendadas a los sectorialistas –técnicos a cargo de áreas específicas– estuvo la de recolectar la información básica que requería la planificación. José Ávila, uno de estos técnicos relata su experiencia al recorrer el país de palmo a palmo, lo cual le permitió constatar aspectos lacerantes de la realidad.

Los caminos empedrados conectaban las capitales de provincias, y para los cantones no capitales, los caminos no eran ni siquiera empedrados. Hacia la Costa, eran lodazales en tiempos de invierno y polvaredas en tiempo de verano, y por ahí se transitaba, no había puentes en los grandes ríos. En muchos de los cantones capitales de provincia la energía eléctrica era operada por centrales pequeñas movilizadas por diesel y tenían un horario: empezaba a las seis de la tarde y terminaba a las diez. La iluminación era con Petromax¹³. Eran los años de 1960.¹⁴

Esta cruda descripción muestra ese “otro” mundo, que contrastaba con el del desarrollo y el progreso. Mientras este último era el asiento de los organismos internacionales, con cuyos personeros los funcionarios de alto nivel del Ecuador mantenían contactos que duraban, en ocasiones, algunos años, el mundo descrito era el hábitat laboral de la exploración de los técnicos sectorialistas. Ellos conocían el país de manera directa y no por referencias estadísticas.

Pero la indagación no se limitaba a temas de infraestructura física. También se adentraba en la realidad de la situación administrativa de las capitales de las provincias. Respecto de ello, el relato de Ávila es igualmente impactante.

El contador de la capital de provincia era, a su vez, el contador de un cantón o era el que daba la enseñanza práctica a los contadores de cada municipio. Eran dos las oficinas principales: contabilidad y secretaría municipal, también la de obras públicas, pero estaba encabezada por un maes-

¹³ Lámparas que funcionaban con combustibles.

¹⁴ Entrevista a José Ávila, economista, funcionario de Junapla, Quito, noviembre de 2012.

tro mayor, pues el ingeniero residía en la capital provincial. Se explica, entonces, el grado de conocimiento y aplicación de estos instrumentos de la gestión pública.

Tras palpar esta realidad, el técnico fue comprendiendo en qué consistía la gestión pública. “Poco a poco, uno entiende el papel del concejo municipal, del alcalde y cómo se va relacionando con los poderes locales”. El testimonio de Ávila muestra cómo el conocimiento también estaba mal repartido. No solo había una desigualdad entre el de las élites y el de los menos favorecidos –refrendada en las universidades y extendida al ejercicio profesional–, sino entre el conocimiento de estos y el de los estratos sociales encargados de la administración local en cada circunscripción provincial y cantonal.

Con la información recogida por los planificadores sectorialistas fue posible armar los lineamientos de la administración descentralizada en el Plan de Desarrollo 1963-1967. Los sectorialistas, a la vez que comprobaban la precariedad del mundo institucional provincial, ampliaban sus conocimientos y su comprensión acerca de la gestión estructural operativa orgánica de la administración tanto nacional como seccional, cuáles eran las relaciones entre uno y otro tipo de gobierno.

En esos años comenzó a tomar cuerpo la formación del administrador público, y a aparecer cierta competencia con el economista, continúa Ávila, “porque se pensaba que cada uno se pisaba sus espacios”. Fue a partir de este conocimiento básico que la Junta de Planificación adquirió poder funcional para emitir informes sobre los presupuestos seccionales. Esta fue una de las maneras en que vinculó la experiencia teórica con las investigaciones para producir conocimiento y abordar problemas locales a través de ese ejercicio de dictamen.

El contraste entre ese mundo provincial rezagado y ciudades como Guayaquil y Quito mostró el costo de un proceso de urbanización que acentuó las diferencias demográficas y económicas. Los sectorialistas que participaron en la elaboración de la política nacional de urbanización, gracias al conocimiento de los problemas locales, de sus capacidades y del presupuesto municipal, pudieron apreciar la dimensión del desarrollo urbano

y su complejidad. Este era producto del proceso de acumulación de capital local, con inversiones no solo en infraestructura pública, sino inversión privada y para el desarrollo interno.

Otro caso abordado desde el conocimiento sectorial fue el de las cuentas nacionales. Así se detectó que las del Banco Central eran erradas. Los datos no siempre correspondían a la realidad y en los gobiernos de elección popular se arreglaban según la imagen del régimen de turno. La planificación, por el contrario, requiere de cuentas nacionales exactas, de lo contrario las metas definidas son irreales.

Los sectorialistas estaban en capacidad de verificar en la práctica cómo se cumplían o incumplían las orientaciones del plan para tal o cual programa. Por ejemplo, en el caso de la reforma agraria, comentó el economista Leonel López.

Había unos proyectos calculados en cada zona sobre cuál sería el tamaño óptimo de las tierras para entregar a los campesinos, para que pudieran no solo subsistir, sino integrarse al mercado. Pero nada de esto se pudo hacer porque estaba ligado también a asuntos como el agua que estaba concesionada y entregada a determinadas familias.¹⁵

La Junta de Planificación fue, para buena parte de sus trabajadores, un espacio de desarrollo profesional, que se expresó en ascensos, delegaciones, comisiones de servicio y capacitación. La carrera” en la institución es otro indicador de la diferenciación social. Hubo funcionarios que no necesitaron seguir tal proceso, ocuparon funciones directivas desde un inicio, y su paso por la institución fue efímero.

Quienes hicieron carrera comenzaban como asistentes de planificación, que era el nivel más bajo, y podían llegar a la categoría de directores de determinadas áreas. Mediante comisiones de servicio, algunos sectorialistas eran asignados a trabajos temporales en instituciones del Estado que requerían su conocimiento especializado. Terminada la comisión de servicio podían regresar a la institución y ser eventualmente ascendidos. Esta movilidad del personal era parte de una interacción que impedía,

¹⁵ Entrevista a Leonel López, economista, funcionario de la Junapla, Quito, febrero de 2013.

precisamente, la burocratización. Igualmente, muchos empleados se trasladaban a distintas regiones del país para recoger información y asesorar a las instituciones provinciales o cantonales. También, los sectorialistas mantenían frecuentes contactos de trabajo con los sectores sociales concernidos en los distintos programas contemplados en el Plan. De esta manera, los sectorialistas garantizaban que el ejercicio de la planificación no se hiciera desde el escritorio. En síntesis, los factores de diferenciación incidieron de muchas maneras en los planificadores que estaban en la base de la pirámide tecnocrática.

En cuanto a vocación, no siempre pudieron elegir la carrera que hubieran deseado seguir. En su formación académica muchos partieron de condiciones adversas sin el amparo de la herencia cultural; en la aplicación de los conocimientos adquiridos, tuvieron que realizar tareas de campo, alejados de las comodidades urbanas; el horizonte de su ascenso laboral y profesional estuvo básicamente restringido a la institución y, a lo más, como actividad complementaria, a la cátedra universitaria. De ahí que la permanencia en la institución, la antigüedad, terminara siendo un privilegio que convenía preservar. Su práctica fue una escuela de aprendizaje y superación profesional; la comprensión y análisis de la realidad económica y social se enriqueció con la información empírica que lograron reunir. Pudieron practicar una evaluación consciente y crítica de la aplicación de determinados programas y políticas, sobre la base de los principios y valores sustentados en la planificación. Constataron cómo esta choca con la realidad, si es que se la concibe como un ejercicio puramente teórico y ajeno. Fueron el vínculo entre la fría mirada tecnocrática y el calor y la vida de la comunidad, objeto muchas veces de intervenciones transgresoras de su cultura.

Mutaciones de los técnicos en el proceso nacionalista y revolucionario de 1972-1979

Los resultados del proceso nacionalista y revolucionario de las Fuerzas Armadas no fueron, necesariamente, los esperados por los intelectuales (técnicos) que se comprometieron en distintos planos y modos con este pro-

ceso. De ahí que sea necesario examinar en qué consistió ese compromiso, los niveles y grados del mismo, las motivaciones que lo suscitaron, y las mutaciones que experimentaron en esa travesía.

La contestación intelectual provino de algunas fuentes: el cristianismo social, el marxismo, la verdad científica. En los dos primeros, el compromiso era con la justicia social, con los excluidos, con los explotados y con los dominados. Esta responsabilidad fue menor en los tecnócratas, sobre todo en los ubicados en niveles de autoridad científica, la misma que para Bourdieu (1997, 12) está “inseparablemente definida como capacidad técnica y como poder social”. Para ellos, tales sectores se beneficiarían con el crecimiento económico, de ahí que lo fundamental era poner en marcha un proceso de desarrollo que removiera al país del subdesarrollo. El compromiso de los tecnócratas, por tanto, fue más con la verdad, con la ciencia, con la técnica, con las fuerzas productivas, con la modernización.

Dicha contestación, además, se dio en medio de una crisis de los intelectuales tradicionales, tanto de la derecha como de la izquierda. Lo paradójico fue que su compromiso tuviera un campo de aplicación en el Estado. Tanto para el cristianismo social, cuyo objeto de atención eran los sectores populares (obreros y campesinos), como para el marxismo, cuya posición ideológica era antagónica con el Estado burgués, su incorporación al Estado podía prestarse, y de hecho se prestó, a especulaciones, censura y sospechas, en las filas de esas tendencias. Ello, en momentos en que se había producido una eclosión del pensamiento radical, en el arte y la literatura (con los Tzántzicos),¹⁶ en la sociología (con Agustín Cueva), y en las universidades, en particular estatales, donde la izquierda alcanzó un poder casi total. Desde luego que ese pensamiento radical tuvo dos cercos que romper: el que provenía del pasado (de los partidos y corrientes tradicionales) y el que anunciaba un futuro con una certeza determinística, en especial de los partidos autodefinidos como vanguardia del proletariado.

¹⁶ Ulises Estrella (2003) explica el nombre que un grupo de poetas vanguardistas ecuatorianos dio a su movimiento. Tzántzicos fue tomado del nombre del ritual de los Shuar del alto Amazonas; tal ritual consiste en convertir las cabezas de sus enemigos en *tzantzazas*, es decir reducirlas usando secretos procesos culinarios.

Por eso, el ingreso de los intelectuales de avanzada al Estado, así fuera a la Junta Nacional de Planificación, les planteó conflictos de conciencia que dieron pie a una gama de justificaciones y debates. Una de esas justificaciones fue, precisamente, la necesidad de superar debates bizantinos acerca del carácter del sistema social de América Latina (feudal o capitalista) y del carácter de la revolución (democrático-burguesa o socialista), a través de la investigación con métodos y herramientas científicos. Las ciencias sociales comenzaban a despuntar con la creación de escuelas de sociología, en las que el debate en torno a ese y otros temas fue intenso y apasionado.

Los vientos teóricos que soplaban en la región alentaron una discusión mejor informada sobre ese tema. La lectura ortodoxa de los textos de Marx fue objeto de críticas de quienes suscribían los planteamientos de la teoría de la dependencia y de quienes estaban al tanto de los sucesos de mayo del 68 en Francia. Se abrió, pues, una ola de renovación intelectual, y dado que se cerraban las opciones revolucionarias (con el asesinato del Che Guevara en Bolivia en 1967, y el fracaso de la guerrilla en algunos países de América Latina), emergió, en el país, una opción reformista con los militares: una oportunidad que merecía la pena tomar en cuenta.

En ese momento era posible que se diera una sintonía entre una opción estatal (desarrollista) y una opción ideológica venida de la izquierda marxista y cristiana. Los intelectuales de avanzada, pese a los debates y reprobaciones de muchos de sus correligionarios, se decidieron a atravesar la línea y a jugarse por una opción que no era la que estaba escrita en los manuales. Se trataba de una verdadera aventura en la que esperaban contribuir, a su manera, al logro de algunos de los objetivos de una revolución antifeudal y antimperialista, con métodos un tanto heterodoxos. Pero eso mismo ya era atreverse a romper esquemas.

En todo caso, se familiarizaron con el manejo del Estado, ese caracterizado en los manuales como un “aparato de opresión y dominación de la burguesía sobre el proletariado”. Desde un punto de vista ideológico, este acto podía ser tildado de entreguismo, de claudicación, de oportunismo. Desde una perspectiva sociológica, su ingreso al Estado significó dejar un campo, el de la militancia, e ingresar a otro, el de la burocracia estatal. Las

reglas del juego de uno y otro campo eran, sin duda, diferentes. Aprender a moverse en el nuevo terreno representó todo un desafío para los intelectuales. Sin embargo, esto también aportó nuevos conocimientos, en este caso derivados de la práctica estatal.

El aprendizaje alcanzado con esta migración fue de doble vía. Así como los que ingresaron al campo burocrático obtuvieron un conocimiento empírico del Estado, los niveles directivos de este incorporaron nuevos criterios que les permitieron potenciar su capacidad técnica, política y, acaso, hegemónica. De este intercambio nació el compromiso con lo público que no formó parte del empeño ideológico inicial. Ello fue un denominador común de los intelectuales que se integraron al Estado y, concomitantemente con ello, otra manera de entender el ejercicio de esa imposición. La mística que los pioneros de la planificación lograron introducir en la institución mostró una dimensión desconocida en la administración pública. La responsabilidad con lo público implicó enaltecer las exigencias que le son inherentes y apartarse del interés privado, aun a riesgo de postergarlo. Tal actitud contrastaba con la de muchos que eludían los imperativos de lo público, en resguardo, precisamente, del interés privado.

Entrar a la función pública dejó de ser mal visto, tanto desde ciertos sectores de la contestación política e intelectual como por los sectores sociales dominantes. El Estado se convirtió, así, en un espacio de encuentro entre tendencias e intereses no siempre coincidentes, lo cual le imprimió un rasgo democrático, no obstante estar dirigido por una dictadura. Una mirada desde fuera del campo de la planificación, la del analista Walter Spurrier, apunta un fenómeno que contextualiza la importancia de los conocimientos económicos acumulados en la Junapla en esos años.

Hoy en día hay una gran cantidad de gente preparada que no había entonces. Antes, el nivel era bajísimo; muchas veces en el análisis semanal tuve que escribir sobre cosas que ya no escribo porque ahora aparecen en *El Comercio* o en *El Universo*. Entre los funcionarios públicos también eran muy pocos los preparados; en cambio, ahora todo el mundo se fue a estudiar [gracias a] las bonanzas petroleras.¹⁷

17 Entrevista a Walter Spurrier, analista económico, Guayaquil, mayo de 2013.

Entonces, el Estado tuvo una suerte de monopolio de la información económica, los técnicos que trabajaron allí gozaron, por tanto, de cierto prestigio. Ello fue cambiando cuando esa información se puso al alcance de vastos sectores sociales, en especial de las capas medias de la población, las cuales, además, se incrementaron notablemente por efectos de la urbanización del país acaecida por el *boom* petrolero. Esto suscitó un cambio paradójico: por un lado, se democratizó el acceso a la información y al conocimiento; y por otro, ello fue objeto de una forma de privatización. Lo que antes no daba para comer se convirtió en una empresa económica de alta rentabilidad. Continúa Spurrier

Nunca pensé que estaba haciendo eso para hacer mucho dinero ni mucho menos. Una vez que la banca nacional contrató suscripciones, las empresas nacionales comenzaron a buscarlas y ahí despegó mi actividad. Hoy ya no solamente hago seminarios, hago trabajo con empresas.

Los efectos de la migración al campo burocrático-estatal

Para concretar este punto es necesario considerar algunas variables como, sin duda, el capital social de los implicados en dicha migración. El punto de partida es el aterrizaje de militantes y/o activistas sociales que devinieron en técnicos. Como tales, a la vez que pudieron conocer las interioridades del aparato estatal y pasar de la teoría a la práctica, también fueron beneficiarios de sus canonjías. Ser parte del Estado les permitió entender que en su interior hay contradicciones y conflictos, y que la autoridad política no es omnímoda, que tiene límites que no se puede ignorar ni rebasar. La técnica, por tanto, está asociada a la política, así como esta requiere de aquella.

Esta comprensión obligó a matizar los sueños utópicos y en esta medida la ideología se confrontó con la realidad. Si, por un lado, esto aportó madurez, por otro, amortiguó la rebeldía, al racionalizarla y neutralizarla, e incluso, perderla. El problema no fue solamente conceptual. El radicalismo también fue atemperado por las condiciones laborales: quienes se acercaron a la planificación con el propósito de hacer la revolución y tra-

bajar por los desheredados descubrieron que ello no era incompatible con vivir del cargo, ni con la búsqueda de ascensos, en una lógica burocrática de carrera. Junto a las motivaciones morales del compromiso asumido, aparecieron incentivos económicos que despertaron otras expectativas en los intelectuales.

La moral proletaria enfrentó el riesgo de contaminarse de la moral burguesa. La virginidad que había sido un aval del principismo compitió con las tentaciones que ofrecía la carrera burocrática y podía tener efectos nocivos en quienes ingresaron al Estado con ánimo reivindicador en términos sociales, al suscitar la prosaica demanda de sus intereses personales. Esto no fue visto como moralmente reprochable; integrarse al Estado implicó, en ese momento, una posibilidad de estabilidad de vida. Gonzalo Abad afirma

no era simplemente que se burocratizaron porque eran unos pequeños burgueses que se querían comprar un carro y una casa; primero que tenían este derecho, pero lo más importante es que alcanzaron cierta estabilidad de vida para poder producir profesionalmente, porque la universidad no daba para eso. Era una alternativa real para la mayoría de gente que se estaba graduando en la universidad, por lo menos en sociología.¹⁸

Esto muestra la estrecha relación entre capital social y oportunidades laborales, que afectó sobre todo a quienes no heredaron capital intelectual y tuvieron que abrirse campo por sus propios medios. Los otros, asimismo técnicos, gozaron no solo de estabilidad de vida, sino de nuevos privilegios.

También la rutina del trabajo burocrático dejó su huella en los primeros. No obstante ser reacios a la jerarquía, aprendieron las ventajas y desventajas de esta. Entendieron la lógica burocrática y se adaptaron a ella, para volverse más eficientes. Los segundos entraron como jefes, no como subordinados; por tanto, para ellos la lógica burocrática era irrelevante. La inserción en la producción concernía al debate en torno a si los revolucionarios debían o no integrarse al sistema. En la tradición marxista-leninista, en la que primaba el concepto del revolucionario profesional, involucrarse en la producción –o sea en el trabajo remunerado– ya era

18 Entrevista a Gonzalo Abad Ortiz, sociólogo, funcionario de la Junapla, Quito, enero de 2012.

un paso hacia la claudicación de clase, pues, al que lo hacía se le abrían las puertas para un escalamiento social, que terminaría por absorberlo y alejarlo del compromiso revolucionario.

Este debate se avivó cuando no solo el Estado, sino también el mercado, abrieron las puertas a los profesionales de las ciencias sociales. Hasta entonces, estos eran marginales, trabajaban como empleados públicos, con ingresos muy bajos; prestaban sus conocimientos a los pobres, en los sindicatos, los partidos y el magisterio, donde también eran muy mal pagados. El trabajo intelectual *per se* no tenía rango social. Quienes se dedicaban a él tenían que buscar otros medios de subsistencia. Si a algún joven se le ocurría matricularse en la Escuela de Ciencias Políticas o de Sociología, a sus familiares les preocupaba su futuro: ¿de qué iba a vivir?

Cuando las ciencias sociales ganaron espacio en el mercado, también obtuvieron reconocimiento, pues se volvieron un medio para incrementar el capital social de quienes se ubicaron en este campo. No les faltó razón a quienes vieron que ello podía competir con la utilización política de los científicos sociales por el Estado, y debilitar o disminuir la firmeza del compromiso de los intelectuales de la contestación. En el caso de los sociólogos, aparte de la cátedra universitaria, la profesión como tal no existía, tanto que en la cédula de identidad se los identificaba, no como tales, sino como empleados públicos. Esto fue cambiando y la sociología fue reconocida como profesión, con lo que se creó un nuevo campo de actividad, con niveles de remuneración nada despreciables. Surgieron las consultorías y la demanda de sociólogos en los organismos técnicos internacionales. En palabras de Iván Fernández,

una vez que uno se fortalece profesionalmente, las agencias internacionales de desarrollo le convocan, pues necesitan de técnicos nacionales con una visión social más integral, y así estos técnicos fueron cooptados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], la UNESCO, la CEPAL, y terminaron como expertos consultores internacionales.¹⁹

19 Entrevista a Iván Fernández, sociólogo, funcionario de Junapla, Quito, octubre de 2012.

El mundo de la planificación y de las consultorías fue adquiriendo otra jerarquía social; devino en un modo de vida apetecible para cualquier joven que quisiera abrirse paso como profesional próspero. El *boom* petrolero acicateó económicamente al Estado; este no solo creció en tamaño, sino en la escala de las remuneraciones. Los planificadores no llegaron a constituirse en una burocracia dorada, como sí ocurrió en CEPE y hasta en el Banco Central, pero sin duda, sus niveles salariales mejoraron en la década petrolera.

Los efectos de la migración al campo político

Con la vuelta a la democracia se produjo una nueva migración de los intelectuales (tecno-ideólogos). Esta vez, hacia el campo político, pero en condiciones distintas a las de su ingreso al aparato estatal, bajo la dictadura militar.

Como explica Bourdieu, en todo campo imperan reglas de funcionamiento, en atención a las cuales se produce “la aceptación o eliminación de los nuevos *ingresantes*” o la competencia entre estos y sus rivales, en torno a determinados intereses y objetivos. De ahí que en cada campo tengan lugar juegos, luchas, enfrentamientos, y que cada escenario, por tanto, sea un campo de fuerzas.

En una sociedad como la ecuatoriana, fragmentada y dividida por factores sociales, culturales, económicos, regionales y políticos, el campo político no estaba vacío. Históricamente se había dado una alta concentración del poder que no pudo ser alterada en términos estructurales durante el período militar, sino muy parcial y superficialmente. Las elecciones realizadas en 1979 dieron la victoria a dos jóvenes venidos de las corrientes políticas que fueron parte del proyecto militar reformista. Ellos fueron los *ingresantes* al campo político, no solo como participantes, sino como gobernantes. Su entrada pudo haberse dado de otra manera; sin embargo, al decir de un entrevistado “para ser presidente no se puede escoger el momento indicado”. De no lanzarse en esos momentos, o sea, al inicio del retorno a la democracia, otros habrían ocupado su lugar; muy probablemente los dirigentes de los partidos políticos tradicionales (Raúl Clemente Huerta o Sixto Durán Ballén), y ellos representaban una vuelta al pasado.

Jaime Roldós aspiraba tan solo a ser alcalde de Guayaquil, en caso de que prosperara una alianza con los liberales. La entente liberal-cefepista era una alternativa. Y se especulaba con un binomio Huerta-Hurtado, lo cual “era bueno para un partido naciente como la Democracia Popular”, señaló Mauricio Dávalos.²⁰ Altos dirigentes de este partido estaban de acuerdo con esa fórmula.

El que no se pueda escoger el momento para ser presidente, y aceptar que las circunstancias lo decidan, colocó a los nuevos mandatarios en una situación crítica. “No habían manejado ni la tienda de la esquina”, se decía, y, por tanto, su incursión al campo político, en calidad no de simples “ingresantes” sino de gobernantes de un país que se encaminaba a una crisis, los volvió muy vulnerables. Si se hubiera dejado pasar esa oportunidad, se corría el riesgo, se me dijo, de que otro gobierno lo hiciera peor, que dejara la economía en el caos, y en este escenario ganar las elecciones de 1984 no habría sido nada halagüeño, reflexionó Osvaldo Hurtado.²¹

Su desafío fue demostrar que sí eran capaces de gobernar. Frente a los empresarios, sin desquiciar la economía; ante los militares, sin dejar que impere la anarquía ni tener reveses militares en la frontera; con los organismos internacionales, sin caer en *default*; respecto a la clase media, sin restringir su capacidad de consumo; y ante los pobres, sin que el ajuste les matase de hambre ni les dejase en el desempleo. Para ser bien calificados como gobernantes, tuvieron que transparentar responsabilidad, eficiencia y coraje al tomar decisiones, aun las más duras. Exteriorizar, en una palabra, que sí conocían las reglas del buen gobierno y que tenían la voluntad de ceñirse a ellas. Ello entrañaba otro compromiso, ya no con los principios sino con las realidades. Tal fue la verdad que les correspondió asimilar. Pues la obligación de un político, sobre todo de un político convertido en gobernante, es “no gobernar con las ideas”, sino con ese principio fundamental de la técnica política: “nunca despegarse del juego de la realidad consigo misma” (Foucault 2006, 70).

En esas condiciones, los intelectuales-técnicos, cuyo ingreso al campo burocrático se sustentó en un compromiso moral de hondas raíces ideo-

20 Entrevista a Mauricio Dávalos, economista, funcionario público, Quito, mayo de 2013.

21 Entrevista a Osvaldo Hurtado, expresidente del Ecuador, Quito, 2012.

lógicas, se quedaron en el desamparo. Terminado el régimen militar que les había ofrecido un lugar para bregar por sus postulados y contribuir al cumplimiento del Plan de Transformación y Desarrollo, se retrotrajeron de ese resquicio político a su condición de simples burócratas subalternos de un régimen civil, maniatado por una crisis que los propios planificadores se encargaron de evidenciar con las cifras que revelaban su magnitud, un régimen acosado por los avatares de la pugna de poderes.

La política se divorció de la planificación o, al contrario, la planificación se divorció de la política, por razones políticas, ideológicas y hasta técnicas, y pasó a desempeñar un papel marginal, de muy bajo perfil. En estas condiciones, la presencia de los intelectuales dentro del Estado, pero a la vez frente a él, cambió radicalmente de sentido, sin que de ello fuera responsable la democracia, sino el juego de poder que marcó su retorno, así como el peso de las circunstancias, y los giros de las opciones personales. Los gobernantes se vieron limitados por los problemas de la coyuntura, que les exigió alterar las prioridades establecidas en el Plan de Desarrollo. El corto plazo tendió a desplazar al mediano y largo plazos. La crisis económica impidió una visión más abarcadora de la realidad social.

A los intelectuales no les quedó otro camino que replegarse, ya fuera hacia la propia burocracia, hacia el mercado o hacia el mundo académico. Su conscripción en el Estado, como actores de un proceso de cambio, había concluido. En ellos emergió una sensación de desencanto y frustración. Sintieron como si se les hubiera dado de baja de las filas de ese cuerpo asesor de alto nivel en el que habían participado con tanta entrega. Ante sus ojos, la idea de que solo era posible planificar en dictadura militar se afianzó; también que en democracia los intereses de los grupos dominantes desplazados del poder retornan a sus funciones y ponen al Estado al servicio de sus intereses. Frente a esta situación, el Estado fue desalojado por el mercado; y la planificación, siempre entendida como estatal, se volvió innecesaria. Esta visión, por cierto, reflejaba la dificultad de los técnicos de insertarse en el escenario de la democracia.

No obstante, no faltaron técnicos que vieron la posibilidad de abrirse campo en el mundo político, ya fuera como militantes o como asesores en partidos que se aprestaban a llegar al poder. La relación entre políticos y

técnicos cobró una significación diferente de la que hubo con la dictadura militar. Los primeros no podían ser menos que los militares y debían demostrar que eran capaces de valerse de la técnica si llegaban al poder. En este caso, el capital social también contó. Los segundos no valían solo por sus conocimientos, sino por sus conexiones, sus recursos económicos necesarios para financiar los gastos de campaña, y su accesibilidad a la cúpula de los partidos. En los partidos políticos se tendió a reproducir la estructura de poder que regía en el ámbito nacional. Los técnicos eran cooptados por la cúpula, sobre todo aquellos que, además de capital técnico, contaban con capital social

Los que decidieron replegarse a la academia no abandonaron su vocación por la reflexión crítica. Pero alejarse del Estado y también de la militancia política implicó dejar esos espacios en manos del empirismo, del conocimiento instrumental, del cortoplacismo, así como del retorno de corrientes ideológicas contrarias al proceso liderado por los militares. El compromiso con la política cedió el paso al deber con la producción de conocimientos, a través de la investigación. La separación entre teoría y práctica se ahondó.

El confinamiento a la academia supuso el ingreso de estos intelectuales a otro campo, el científico, en el que, según Bourdieu (1997, 12), también se libra “una lucha competitiva que tiene por desafío específico el monopolio de la autoridad científica”. Sin embargo, también intentaron ciertos acercamientos con el campo político, pero más en calidad de cortesanos que de militantes de partido. Los políticos, en especial quienes carecían de capital intelectual, en ocasiones acudían a los intelectuales de apreciable nivel para sus comparecencias públicas. La siguiente anécdota, que relata Walter Spurrier, ilustra este caso.

Entonces XX me contrató para que le hiciera todos los discursos a Y en Washington; decidí que a Y le iba a presentar como una especie de presidente Jackson de los Estados Unidos. Jackson venía de muy lejos de los centros de poder, de un sistema en el que se turnaban entre los plutócratas de Boston y los terratenientes de Virginia. Pinté así a Y siendo un hombre de armas que entró en la nueva democracia.²²

22 Entrevista a Walter Spurrier, analista, Guayaquil, mayo de 2013.

El campo político se reconstituyó de espaldas al campo académico. Tanto fue así que los partidos no crearon los llamados *think tanks* (tanques de pensamiento) como un respaldo técnico a su praxis política. Los militares, al crear el IAEN (Instituto de Altos Estudios Nacionales), dieron muestras de entender el valor de un centro de reflexión de alto nivel para preparar a personal civil y militar para asumir funciones de dirección en el Estado. Los políticos, al regreso de la democracia, no entendieron la necesidad de contar con un centro de entrenamiento de esa categoría. Se limitaron a crear institutos de capacitación que cumplieron a medias esa función y que, más bien, fueron centros de adoctrinamiento. Una excepción, quizá, fue CORDES (Corporación de Estudios para el Desarrollo), fundada por iniciativa de Osvaldo Hurtado, cabeza de la Democracia Cristiana. Esta organización ha dado principal atención a los temas económicos hasta ahora.

En esas condiciones, en términos generales, se puede afirmar que, con el retorno a la democracia, el acercamiento de la política y de la técnica se dio sobre bases distintas a las que existieron en las dictaduras. La gran reflexión teórica y de la planificación se replegó hacia la investigación empírica y el conocimiento instrumental. Ese fue el caso de la Sección de Investigaciones Sociales de la Junapla, cuyos integrantes pasaron a involucrarse más con los problemas concretos de los sectores constituidos alrededor de lo social. Otros técnicos optaron por el mundo de las consultorías, en las que podían conciliar sus intereses prosaicos con sus inquietudes sociales, pero en condiciones menos exigentes, desde el punto de vista ideológico.

Los que decidieron permanecer en el Conade, lo hicieron bajo el supuesto de que aún era posible que la planificación jugara algún papel en la acción de gobierno, en democracia. Su compromiso con la planificación, en este caso con una de carácter político, se expresó en su acercamiento al tema de la viabilidad de los planes, que cobró relevancia con la experiencia de Salvador Allende en Chile, quien lideró un proceso de transformación en el marco de un régimen democrático truncado precisamente por la desconexión de la planificación con su conducción política y económica. Dicha experiencia fue la base de la teorización realizada por Carlos Matus a lo largo de tres décadas sobre temas de planificación y gobierno.

Estas distintas opciones se tradujeron en un reaprendizaje de los intelectuales respecto de la democracia. Cambió la relación del trabajo intelectual con la política y con el *negotium*. La política devino en otro medio de vida. Proliferaron las asesorías en el Congreso, en los gobiernos seccionales, en los ministerios, en la propia Presidencia de la República, bajo criterios puntuales e instrumentales. Se abrieron las puertas a una suerte de mercantilización del trabajo intelectual, que no existió en las dictaduras militares.

La política fue un campo desconocido por los intelectuales; bajo las dictaduras ellos estuvieron más involucrados con la economía y con el poder. Esto avivó el voluntarismo político y levantó barreras entre técnicos y políticos, lo cual dejó a la política en manos de la improvisación y de las prácticas clientelares que impidieron la modernización de los partidos políticos –uno de los objetivos del plan de reestructuración jurídica–. Incluso los partidos políticos que despuntaron como modernos, anticaudillistas y preparados terminaron contaminados por tales prácticas. Por esta razón, sus gobiernos no pudieron contar con el respaldo del acervo de sus partidos y se vieron obligados a acudir a profesionales y técnicos no necesariamente de ellos, sino de otras tiendas políticas o, también, de núcleos técnicos no partidarios.

La tabla 8.1 muestra, *grosso modo*, algunos componentes del capital social de los técnicos entrevistados: su procedencia, formación teórica y trayectoria. Estas variables marcan diferencias en la evolución de sus intereses y valores.

El primer grupo (INEDES / CESA) no parte de un capital social alto; sin embargo, la formación teórica de sus integrantes les abrió paso para el ejercicio de altas funciones públicas. Se aprecia una línea de continuidad entre las actividades iniciales desarrolladas en el ámbito social, con las organizaciones de base y las que realizaron en el Estado. Persistió su vocación al estudio, a la reflexión sustentada en investigación empírica, en función de los intereses públicos. Al respecto comentó Osvaldo Hurtado.

Primero fue la experiencia mía en INEDES, que fue algo parecido a lo que es hoy CORDES y que dejó sembrada la semilla de que una institución

Tabla 8.1 Características de los grupos

Grupos	Ciudad de origen	Peso de la formación teórica	Aplicación de conocimientos en cargos de alta responsabilidad
1. INEDES / CESA	Ciudades del interior	Acumulación de capital cognitivo	Ejercicio de funciones públicas
2. Sección de investigaciones sociales de la Junapla	Quito	Apertura de espacios de investigación	Producción de estudios sobre la realidad social
3. Pacto Andino / CENDES	Quito	Aprendizaje en la función pública	Negociación escalonamiento social
4. Banco Central	Quito	Especialización en temas monetarios	Escalonamiento jerárquico
5. Junapla: facción cepalina	Quito y Guayaquil	Acumulación institucional de capital cognitivo	Metodología de planificación muy centrada en lo cuantitativo
6. Junapla: facción socialista	Ciudades del interior	Utilización política de capital cognitivo	Director técnico, cuadros medios y planificadores de "a pie"

de esa naturaleza puede ser útil como centro de reflexión y formulación de políticas.

Ha habido reconocimiento de que trabajamos para el país, no para un partido, o para una persona; no hay un sentido misional en esta institución.

Pocos políticos tienen la posibilidad de estar en una institución alimentándose diariamente de buenas ideas, correctas informaciones e importantes consejos. Siempre he querido tener a mi lado a personas preparadas, siempre. He trabajado toda mi vida en lo que me gusta; hoy estoy ganando bien, yo trabajaría gratis en esto que me gusta tanto.

Llegué a la Vicepresidencia luego de haber investigado y escrito una tesis de grado sobre los problemas del Ecuador. Soy autodidacta. Habría seguido economía si hubiera tenido buena formación matemática y no hubiera venido de la provincia. Yo hago frecuentemente juicios de sentido común.²³

23 Entrevista a Osvaldo Hurtado, expresidente del Ecuador, Quito, agosto de 2012.

Se aprecia la fuerza que tuvo la experiencia en la investigación social en su trayectoria; la valoración de su preparación, su compromiso con el país; su consagración al trabajo intelectual y no al *negotium*.

El segundo grupo disponía de un capital social alto; la formación teórica de sus integrantes era amplia y hacían investigación. Su capacidad de incidencia en la toma de decisiones fue apreciable. Se dedicaban a pensar más que a gestionar proyectos, aunque estos los legitiman como útiles y no vagos. Tuvieron fuertes motivaciones académicas, cumplieron una función crítica y fueron menos dependientes del trájín burocrático. Su ingreso al aparato estatal provocó efectos en algunos de sus integrantes, en especial sobre los de menor capital social. Se trataba de una suerte de enclave en la Junta Nacional de Planificación; por esta razón, se lo ubica aparte de los grupos definidos como las facciones cepalina y socialista de la Junapla. Introdujeron una nueva manera de entender la planificación y tendieron puentes entre la academia y el Estado.

El tercer grupo tiene un capital social alto, y sus integrantes, alta conciencia de la subordinación del interés privado al público. Sus vínculos con la burocracia internacional les llevaron a aprender de los modelos y experiencias de afuera, y a intentar recrearlos, sin afectar los intereses nacionales. Expresaron los intereses de un capitalismo nacional opuesto a los abusos de las transnacionales. Valoraron el *know how* y la negociación; también el capital social y la necesidad de incrementarlo. Libraron una competencia jerárquica con sus pares en el Gabinete y cultivaron un estilo de trabajo más individual. Comenta Jaime Moncayo:

Necesitaba estudiar algo que me permitiera trabajar. La función pública fue como una escuela de aprendizaje. En orientación vocacional fuimos a ver qué es el Banco Central. Ingresé a la Junta de Planificación, poco después a la oficina de asuntos de integración en el ministerio de Economía. Me entusiasmó la idea de la integración andina y tuve el gusto de conocer a Raúl Prebisch. Mantuve contactos con diplomáticos en Estados Unidos.²⁴

24 Entrevista a Jaime Moncayo, economista, funcionario público, Quito, junio de 2012.

El cuarto grupo poseía un capital social alto; sus integrantes eran economistas con inquietudes no solo económicas, sino culturales y sociales. Tuvieron fuerte incidencia en decisiones de alto nivel gubernamental, valoraron la función reguladora del Estado y creyeron en su capacidad para emprender acciones de redistribución de la riqueza. Tuvieron a su cargo responsabilidades gubernamentales. Se especializaron en temas de política monetaria y cambiaria. Se familiarizaron menos con la lógica política. Abelardo Pachano añade.

Cuando uno ingresaba al Banco Central, se sentía el peso de la institución, sus valores, jerarquía y las posibilidades de crecer sobre la base de tu preparación. Fui becado por el Banco Central, a Estados Unidos, a estudiar mi posgrado. Al regreso pasé a CEPE y luego volví al Central. Me especialicé en política monetaria. Intervine en la crisis de 1981. Pasé a ser gerente del Banco Central y este organismo me dio la oportunidad de sentir lo que es la defensa de los intereses nacionales.²⁵

Se trata de funcionarios que combinaron su formación profesional con el servicio público. Dada su competencia técnica fueron demandados por la empresa privada. Pudieron, en tal caso, enfrentar un conflicto de intereses.

El quinto grupo disfrutaba de un capital social prominente y sus integrantes eran economistas de alto nivel académico, con liderazgo tecnocrático y reconocimiento internacional, y con gran incidencia en decisiones de alto nivel. Estuvieron cerca de los ámbitos de dirección del Gobierno. En su caso, los matices regionales cuentan: los de origen costeño eran más liberales; los de origen serrano, más apegados al centralismo. Los primeros eran más realistas, los segundos, más abstractos; pero ambos firmes defensores de la autonomía del Estado como ente rector de la sociedad. En este grupo hubo dos facciones que se disputaron el liderazgo de la institución: la cepalina, de carácter más tecnocrático, y la socialista, que procuró que la planificación fuera algo más que un ejercicio tecnocrático.

25 Entrevista a Abelardo Pachano, economista, funcionario público, Quito, septiembre de 2012.

Tales grupos contendieron en un contexto intelectual plural, sin olvidar las utopías que compartían y la convicción de que su aporte antecedería a las decisiones. Por esa pretensión, Velasco Ibarra se mofó de los planificadores, como lo recuerda Pedro Aguayo.

—¿Usted hizo Pisayambo, señor?, le preguntó a uno de los técnicos.

—Sí, señor presidente, yo hice los estudios, le respondió.

—Sí —replicó Velasco—, pero yo tomé la decisión.

Nosotros no quisimos refundar el país desde el primer momento sino una política de continuar lo positivo y mejorar lo que creíamos negativo.²⁶

Rondaba la idea de que las decisiones de los gobiernos, en último término, brotaban de los planificadores; algunos sí llegaron a sentirse poseedores de la verdad, lo cual fue desmentido por los analistas económicos independientes. Apunta Walter Spurrier “la planificación no me parece que dio mayor resultado, porque yo pienso que un gran problema con la planificación es que puede estar equivocada, y al estar errada se limitan ciertos desarrollos”.²⁷ Los planificadores jamás pensaron en lucrar de sus conocimientos. Este acervo lo pusieron al servicio de un proyecto de país, por el que se la jugaron, en distintos planos.

Las variables de la primera columna de la tabla 8.2 son el piso para configurar tipos de intelectuales que sintetizan una determinada manera de relacionarse con la función pública. Estos son:

- a) El gestor de campos
- b) El tecno-político
- c) El planificador cepalino
- d) El planificador socialista
- e) El burócrata internacional
- f) El místico

26 Entrevista a Pedro Aguayo Cubillo, economista, funcionario de la Junapla, Guayaquil, mayo de 2013.

27 Entrevista a Walter Spurrier, analista, Guayaquil y Quito, mayo de 2013.

Tabla 8.2 Tipos de técnicos

Tipos / Variables	a) Gestor de campos	b) Tecno-político	c) Planificador cepalino	d) Planificador socialista	e) Burócrata internacional	f) Místico
Capital social	Institucionalización de proyectos	Formación de partidos	Cercanía al poder	Vinculación con organizaciones sindicales	Servicio exterior	Asistencia técnica
Capital intelectual	Vinculación de la academia con la planificación	Elaboración de ideas para la acción	Dirección del proceso de elaboración de planes de desarrollo	Aportes al debate técnico-político	Aportes a la elaboración de leyes de fomento productivo	Formulación de proyectos de proyectos rurales
Capacidades	Interacción con niveles directivos	Inserción en opciones de poder	Vinculación de planificación con toma de decisiones	Transmisión de conocimientos	Participación en organismos de comercio internacional	Gerencia de proyectos
Compromiso	Con la producción de conocimientos	Con régimen democrático	Con implantación del modelo de desarrollo	Con concientización en sectores populares	Con modernización económica	Con trabajo social y lucha contra la pobreza
Valores	Eficacia cognitiva	Eficacia política	Eficacia instrumental	Eficacia ideológica	Eficacia comercial	Eficacia social

Tales tipos son resultantes de la combinación de variables como: capital social, capital intelectual, capacidades, compromiso y valores. Los grupos mencionados oscilaron entre el conocimiento empírico y una formación teórica departamentalizada. En cada uno hubo un déficit que pesó en su desempeño.

a) *El gestor de campos* utiliza sus conexiones para abrir espacios para la producción de conocimientos. Cuenta con capacidades de gestión y de producción intelectual. Su pensamiento puede ligar la reflexión teórica con la estrategia política. Posee independencia de criterio y carece de ataduras de militancia. Es un burócrata atípico, capaz de manejar la informalidad con sus valores culturales refinados. Tiene capacidades para la socialización en el trabajo y cierta inclinación por el voluntarismo político. Gonzalo Abad lo explica.

Entonces, finalmente, lo que facilitó el montaje de esto [la Sección de Investigaciones Sociales] fue una negociación con UNICEF para desarrollar una investigación sobre “informalidad urbana” que era de su interés. Y, efectivamente, el tema de la informalidad en ese momento, no solo en los aparatos de planificación, sino en la academia e inclusive en lo político, era un tema importante de discusión, de polémica inclusive. Es memorable una famosa polémica entre Cardoso y Nun sobre la funcionalidad del ejército de reserva.²⁸

b) *El tecno-político* utiliza sus conexiones con fines políticos. Cuenta con cualidades de liderazgo, de pensamiento estratégico, habilidad para la comprensión fenomenológica de la realidad y un compromiso político ligado al conocimiento de la economía. Dispone de capacidad deliberativa y valora la asesoría crítica y el pensamiento técnico, en tanto actúa como interlocutor político. También aprecia la autoridad racional, la firmeza para la toma de decisiones y disfruta de un carisma tecnocrático. Señala Osvaldo Hurtado.

28 Entrevista a Gonzalo Abad Ortiz, sociólogo, funcionario de la Junapla, Quito, enero de 2012.

Tengo una enorme dificultad para escribir un pensamiento absolutamente abstracto, teórico, teológico, filosófico, y una enorme facilidad, en cambio, para hacer todo eso en la realidad, con hechos, con el mundo, con el país, con la economía, con la sociedad.²⁹

c) *El planificador cepalino* trueca conocimiento por poder en la toma de decisiones, adhiere a la racionalidad técnica en el desempeño de la función pública, lo que lo vuelve normativo, pues coloca el deber ser sobre el ser. En esta medida, toma distancia de los políticos. Es partidario del progreso en términos universales y no parciales y su pensamiento es evolucionista. Sin embargo, pesan los matices regionales: el de la Costa es más flexible, menos rígido, como lo explica Pedro Aguayo.

Todas las cosas que uno escribía dentro del grupo al que pertenecía se discutían. Yo no podía decir: “me inventé esto”, toda la gente contribuía. Primaba un estilo de trabajo colectivo o cooperativo. La gente todavía creía en utopías e ideales realizables, y cuando hicimos el primer plan creímos que era posible efectivizarlo, pero no siempre ocurría lo que pensábamos. Sobre todo la gente creía en Ecuador, en sus proyectos, a pesar de la alterabilidad de los gobiernos, sean de izquierda, sean de derecha, sean dictaduras. Y la Junta permanecía.³⁰

d) *El planificador socialista*, en cambio, valora el conocimiento desde una perspectiva política. Señala Leonardo Mejía.

*Conocer*³¹ tiene, para él, valor para la acción militante. La planificación importa no tanto por su implementación sino por los diagnósticos de la realidad, a partir de los cuales fue posible identificar cuáles eran los problemas acuciantes de nuestro país. Esto sirvió para concientizar a la población, especialmente a los estudiantes y a los trabajadores, sobre nuestra realidad y sobre qué era lo que queríamos cambiar.³²

29 Entrevista a Osvaldo Hurtado, expresidente del Ecuador, Quito, agosto de 2012.

30 Entrevista a Pedro Aguayo Cubillo, economista, funcionario de la Junapla, Guayaquil, mayo de 2013.

31 El énfasis es mío.

32 Entrevista a Leonardo Mejía, economista, funcionario de la Junapla, Quito, julio de 2013.

Como militante, estaba predispuesto a combinar el trabajo técnico con el político, aun a riesgo de ser tachado por el político. Continúa Leonardo Mejía.

Yo no podía ascender porque en el período de la dictadura había la famosa Inspectoría General de la Administración, donde me consideraban terrorista. Entonces el amigo L. K. regresó al país y me ofreció una beca. Conversó con P. A. sobre mi situación aquí y entonces yo me fui al ILPES. Esta fue la segunda cosa valiosa que me pasó en mi vida desde el punto de vista profesional, porque ahí sí me desarrollé en el campo de la teoría del desarrollo económico y social. Allí nos preparaban para ocupar algún cargo posteriormente en las instancias político-administrativas de cada país.

Además,

como había cierta efervescencia izquierdista en el gobierno, hicimos una presentación del documento ante una multitud de gente. Allí hablé sobre lo que habíamos encontrado y la concentración de la riqueza. Terminamos con aplausos, pero al otro día pidieron que me saquen a mí de Cuenca.

e) *El burócrata internacional* utiliza sus conexiones para la realización de proyectos con alta incidencia técnica. Dispone de un conocimiento experto refrendado en el exterior, lo que le confiere autoridad científica sobre el político. Es un soporte de la planificación y se halla dotado de autoridad imperativa. Valora el orden, la racionalidad en la gestión económica y, sobre todo, el saber hacer (*know how*) en los procesos productivos. Así se manifiesta al respecto Washington Herrera.

Fui a vivir en Ginebra como ministro de Asuntos Económicos de la Misión del Ecuador ante Naciones Unidas. Pasé siete años en una especie de universidad práctica trabajando en asuntos del comercio, no solo en la parte sudamericana, del Pacífico, o de la ALADI, sino en el ámbito mundial, apreciando las cosas que pasaban en África, en Asia, en Europa, con el desarrollo japonés, el desarrollo coreano que comenzaba y las relaciones con Estados Unidos. Al término de esos años, en Ginebra, los cinco países andinos me eligieron miembro de la Junta.³³

33 Entrevista a Washington Herrera, economista, funcionario internacional, Quito, mayo de 2013.

El economista Marcelo Ávila, señala al respecto.

La OEA me reclutó como economista para trabajar en los programas de la Alianza para el Progreso. Fui a Washington y empecé a trabajar en la OEA en el sector industrial (una suerte de especialización). Luego fui a Uruguay a estudiar el sector industrial. Estuve en la institución de planificación donde conseguí la información estadística, la cualitativa, los hechos y hablé con los empresarios para determinar el ambiente de los negocios y del crecimiento. Luego seguí efectuando estudios en Chile, Argentina, Paraguay, Bolivia y Perú.³⁴

f) *El místico* adhiere al trabajo de equipo, más que al priostazgo,³⁵ como señala Absalón Rocha.³⁶ Los sacerdotes realizan su trabajo en las comunidades y se disputan las obras, los programas y la autoría de quien los ejecuta. El místico, más que evangelizar, intenta contribuir a la solución de los problemas comunitarios. Si bien es ingenuo en términos políticos, es solidario aun con sus adversarios, a quienes no considera como tales. Su militancia es más social que partidaria; prefiere trabajar en la base social que en la burocracia. Siente apego a los valores culturales populares y no se percibe superior a los iletrados. Es menos racional y más humano; apuesta a la conciliación antes que a la confrontación. Indica Rocha:

Claro, si tú le pones a un ortodoxo marxista en esto, te dice: “ah, es un entreguismo, es una alianza con el sector capitalista”, pero la verdad es que ellos también viven aquí y si no hay manera de desaparecerlos, hay que ver cómo mejorar las condiciones de convivencia. Más o menos para eso han servido instituciones como FODERUMA y el Seguro Social Campesino.

El tipo místico otorga más importancia a las convicciones personales de quienes ejecutan los programas y los enfrentan a diario que a los compromisos asumidos en los niveles altos de la tecno-burocracia. Así reflexiona Fausto Jordán:

³⁴ Entrevista a Marcelo Ávila, economista, funcionario internacional, Quito, abril de 2013.

³⁵ Prioste es el patrocinador de la celebración de una fiesta en un pueblo.

³⁶ Entrevista a Absalón Rocha, profesional del campo del derecho, funcionario público, Quito, abril de 2013.

Se hacía el estudio analítico de cómo estaban asentadas las comunidades, cuántas son y cuáles son las características de las tierras, y se levantaba una especie de maqueta. Así los campesinos podían opinar si la propuesta correspondía con lo que ellos pensaban con respecto a si se les adjudicaba como tierra comunal; también era un diseño rústico, todavía sin mayores detalles, de lo que podía ser el asentamiento de las casas de esos precaristas, que ya eran dueños de la tierra; eso era la reforma agraria.³⁷

Un ejemplo de aquellos valores solidarios, según este mismo entrevistado, fue el de Isabel Robalino, cuando fue presidenta de CESA.

Me dijo: “voy al panóptico a ver a unos presos que necesitan ser atendidos desde el punto de vista jurídico”. Ella tenía una posición cristiana, la de apoyar a todos. No estaba implícita una ideología ni de izquierda ni de derecha. Pero cuando había que defender, defendía al ser humano.

En la tabla 8.2 muestro cómo una determinada combinación de variables produce diversos tipos. En el primero (a), hay una fuerte ligazón entre capital social y formación teórica. El recurso cognitivo es clave para incidir en la política y en la toma de decisiones. Sabe cómo jugar en el campo burocrático, no obstante practica un estilo de trabajo no burocrático, pues su interés no es tal, sino cognitivo. Están allí para pensar, pero con rigurosidad y eficacia.

En el segundo (b), la relación entre un menor capital social y una formación teórico-política se expresa en la conexión entre ideas y acción. El objetivo de esta conjunción no es económica, sino práctica. La política no es ajena a los principios ni a la ética.

En el tercero (c), el cepalino, su cercanía al poder, unido a su capital social, le confiere mayor autoridad para definir el rumbo a seguir. Es un consejero del político, cuya confianza depende de la solvencia técnica de las opciones que ponga a su consideración. Sus conocimientos no se acumulan con fines lucrativos. La planificación resguarda los intereses públi-

³⁷ Entrevista a Fausto Jordán, ingeniero agrónomo, funcionario internacional, Quito, agosto de 2012.

cos ante el acoso de los intereses privados y políticos. Su juego se da más en el campo del poder que en el campo político.

En el cuarto (d), el planificador socialista, dado un capital social medio, valora el capital intelectual, pero no para el lucro, sino, tal como el cepalino, para un mejor conocimiento de la realidad social y la consiguiente acción más efectiva frente a la transformación de ella.

En el quinto (e), la relación entre capital social y capital intelectual le confiere reconocimiento internacional, lo cual, a su vez, incrementa su acceso a los niveles nacionales de gobierno. Es valorado por su capacidad para diseñar técnicamente proyectos de alta incidencia y viabilizar su ejecución, en términos financieros y operativos; es un celoso defensor de los recursos públicos.

En el sexto (f), la relación entre capital social y capital intelectual le da instrumentos para combinar los principios con la asistencia técnica. Los valores de solidaridad, de trabajo en equipo y de apertura al entendimiento con los que piensan de manera distinta, así como con la gente de más bajo capital social, se imponen de manera casi natural.

Los tipos identificados definen una comprensión distinta de su compromiso con la función pública derivada de una formación académica y práctica distintas. Unos se orientan más al conocimiento, otros a la práctica; la especialización de conocimientos y las inclinaciones ideológicas marcan diferencias; hay una clara conciencia de que la función pública no puede ser objeto de utilización con fines contrarios al interés nacional ni público. También ven la necesidad de crear puentes entre conocimiento y acción, entre técnica y política, aunque no perciben de qué manera lograrlo. Son conscientes de que el Estado no representa intereses privados y, en tal virtud, de él cabe esperar una acción decidida a favor de un orden social más equitativo. La tensión entre principios y poder se expresa en las desigualdades del capital social y del conocimiento. El buen gobierno, para ellos, requiere de conocimientos y tecnología; y menos de ideología y retórica. Las diferencias entre los tipos, así como las que se dan dentro de cada uno, revelan el error de homogenizarlos.

Las migraciones de unos campos a otros, conforme se grafica en la Tabla 8.3, tuvieron diverso impacto en los cambios sufridos por los intelectuales.

Tabla 8.3. Cambios asociados a migraciones de campos

Cambios / Grupos	Creencias y percepciones	Campos	Estilo de vida	Autonomía	Heteronomía
INEDES / CESA	Revisión ideológica	Del social al estatal	Austero	De lo estatal a organismo académico privado	
Sección de investigaciones sociales de la Junapla	Enfoques del desarrollo más amplios	Del burocrático al académico	Estabilidad relativa	Consultorías	
Pacto Andino / CENDES	Más apertura conceptual	Acercamiento a la política	Combinación entre funciones de gobierno y actividad privada	Ingreso al campo discursivo	
Junapla: facción cepalina	Reenfoques metodológicos	Del campo técnico al político	Estabilidad relativa	Consultorías	
Junapla: facción socialista	Más apertura conceptual	Coexistencia entre campo burocrático y universitario	Estabilidad relativa		Cercanía a la burocracia

En el primer grupo, el tránsito del campo social al estatal provocó una revisión del ideario de la Democracia Cristiana. Tal observación fue el inicio de un proceso de fraccionamiento partidario. En el ámbito gubernamental, las divergencias ideológicas se expresaron en la aparición de tendencias en torno a las relaciones Estado-mercado, así como a las relaciones entre los partidos políticos y las organizaciones sociales.

En el segundo grupo, el tránsito del campo burocrático al académico implicó un alejamiento de la política activa. Sus opciones fueron la burocracia, el ejercicio profesional independiente, la cátedra universitaria y las consultorías. Esto vino aparejado con un afianzamiento de la estabilidad de vida. La producción intelectual individual se incrementó y emergieron nuevos valores asociados al individualismo.

En el tercer grupo, la apertura conceptual llevó a sus integrantes a un acercamiento a la política, lo cual supuso un traslado del campo tecnocrático al político. Ello, a su vez, les llevó a reducir su encierro y a volcar su conocimiento a través del trabajo periodístico. Ejercieron funciones de gobierno, en las que siguieron focalizando su atención en la administración de los recursos económicos, primordialmente. Siguieron considerando la economía como la variable determinante de la realidad social.

En el cuarto grupo (en la facción cepalina), el tránsito del campo técnico al político generó cambios en la manera de entender la planificación, en términos teóricos y metodológicos. Sus integrantes optaron por el trabajo en la administración central, en organismos descentralizados y en ONG. Sus relaciones con los gobiernos experimentaron una variación con el retorno a la democracia: requirieron de un reaprendizaje.

En cuanto al quinto grupo, la facción socialista, a la pertenencia al campo burocrático se agregó su vinculación al campo universitario. Su relación con el aparato burocrático se mantuvo, lo cual se expresó en cierta tendencia heterónoma. Esto es, el Estado siguió siendo la fuente de ingresos para mantener una vinculación partidaria.

Respecto a los cambios sufridos, se advierten tendencias: 1) una trayectoria ascendente, en términos de capital social, produce cambios en creencias y percepciones que no llegan a sustituir sus motivaciones. El choque con la realidad relativiza la sustentación de los principios origi-

nales. 2) Los grados de autonomía también difieren según las oscilaciones del capital social. La autonomía intelectual es mayor en el caso del gestor de campos y del tecno-político, lo cual les abre a nuevos entendimientos de la conflictividad social, y a una nueva forma de valorar los intereses y aspiraciones individuales. 3) El *habitus* en el educador, en el planificador y en el tecnócrata es más arraigado. 4) Los cambios registrados replantean las relaciones de los intelectuales con la política y la función pública.

Los obstáculos a una mayor y más productiva inserción de los intelectuales en la política provienen, en gran medida, de las características dominantes en el campo político, donde priman los intereses particulares sobre los ideológicos y conceptuales. La actividad política responde más a cálculos de corto plazo y a la lógica de la confrontación por espacios de poder.

La democracia replanteó la relación de la técnica con la política; los intelectuales se vieron relegados en la división del trabajo entre gobierno y partido. Los cambios ideológicos, una nueva manera de relacionarse con el mundo de la vida, una mayor vinculación de la técnica con la política, una consolidación del perfil profesional, una mayor incidencia en el campo educativo, son las principales direcciones en las migraciones de los campos.

Tipología de los intelectuales requeridos en la perspectiva de elevar la calidad del desempeño gubernamental en la democracia

Al observar las tablas es posible puntualizar el perfil de técnicos requeridos para una asesoría tecno-política gubernamental capaz de potenciar la capacidad de gobierno, independientemente de las ideologías de las autoridades electas.

El técnico a formar debería tener habilidades para la aplicación de conocimientos; poseer una formación interdisciplinaria y una apertura hacia nuevas perspectivas teóricas. La preparación de estos técnicos se debería apoyar en tres ejes: el normativo, el científico-técnico y el empírico-práctico.

Esto luce posible y viable. Los técnicos que interactuaron con el gobierno militar no supieron adónde les conduciría tal experiencia. El aprendizaje que hicieron constituyó una suerte de universidad práctica. Aprendieron a procesar las diferencias entre sus motivaciones originales y los campos de acción en los que tuvieron que moverse.

Descubrieron las conexiones entre sus principios y valores (el plano normativo), y la realidad; el conocimiento científico-técnico era una herramienta que aprendieron a utilizar con sentido creativo. El campo empírico-práctico representó para ellos un gran desafío, en el que interactuaron con el sentido común de los profanos. Su relación con los políticos les abrió un nuevo campo del saber y de interacción. “Los políticos eran compartimentos estancos de formación unidimensional que no se nutrían de lecturas, de entender otras cosas que no fueran aquellas de su inmediato interés; su ineptitud en temas de economía era clamorosa”, indica Washington Herrera.³⁸

Aprender a interactuar con los políticos en un régimen democrático, por cierto, no es lo mismo que interactuar con las autoridades de un gobierno de facto. De ahí la necesidad de emprender ese nuevo aprendizaje. Las experiencias de los técnicos, analizadas en este capítulo, muestran algunas posibilidades y entradas en este complejo campo. Ampliar y sistematizar esas posibilidades podría ser un punto de reflexión e intervención de la academia.

Dadas las proyecciones que se registran en el mundo objetivo, el mundo social y el mundo subjetivo, en las condiciones nuevas de la globalización, también es pertinente pensar en otro campo de acción para este tipo de técnicos; me refiero al vasto terreno de la sociedad civil. Si estos técnicos se formaran para interactuar, no solo con el Estado, sino, también, con esa pluralidad de organizaciones sociales que le demandan al Estado respuestas puntuales y concretas a sus problemas, podrían prestar un gran servicio al desarrollo y a la democracia.

38 Entrevista a Washington Herrera, economista, funcionario internacional, Quito, mayo de 2013.

Conclusiones

De tres grandes tendencias (secularización de la esperanza cristiana, razón iluminista y marxismo) provinieron los intelectuales que se implicaron en el manejo del Estado. No lo hicieron para trepar en la escala social, sino para cercar al Estado desde dentro y dotarle de autonomía relativa, dadas sus conexiones con los grupos dominantes.

Ello fue posible porque los militares en el gobierno demandaron sus servicios y conocimientos. Pero unos y otros constataron que no era suficiente llegar al poder para hacer realidad un proyecto nacional. Saber gobernar entrañaba un aprendizaje no abordado hasta entonces. Las instituciones estatales creadas (Banco Central, Junapla, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, entre otras) aportaron información económica relevante para la toma de decisiones, pero no información política, sobre manejo de crisis o técnicas de negociación, por ejemplo.

El campo normativo de los principios tuvo que anclarse al científico-técnico y al empírico-práctico. Esto produjo otras maneras de pensar y de ver la realidad. Las ideologías podían ser radicales en un inicio, pero, confrontadas con la realidad y la práctica, tuvieron que moderarse.

La capacidad de acción de los intelectuales se puso a prueba; la militancia entrañaba prácticas de resistencia que en el Estado debieron ser reemplazadas por un sentido de eficacia. Pasaron de la denuncia a la formulación de proyectos para enfrentar problemas específicos. La realidad, apprehendida en la academia desde la abstracción, tuvo que aterrizar y ser advertida como hecho empírico y con miras a la acción, en el Estado. Así emergió un espacio para una nueva reflexión que, con la vuelta a la democracia, no fue entendida por los políticos. Los idearios de los partidos siguieron disociados del conocimiento de la realidad. El momento electoral no tuvo coherencia con el momento gubernamental. Al no poder plasmar en éste los ofrecimientos de campaña, los gobiernos perdieron credibilidad ante sus electores.

Pero, además de los problemas relativos a los efectos cognitivos de la inserción de los intelectuales en el Estado, hubo efectos sociales e ideológicos. En cuanto a los primeros, el trabajo intelectual fue ganando en

reconocimiento social y económico. El Estado ya no fue el único demandante, y a los intelectuales se les abrieron otros horizontes laborales, en los que la ideología política fue reemplazada por la del mercado. La propia planificación siguió anclada en el Estado, sin encontrar su lugar en una nueva manera de entender la relación entre este y el mercado. La “crisis” de la planificación no fue tanto de ésta como de sus fundamentos teóricos y metodológicos. El crecimiento económico de los años 70 produjo una mutación de valores de los que también se contaminó el Estado. Asimismo, los intelectuales que habían denunciado al Estado como órgano de dominación de clase no fueron inmunes a la lógica burocrática bajo la cual actuaron como parte integrante de ese Estado. En las entrevistas realizadas salen a relucir las distintas tensiones, que explico a continuación.

Una primera fue un doble estándar: la no aceptación de la burocracia y, a la vez, la convivencia con su lógica. Señala Lautaro Ojeda, “aprendimos a lidiar con las normas burocráticas, para que no nos caigan; pero también comprendimos sus ventajas y desventajas; entendimos mejor la lógica burocrática y nos movimos de mejor manera”.³⁹ Otra, la de la moderación de los sueños utópicos, que fue atenuada con “el tema de la viabilidad [...], aunque no es que dejamos de creer en ellos”. Una tercera se manifestó con la “reprobación moral” de los pares en la academia que no ingresaron al Estado. “Veníamos de la militancia sindical, de la militancia social; pero se nos convenció con que íbamos a seguir haciendo investigación; la idea inicial fue que sería por un año, pero no fue así” son las palabras de Ojeda. Una cuarta, la del ascenso social, que produjo un conflicto entre intereses personales e ideales sociales; la investigación como sucedánea de la militancia y de la revolución. ¿Quién utilizó a quién? Ojeda comenta.

Éramos profesores universitarios, fuimos profesores en la Dirección Nacional de Personal. Nos endeudamos para adquirir un departamento. Se suponía que íbamos a utilizar al Estado para nuestros fines y que no había la motivación de hacer carrera. Pero nos fuimos engolosinando: el Estado terminó utilizándonos.

³⁹ Entrevista a Lautaro Ojeda, sociólogo, funcionario Junapla, Quito, marzo de 2012.

Una quinta tensión, el conflicto interior. Continúa Ojeda:

En el inconsciente uno va aceptando, se va acomodando, por razones de sobrevivencia y más. Y también uno se pone en la lógica del ascenso, en la lógica burocrática. La actitud original de rebeldes con causa fuimos canalizándola; seguimos siendo rebeldes, pero con dosificación, y en algún momento la perdimos, obviamente. Quién sabe...

En términos más amplios, cuando los intelectuales dejaron los espacios de acción social y asumieron responsabilidades y tareas más centradas en el Estado, el espectro ideológico sufrió un cambio de dirección, que se fue perfilando en el país y que tuvo como eje el desplazamiento del conflicto laico-confesional hacia la lucha contra la marginalidad e injusticia social. Dicho desplazamiento no vino acompañado de una desestatización del conocimiento; seguía centrado en el Estado como eje de la modernización y el bienestar económico. Los reveses sufridos en la acción desarrollada desde el Estado para lograrlo, puso en debate su capacidad técnica, política y cognitiva. Las ortodoxias en el campo del conocimiento fueron sacudidas por la realidad.

La migración de los campos, esto es, del campo ideológico al burocrático, y de este al político y/o al académico produjo efectos contradictorios en sus participantes.

La cercanía al poder colocó a los técnicos de la planificación ante el desafío de mantener su autonomía intelectual y/o política, o dejarse llevar por la corriente de la adaptación a las circunstancias. La experiencia de los intelectuales en el servicio público, bajo un régimen de facto, en cierto modo debilitó su compromiso con esa responsabilidad en el retorno a la democracia. Pero bajo este régimen los métodos y técnicas de gobierno no se modernizaron, lo que devino en un divorcio de la política y la planificación. Si bien esta marcó la hoja de ruta de la transformación ensayada en el *boom* petrolero, ya no pudo hacerlo en la democracia. Y es que ello tenía como prerequisite un cambio sustantivo en el contenido de las ciencias sociales en la perspectiva de la transdisciplinariedad.

Conclusiones generales

El tema de este libro gira en torno al conflicto entre desarrollo y democracia, que no es solo político, sino también cognitivo. El desarrollo tuvo como sustento una racionalidad con “arreglo a fines” y, consecuentemente, “cognitivo-instrumental”. Esta prevalece en la economía política, como lo sostiene Foucault. Ello llevó a que se pensara que bastaba contar con voluntad política para conseguir la realización de esos fines. La tecnocracia aportó con sus conocimientos especializados para que la dictadura militar ejecutara el plan elaborado en la Junapla. Se estableció una alianza entre ciencia y poder.

En la democracia, por el contrario, la lógica que impera es otra. No es posible que la razón se imponga coactivamente, hace falta la acción comunicativa. Esta presupone lograr acuerdos, generar consensos, forjar alianzas y definir estrategias en medio de una estructura jurídico-estatal, basada en la división de poderes y en la existencia de partidos políticos, la intervención de una gama de actores sociales y una activa opinión pública.

Pero para entender la acción comunicativa, debía operarse un cambio epistemológico sobre el concepto del conocer en el campo de la planificación. Si bajo la dictadura los conocimientos de los técnicos eran reputados como verdaderos, en la democracia, la verdad no pudo ser monopolio de los expertos. La realidad que nos circunda no es independiente de cómo nosotros la vemos y explicamos. Maturana (1990, 43) lo formula claramente: “esta conciencia de no poder distinguir entre ilusión y percepción, yo lo señalo invitando a poner la *objetividad entre paréntesis* en el proceso

de explicar”. Lo contrario de esto, Maturana (1990, 44) lo denomina *objetividad sin paréntesis*.

Lo que estoy diciendo es válido porque es objetivo, no porque sea yo quien lo dice: es la realidad, son los datos, son las mediciones, no yo, responsables de que lo que yo digo sea válido, y si digo que tú estás equivocado, no soy yo quien decide que estás equivocado, sino la realidad.

En la democracia las explicaciones se basan en la objetividad entre paréntesis, pero los técnicos se habían compenetrado del segundo tipo: la objetividad sin paréntesis. Ello levantó una barrera cognitiva entre técnicos y políticos que no podía superarse por decreto.

La planificación no fue igual en la dictadura que en la democracia. En la primera, fue normativa, vertical, tecnocrática. En esta, el Estado tuvo su monopolio. Se pensó que la planificación era opuesta al mercado; se la asoció, por tanto, a un modelo económico. Cuando el Estado dejó de tener recursos económicos abundantes, por el descenso de los precios del petróleo y por el endeudamiento externo, emergió otro modelo económico basado en la disminución del tamaño del Estado, el libre mercado y en la inversión privada. En esas circunstancias, se dejó de lado la planificación, pues se supuso que en ausencia del modelo estatista, dejaba de tener sentido. En el segundo modelo, se sostuvo que con el mercado era suficiente.

En este libro sostengo que ello comporta un error conceptual de fondo. La planificación no es propiedad ni del modelo estatista ni del neoliberal. Es más que un mero artefacto tecnocrático. Emergió en Ecuador como producto de un amplio consenso entre distintas fuerzas ideológicas y políticas. Ganó legitimidad estatal mucho antes de que se aplicara el modelo de sustitución de importaciones, más bien nació cuando todavía estaba en auge el *boom* bananero. Entonces, no se la puede asociar ni encasillar dentro del modelo cepalino. Que la CEPAL influyó mucho en el pensamiento y acción de la tecnocracia ecuatoriana no es discutible. Pero en la propia CEPAL, además, fueron cambiando los enfoques sobre el desarrollo; ni siquiera Prebisch mantuvo intacto su pensamiento respecto de la planificación.

La planificación no solo es aplicable a la economía, a la producción de bienes materiales; también lo es a la política, al gobierno en su más amplio sentido. Sostener lo contrario es incurrir en un reduccionismo garrafal. O aceptar que en la política reine la improvisación o la acción milagrosa de un líder carismático.

En la democracia, por tanto, la planificación mal podía ser pensada y aplicada en los mismos términos que lo fuera en la dictadura militar de 1972. En dicha dictadura, el error radicó en la incompreensión del cambio cualitativo que representaba el tránsito a la democracia, falta que se deriva, también, del divorcio entre economía y política, y de la comprensión misma del conocer y del saber. El cambio de la Junapla al Conade pudo ser aprovechado para dar otro giro a la acción y función de la planificación, pero esto no se hizo, entre otras razones, por la carencia de un enfoque teórico nuevo que permitiera un encuentro mutuamente beneficioso entre planificación y democracia.

La interacción entre técnicos y políticos debió entenderse, ya no solo desde la economía política, sino desde la teoría sociológica, que comprende, además del mundo de las cosas físicas, el mundo social y el subjetivo (Habermas 2010).

Si la planificación contribuyó a forjar, en torno al desarrollo, un amplio consenso en las esferas dirigentes de la sociedad ecuatoriana, también debió encarar la tarea de crear condiciones para lograr un consenso semejante alrededor de la democracia. Ello suponía un cambio de *schème* en la tecnocracia, y, desde luego, en la dirigencia política.

En este libro profundizo sobre el papel de los técnicos involucrados en la Junta Nacional de Planificación y en el Consejo Nacional de Desarrollo. Ellos se constituyeron en líderes de un campo burocrático que nació del campo político (Bourdieu 2000), lo cual entrañó un conflicto entre el ejercicio de la representación propio de la democracia y la administración de los recursos del Estado.

El Estado, según Bourdieu, es un campo de poder que está integrado por “una constelación de instituciones interrelacionadas dentro de las cuales compiten los que detentan distintas clases de capital (económico, religioso, legal, científico, académico, artístico, etc.) para imponer la supremacía de la clase de poder particular que ejercen” (Bourdieu 2005, 30).

Los dos casos estudiados en el libro muestran las relaciones que se establecieron entre estos campos. El campo burocrático interactuó con el político en dos contextos distintos; con la dictadura, los técnicos integrantes del órgano de planificación del Estado tuvieron una relación más directa o cercana al poder ejercido por los militares. En la democracia, tal relación ya no fue solo con el poder del Estado, sino con una gama de actores sociales y políticos. El poder en este caso estaba repartido, lo cual daba fin al monopolio de la planificación por el Estado ecuatoriano.

En ambos casos se planteó el tema de la autonomía del cuerpo técnico respecto del poder político. La especialización profesional de los técnicos los coloca en una posición que rivaliza con la de los gobernantes, civiles o militares. El capital científico que poseen les da una autoridad que se equipara con la de quienes gobiernan. En esto influye el carácter transitorio de los gobiernos y la mayor estabilidad del campo burocrático.

Los técnicos de la Junapla fueron el soporte científico de algunos gobiernos y estos respetaron la autonomía institucional de la oficina de planificación, lo que se mantuvo en la democracia. La función de asesoría a los gobiernos no anuló la autonomía intelectual de los técnicos de la Secretaría de Planificación. El marco de acción de su labor permitió la confluencia de corrientes ideológicas y de perspectivas teóricas distintas y, a veces, hasta opuestas. Ello dio margen a una cultura institucional plural, a un campo policéntrico de análisis, y les ayudó a abordar, desde distintos ángulos, los problemas puestos a su consideración. Los técnicos, pues, entendieron muy bien su rol; no fueron ni incondicionales de quienes ejercían las funciones más altas del Estado, ni opositores de tales gobiernos.

La necesaria distancia e independencia de juicio puso a prueba la capacidad de los dirigentes políticos con altas responsabilidades en el ejercicio del poder. Aquellos manifestaron su vocación democrática o sus inclinaciones discrecionales. Los dirigentes políticos, por cierto, no son una página en blanco; poseen una ideología, temperamento, intuición y vocación de líderes. Su apertura al diálogo con quienes les proveen de asesoría técnica, es determinante para sopesar las decisiones que deben adoptar. La toma de decisiones tiene componentes políticos y técnicos; en este ejercicio saber

balancear entre ellos garantiza un mejor desempeño de los principales responsables.

El Gobierno tiene, pues, dos caras: una política, con ingredientes ideológicos, y una técnica, con ribetes científicos. Lo ideal es conciliar estos dos componentes, sobrevalorar el uno –técnico– en detrimento del otro –político– puede conducir una suerte de “leviatanismo” (Centeno 1993); e inclinar la balanza hacia el componente político puede conducir al populismo. De ahí la necesidad de que el político con altas responsabilidades se halle suficientemente equipado con el conocimiento de una gama de herramientas y técnicas de gobierno. Ello le puede evitar caer en una relación de dependencia con su interlocutor técnico.

La interacción entre el campo burocrático y el campo político es de doble vía. Lo contrario priva al político, en tanto tomador de decisiones, de la necesaria perspectiva y distancia para asumir medidas sabias, prudentes y eficaces. En esto consiste la disciplina de gobierno, aquella que le da a la toma de decisiones un fundamento científico, cuyo ejercicio, no obstante, también requiere de arte, como ocurre con el pintor, el músico o el poeta. Saber conjugar el arte con la ciencia, el interés general con los intereses particulares, el principio de la representación con el juicio de expertos, constituye el *syllabus* de esa nueva disciplina.

§ §

Otro punto que indago en este libro es el rol de los académicos en la gestación de proyectos políticos, como el de la revolución nacionalista de los militares y la construcción de la democracia impulsada por partidos políticos modernos.

En el primer caso, se puede decir que las ciencias sociales estuvieron muy próximas a la CEPAL y a sus reflexiones críticas sobre el desarrollo y la dependencia. En la Junapla, la participación de sociólogos constituyó un giro en el trabajo técnico de la institución. Podría decirse que se forjó un *campo académico* en torno a la planificación entre economistas, ingenieros agrónomos, arquitectos, administradores, abogados y sociólogos. La acción comunicativa que se desarrolló en dicho campo produjo investigaciones que enriquecieron el patrimonio del saber técnico. Se amplió el

lenguaje de los técnicos y hubo un intercambio mutuamente provechoso entre estas distintas especialidades.

En la Junapla no solo se hacían planes sino que también esta institución funcionaba como un *think tank* (tanque de pensamiento) en momentos en que esa función había sufrido un menoscabo debido a la invasión de las ciencias sociales por la ideología partidista y dogmática en la universidad ecuatoriana. De esta experiencia se desprenden algunas enseñanzas respecto del papel de los sociólogos, las ciencias sociales respecto de la política y el Gobierno.

El debate sobre la autonomía del campo científico estuvo presente en los casos investigados para esta obra. Bourdieu (2010) sostiene que las ciencias sociales son las que deben definir los problemas a tratar. En la experiencia de la Junta de Planificación durante la dictadura militar, se constató que las ciencias sociales estuvieron un poco detrás de los economistas en la elaboración de proyectos relativos a grandes temas sociales, como la marginalidad. Los sociólogos tuvieron que aprender a aterrizar en los problemas más acuciantes. Desde luego, también enseñaron a los sectorialistas la necesidad de abordar esos problemas desde una perspectiva más amplia, global. Como dice Bourdieu, no cabe caer en el empirismo pero tampoco en la teoría pura. Es necesario balancear lo uno y lo otro, de manera que las ciencias sociales jueguen un papel más activo en el gobierno de la sociedad. Ello implica tender puentes entre la teoría y la práctica. Matus (1998) sostiene que esa relación no es solo de aplicación; pues la práctica, como tal, también debe ser teorizada.

La universidad, la academia, está de espaldas a este desafío y a esta demanda. En ella subsiste el enfoque departamentalizado del saber y la oposición entre ciencias físicas y sociales. Estas últimas aún son consideradas como de inferior categoría. Prevalece, por tanto, la racionalidad cognitivo-instrumental, lo cual también conspira en contra de una mejor preparación y formación de los futuros gobernantes.

Otro punto que se discute en este terreno es el de la separación y la colaboración de los intelectuales en el campo político y de gobierno. Bourdieu pone el ejemplo del intelectual orgánico, que cumple funciones ideológico-partidistas; a este se contraponen el que no abjura de sus conviccio-

nes, pero que es capaz de colaborar dentro de la separación. Es decir, no se trata, dice Bourdieu (2000, 34), de profesar la neutralidad científica de la que hablaba Weber, pero tampoco de caer en “la ideología profesional de los productores culturales del aparato”.

Fue evidente, en los casos estudiados, la importancia de la discusión interdisciplinaria, que, como dice Habermas (2010), debería ser llevada a otros campos, no solo burocrático y/o de gobierno, sino a los de la sociedad civil. Bourdieu (2000, 27) coincide con Habermas en la necesidad de construir un “modo de fabricación de la ‘voluntad general’ por la deliberación libre, por el acto comunicativo”.

Con el regreso a la democracia, los sociólogos migraron del campo burocrático al académico; se distanciaron del campo de gobierno; tuvieron un papel más bien de bajo perfil en el terreno político. “Vieron los toros desde lejos”, entre otras cosas porque el campo político se vio invadido por el electoralismo, que conllevó su colonización por la mercadotecnia y una visión cortoplacista de la política. El gobierno como tema central de reflexión y acción pasó a segundo plano. Las utopías que había suscitado la integración de los académicos en las aventuras de transformación desde el poder, se desmoronaron y ello produjo en los intelectuales de avanzada un desencanto que devino en la desmovilización o dispersión política.

El gran desafío que planteo en este libro, por tanto, es la integración de la ciencia positiva o dura, y las humanidades, lo que implica lograr algunos objetivos: reducir el déficit de las ciencias sociales en la comprensión de la práctica social; impulsar la investigación sobre problemas de alto valor para la sociedad; evitar la invasión de la práctica científica por la ideología, y tender puentes entre las disciplinas sociales para contrarrestar su departamentalización. Estos “baches” conceptuales dificultan la comunicación entre técnicos y políticos, entre planificadores y tomadores de decisiones. Y, precisamente por tales trabas, los políticos siguen privilegiando el arte en detrimento de la ciencia en el ejercicio del gobierno. Desde luego, el gobierno es lo uno y lo otro; el arte sin ciencia eleva los márgenes de error; y la ciencia sin arte puede conducir a una suerte de “barbarismo tecnocrático” (Matus 2007).

Hay algunos descubrimientos de este trabajo que deseo resaltar.

En el campo político: las tendencias que predominaron en la coyuntura del reformismo castrense adhirieron ideológicamente a la dictadura como opción aceptable, dadas las circunstancias en las que se produjo el golpe militar de 1972. Ello tuvo efectos en el proceso de retorno, en razón de que algunos connotados líderes de la transición a la democracia estuvieron, directa o indirectamente, involucrados en la gestación del golpe que dio al traste, precisamente, con el régimen democrático.

En el campo tecnocrático: al regresar a la democracia, los cuadros y el personal técnico de la Secretaría de Planificación experimentaron lo que Bourdieu llama “histéresis”, que consiste en la sobrevivencia de los esquemas mentales engendrados por “las condiciones económicas y sociales de su propia producción”, pese a haber sido modificados. Ello produce una inadaptación que, en el caso de la planificación, se tradujo en una disonancia con el nuevo momento que vivía el país cuando volvió a la democracia. Sin embargo, esta obra postula la existencia de una tipología de intelectuales, en función no solo de su origen social sino de su agencia en el proceso, tanto en la dictadura como en la democracia. Ellos realizaron un aprendizaje en la práctica que descubre un nuevo campo de investigación y formación académica para elevar el nivel de la asesoría tecno-política al plano estatal y de la sociedad civil.

En el campo de la historia institucional de la Secretaría Técnica: la investigación empírica que sustenta el estudio descubre al Directorio como un componente estratégico de la oficina de planificación. Este punto nunca se ha destacado; siempre se pensó que la Junapla y el Conade eran solo los técnicos, el papel del Directorio pasó desapercibido. Este hallazgo fue el resultado de la investigación de las Actas del Directorio en el Archivo Intermedio del Sector Público, que funciona en la capital de la República del Ecuador. La planificación no fue solo producto del Banco Central, de la Junta Monetaria ni de los organismos internacionales de asistencia técnica. Fue, sobretodo, un acto político decidido por consenso en las esferas directivas de la política nacional, al constatar que el país había sido muy vulnerable a las oscilaciones de los precios de las materias primas en el mercado internacional.

Los estudios de caso que sustentan este libro ponen a prueba una metodología de investigación y análisis aplicables a casos semejantes, en los que desarrollo y democracia vuelven a entrar en conflicto, y en los que la planificación ha adquirido un nuevo impulso. En ese contexto, otra vez se pone en discusión la validez per se de los modelos económicos o, en su defecto, la capacidad de los gobiernos de llevarlos a la práctica. Cobra actualidad el debate sobre el imperio de la racionalidad teleológica, esto es, de la racionalidad con arreglo a fines, frente a la racionalidad comunicativa. La primera tiene connotaciones dictatoriales; la segunda, adhiere a los principios y valores democráticos.

Así también, está vigente el debate acerca de la autonomía del campo técnico-burocrático respecto del político; de la autonomía del campo científico, sobre todo de las ciencias sociales, que enfrentan el dilema de la separación o colaboración con el poder. Es actual la discusión sobre la tipología de los técnicos, resultante de la migración de campos, y sus efectos en el terreno de la subjetividad de los implicados. La lealtad ideológica puede verse sobrepasada por la lealtad burocrática o la sumisión al poder. Y, por cierto, se discute nuevamente el papel del liderazgo político como la capacidad para valerse del acto comunicativo con el fin de forjar la voluntad general que dé soporte confiable y duradero al régimen democrático. La suplantación de dicha voluntad general por la de un partido o un líder anula la autonomía del campo técnico-burocrático respecto del político y reimplanta el autoritarismo basado en la posesión de la verdad.

La democracia no puede desentenderse del desempeño de los gobiernos elegidos por el pueblo y sus resultados. Su legitimidad estriba en lograr que esos gobiernos ejerzan el poder en un Estado de derecho, sin exceder sus límites. De esta forma, adquieren cada vez mayor capacidad institucional y política para alcanzar resultados favorables en la calidad de vida de la población y en su mayor involucramiento en la asunción de las tareas de gobierno. Ello implica una descentralización gradual y progresiva tanto del Estado como del poder, fundamentada en una reconfiguración de las ciencias sociales y su vinculación con la práctica política en sus más amplios y diversos campos.

Referencias

- Arendt Hannah. 1997. ¿Qué es la política? Buenos Aires: Paidós.
- 2005. *The promise of politics*. New York: Schocken Books.
- Auyero, Javier. 2001. *La política de los pobres: las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.
- Banco Central del Ecuador. 1952. *Memoria Anual del Gerente General del Banco Central del Ecuador*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Borrero, Manuel María. 1955. *Reminiscencias histórico-liberales*. Cuenca: Editorial Austral.
- Bourdieu, Pierre. 1997. *Los usos sociales de la ciencia*. Buenos Aires: Éditions Quae.
- 1998. *Capital cultural, escuela y espacio social*. México D.F.: Siglo XXI.
- 2000. *Sobre el campo político*. Lyon: Presse Universitaires de Lyon.
- 2003. *Cuestiones de Sociología*. Madrid: Istmo.
- 2005. “De la casa del rey a la razón de Estado. Un modelo de la génesis del campo burocrático”. En *El misterio del ministerio: Pierre Bourdieu y la política democrática*, coordinado por Loïc Wacquant, 43-70. Barcelona: Gedisa.
- 2010. *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bourdieu, Pierre y Jean Claude Passeron. 2006. *Los herederos. Los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bubner, Rüdiger. 2010. *Acción, historia y orden institucional*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Buci-Glucksmann, Christine. 1979. *Gramsci y el Estado*. Madrid: Siglo XXI.
- Bustamante, Fernando. 1988. *Los militares y la creación de un nuevo orden democrático en Perú y Ecuador*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Carbo, Luis Alberto. 1978. *Historia monetaria y cambiaria del Ecuador*. Quito: Imprenta Cevallos.
- Cárdenas, José Corsino. 1953. *La economía y los problemas del desarrollo en el Ecuador*. Quito: Imprenta de la Universidad Central.
- Cardoso, Fernando H. 1977. "La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo". *Revista CEPAL* 4: 7-38.
- Cardoso, Fernando y Enzo Faletto. 1973. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Centeno, Miguel Ángel. 1993. *The New Leviathan: The Dynamics and Limits of Technocracy*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Chaves Granja, Jaime. 1978. "Epítome social y político: 1977". *El Comercio*, Quito, 1 de enero.
- Conade. 1980. "Plan Nacional de Desarrollo (1980-1984)". Tomo I primera parte. Quito, mimeografiado.
- Conaghan, Catherine. 1988. *Restructuring Domination: Industrialists and the State in Ecuador*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Cueva, Agustín. 1988. *El proceso de dominación política en el Ecuador*. Quito: Planeta.
- Dahrendorf, Ralf. 1975. *Homo sociologicus*. Madrid: Akal.
- Di Castro, Elisabetta. 2009. *La razón desencantada, un acercamiento a la teoría de la elección racional*. México: UNAM.
- Egüez, Marcelo. 1977. "Nuevos rumbos en la política petrolera". *El Comercio*, Quito, 1 de enero.
- El Comercio*. 1979a "Confrontación político técnico es un factor de fracaso de planificación". Quito, 30 de mayo.
- 1979b. "Riesgos de politización para Consejo Nacional de Desarrollo". Quito, 29 de mayo.
- Ema López, José Enrique. 2004. "Del sujeto a la agencia (a través de lo político)". *Athenea Digital* 5 (primavera): 1-24. <http://atheneadigital.net/article/view/n5-ema>

- Engels, Federico. (1885) 1971. "Prefacio a la tercera edición alemana". En *El 18 Brumario de Luis Bonaparte* por Carlos Marx. Buenos Aires: Claridad.
- Escobar, Arturo. 1996. *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Editorial Norma.
- Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central del Ecuador. 1990. "El proyecto ideológico-político del liberalismo ecuatoriano". Quito, mimeografiado.
- Estrella, Ulises. 2003. *Memoria incandescente*. Quito: Imprenta Noción.
- Eyal, Gil. 2005. "La construcción y destrucción del campo político checoeslovaco". En *El misterio del ministerio: Pierre Bourdieu y la política democrática*, coordinado por Loïc Wacquant, 179-208. Barcelona: Gedisa.
- Fernández, Jorge. 1977. "Consideraciones para un balance económico 1976". *El Comercio*, Quito, enero 1.
- Ferrer, Aldo. 1990. "Las primeras enseñanzas de Raúl Prebisch". *Revista CEPAL* 42: 27-34.
- Fitch, Samuel. 1977. *The Military Coup D'Etat as a Political Process: Ecuador, 1948-1966*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Foucault, Michael. 2006. *Seguridad, territorio, población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Germani, Gino. 1962. *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires: Editorial Paidós
- 2003. *Autoritarismo, fascismo y populismo nacional*. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella.
- Giddens, Anthony. 1997. *Política, sociología y teoría social*. Barcelona: Paidós.
- 2011. *La constitución de la sociedad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Godio, Julio. 2011. *El futuro de una ilusión*. Buenos Aires: Le Monde Diplomatique / Cono Sur.
- Goldfarb, Jeffrey. 2000. *Los intelectuales en la sociedad democrática*. Madrid: Akal.
- Gordillo, Ramiro. 2005. ¿El oro del diablo? *Ecuador: historia del petróleo*. Quito: Corporación Editora Nacional.

- Habermas, Jürgen. 2010. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Trotta.
- Hassaurek, Friedrich. 1967. *Four years among the ecuadorians*. Carbondale, Illinois: Southern Illinois University Press.
- Hurtado, Osvaldo. 1969. *Dos mundos superpuestos*. Quito: Inedes.
- 1977. *El poder político en el Ecuador*. Quito: Ediciones de la Universidad Católica
- 1984. *Democracia y crisis*. Tomo I. Quito: Secretaría Nacional de Información Pública.
- 1990. *Política democrática*. Quito: Corporación Editora Nacional / FESO.
- 2002. *Deuda y desarrollo en el Ecuador contemporáneo*. Quito: Planeta.
- Hurtado, Osvaldo y Joachim Herudek. 1974. *La organización popular en el Ecuador*. Quito: Inedes.
- Ibarra, David. 1990. “Los acomodos de poder entre el Estado y el mercado”. *Revista CEPAL* 12: 69-96.
- ILPES. 1966. *Discusiones sobre planificación*. México D.F.: Siglo XXI.
- Immergut Ellen. (1992) 1998. “The rules of the game. The logic of health policy-making in France, Switzerland and Sweden”. En *Structuring politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, editado por Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth, 57-85. Cambridge: Cambridge University Press.
- Junapla (Junta Nacional de Planificación). 1970. “Evaluación de la economía del Ecuador en 1970”. Quito, mimeografiado.
- 1972. “Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977 (resumen general)”. Quito, mimeografiado.
- 1977. “Evaluación del Plan Integral de Transformación y Desarrollo”. Quito, mimeografiado.
- 1978. “Perspectivas de la Planificación y el Desarrollo”. *Revista Planificación* 11: 15-34.
- 1979. *25 años de planificación*. Quito.
- s/f. “Editorial”. *Revista Planificación* 17:3-8.
- Kay, Cristóbal. 2002. “Reforma agraria, industrialización y desarrollo: ¿por qué Asia oriental superó a América Latina?”. *Debate Agrario* 34: 45-94.
- Maldonado Estrada, Luis. 1954. *Una etapa histórica en la vida nacional*. Quito: Editorial Rumiñahui.

- Maldonado, Manuel. 1977. “Expansión industrial y financiera del Litoral”. *El Comercio*, Quito, enero 1.
- Maquiavelo, Nicolás. (1513) 2012. *El Príncipe*. Bogotá: Panamericana.
- Mariátegui, José Carlos. 1972. *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Amauta.
- Marx, Carlos. (1885) 1971. *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*. Buenos Aires: Claridad.
- Maturana, Humberto. 1990. *Emociones y lenguaje en educación y política*. Santiago de Chile: Hachette.
- Matus, Carlos. 1977. “Planificación de situaciones”. Caracas, mimeografiado.
- 1987. *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Fundación Altadir.
- (1972) 1989. *Estrategia y plan*. México D.F.: Siglo XXI.
- 1995. *Chimpancé, Machiavelli y Gandhi: estrategias políticas*. Caracas: Fondo Editorial Altadir.
- 1996. *El método PES*. La Paz: CEREB.
- 1998. *Teoría de la producción y el juego social*. Caracas: Fundación Altadir.
- 2007. *Los tres cinturones del gobierno*. Caracas: Fondo Editorial Altadir.
- Moncayo, Patricio. 1977. *Ecuador grietas en la dominación*. Quito: Artes Gráficas Señal.
- 1982. *Reforma o democracia*. Quito: El Conejo.
- Moore Jr., Barrington. 1991. *Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia*. Barcelona: Ediciones Península.
- North, Liisa. 1985. “Implementación de la política económica y la estructura del poder político en el Ecuador”. En *La economía política del Ecuador. Campo, región, nación*, editado por Louis Lefebvre, 425-457. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Norris, Robert. 2005. *El gran ausente*. Quito: Libri Mundi.
- Pareja, Francisco. 1985. *The Integration of Socio-Cultural Aspects of Development into Integral Plans and Policies: The Case of Ecuador*. París: Unesco.
- Prebisch, Raúl. 1983. “La crisis del capitalismo y el comercio internacional”. *Revista CEPAL* 20: 53-75.
- 1984. “La crisis global del capitalismo y su trasfondo teórico”. *Revista CEPAL* 22: 163-182.

- Rancière, Jacques. 1996. *El desacuerdo: política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Reyes, Oscar Efrén. 1933. *Los últimos siete años*. Quito: Talleres Gráficos Nacionales.
- Rivera, Ramiro. 1984a. *Democracia y Crisis I*. Quito: Gráficas Señal.
- 1984b. *Democracia y Crisis II*. Quito: Gráficas Señal.
- 1984c. *Democracia y Crisis III*. Quito: Gráficas Señal.
- Rodríguez Lara, Guillermo. 1972. *Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Revolucionario y Nacionalista del Ecuador: lineamientos generales*. Quito: Junapla.
- Rojas, Ángel F. 1977. “La agricultura del Litoral en 1976”. *El Comercio*, Quito, enero 1.
- (s/f). *La novela ecuatoriana*. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana.
- Rosenthal, Gert. 1988. “La CEPAL en su cuadragésimo aniversario: continuidad y cambio”. *Revista CEPAL* 35: 7-12.
- Rothstein, Bo. (1992) 1998. “Labor market institutions and working-class strength”. En *Structuring politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, editado por Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth, 33-56. Cambridge: Cambridge University Press.
- Salgado, Germánico. 1969. “El Ecuador y la integración latinoamericana”. Quito, Junapla, mimeografiado, versión preliminar.
- 1978. “Lo que fuimos y lo que somos”. En *Ecuador hoy*, Gerhard Drekonja, Esteban Del Campo, José María Egas, Jaime Galarza, Oswaldo Hurtado, Fausto Jordán, José Moncada, Alfred Pfaller, Germánico Salgado y César Verduga, 19-58. Bogotá: Siglo XXI.
- ed. 1979. *25 años de planificación*. Quito: Junta Nacional de Planificación.
- 1995. *Del desarrollo al espejismo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional.
- Salvador, Galo. 1974. *La planificación y el desarrollo socio-económico del Ecuador*. Ecuador: Junapla.
- 1979. “La Junta Nacional de Planificación y sus responsabilidades en el desarrollo económico y social del Ecuador”. En *25 años de planificación*, editado por Germánico Salgado, 23-45. Quito: Junta Nacional de Planificación.

- Santos, Eduardo. 1979. “Origen y desarrollo de la planificación en el Ecuador”. En *25 años de planificación*, editado por Germánico Salgado, 571-596. Quito: Junta Nacional de Planificación.
- Scott, James. 1998. *Seeing Like a State*. New Haven: Yale University.
- Secretaría Nacional de Planificación. 1991. *Realidad y perspectivas de la planificación en el Ecuador*. Quito: DTCD / PNUD / GTZ / CONADE.
- Sidicaro, Ricardo. 2006. Introducción a *Los herederos. Los estudiantes y la cultura*, de Pierre Bourdieu y Jean-Claude Passeron, 9-32. Avellaneda: Siglo XXI.
- Silva Luvecce, Jorge. 1976. *Nacionalismo y petróleo en el Ecuador actual*. Quito: Editorial Universitaria.
- Solari, Aldo, Rolando Franco y Joel Jutkowitz. 1981. *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*. México D.F.: Siglo XXI.
- Sonntag, Heinz. 1989. *Duda, certeza y crisis*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen y Frank Longstreth, eds. (1992) 1998. *Structuring Politics, Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen Kathleen y Sven Steinmo. (1992) 1998. “Historical institutionalism in comparative politics”. En *Structuring politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, editado por Sven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth, 1-32. Cambridge: Cambridge University Press.
- Torre, Carlos de la y Mireya Salgado. 2008. *Galo Plaza y su época*. Quito: FLACSO / Fundación Galo Plaza Lasso.
- Touraine, Alain. 1987. *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*. Ginebra: PREALC.
- Vega, Néstor. 1979. “Logros de la planificación económica en el Ecuador”. En *25 años de planificación*, editado por Germánico Salgado. Quito: Junta Nacional de Planificación.
- 1996. *¿Quién paga el desarrollo?* Quito: Corporación Editora Nacional / Banco del Estado.
- Weber, Max. (1922) 2004. *Economía y sociedad, esbozo de sociología comprensiva*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Worms, Jean Pierre. 2003. "Viejos y nuevos vínculos cívicos en Francia".
En *El declive del capital social*, editado por Robert Putnam, 273-344.
Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Archivos

Archivo Intermedio de la Administración Pública / Actas del Directorio de la Junta Nacional de Planificación: 1967-1975.

Archivo Intermedio de la Administración Pública / Actas del Directorio del Consejo Nacional de Desarrollo: 1980-1992.

Actas del directorio de Junapla

Acta 166, Junapla 22 de febrero 1967

Acta 170, Junapla 25 de mayo 1967

Acta 171, Junapla marzo 1968

Acta 192, Junapla 17 de marzo 1968

Acta 203, Junapla 11 de septiembre 1968

Acta 207, Junapla 2 de enero 1969

Acta 208, Junapla 3 de enero 1969

Acta 214, Junapla 17 de abril 1969

Acta 215, Junapla 23 de abril 1969

Acta 217, Junapla 8 de mayo 1969

Acta 219, Junapla 19 de mayo 1969

Acta 220, Junapla 20 de mayo 1969

Acta 259, Junapla 18 de junio 1970

Acta 264, Junapla 15 de abril 1971

Acta 266, Junapla 4 de mayo 1972

Acta 267, Junapla 10 de noviembre 1972

Acta 269, Junapla 20 de enero 1975

Actas de Conade

Acta 1, Conade 13 de junio 1980

Acta 4, Conade 3 de septiembre 1980

Acta 6, Conade 23 de octubre 1980

Acta 7, Conade 3 de diciembre 1980

Acta 9, Conade 9 de enero 1981

Acta 10, Conade 14 de enero 1981

Acta 12, Conade 2 de marzo 1981

Acta 14, Conade 21 de junio 1981

Acta 16, Conade 31 de julio 1981

Acta 17, Conade 29 de septiembre 1981

Acta 23, Conade 17 de marzo 1982

Acta 28, Conade 23 de junio 1982

Acta 31, Conade 28 de octubre 1982

Acta 32, Conade 9 de diciembre 1982

Acta 34, Conade 20 de enero 1983

Acta 35, Conade 16 de marzo 1983

Acta 36, Conade 4 de mayo 1983

Acta 40, Conade 27 de diciembre 1983

Acta 41, Conade 1 de febrero 1984

Índice de abreviaturas y conceptos

- AID (Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo)
- arte de gobernar, 1-2, 34, 189, 252
- acción de gobierno, 72, 312; capacidad de gobernar, de gobierno, de los gobiernos, 12, 193, 229, 272; capacidad para conjugar crecimiento económico con democracia política, capacidad de los dirigentes políticos, 39, 336; gobernabilidad, 1, 157, 188, 198; gobernanzas, 36; gubernamentalidad, 13, 14, 178; gubernamentalización, 68, 75, 77, 156; herramientas y técnicas de gobierno, 252, 262-63; método de gobierno, 81, 254, 256, 259; modo de gobernar, 77; nueva manera de entender y practicar el gobierno, prácticas de gobierno 83, 96, 262; planificar y ejecutar, 144, 152; relación de la política con la técnica, 6, 73, 84, 102; relaciones entre planificación y gobierno, 7, 93, 231-32, 243, 259, 264, 312, 335; saber gobernar, 35, 171, 255
- agencia, 17, 155-56, 164
- acción, 156; agencia tecnocrático-militar, 156; alternativas de acción, 16; biografía de la acción, 275, 284; conexiones de sentido, 15; juego, juegos, 30, 308; motivaciones de la acción, 15; proceso de producción social, 30; sentido subjetivo, 158; teoría de la acción comunicativa, 21; teoría de la acción social, 14; teoría de la elección racional, 39; teoría de las situaciones, 15, 62; teoría de los campos, 21, 29
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo)
- BIRF (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento)
- BM (Banco Mundial)
- CAF (Corporación Andina de Fomento)
- CEDEGE (Comisión de Estudios para el Desarrollo de la Cuenca del Río Guayas)
- CEDOC (Confederación de Obreros Católicos / Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas)
- CENDES (Centro de Desarrollo Industrial del Ecuador)
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)
- CEPE (Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana)
- CESA (Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas)

- CFP (Concentración de Fuerzas Populares)
- CNR (Cámara Nacional de Representantes)
- CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo)
- CORDES (Corporación de Estudios para el Desarrollo)
- CREA (Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago)
- conocimiento, 6
- académicos, actores y teóricos sociales, 22; ciencias y técnicas de gobierno, 234; concepto de situación, 15; debate entre determinismo y agencia, 24; determinación social, 193; dimensión estructural y dimensión cultural, 27; discurso, 17; disensos en la teoría social, 22; dos formas de conocer, 16; el tema de la verdad, 10, 333; enfoque estructuralista, 17; enfoque policentrista, 17; explicación situacional, 15; fricción comunicativa, 16; interconexión entre las variables de la economía y de la política, 185; intervenciones sociales, 23; juego del conocimiento, 38; marxismo positivista, 36; neutralidad científica y fidelidad ideológica, 10; objetividad, 12; observadores sociológicos, 22; predecir, 26; posición determinista, 17; punto de vista subjetivo y punto de vista objetivo, 22; quién lo dice y en qué condiciones, 15; racionalidad cognitivo-instrumental, 17; racionalidad de la acción, 12; racionalidades teóricas, 12; realidad objetiva, 12; tipos de racionalidad, 13; tránsito de las ideas a la acción, 9; uso del conocimiento, 30
- democracia, 6, 8, 86, 232
- acción comunicativa, 333; América Latina, implantación de la, 29; aprendizaje, 8, 9, 161; en democracia, 127; negación de la, 54; partidos políticos, 232; planificación en la, 53, 231; pluralidad de fines, 10; principios y realidades, 250; profesionalización de los políticos, 232; racionalidad y, 54; regreso a la, transición a la, volver a la, 8, 233-34, 237-38, 335; sucretización de la deuda, 257-58
- desarrollo, 6, 8, 11, 27, 28, 37, 38, 43, 68
- acechanzas políticas, 129; concepto de continuidad, 149; concepto de, 54; coyunturas dinámicas y políticas construidas, 48, 63, 190; crisis de la planificación, 60; crítica de la economía como cultura, 55; dirección del crecimiento, velocidad del crecimiento, 60; discurso del, 47, 54; distonía histórica, 43, 46; economía política, 10; estilo de planificación, 142, 150, 154; estrategia de, 51; estrategia y plan, 62; función de la planificación, 63; hibridez cultural, 58; imagen objetivo, 209; legitimación estatal de la planificación como práctica de gobierno, 96; leyes sociales, 11; modelo, 208, 226; modelo de, 56; modelo económico, 34; nueva manera de enfocar el desarrollo y la planificación, 57; orientación ideológica, 145, 147; papel del Estado y el mercado, 33, 35; perspectiva académica y de gobierno, 106; planificación 53, 91, 145, 216; planificación normativa, 62, 210, 229; prever el futuro, 107; tiempo real y tiempo social, 149; viabilidad sociopolítica, 60
- DP (Democracia Popular)
- estrategias, 33, 162, 186, 196, 208
- aprender a ser reformistas, 35; campo de fuerzas, 190; desarrollismo y jaco-

- binismo, 189; dirección del proceso y viabilidad, 195; estrategias de la conservación y de la subversión, 191; estrategia discursiva, 190; racionalidad y formas de actuar, 38; reforma y revolución, 32; rutas hacia la modernidad, 37
- FEI (Federación Ecuatoriana de Indios)
- FENOC Federación Nacional de Organizaciones Campesinas
- FENOCIN (Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras)
- FEPP (Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio)
- FESE (Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador)
- FEUE (Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador)
- FMI (Fondo Monetario Internacional)
- FODERUMA (Fondo de Desarrollo Rural Marginal)
- FONADE (Fondo Nacional de Desarrollo)
- FONAPRE (Fondo Nacional de Preinversión)
- Fuerzas Armadas, 213-14
- doctrina de seguridad y desarrollo, 215-16; gobierno militar, 221-22-23- 24, 239; planificación centralizada, 228
- FUT (Frente Unitario de Trabajadores)
- IAEN (Instituto de Altos Estudios Nacionales)
- ICEI (Instituto de Comercio Exterior)
- IESS (Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social)
- IFEDEC (Instituto de Formación Democrata Cristiana)
- ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social)
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos)
- INECEL (Instituto Ecuatoriano de Electrificación)
- INEDES (Instituto Ecuatoriano para el Desarrollo Económico y Social)
- INEFOS (Instituto Ecuatoriano de Formación Social)
- INTAL (Instituto para la Integración de América Latina)
- investigación social, 170-71, 173, 179
- aprendizaje, 171; ausencia de instrumentos técnicos y conceptuales, 230; centro de investigación técnica, 181; concepción de los social en la planificación, 171-172; interacción creativa entre economistas y sociólogos, 169; práctica investigativa, 171; producir conocimiento sobre temas sociales, 169, 171; sustento empírico, 171
- ISI (Industrialización Sustitutiva de Importaciones)
- JUNAPLA (Junta Nacional de Planificación)
- NEP (Nueva Política Económica)
- NIC (Nuevos Países Industrializados del Asia Oriental)
- OEA (Organización de Estados Americanos)
- OIPE (Oficina Integral de Planificación)
- OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo)
- PCD (Pueblo, Cambio y Democracia)
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)
- PITD (Plan Integral de Transformación y Desarrollo)
- tecnoburocracia, 269
- academia y gobierno, 337-38-39; acumulación de capital cognitivo, 314; alejamiento de la política y la planificación, 310; apertura conceptual,

326; autonomía del cuerpo técnico, 336; barbarismo tecnocrático, 339; capa tecnocrática laica en el Estado 281-82; capacidad de acción de los técnicos, 329; capital cognitivo superior al de políticos y empresarios, 287; compromiso con la esfera pública, 304; conflicto entre intereses personales e ideales sociales, 330-31; cooptación de técnicos por el mercado, 307; diferenciación social de la tecnocracia estatal 292-93; escuela de formación profesional, 301; formación académica de tecnócratas laicos, 285, 287; *habitus*, 327; ideología tecnocrática, 288; incidencia en decisiones de alto nivel gubernamental, 316-17, 324; interacción entre técnicos y políticos, 335, 337; migración de técnicos al campo político, 308; mutaciones de los técnicos, 272; paraíso cristiano, 283; paraíso laico, 283; planificación como campo de fuerzas, 295; producción de conocimientos, 319; puentes entre la academia y el Estado, 315; reaprendizaje de los técnicos respecto de la democracia, 313, 326, 328; replegamiento de técnicos estatales al mercado y la academia, 310; secularización de la esperanza cristiana, el capital social, 280; separación entre campo político y campo académico, 312; sociología como profesión, 270; técnica asociada a la política, 305; tecnocracia social, 322-23; transmisión de conocimientos, 320; universidad práctica, 321; vínculo social, 295; voluntarismo político, 293

TER (Teoría de la elección racional)

Este libro se terminó de
imprimir en abril de 2017
en Editorial Fraga
Quito-Ecuador



¿Está en crisis la planificación estatal? ¿Cuál fue su aporte al desarrollo y a la democracia en las décadas de 1970 y 1980 en Ecuador? Estas son las preguntas que Patricio Moncayo responde en este libro. Con ese fin realiza un análisis comparativo de la experiencia de la planificación en dos regímenes, el del general Guillermo Rodríguez Lara, calificado de “nacionalista y revolucionario”, y el de Jaime Roldós y Osvaldo Hurtado con el que se inauguró el retorno a la democracia.

Basándose en una rigurosa y profunda investigación, Moncayo muestra el aporte de la planificación, tanto al sentar las bases del desarrollo como al colocar las simientes de un encuentro productivo entre la técnica y la política. El principal mensaje de este libro es que no cabe anclarla a un solo modelo económico y político, porque en la democracia es una herramienta tanto del gobierno como de la oposición, rebasa al Estado y se cuele en la sociedad. Ello exige repensarla teórica y metodológicamente para que deje de ser un artefacto tecnocrático y potencie la capacidad para gobernar, ya que de esto puede depender el fortalecimiento de la democracia.

A través de una prosa amena y metafórica, lectoras y lectores de *La planificación estatal en el interjuego entre desarrollo y democracia* irán descubriendo a los actores principales y los juegos de poder dentro del Estado, en un período muy importante de la historia reciente del Ecuador.

ISBN: 978-9978-67-480-2



9789978674802

FLACSO
Ecuador

60
FLACSO
1957 - 2017