

La huella del reformismo interamericano en Ecuador*
The footprint of inter-american reformism in Ecuador

Víctor Hugo Torres Dávila**

RESUMEN

Análisis de la influencia de la Alianza para el Progreso en el Ecuador en los años sesenta, recurriendo a la documentación y bibliografía del período. Explica las iniciativas de modernización precedentes, el asistencialismo inicial de ALPRO, la promoción de la reforma agraria, la industrialización sustitutiva y la creación de las instituciones de salud, vivienda y cooperativismo. Argumenta la fugacidad del legado de ALPRO en un país afectado por recurrentes crisis políticas reacias al cambio.

Palabras clave: reformas, desarrollo, planificación, Estado, militarismo, política

ABSTRACT

Analysis of the influence of the Alliance for Progress in Ecuador in the 1960s, using the documentation and bibliography of the period. It explains the preceding modernization initiatives, the initial assistance provided by ALPRO, the promotion of agrarian reform, the substitution industrialization and the creation of health, housing and cooperative institutions. It argues the transience of the legacy of ALPRO in a country affected by recurrent political crises resistant to change.

Keywords: reforms, development, planning, State, militarism, politics

Recibido: octubre de 2019

Aceptado: noviembre de 2019

* El rastreo, recolección y digitalización de los documentos de sustento de este trabajo fueron realizados por Daniela Loaiza Valarezo, cuya especial dedicación agradezco. Como concierne, debo señalar que la responsabilidad de lo que se dice y omite en este texto me corresponde por entero.

** Doctor Estudios Culturales Latinoamericanos Universidad Andina Simón Bolívar, Master Ciencias Políticas FLACSO Ecuador, Doctor Sociología y Ciencias Políticas Universidad Central del Ecuador. Docente Titular Universidad Politécnica Salesiana Ecuador. Este artículo se enmarca en el proyecto de Investigación E03-R003-02-2017-03-9.

Introducción

El propósito de este texto es explicar la controvertida experiencia de la Alianza para el Progreso en el Ecuador (ALPRO), inicialmente aceptada y luego, inserta en la recurrente crisis política, fustigada por los grupos dominantes opuestos al reformismo. Asumida como una política que moduló la ayuda norteamericana presente en el país, en torno a los objetivos fijados en el Plan General de Desarrollo Económico y Social de 1964, el itinerario de la ALPRO siguió el entramado institucional público y privado del servicio de cooperación interamericano del que formó parte. No se trató de un proyecto independiente, sino de un arco estratégico que abarcó a los programas de la ayuda internacional norteamericana, con lo que su alcance estuvo en correspondencia al enjambre de intervenciones que suscitó.

El programa de la Alianza para el Progreso tuvo acogida inicial en los círculos de poder del atrasado Ecuador de los años sesenta, pues promovía que el Estado asumiese las funciones sociales desatendidas por las elites locales, sin embargo, una vez materializado por la controvertida Junta Militar que gobernó el país entre 1963-1966, la política desarrollista provocó virulentas reacciones de los hacendados, comerciantes, banqueros e industriales que afectados y sin comprender el “alcance de las reformas”, se volcaron en oposición¹. El período de mayor dinamismo de la ALPRO en el país, coincidió con la Junta Militar que carente de programa de gobierno, asumió el Plan General de Desarrollo Económico y Social elaborado por la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA), y algunas de las directrices reformistas de la ALPRO.

La interpretación de estos hechos es polémica. Para unos estudiosos fue parte del proyecto intervencionista norteamericano de expansión económica², de la supeditación a la estrategia norteamericana antinacional³, un proyecto que buscaba desembarazarse de las clases dominantes tradicionales impulsando la reestructuración de las relaciones de producción en el campo⁴, una propuesta desarrollista que pretendía detener el “contagio del ejemplo cubano”⁵; para otros, fue un “reformismo fracasado” porque no sacó al país de la matriz primario exportadora impulsando un proceso industrial⁶, y un programa con “poca trascendencia

¹ Hurtado, Osvaldo. 2003. *El poder político en el Ecuador*, Quito: Editorial Planeta del Ecuador, p. 271.

² Cueva, Agustín. 1976. *El proceso de dominación política en Ecuador*, Quito: Ediciones Solitierra, p. 60.

³ Quintero, Rafael y Erika Silva. 1995. *Ecuador: una nación en ciernes*, Quito: Editorial Universitaria, Tomo 2, Segunda Edición, p. 240.

⁴ Guerrero, Andrés. 1983. *Haciendas, capital y lucha de clases andina*, Quito, El Conejo, p. 92.

⁵ Moncayo, Patricio. 2010. “El golpe militar de 1963 y el fin de un período excepcional de estabilidad política” en *Transiciones y rupturas. El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX*, de Felipe Burbano de Lara (coordinador), Quito, FLACSO Ecuador, Ministerio de Cultura, p. 336.

⁶ Báez, René. 1992. “Visión de la economía ecuatoriana. 1948-1970”, en *El Ecuador de la Postguerra*, de Banco Central del Ecuador, Quito, Banco Central del Ecuador, p. 51.

política” por la creciente inoperancia y caducidad de sus acciones⁷. Detrás de la controversia estaba el convencimiento de que, pese a la “década desarrollista”, el reformismo aliancista fue insuficiente para alcanzar el proclamado Estado interventor, el cual era extraño en un país acostumbrado a las exportaciones agrícolas y el comercio importador, ajeno a la denominada República Oligárquica⁸.

El Ecuador había sintonizado tardíamente con las orientaciones de la CEPAL. La conexión, más discursiva que práctica, se estableció con la creación de la entidad de planificación que elaboró los pioneros estudios sociales carentes de influencia política; no obstante, se estaba cimentando un discurso desarrollista que todavía moraba entre los técnicos nacionales y los expertos internacionales, pues las políticas y decisiones económicas nacionales obedecían a los intereses de las oligarquías terratenientes y comerciales, para quienes los aspectos sociales eran residuales.

La cooperación interamericana invitada al país por el presidente Galo Plaza para ayudar en el terremoto de Tungurahua en 1949⁹, suplía con limitaciones al exiguo aparato público. Empezó en el marco de la modernización agraria, se amplió en la década del sesenta durante el breve reformismo aliancista, y cuando este concluyó en 1971 fue reemplazado por el programa de la USAID. Lo común en estas primeras décadas de cooperación interamericana fue mejorar la gestión estatal, especialmente en el sector social, lo que de alguna manera fue también su legado.

No una, sino varias instituciones estatales y privadas se formaron bajo el influjo del reformismo aliancista, si bien no bastaron para ensamblar un Estado interventor, coadyuvaron la formación de un sector social estimulado por las orientaciones desarrollistas que empezó a albergarse en el Estado oligárquico.

El texto está dividido en cinco apartados. Empieza con una caracterización de los inicios del desarrollismo ecuatoriano en el contexto de la economía primaria exportadora. En el segundo, se analiza la entusiasta recepción de la ALPRO, por parte de las elites locales acostumbradas a que sea el Estado el que atiende el sector social. En el tercer apartado se interpreta la primera reforma agraria, como una convergencia de la cooperación interamericana y la iniciativa terrateniente en la modernización agraria. En el cuarto, se examina el reformismo planificador que indujo a la industrialización sustitutiva, inexistente en el país. En el quinto apartado se reseña la nueva institucionalidad pública promovida por la ALPRO, y cierra el texto una apreciación general sobre el legado del reformismo aliancista.

⁷ Salgado, Germánico. 1979. *25 Años de Planificación*, Quito, Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, p. 178.

⁸ Quintero y Silva. 1995. *Ecuador*, p. 231.

⁹ Corral, Fabián y otros. 2006. *Testigo del siglo: El Ecuador visto a través del Diario El Comercio*, Ecuador, C. A. El Comercio, p. 382.

El incipiente desarrollismo nacional

En Ecuador las primeras iniciativas desarrollistas empezaron a fines de los años cuarenta del siglo XX, en el marco de un nuevo auge de la economía primario exportadora que sostenía al Estado oligárquico. Surgieron enlazadas a los impulsos modernizantes en el agro estimulados con la bonanza del comercio bananero, al tenue esfuerzo fabril con la promulgación de la primera Ley de Fomento Industrial, y a la inicial adopción de la planificación nacional a través de la creación de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA). Entramado en la política, el incipiente desarrollismo ecuatoriano se extendió en el corto período de “calma democrática” en los años cincuenta, ampliándose, paradójicamente, con la posterior crisis de gobernabilidad y las dictaduras militares de las décadas del sesenta y setenta que sobrevinieron en el país.

La modernización agraria ocurrió en medio del regionalismo entre la Costa y la Sierra. En ambas regiones se transitaba de formas tradicionales y serviles de producción, a formas asalariadas con la tecnificación de las plantaciones bananeras y la mecanización de las haciendas ganaderas que afectaron a las estructuras rurales, a las clases terratenientes y a las relaciones de explotación a los trabajadores y montubios en las plantaciones, lo mismo que a los campesinos e indígenas en las haciendas¹⁰. En 1948 el gobierno de Galo Plaza comenzó la innovación agraria aplicando un tecnicismo normativo “despolitizado”, adaptado del desarrollismo cepalino que argüía vencer las resistencias de las oligarquías locales, y contener la agitación de los sectores populares secularmente relegados del progreso económico¹¹. Acogió las recomendaciones de la “estrategia de desarrollo asociado”, sugeridas al gobierno ecuatoriano por la *International Basic Economy Corporation (IBEC)*, organismo estadounidense dirigido por Nelson Rockefeller¹².

Plaza fortaleció la cooperación de los Estados Unidos a Ecuador –iniciada oficialmente en 1942– con un acuerdo bilateral que proveía asistencia técnica y económica a través del Servicio de Cooperación Interamericano de Salud Pública, Agricultura, Educación, Industrias y Artes Manuales, inscrito en el ‘punto cuarto’ del discurso inaugural del presidente norteamericano Harry Truman que aludía al compromiso con el desarrollo de América Latina. Sus programas, en adelante genéricamente denominados Punto Cuarto, contribuyeron en la década de los años cincuenta a concluir la construcción de los aeropuertos de Quito y Guayaquil, algunas pistas de aterrizaje, extendieron los programas de salud preventiva, inmunización, capacitación de enfermeras, provisión de agua potable, erradicación de la malaria, control de plagas de cacao,

¹⁰ Guerrero. 1983. *Haciendas, capital*, pp. 60-63.

¹¹ Moncayo. 2010. “El golpe militar...”, p. 295.

¹² Báez. 1992. “Visión de la economía ecuatoriana...”, p. 44.

café y banano, así como a modernizar el servicio cartográfico del Instituto Geográfico Militar, con la construcción y equipamiento de instalaciones para aerofotogrametría¹³.

En la visión de Galo Plaza, el ciudadano consumidor y la clase media eran los puntales de la democracia¹⁴, había que robustecerlos con lo que mejor sabía hacer: los emprendimientos agropecuarios, por lo que apoyado en el servicio de cooperación interamericano, Plaza emprendió la mecanización rural y el mejoramiento ganadero lechero, impulsó la ampliación de la frontera agrícola tropical y promovió la mediana producción para sostener el auge de la exportación bananera. El cultivo del banano involucró aproximadamente a tres mil propiedades de mediana extensión, el 90% era comercializado por ocho empresas exportadoras, y el sector experimentó un auge durante los siguientes tres lustros en los que se incrementaron el volumen de exportaciones, los precios relativos y la capacidad adquisitiva de un mercado en expansión hacia Norteamérica y Europa Occidental¹⁵. Los oligopolios extranjeros había instalado otra “república bananera” en un país agrario “sin vocación industrial”, en el que la agricultura era la actividad económica más importante: en 1960 el 72.2% de la población era rural, las actividades agrícolas representaban el 37% del PIB, los alimentos mayoritariamente provenían del campo, el 92.6% de las exportaciones eran agrícolas y el 49.4% de la PEA estaba ocupada en la agricultura¹⁶.

La modernización agraria también se hizo “desde abajo”, incluyó a sectores campesinos con la cooperación de organismos internacionales como *Heifer Project Inc.* y la Misión Andina. El primero desde 1948 y durante quince años suministró embarques aéreos de ganado y aves, en ayuda a familias campesinas de escasos recursos económicos y a los Clubes Juveniles 4-F, para la “formación o mejoramiento de hatos ganaderos y criaderos de aves” de modo que fortalezcan sus economías campesinas¹⁷. La Misión Andina, entidad creada en 1954 por las Naciones Unidas para ayuda a los grupos indígenas, empezó sus operaciones en el país en 1956, en apoyo directo a las comunidades campesinas de las siete provincias serranas con mayor concentración de población indígena¹⁸; realizó acciones en 70 comunidades que llegaron a 130 mil campesinos a través del desarrollo agropecuario, caminos de acceso, vivienda campesina,

¹³ USAID. 2012. *USAID 50 AÑOS EN ECUADOR*, Quito, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, p. 5.

¹⁴ De la Torre, Carlos. 2008. “Populismo y liberalismo ¿Dos formas de entender y vivir la democracia?” en *Galo Plaza y su época*, de Carlos de la Torre y Mireya Salgado (Edis), Guayaquil, FLACSO Ecuador, Fundación Galo Plaza Lasso, Diario El Universo, p. 37.

¹⁵ Larrea, M. Carlos. 1986. “El proceso de urbanización del Ecuador 1962-1974”, en *El proceso de urbanización en el Ecuador (del siglo XVIII al siglo XX)*, Fernando Carrión (comp.), Quito, Editorial El Conejo, Centro de Investigaciones CIUDAD, pp. 180-181.

¹⁶ Báez. 1992. “Visión de la economía ecuatoriana...”, p. 230.

¹⁷ ALPRO. 1963. *La Salud y la Alianza para el progreso*, Quito, Alianza para El Progreso, p. 3.

¹⁸ Corral. 2006. *Testigo del siglo...*, p. 382.

obras sanitarias, producción artesanal, salud y saneamiento, servicio social rural, organización de la comunidad y educación rural¹⁹. Algunos de los más importantes emprendimientos comunitarios y las organizaciones campesinas de los años sesenta y setenta, surgieron con la Misión Andina.

El apoyo de la cooperación internacional al campesinado, confluyó en el proceso de modernización agraria que estuvo marcado por cruentas luchas rurales, las que contenidas en años anteriores afloraron en la segunda mitad de los años cincuenta combinando demandas salariales, presiones por la tierra y por la supresión del precarismo. Enfrentaron masivamente a hacendados, autoridades, policías y comunidades indígenas, como sucedió en los conflictos en las haciendas de *Leito* en Tungurahua, *Galte*, El Molino y *Columbe* en Chimborazo, La Merced en *Pintag*, *Guachalá* en Cayambe, y *Pucará* Bajo en *Otavalo*, con trágicos desenlaces de represión de indígenas y dirigentes²⁰. La Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), encabezó los levantamientos indígenas y campesinos como eventos precursores de las luchas por la reforma agraria que ocurrirían en la siguiente década.

De su lado, la industria ecuatoriana era una extensión de las actividades agrarias y comerciales, supeditada al sector exportador y al proteccionismo arancelario y cambiario. Pequeña en escala y habituada al uso de los recursos naturales, la industria se ceñía a la producción de bienes de consumo inmediato como alimentos, bebidas, textiles, calzado, vestuario y materiales de construcción, los que en 1961 representaban el 72.3% de las ramas industriales, acorde con el limitado tamaño del mercado interno y de fábricas que se acercaban al “nivel mínimo técnico económico”, por lo que la manufactura fabril contribuía con el 15.7% del PIB²¹. La industria nació condicionada por el congénito conflicto regionalista entre las oligarquías de la Costa y la Sierra, localizada desordenadamente en las ciudades de Quito y Guayaquil.

En 1957 el gobierno socialcristiano de Camilo Ponce, con el propósito de fomentar el desarrollo industrial, promulgó la Ley de Fomento Industrial y suprimió el régimen de “Monopolios del Estado”, privatizándose varias empresas públicas. Ambas medidas provocaron un incremento de las industrias, aunque no del empleo, porque fue una transferencia de dominio de lo público a lo privado, con lo que la industria si bien saltó de una tasa anual de crecimiento de 1.3 en 1957, a una tasa de 234.2 en 1958 y de 145.1 en 1960; la PEA

¹⁹ Barsky Osvaldo y otros. 1982. *Políticas agrarias, colonización y desarrollo rural en Ecuador*, Quito, OEA, CEPLAES, pp. 21-23.

²⁰ Torres, Víctor. 2012. *Estado e industrialización en Ecuador*, Quito, Abya Yala, Universidad Politécnica Salesiana, pp. 118-120.

²¹ Salvador, Galo. 1992. “Estrategia y política de desarrollo industrial en el Ecuador 1950-1972”, en *El Ecuador de la Postguerra*, de Banco Central del Ecuador, Quito, Banco Central del Ecuador, pp. 121-136.

manufacturera, en cambio, en los mismos años se contrajo de 18.6% a 17.9%²². El empleo propiamente industrial representaba el 10.8% de la ocupación, el resto eran ocupaciones artesanales y manufactureras que equivalían al 89.2% del empleo sectorial²³. El Ecuador más que industrial, era un país de artesanos.

No obstante, también fueron años de intensas luchas laborales en las plantaciones bananeras como las que eliminaron la “Ley de conscripción vial” con la que se proveía trabajo gratuito, de conflictos en las plantaciones de la Compañía Frutera Austral, de la *Anglo Ecuatorian Oilfields*, de la *Fruit Trading Corporation*, así como conflictos obrero patronales en varias empresas como el Ingenio San Carlos, Lechería Compañía Anónima, Cervecería La Victoria, Hilados y Tejidos del Ecuador, y en algunas entidades públicas como la empresa de ferrocarriles, y en los municipios de Quito y Guayaquil. Entre los años 1958-59 se registraron más de ochenta conflictos laborales de diverso tipo, con lo que la Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE) llamó a una huelga nacional de respaldo a las luchas obreras, y su filial la Federación de Trabajadores de Pichincha (FTP) declaró al presidente “enemigo de la clase obrera”²⁴. El gobierno de filiación conservadora desconoció las luchas obreras y rechazó lo que consideraba “injerencia política” en las organizaciones obreras, desatando una cruenta represión y persecución sindical.

En paralelo nació la planificación estatal. Los antecedentes de planificación en el Ecuador se remontan a los años treinta y cuarenta del siglo XX, cuando en el entonces Ministerio de Hacienda, después de Economía, se acostumbraba recopilar las medidas económicas denominándolas “planes”, como el pionero “Plan Estrada” de 1933, el Plan de Fomento Inmediato de la Economía Nacional de 1946, y el Plan de Fomento Productivo de 1948; y se ensayaron en la función Ejecutiva del Estado, con varias denominaciones, cinco consejos económicos para el estudio y coordinación de la economía y los intereses nacionales²⁵.

En 1953 la misión de la CEPAL presentó el informe “El Desarrollo Económico del Ecuador”, considerado el primer esfuerzo por comprender a cabalidad los problemas del desarrollo económico del país, lo que promovió la necesidad de una entidad planificadora, creándose en mayo de 1954, durante el tercer gobierno de Velasco Ibarra, la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA), entusiastamente promovida por el Banco Central del Ecuador y auspiciada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento²⁶. La Junta se estableció en calidad de entidad asesora, sin funciones ejecutoras ni legislativas, con la misión

²² Torres. 2012. *Estado e industrialización...*, p. 69.

²³ *Ibíd.*, p.74

²⁴ *Ibíd.*, pp. 121-122.

²⁵ Salgado.1979. *25 Años*, p. 24-26.

²⁶ *Ibíd.*, p. 27.

de formular el plan general de desarrollo económico, coordinar los proyectos de inversión, recomendar su prelación, aconsejar técnicamente en la coordinación de la política monetaria, los reajustes institucionales y diversos aspectos estatales que coadyuven al bienestar social²⁷. Ubicada al costado de las altas esferas gubernamentales, la planificación nació como una entidad indicativa sin carácter vinculante.

En sus primeros años la Junta elaboró en 1955 el estudio “El Desarrollo Económico del Ecuador: evolución, ritmo y tendencias”; en 1956 el primer Censo Eléctrico y el Plan Nacional de Electrificación; en 1957 el informe “Perspectivas de la Economía Ecuatoriana hasta 1960”, con el que se fundamentó la Ley de Fomento Industrial que delineó el formato para las posteriores leyes; y en 1958 el estudio “Directivas para Programar el Desarrollo Económico del Ecuador”²⁸.

Los estudios asumieron el enfoque desarrollista, pues argüían que el atraso del país obedecía a la persistencia de una “economía primitiva”, la que debía modernizarse a través del desarrollo, entendido como el crecimiento económico que eleve el nivel de vida con bienes y servicios a disposición de los habitantes. El argumento era que habían tres desequilibrios que requerían medidas correctivas inmediatas: un comercio exterior que acentuaba las disparidades de exportaciones e importaciones, una ocupación distorsionada por el exceso de oferta de trabajo sobre la demanda, debido a que crecía más rápido la población que el empleo, y la dificultad del bienestar dado el mayor incremento de las necesidades de la población respecto de los medios para atenderlas²⁹. Los estudios señalaban objetivos estratégicos, pero no proponían las políticas para su consecución.

Si bien se mostraban pertinentes, se limitaban a diagnósticos y propuestas. La planificación empezó como indicativa y sin decisión, una suerte de nuevo aditamento desarrollista en un viejo régimen oligárquico. La promesa de crecimiento económico y bienestar contenida en los estudios, era ajena al ambiente político de fines de los años cincuenta que estuvo marcado por la cruzada conservadora de concentración del poder, fustigada con la campaña anticomunista de grupos de extrema derecha como la “Liga Antimarxista” y la “Juventud Universitaria Católica”, en reacción a las potenciales repercusiones de la Revolución Cubana³⁰. El creciente descontento político y las continuas protestas populares en las principales ciudades, espoleada por la proximidad electoral, dieron lugar a sucesivas refriegas callejeras, especialmente en Guayaquil, donde en junio del 1959 el gobierno de Ponce desató una masacre para sofocar la rebeldía popular³¹.

En suma, el embrionario discurso desarrollista eslabonaba la iniciativa terrateniente de modernización agraria, con el fomento de las pocas industrias creadas por los hacendados

²⁷ *Ibíd.*, p. 30.

²⁸ *Ibíd.*, pp. 33-34.

²⁹ *Ibíd.*, pp. 93-101.

³⁰ Torres. 2012. *Estado e industrialización*, p. 146.

³¹ *Ibíd.*, pp. 147-150.

empresarios, y los pioneros estudios que anunciaban superar los desequilibrios de la economía primario exportadora. Incubado como un supletorio imaginario de progreso, el rudimentario desarrollismo emergió en el ambiente de persecución ideológica anticomunista y convulsión social que caracterizó el paso de los años cincuenta a los sesenta. Era el preámbulo de los posteriores planes reformistas que se implementaron en las siguientes dos décadas de inestabilidad política, en las que se sucedieron cinco presidentes, dos dictaduras militares y dos asambleas constituyentes, en medio del colapso del comercio bananero y su relevo por el auge petrolero.

El inaugural asistencialismo de la ALPRO

Una vez creada la Alianza para el Progreso en marzo de 1961 y luego de que el país suscribiera la Carta de Punta del Este en agosto del mismo año, con efusivas declaraciones de respaldo a la democracia por parte del gobierno de Carlos Julio Arosemena³², la ALPRO empezó su acción como continuidad y ampliación del sistema de cooperación interamericano que había operado en la década precedente en apoyo a la modernización agraria. En abril de 1962, el país firmó un “acuerdo general para la asistencia técnica y económica para el progreso social y económico de la población ecuatoriana”³³, por el que los servicios cooperativos fueron integrados a las entidades gubernamentales existentes. Asentada en los anteriores programas del Punto Cuarto, Misión Andina, Clubes 4F, *Heifer Project* y de otras agencias norteamericanas, su presencia fue entusiastamente acogida por la mayoría de sectores económicos y políticos, siendo el Ecuador el primer país latinoamericano en el que se formó la Comisión Nacional de Alianza para el Progreso³⁴.

La Comisión Nacional se constituyó tempranamente como una instancia de las élites locales. Instalada fuera de la esfera pública congregó en la difusión de los objetivos de la ALPRO, a varias personalidades y notables de la república oligárquica. La Comisión se estableció por “iniciativa ciudadana”, sus integrantes eran personajes de prominentes familias y círculos empresariales, políticos y de opinión pública que personificando los intereses regionales, conformaron el “Comité Ejecutivo”³⁵. Dada la progenie de sus integrantes, la Comisión era una más de las juntas de notables que acostumbraban a organizarse en el país agrícola, solo que esta vez incluía a algunos expertos en planificación.

³² “El Ecuador defenderá en Punta del Este el Sistema de Democracia Representativa”, *El Universo*, 19 de enero de 1962.

³³ USAID. (s.f.). *USAID y ALPRO 1961-1969*, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, p. 2.

³⁴ ALPRO. 1962. *Alianza para el Progreso en Ecuador 1962*, Quito, Servicio de Cultura e Información de los Estados Unidos, p. 3.

³⁵ Idem.

La “Declaración a los Pueblos Americanos” de Punta del Este, con una extensa y diversificada agenda de crecimiento económico con alcances redistributivos³⁶, a través de la Comisión Nacional y del Acuerdo Nacional, se aclimató a la república oligárquica. En un híbrido de impulsos de renovación pública, inversiones empresariales y asistencialismo social, el reformismo aliancista empezó apoyando la configuración de un nuevo entramado de entidades estatales, envueltas en el manto de la cultura asociativa que empezó a difundirse en los años sesenta. Priorizando la atención a “los más necesitados”³⁷, las nuevas entidades fueron albergadas como un segmento residual del Estado oligárquico, acostumbrado a los negocios de los clanes agrarios y comerciales. Las entidades albergadas eran los prolegómenos de lo que técnicamente se conoce como el sector social.

A través de la cooperación interamericana, la ALPRO emprendió un enjambre de acciones con distinto alcance, bosquejándose dos tendencias de intervención: el asistencialismo reactivo ante las profundas inequidades que podrían desencadenar inconformidades mayores, a través de proyectos de corto plazo en compensación *in situ* a situaciones de pobreza, insalubridad y deficiencia de servicios; y el fortalecimiento de los procesos en marcha con la concreción de políticas nacionales de mediano y largo plazo, como ocurrió en los ámbitos de la reforma agraria, salud pública, vivienda social, artesanías y el sector cooperativo.

De partida, los préstamos y la ayuda norteamericana en el país se alinearon con la ALPRO. El Banco Interamericano de Desarrollo concedió créditos con “fondos de los Estados Unidos para el Progreso Social”, lo propio ocurrió con los préstamos del Banco de Exportación e Importación, y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento dirigió sus operaciones a los sectores de transporte, carreteras y energía eléctrica³⁸. Entre las iniciales acciones de ALPRO estuvo el combate al analfabetismo, sumándose a la iniciativa privada denominada “Campaña Alfabetizadora de la Unión Nacional de Periodistas”³⁹, emprendida algunos años antes, proveyéndole materiales y asistencia técnica para los centros alfabetizadores.

La preocupación por la gestión estatal estuvo presente desde el comienzo. Una inaugural contribución económica se dirigió al programa de mejoramiento de la administración pública, específicamente para renovar los sistemas de recaudación tributaria y seguridad pública, en concordancia con el desarrollo económico y social del país⁴⁰. En 1961, como parte de este programa, numerosos “colaboradores del servicio de agricultura y de las entidades

³⁶ ALPRO. 1961. *Alianza para el Progreso en Ecuador*, Quito, Servicio de Cultura e Información de los Estados Unidos, pp. 2-5.

³⁷ Ídem.

³⁸ CN-ALPRO. 1963. *Realidades y posibilidades de la Alianza para el Progreso en el Ecuador*, Quito, Comisión Ecuatoriana de Alianza para el Progreso, p. 2.

³⁹ ALPRO. 1961. *Alianza*, p. 3.

⁴⁰ ALPRO. 1962. *Alianza*, p. 3.

gubernamentales” salieron al exterior con becas de “observación, adiestramiento y especialización en los campos de genética, lechería, mecanización agrícola, economía doméstica, sociología rural, agronomía, horticultura”⁴¹. En el siguiente año otro contingente fue entrenado, unos invitados por la Secretaría de Estado de los Estados Unidos con becas auspiciadas por la Comisión *Fullbright*, otros a “cursos de especialización en salud pública, agricultura, asuntos laborales, educación, transportes, geodesia, administración pública, seguridad social, desarrollo industrial”⁴².

El Cuerpo de Paz, con la presencia de numerosos voluntarios –ciudadanos norteamericanos– promovió obras y acciones a través de cinco proyectos nacionales que fueron ejecutados en zonas rurales y urbanas, impulsando actividades económicas, culturales y de mejoramiento de las condiciones de vida en lugares con agudos problemas agrícolas, sanitarios, económicos y educativos⁴³. Mientras tanto, la ALPRO ejecutó directamente un programa piloto de mejoramiento educativo que incluía construcciones escolares, equipamiento y adiestramiento docente, estimándose que a finales de 1963 trece mil niños asistieron a los nuevos edificios educativos⁴⁴.

La Cooperativa Americana de Remesas al Ecuador (CARE), encauzó las contribuciones voluntarias de los Estados Unidos para ayuda a personas y organizaciones de niñez y juventud, entrenamiento vocacional, artesanal, salud, educación y alimentación⁴⁵. De su lado, la organización internacional CARITAS se enfocó en programas de desarrollo comunitario proveyendo alimentación, ropa, útiles escolares, implementos de trabajo y obras sociales; puso en marcha el programa “Becas Estudiantiles” para estudiantes de enseñanza secundaria, proveyéndoles un estipendio mensual en alimentación⁴⁶. La Misión Andina continuó con su programa de mingas comunitarias en siete provincias, construyó varios caminos vecinales, escuelas, centros comunales y numerosas obras comunitarias; los participantes en las mingas, a través de CARE, recibían raciones alimenticias siguiendo el principio de “esfuerzo propio y ayuda mutua”⁴⁷ promovido por la ALPRO.

Igualmente, la reciente creada USAID continuó con los programas de préstamos, donaciones y asistencia técnica, entre los que estuvo el apoyo a la Misión Militar Norteamericana, la que implementó en varias provincias y ciudades el programa de Acción Cívica en cuarteles,

⁴¹ Ídem.

⁴² *Ibíd.*

⁴³ *Ibíd.*

⁴⁴ CN-ALPRO. 1963. *Realidades*, p. 5.

⁴⁵ ALPRO. 1962. *Alianza*, p. 3.

⁴⁶ ALPRO. 1963. *Alianza para el Progreso en el Ecuador*, Quito,: Servicio de Cultura e Información de los Estados Unidos, p. 2.

⁴⁷ ALPRO. 1962. *Alianza*, p. 3

destacamentos y recintos militares, en cuyos entornos se ejecutaron proyectos asistenciales⁴⁸. Sucedió por ejemplo en Quito, donde a comienzos de los años sesenta con apoyo militar se construyeron y equiparon algunas casas barriales en los tradicionales barrios pericentrales, lo que en cierto modo era continuidad de la antigua práctica de los alcaldes quiteños que en los años cuarenta y cincuenta del siglo XX, gestionaban en los cuarteles la movilización de la tropa para empedrar y asfaltar las calles de la ciudad. Por cierto, algunos presidentes ecuatorianos acostumbraban movilizar a los batallones del ejército para la construcción de tramos de la carretera Panamericana, desde los años treinta.

La ALPRO también formó los denominados “Comités Especializados”, con los que buscaba ampliar el apoyo al cumplimiento de sus propósitos en el país. En enero de 1963 se conformaron los tres Comités Especializados para el análisis de lo que se consideraban las principales reformas socio-económicas en lo agrario, tributario y fiscal. Asumidos como instancias de “cooperación y labor patriótica”⁴⁹, e integrados por técnicos nacionales, internacionales y representantes empresariales, los Comités Especializados convinieron en que su función era la orientación en los sectores público y privado sobre las reformas estructurales, la promoción de la “conciencia pública” a favor de tales reformas, y una labor de fiscalización encaminada a agilizar las gestiones necesarias para su consecución; los Comités Especializados se declararon “independientes”, y acompañarían el estudio de los planes que en esas materias se estaban elaborando en el sector gubernamental, para “asegurar su mayor aceptación y que prontamente se conviertan en leyes del país”⁵⁰.

Así, el programa inaugural de la ALPRO se implementó en los años sesenta a través de la cooperación interamericana, de préstamos internacionales y asistencia técnica provistos por un entramado institucional en el que figuraban el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), el Banco de Exportación e Importación (Eximbank), el Banco Mundial, algunas de las entidades del Sistema de Naciones Unidas como Misión Andina, FAO, CEPAL, OIT, OMS, UNICEF; organizaciones internacionales como El Cuerpo de Paz, *Heifer Project Inc.*, Punto Cuarto, Cooperativa Americana de Remesas al Ecuador CARE, CARITAS, entre otras.

El asistencialismo fue su faceta más visible. La corta temporalidad de los proyectos generó la imagen de que se trataba de una ayuda transitoria, y que el entusiasmo inicial tendía a apagarse. Las críticas a su “creciente inoperancia” tras los primeros años de cooperación tenían como blanco el asistencialismo reactivo circunscrito al protagonismo de tecnócratas y sectores medios convocados por la planificación y el militarismo reformista,⁵¹ pero, como señalamos, el

⁴⁸ CN-ALPRO. 1963. *Realidades*, p. 5.

⁴⁹ “Constituyen Comités Especializados de Alianza para el Progreso en el Ecuador” *El Universo*, 24 de Enero de 1963.

⁵⁰ Ídem.

⁵¹ CORDES. 1993. *La ruta de la gobernabilidad*, Ecuador, CORDES-CIPIE, p. 33.

progresismo también estuvo en las políticas de mediano y largo plazo, su discurso se unificó con las demás entidades de cooperación interamericana, y con la planificación nacional que replicaba el desarrollismo cepalino.

La Reforma Agraria: una iniciativa “desde adentro”

Más allá del inicial asistencialismo, la Reforma Agraria fue una de las primeras transformaciones que se materializaron en el marco de influencia de la ALPRO en el país, que supo alinearse con la fracción agraria modernizante albergada dentro del Estado oligárquico. Su proceso revela cómo se irradió desde el interior de la estructura agraria una tendencia de modernización, gestada por los hacendados empresarios serranos en tensión con los viejos clanes agrarios rentistas. Las precedentes iniciativas de los hacendados serranos de entregas voluntarias de *huasipungos* para erradicar el precarismo, en medio de un nutrido debate político sobre las vías para su consecución a finales de los años cincuenta, se potenciaron con la arremetida continental promovida por la ALPRO para inducir las reformas agrarias en la región.

Barsky en su amplio estudio sobre la Reforma Agraria ecuatoriana, clasificó las relaciones de explotación del trabajo campesino de la hacienda tradicional, diferenciando entre las formas precarias como el *huasipungo*, la *yanapa* y los arrimados, y la producción por terceros⁵². El *huasipungo* era el trabajo de la familia campesina a cambio del derecho a una parcela y al uso de los recursos naturales, con la obligación de trabajar cinco días por semana en las tierras de la hacienda y a prestar servicios de *huasicamía* como cuidado de animales y huertas, y las mujeres a prestar servicios domésticos, mientras toda la familia *huasipunguera* participaba en las mingas de la hacienda⁵³. La *yanapa* podía ser de servidumbre o residencia, y consistía en el trabajo campesino de varios días a cambio de la utilización de los caminos y el pastoreo de sus animales en tierras de la hacienda⁵⁴. Los arrimados eran los trabajadores que vivían junto a la familia huasipunguera y recibían un pago por debajo de la subsistencia por la obligación de trabajar en la hacienda en cuyas tierras vivían⁵⁵.

A comienzos de los años sesenta, como parte de la acometida latinoamericana, se creó el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) integrado por FAO, CEPAL, OEA, BID e IICA, que realizó los emblemáticos estudios sobre la estructura agraria y el desarrollo rural en varios países, mostrando la persistencia de un sector agrario tradicional que gravitaba en torno a una “extrema concentración de la tierra”, en la que la propiedad agraria era fuente de poder y enorme influencia social sobre las instituciones públicas, entidades bancarias, comerciales,

⁵² Barsky, Osvaldo. 1984. *La reforma agraria ecuatoriana*, Quito, Corporación Editora Nacional, FLACSO Sede Quito, pp. 44-45.

⁵³ *Ibíd.*, p. 44.

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 45.

⁵⁵ *Idem.*

iglesia y escuelas, con consecuencias de baja productividad económica, desigual distribución de ingresos y alta emigración a las ciudades, la “tenencia de la tierra es un obstáculo al desarrollo económico y social”, concluían los informes CIDA⁵⁶.

Igualmente se formó el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de la OEA, destinado a realizar las reformas en los países latinoamericanos como una estrategia para reducir el peso de los terratenientes en la estructura rural, reemplazar los latifundios con unidades productivas familiares, incorporar a los campesinos al creciente mercado interno, liquidar las relaciones rurales no capitalistas, poner en cultivo las tierras ociosas y aumentar el empleo rural⁵⁷. Aunque era una propuesta general que se adaptaría a las condiciones nacionales, Barsky señala que no visualizó el tipo de estructura agraria esperada con las reformas, ni la articulación del sector agrario con los demás sectores de las economías nacionales, los problemas de productividad en las nuevas formas de propiedad, los paquetes tecnológicos adecuados a los cambios agrarios, y un sistema de crédito apropiado a los productores de menor tamaño⁵⁸.

No obstante, los novedosos estudios agrarios, la nueva institucionalidad promotora y las experiencias en otros países, contribuyeron a un auspicioso diálogo de los organismos técnicos nacionales e internacionales con los hacendados serranos ecuatorianos, quienes habían empezado con las “entregas anticipadas” de tierras para eliminar el precarismo sin conflicto social, iniciativa que le confirió el sentido político a la Reforma Agraria, y a la cual se sumó el reformismo aliancista.

Para los hacendados serranos las presiones por la falta de tierras, con las masivas movilizaciones campesinas de las organizaciones FEI y CTE, se resolverían con la colonización de los flancos occidentales de la cordillera de los Andes, de las planicies del oriente amazónico y parcelando las haciendas estatales, postura que se asumió en las primeras políticas agrarias. Al final del gobierno de Camilo Ponce, en 1959 se había fijado que la función del Instituto Nacional de Colonización era promover la parcelación de tierras. A fines del año 1961, ocurrió uno de los más grandes levantamientos campesinos, cuando más de 12.000 indígenas y campesinos, huasipungueros y comuneros, se tomaron pacíficamente la ciudad de Quito en demanda de tierras⁵⁹.

Barsky analizó detalladamente el debate de los proyectos de Reforma Agraria que, en lo sustantivo, revelaba una orientación modernizante del agro. En 1960, al inicio del cuarto gobierno de Velasco Ibarra, se creó la Comisión Nacional de Reforma Agraria que propuso un proyecto basado en la entrega de parcelas, el acceso a otros recursos naturales de la hacienda,

⁵⁶ Barsky. 1982. *Políticas agrarias*, pp. 32-33.

⁵⁷ *Ibíd.*, pp. 34-35.

⁵⁸ *Ibíd.*, p. 36.

⁵⁹ Guerrero. 1983. *Haciendas, capital*, pp. 102.

la adjudicación de páramos y la ampliación del tamaño de las parcelas. Tras un año de gobierno y una autoproclama de dictador, en medio de una aguda crisis económica y de continuas movilizaciones opositoras, el presidente de la República fue defenestrado y asumió el poder el vicepresidente Carlos Julio Arosemena, quien con una retórica de izquierda pero influenciado por las Cámaras de Agricultura, propuso un nuevo proyecto de Reforma Agraria que se limitaba a legalizar la entrega de parcelas en lugares distantes y de mala calidad⁶⁰. Su propuesta era un retroceso frente a las propias iniciativas terratenientes.

Ante lo cual, en 1962 el Partido Liberal Radical presentó otro proyecto de Reforma Agraria, en abierta representación de los intereses de los grandes propietarios de tierra, expresamente declaraba la defensa de haciendas y plantaciones, la colonización como el vector de la parcelación de tierras estatales y “tierras baldías”; proponía que solo podría expropiarse una mínima fracción del excedente de las tierras improductivas en la sierra, y trataba ambiguamente la liquidación del *huasipungo*⁶¹. En el mismo año, los diputados conservadores de centro derecha también presentaron su proyecto de Reforma Agraria, igualmente alineados en la defensa del sector terrateniente, su propuesta no fijaba límites de extensión, ni lo que se consideraba tierra ociosa, y se refería débilmente a la eliminación del precarismo. La Comisión de la Cámara de Diputados, por su parte, elaboró otro proyecto de tinte “modernizante”, que tendía a “favorecer a los ingenios y plantaciones en la costa, y a las haciendas con altas inversiones de capital en la sierra”, fijaba límites expropiables a la tierra no trabajada, y establecía una vía empresarial centrada en la “productividad como parámetro de lo afectable y protegible”; no se refería a la eliminación del precarismo⁶².

En 1963, el Consejo Nacional de Economía presentó un nuevo proyecto de Reforma Agraria, igualmente de enfoque “modernizante”, que también priorizaba el carácter empresarial, aunque algo más favorable a los *huasipungueros* con el pago en tierra de las deudas, proponía su reasentamiento en tierras de malas condiciones, y la expropiación de las tierras no trabajadas⁶³. Finalmente, en el mismo año, el Comité Especializado de la Comisión Ecuatoriana de la Alianza para el Progreso, presentó un proyecto alineado con la perspectiva modernizante y empresarial⁶⁴, destacaba la función social de la propiedad del suelo, la protección de los recursos naturales, la redistribución de los beneficios de la producción, la expropiación de las tierras sin producción, aunque no fijaba límites, ni aludía al precarismo.

⁶⁰ Barsky, Osvaldo. 1984. *La reforma agraria*, pp. 142-145.

⁶¹ *Ibíd.*, pp. 146-147.

⁶² *Ibíd.*, pp. 148-149.

⁶³ *Ibíd.*, pp. 150-151.

⁶⁴ *Ibíd.*, pp. 155-165.

Al poco tiempo el presidente Carlos Julio Arosemena, vacilante ante la política continental de bloqueo a Cuba en medio de una brumosa campaña desestabilizadora impulsada por la CIA⁶⁵, fue depuesto por la Junta Militar de Gobierno que asumió el poder envuelta en un manto de intrigas y persecuciones a los grupos de izquierda para que “no se repita lo de Cuba”. En una anómala mezcla de anticomunismo con el que clausuró la revista izquierdista *Mañana*, y de reformismo en la gestión estatal⁶⁶, el gobierno castrense materializó el debate agrario en la primera Ley de Reforma Agraria, dictada el 11 de julio de 1964 por Decreto N° 1.480, la que fue formulada acorde con la postura de las fracciones de terratenientes modernizantes, pues en su exposición de motivos decía basarse en una amplia consulta a las entidades técnicas, académicas, empresariales, gremiales y en los proyectos de Reforma Agraria precedentes.

En síntesis, la Ley estableció como tierras expropiables las ociosas por más de tres años, las sin vínculo contractual, las deficientes productivas, las de gran presión demográfica; fijó como tamaño máximo 2.500 has. en la Costa, mil has. en las sabanas y pastos naturales, ochocientas has. en la Sierra más mil has. de páramos y eriales. Se exceptuaron las tierras eficientemente explotadas o dedicadas al suministro de materias primas, se abolió el *huasipungo* y la *yanapa*, se mantuvo la obligación de pagar las deudas a los trabajadores en las haciendas, el acceso a recursos naturales, servidumbre de tránsito y el arrendamiento hasta por ocho años⁶⁷.

La Reforma Agraria se convirtió en el eje de las transformaciones rurales en la Sierra ecuatoriana impulsadas por las fracciones de hacendados, quienes en un complejo entramado de negociaciones y alianzas con propietarios no rurales, configuraron lo que Barsky denominó una “estrategia desde adentro” para revertir el precarismo a favor de los terratenientes, la mejor explotación de las tierras y la creación de mecanismos de presión sobre los grupos agrarios tradicionales⁶⁸. La Ley creó el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), en reemplazo del Instituto Nacional de Colonización, y una norma anexa a la Ley de Tierras Baldías y Colonización –que actualizó las antiguas leyes de tierras baldías y colonización, y la ley de comunas– con las que se implementó la Reforma Agraria durante el gobierno de la Junta Militar.

Con las directrices de la ALPRO, el BID canalizó significativos montos en programas de crédito para las iniciativas de modernización agraria, tanto para proyectos de desarrollo industrial-agropecuario, incremento de ganado ovino, cultivo de palma africana, educación agrícola y tecnificación de cosechas que se emprendían con la Reforma Agraria; cuanto para la

⁶⁵ Corral. 2006. *Testigo*, p. 361.

⁶⁶ Ibarra, Hernán. 2012. “La Calle y Mañana: Las trayectorias divergentes de dos revistas políticas ecuatorianas” en *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 92, Amsterdam: CEDLA Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos, Amsterdam, p. 69.

⁶⁷ Barsky. 1984. *La reforma...*, pp. 151-152.

⁶⁸ *Ibíd.*, p. 154.

implementación de los distintos proyectos de colonización en las zonas de subtropicales de Santo Domingo de los Colorados (hoy de los *Tsáchilas*), Esmeraldas, Los Ríos, Manabí y en el oriental Valle del Río Upano⁶⁹. El Punto Cuarto apoyó el fortalecimiento institucional del IERAC⁷⁰, financiando los programas de entrenamiento técnico de su personal, los procedimientos de “racionalización y legalización de la posesión de tierras”, la promoción de cooperativas, el desarrollo de comunidades rurales y los proyectos de reasentamiento campesino⁷¹.

Aunque fue un proceso lento, se adjudicaron en promedio 22 mil has. anuales en los primeros nueve años de implementación de la Reforma Agraria. En el período 1964-1973 se entregaron un total de 902.363 has., de las cuales el 23.4% se concedieron por Reforma Agraria y el 75.6% por colonización⁷². El 80.7% de tierras adjudicadas por la Reforma Agraria fue en la Sierra y el 19.3% en la Costa, mientras por colonización se adjudicó el 40% de tierras en la Sierra, el 26.3% en la Costa y 33.7% en la Amazonía⁷³. Si bien la superficie adjudicada por la colonización fue mayor, la cantidad de población involucrada con la Reforma Agraria fue más relevante, benefició a un número sustancial de campesinos. La cesión de tierras por colonización se distribuyó en el país, mientras la Reforma Agraria se enfocó en liquidar las relaciones precarias y en la disolución de las haciendas públicas y las privadas improductivas, tendencia que afirmó la iniciativa terrateniente de alinear la cesión de tierras con la colonización y en las haciendas estatales no productivas.

A fines de la década de los sesenta, el país había desembocado en una aguda recesión económica derivada del tenue crecimiento de las agro-exportaciones, insuficiente para sostener una “economía cada vez más compleja”, en la que la incipiente industrialización acentuaba la dependencia exterior en la compra de materias primas, maquinaria y tecnología, aumentando el déficit del comercio exterior, lo cual era una señal de que el período de bonanza bananera se había agotado⁷⁴. En medio de una creciente ola de protestas populares por el continuo incremento de la pobreza, las demandas salariales, la devaluación de la moneda y los conflictos sociales que fueron reprimidos por el quinto gobierno de Velasco Ibarra, electo en 1968 y autoproclamado dictador en 1970, las Fuerzas Armadas tomaron el poder en 1972 para controlar, desde el Estado, el naciente negocio petrolero, iniciándose el auge petrolero que marcaría el ulterior desarrollo del país.

El sistema político se había revelado frágil, incapaz de lograr el acuerdo nacional que demandaba el estrenado país petrolero. Apenas transcurridos seis años de la Junta Militar, de

⁶⁹ ALPRO. 1966. *Cinco años de la Alianza en el Ecuador*. Quito, Centro Audiovisual, p. 7.

⁷⁰ *Ibíd.*, p. 8.

⁷¹ *Idem.*

⁷² Barsky. 1982. *Políticas agrarias*, p. 48.

⁷³ *Idem.*

⁷⁴ Barsky. 1984. *La reforma*, p. 199.

dos presidentes interinos, de una Constituyente y del quinto Velasquismo, los militares volvieron al gobierno para quedarse hasta 1979, cuando empezó el denominado “retorno a la democracia”. Los militares se veían a sí mismos como la encarnación de la “voluntad colectiva” que los civiles no habían logrado; las “intervenciones militares” son consecuencia de la “inestabilidad e ineficiencia política”, son necesarias para afianzar el “derecho a la seguridad”, evitan los “sangrientos enfrentamientos”, introducen “procedimientos modernos de administración” pública y garantías al “funcionamiento de la democracia remozada”, afirmó uno de los miembros de la Junta de Militar de Gobierno de 1963⁷⁵.

Ostensiblemente reformista, al menos en su primera fase, el gobierno militar declarado “nacionalista y revolucionario”, promulgó la segunda Ley de Reforma Agraria el 9 de octubre de 1973, por Decreto Nº 1.172, como continuación de la anterior. Reeditó la mecánica de formulación: convocó al diálogo a las Cámaras de Agricultura, a los técnicos nacionales e internacionales y minoritariamente a las organizaciones campesinas a través de la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas FENOC; formó una comisión interinstitucional para su elaboración, siguiendo el enfoque del “Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977”, que asociaba el atraso industrial y urbano con la estructura agraria.

El argumento era similar al de los años sesenta. El monopolio de la tierra concentra los ingresos en el agro, impide ampliar el mercado de los bienes industriales, la producción manufacturera, incrementar ingresos y empleos en las ciudades, así como la propia demanda agropecuaria; pese al esfuerzo estatal se mantiene “intocada” la estructura agraria, por lo que había que distribuir la tierra al trabajador, a empresas, asociaciones y cooperativas rentables con nuevas formas de propiedad y explotación; afirmaba que “la raíz del problema está en la concentración de la tierra”, por lo que se requiere romper su monopolio, volviendo a los campesinos en agentes dinamizadores del mercado para que amplíen la demanda de productos industriales, y contribuyan a un sólido aparato productivo nacional⁷⁶.

Su anuncio provocó reacciones de oposición de las Cámaras de Agricultura, al igual que presiones por su aplicación por parte de las organizaciones campesinas. En el transcurso de 20 meses de tirantezas desde el anuncio hasta su promulgación, se acogieron las demandas de los grupos terratenientes, dando lugar a una norma que eliminó los límites de extensión a las propiedades, la expropiación solo cuando la tierra no cumpla con la función social, si es productiva no es expropiable independiente del tamaño; promovía las empresas agropecuarias eficientes y la eliminación de las relaciones atrasadas no productivas⁷⁷. La segunda Ley de Reforma Agraria marcadamente productivista, aunque con alcances redistributivos, se

⁷⁵ Gándara, Marcos. 1980. “Los Militares y la Política en el Ecuador 1830-1980” en *Política y Sociedad Ecuador: 1830-1980*, Libro del Sesquicentenario I, Quito, Corporación Editora Nacional.

⁷⁶ Barsky. 1984. *La reforma...*, pp. 206-207.

⁷⁷ *Ibíd.*, pp. 217-222.

implementó en medio de tensiones entre las tomas campesinas de haciendas lideradas por la FENOC, ECUARUNARI, FEI, apoyadas por los grupos de izquierda y auspiciadas por el gobierno, y la “contraofensiva terrateniente” que alegaba: la falta de confianza de los hacendados desestimula las inversiones privadas en el agro, con la consecuente disminución de alimentos y el incremento inflacionario⁷⁸.

No obstante, en el período 1974-1980 se adjudicaron 1´447.506 has., de las cuales el 69% fueron por colonización y el 31% por Reforma Agraria⁷⁹. En conjunto, en el proceso de la Reforma Agraria acaecido en el período 1964-1980, se adjudicaron un total de 2´349.869 has., de las cuales el 71.5% fueron cedidas por colonización, mientras el 28.4% fueron entregadas por Reforma Agraria; paradójicamente, en el segundo período se cedieron a los campesinos el 61.6% del total de tierras afectadas por la Reforma Agraria⁸⁰.

El ciclo de la Reforma Agraria ecuatoriana concluyó a fines de la década de los setenta, cuando la Junta Militar de Gobierno, en una de sus últimas medidas, emitió la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario cuyo extenso articulado blindó el enfoque productivista agropecuario, clausuró las posibilidades de afectación de tierras y abrió la posibilidad de recuperación de las tierras invadidas.

Así, el proceso de transformaciones agrarias iniciado “desde adentro” por los hacendados modernizantes con la entrega anticipada de tierras, se consumó tras dos períodos de Reforma Agraria en que predominaron los intereses de los grandes propietarios rurales convertidos en empresarios agropecuarios, y de los hacendados rentistas asentados en los entornos de las grandes ciudades devenidos en empresarios inmobiliarios. La modernización agraria tuvo un continuo respaldo técnico y financiero por parte del entramado institucional de la cooperación interamericana, alineada con la entrega anticipada de tierras en los años cincuenta, con las políticas de reforma agraria y colonización en las décadas sesenta y setenta, y con las de fomento productivo posteriores. La pregonada reforma agraria aliancista se había materializado en la iniciativa de los hacendados modernizantes, albergada en el oligárquico Estado ecuatoriano.

La promesa de prosperidad en la industria y la planificación

La industria ecuatoriana, decíamos, era una extensión del sector agrario que también fue afectada por el reformismo aliancista y la planificación que propugnaban una industrialización nacional. En el Acuerdo General del país firmado con la ALPRO en 1962, se estableció que entre sus prioridades estaba el mejoramiento de la industria, construyendo la infraestructura física

⁷⁸ *Ibíd.*, p. 223.

⁷⁹ Barsky, Osvaldo. 1982. *Políticas agrarias*, p. 57.

⁸⁰ *Idem.*

necesaria y fomentando el avance de la pequeña industria y la artesanía, para lo cual se impulsarían nuevas entidades estatales organizadoras de empresas industriales, y entidades privadas promotoras de “emprendimientos” como los centros de ejecutivos y el Centro de Formación Empresarial⁸¹.

En el país de “vocación agrícola” no era fácil asumir el discurso industrializador diferenciado de la estructura hacendaria oligárquica. Mientras las intenciones pragmáticas de la ALPRO calaban sin resistencias entre los gremios empresariales, porque iban acompañadas de ofrecimientos financieros, en el sector estatal, en cambio, el discurso de la industrialización nacional encontraba dificultades para lograr resultados. La industria como prolongación de la agricultura no había gestado una simiente modernizante albergada en el Estado, había que crearla.

El enfoque de la “industrialización por sustitución de importaciones” propendía a la producción nacional de los bienes de capital importados, lo que resolvería los desequilibrios del comercio exterior centrado en los productos primarios y visto como el causante de la pobreza y el retraso económico, pero su adopción requería considerar el “crecimiento integral” del sector industrial como prolongación de las actividades primario exportadoras.

No se había conformado un sector industrial auto-referido, interesado en la ampliación del mercado interno dador de empleos e ingresos, su impulso y costos era algo que debía asumir el Estado, como efectivamente ocurriría en los años posteriores. A comienzos de los sesenta, las presiones pugnaban hacia una industrialización que sienta “las bases para ampliar las exportaciones”⁸², en el mejor de los casos que aproveche los mercados interno y externo integrando, paulatinamente, a la manufactura en la elaboración de bienes de consumo, luego en los productos intermedios y posteriormente en los bienes de capital, incorporando al artesanado convertido en una pequeña industria también orientada al mercado interno y “externo ampliado”, este último aprovechando los sistemas de integración subregional.

La industria fabril ecuatoriana, a su escala, entró en una nueva fase en los años sesenta, con la creación de novedosas entidades promotoras que se alojarían en una nueva institución estatal. El Servicio Cooperativo Interamericano que desde 1957 promovía actividades en el área “Industrias y Desarrollo Urbano”, impulsó en 1962 la creación del Centro de Desarrollo (CENDES), dedicado a la preparación de estudios y programas de fomento industrial, apoyado inicialmente por asesores externos financiados por el Punto Cuarto⁸³. En 1963 se hicieron numerosos estudios para la formación de nuevas industrias como parte del Plan Nacional de Desarrollo, que establecía que el desarrollo industrial se hará, principalmente, mediante

⁸¹ USAID. (s.f.). *USAID*, p. 3.

⁸² Salvador. 1992. “Estrategia”, p. 119.

⁸³ ALPRO. 1966. *Cinco años*, p. 9.

iniciativa e inversión privada⁸⁴. En 1964 se creó la Corporación Financiera Nacional (CFN) para el financiamiento industrial y la negociación de documentos del sector público, y en 1965 se promulgó la Ley de Fomento de la Pequeña Industria y Artesanía⁸⁵.

El Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) dedicado a la capacitación industrial, se fundó en 1966, y el Instituto Ecuatoriano de Normalización (INEN) para el control de calidad en 1970. Igualmente se formó una corporación financiera privada (COFIEC), destinada al fomento industrial a través de la actividad crediticia, apoyada con recursos financieros y líneas de crédito en “condiciones ventajosas” provistas por la AID, BID y BIRF⁸⁶.

La mayoría de estas nuevas entidades estatales recibieron apoyo técnico y financiero norteamericano, especialmente del Punto Cuarto que financió a los técnicos y los procedimientos organizacionales con que empezaron sus actividades, por ejemplo CENDES y SECAP, este último luego recibió apoyo de la OIT⁸⁷. Desde el inicio la ALPRO direccionó importantes inversiones para el establecimiento de las nuevas industrias y para la ampliación de las existentes, a través de préstamos negociados con la Agencia de Desarrollo Internacional⁸⁸, tendencia que se mantuvo en el transcurso de las décadas siguientes.

Entre los factores que debían modificarse para la diversificación de la industria fabril, estaba la ampliación del mercado interno considerado de tamaño reducido, el que en 1950 representaba un ingreso per cápita de 107 dólares, que apenas permitía satisfacer las necesidades vitales de alimentación, vestido y vivienda, condicionando una industria de bienes de consumo no duradero⁸⁹. El sistema de transportes y comunicaciones a mediados de los años cincuenta era deficiente, impedía la conexión y acceso a los mercados de todo el país, estaban desvinculadas las regiones Sierra y Costa en la que se asentaba la casi totalidad de la población. Así mismo, era deficitaria la provisión de energía eléctrica y agua potable, lo que limitaba la capacidad manufacturera, y las pocas industrias autogeneraban energía eléctrica⁹⁰. El país se había dotado lentamente de la infraestructura vial y de los servicios básicos como energía eléctrica y agua potable, acorde con una economía volcada a la exportación y no al mercado interno.

La asistencia interamericana ayudó a cambiar la situación del sistema de transporte y carreteras, así como el abastecimiento de energía eléctrica para las industrias, ambos fueron,

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ Landázuri, Guillermo. 1983. “Proposiciones de cambio en el desarrollo industrial ecuatoriano”, en *Economía Ecuador: 1830-1980*, libro del Sesquicentenario III, Quito, Corporación Editora Nacional, pp. 365-366.

⁸⁶ Salvador. 1992. “Estrategia”, p. 127.

⁸⁷ ALPRO. 1966. *Cinco años*, p. 10.

⁸⁸ ALPRO. 1962. *Alianza*, p. 2.

⁸⁹ Salvador. 1992. “Estrategia”, p. 120.

⁹⁰ *Ibíd.*, pp. 122-124.

respectivamente, los mayores rubros de inversión en los treinta años de “Cooperación Técnica entre Ecuador y los Estados Unidos entre 1942-1972”; si se adicionan los “Estudios de factibilidad y cartografía”, los tres rubros representaron, en conjunto, el 44% del total de la cooperación norteamericana en dicho período⁹¹. Los recursos norteamericanos contribuyeron con los tres planes quinquenales de carreteras implementados desde mediados de los años cincuenta, hasta entrados los años setenta.

Al igual que ocurrió en el agro, los industriales ecuatorianos asociados a la inversión extranjera tomaron, pausadamente, la iniciativa en la diversificación de la industria fabril, la que pasó, en los años sesenta de una industria basada en la explotación de bienes naturales, a la diversificación industrial dedicada, cada vez más, a los bienes de consumo duradero y bienes intermedios. Los industriales empezaron a preocuparse por aspectos nunca antes considerados como la ocupación, el valor agregado, el ahorro y la generación de divisas, sin desconocer que las principales industrias seguían siendo las que utilizaban los recursos naturales⁹². Comenzó una tendencia de disminuir las ramas de producción de bienes de consumo que porcentualmente pasaron de 72.3% en 1961 a 64.3% en 1971, mientras las ramas productoras de bienes intermedios se incrementaron de 25.4% en 1961 a 29.0% en 1971, al igual que las ramas productoras de bienes de capital que eran el 2.3% en 1961 pasaron a 6.7% en 1971⁹³.

La contribución de las manufacturas en la formación del producto interno bruto se incrementó al compás de la diversificación de la industria fabril. El producto manufacturero en 1960 representaba el 15.7% del PIB, en 1965 subió al 17.2%, en 1970 pasó al 18.4%⁹⁴, y en 1978 fue el 18% del PIB. El dinamismo industrial en los años setenta estuvo ligado al aumento de las exportaciones, provocado por el auge petrolero que se quintuplicó en una década⁹⁵. La industria fabril había acentuado su tasa de crecimiento que en la década 1950-1960 fue de 4.8%, mientras en la década 1960-1970 fue de 7.1%⁹⁶. El mercado interno se había modificado: el ingreso per cápita anual pasó a 210 dólares en 1968, a 290 dólares en 1972, y a 447 dólares en 1977⁹⁷.

⁹¹ AID. 1972. *30 años de Cooperación Técnica entre Ecuador y los Estados Unidos 1942-1972*, Quito: Agencia para el Desarrollo Internacional, p. 4.

⁹² Salvador. 1992. “Estrategia”, p. 129.

⁹³ Idem.

⁹⁴ *Ibíd.*, p. 132.

⁹⁵ Ortiz, Gonzalo. 1983. “Estudio Introductorio: el profundo cambio socio económico de los 150 años de vida republicana”, en *Economía Ecuador: 1830-1980*, libro del Sesquicentenario III, Quito,: Corporación Editora Nacional, p. 30.

⁹⁶ Salvador. 1992. “Estrategia”, p. 132.

⁹⁷ Ortiz. 1983., “Estudio Introductorio”, p. 30.

Se mantuvo casi invariable el aporte de la industria a la ocupación de la población, pues si en 1960 la participación de la PEA industrial era del 14.0% , en 1970 fue del 13.4% de la PEA⁹⁸. La baja participación de la PEA manufacturera se atribuía a la existencia de un amplio estrato artesanal que representaba el 81% de la ocupación del sector, con lo que pese al crecimiento de la industria fabril, el país seguía siendo de artesanos.

La ALPRO apoyada en los estudios de la JUNAPLA, desde el inicio visualizó la importancia del sector artesanal en la estructura manufacturera ecuatoriana. Promovió el fortalecimiento del sector artesanal y de manualidades, a través del fomento del cooperativismo y del estímulo a la producción de artesanía utilitaria y artesanía cultural, esta última, un híbrido entre piezas del folklore, expresiones de identidades étnicas y productos de autores individuales. Impulsó en 1962 la creación de la Oficina Comercial de Exportación de Productos Artesanales, OCEPA⁹⁹, una inédita red de centros de capacitación y acopio de artesanías de calidad que abrió tiendas en algunas ciudades, y promovió la exportación de artesanías.

El horizonte de la industrialización quedó trazado en la planificación nacional, fue esta la que más arguyó acerca del necesario fortalecimiento de la industria fabril ecuatoriana. Como se señaló al inicio, en sus primeros años de vida la JUNAPLA realizó estudios sectoriales de la “economía y el interés nacional”, y fue en el año de 1964 que elaboró, de modo sistemático, el “Plan General de Desarrollo Económico y Social del Ecuador (1964-1973)”. Asentado en minuciosos estudios sectoriales, el Plan contemplaba una programación detallada para los primeros cinco años y una visión de perspectiva para 1969-1973¹⁰⁰, incorporó en su enfoque y estrategia básica el reformismo promulgado por la ALPRO y el desarrollismo propuesto por la CEPAL, conteniendo la promesa de prosperidad para el país.

El Plan fue presentado y aprobado por el denominado “Comité de los Nueve”, el órgano de evaluación de la ALPRO en el país¹⁰¹. El Plan adoptado por el gobierno castrense, se proponía revitalizar la capacidad de crecimiento de la economía ecuatoriana, resolviendo sus “debilidades estructurales” que amenazaban la “posibilidad del desarrollo”, y declaraba “consideraciones evidentemente humanas” como su “objeto esencial”¹⁰².

Sumariamente, el Plan identificó dos “sectores dinámicos fundamentales impulsores del desarrollo”, en el sentido de “creadores de demanda”: la inversión pública y las exportaciones, siendo la primera el “factor más importante en la expansión de la demanda global”, aunque los ingresos públicos dependían de las fluctuaciones del comercio exterior. Era un crecimiento

⁹⁸ Salvador. 1992. “Estrategia”, p. 132.

⁹⁹ ALPRO. 1966. *Cinco años*, p. 9.

¹⁰⁰ Salgado. 1979. *25 Años*, p. 178.

¹⁰¹ Idem.

¹⁰² JUNAPLA. 1979. “Plan General de Desarrollo Económico y Social del Ecuador (1964-1973)”, en *25 Años de Planificación*, Germánico Salgado, Quito: Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, pp. 183-185.

“hacia fuera”, se decía, frágil por el deterioro de los términos de intercambio debido a la concentración en pocos productos de exportación, se requería diversificar la economía y una “buena distribución de los ingresos de las exportaciones”¹⁰³.

De su lado, la disminución del gasto público, específicamente el déficit en la inversión pública, estaba relacionada con el aumento de los gastos corrientes y de inversión frente a un lento incremento de los ingresos fijos, lo que daba lugar al endeudamiento externo y al peso creciente del servicio de la deuda sobre las finanzas públicas; en condiciones en que la principal fuente de los ingresos fijos es fiscal, se imponía avanzar hacia una “reforma tributaria profunda”¹⁰⁴. Como señalamos, desde el inicio ALPRO promovió el mejoramiento del sistema administrativo de recaudación de impuestos, lo que en el gobierno castrense devino en reforma tributaria con el Arancel de Aduanas que grabó a las importaciones y favoreció la implantación de industrias sustitutivas, provocando la reacción de los importadores, y paradójicamente, el desinterés de los industriales beneficiados¹⁰⁵, socavando el respaldo al gobierno militar.

Igualmente, el Plan señaló los “desequilibrios del desarrollo” y estableció el siguiente orden de prelación sectorial: “infraestructura de transporte, infraestructura de energía y regadío, el sector agropecuario y la capacidad de importación”. Se buscaba no solo “remover los obstáculos de la estructura social que se oponen al crecimiento”, sino proveer condiciones de “subsistencia digna” y oportunidades de mejora “participando en las responsabilidades como de los frutos del progreso económico”. Para enfrentar la pobreza, a más de la generación de ocupación, se plantearon tres políticas sociales: suministros de servicios básicos, integración de las clases económicas, e integración regional. Las metas del “bien común” se fijaron en los campos de alimentación, educación, vivienda, salud y seguridad social. Se programó un ambicioso programa de electrificación, y varios cambios como la Reforma Agraria sobre la que realizó sendas investigaciones de la tenencia de la tierra, al igual que de la necesaria urbanización para ampliar el mercado interno¹⁰⁶. Como lo señaló Germánico Salgado¹⁰⁷, fue el primer plan que puso de relieve la importancia de los cambios en la estructura social, a lo que añadiríamos que relevó la importancia del sector público como dinamizador del crecimiento, posible solo con el Estado desarrollista que se esbozaba.

Los alcances redistributivos económicos y tributarios del Plan y las políticas desarrollistas promulgadas por la Junta Militar, desataron la renuencia de las elites del poder oligárquico serrano y costeño reacias a las transformaciones modernizantes; contrariamente, las presiones políticas de los grupos dominantes estuvieron detrás del derrocamiento de la Junta Militar, del

¹⁰³ *Ibíd.*, pp. 186-187

¹⁰⁴ *Ibíd.*, pp. 188-189.

¹⁰⁵ Hurtado. 2003. *El poder*, p. 271.

¹⁰⁶ JUNAPLA. 1979. “Plan General”, pp. 211-269

¹⁰⁷ Salgado. 1979. *25 Años*, p. 178.

nombramiento de un presidente de la República interino y la convocatoria a una Asamblea Constituyente y otro primer mandatario interino, hasta las elecciones en 1968 ganadas por el velasquismo que abrió el camino a la década de dictaduras.

En años posteriores, le sucedieron el estudio denominado “Bases para una estrategia de desarrollo en el contexto de la integración andina”, que buscaba examinar opciones de políticas económicas en el marco de la integración subregional andina, a propósito de que el Ecuador suscribiera en mayo de 1969 el Acuerdo de Cartagena; y el estudio titulado “El desarrollo del Ecuador 1970-1973” que en realidad era un nuevo plan para ese período, a manera de continuación del anterior, que no fue asumido por el gobierno¹⁰⁸.

Fue en la Junta Militar de Gobierno de 1973, que se adoptó un nuevo plan estratégicamente ambicioso, el denominado “Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977”, sustentado en el programa político llamado “La Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Nacionalista Revolucionario”. El Plan se hizo en consulta a los distintos sectores económicos y sociales, consideró los intereses locales en reuniones *in situ* con la participación del gobierno, permitiendo la “decantación de las preferencias e intereses expresados por sectores representativos” de la sociedad ecuatoriana¹⁰⁹.

En lo sustantivo, el Plan revelaba el desfase entre la nueva situación económica provocada por el petróleo y la persistencia de desigualdades sociales, marginación y pobreza; en medio de una holgura de los recursos petroleros se programaron los grandes proyectos hidroeléctricos, inéditos por su escala, y entre las reformas sociales estaba la preocupación por elevar la ocupación¹¹⁰. Con base en el reconocimiento de que “la economía y la sociedad actual funcionan insatisfactoriamente para las grandes mayorías nacionales”, su propósito era “constituir un país mejor para todos los ecuatorianos”¹¹¹, declaraba el Plan.

Señaló tres objetivos trascendentales: robustecimiento integral del país, mejorar las condiciones de vida, y vigorizar el aparato productivo. Para su consecución era necesaria la “intervención decisiva del Estado en la vida económica”, de modo que se consolidasen e impulsasen las reformas que “amplíen la capacidad de desarrollo nacional”; la estrategia, en consecuencia, era “transferir al Estado las decisiones fundamentales de la economía y la sociedad”, las que se decía estaban en “centros foráneos” como consecuencia de la histórica dependencia¹¹².

Declaraba como imprescindible un “sector público vigoroso y planificador”, capaz de “conducir un nuevo proceso de desarrollo”, impulsando, entre otras, tres reformas: la Reforma

¹⁰⁸ *Ibíd.*, p. 179.

¹⁰⁹ *Ibíd.*, p. 344

¹¹⁰ *Idem.*

¹¹¹ JUNAPLA. 1979. “Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977” en *25 Años de Planificación*, de Germánico Salgado, Quito, Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, p. 345.

¹¹² JUNAPLA. 1979. “Plan Integral”, p. 353.

Agraria, la Reforma Tributaria y la Reforma de la Administración Pública; además, demandaba la intervención del Estado en el proceso productivo con la “implantación de industrias básicas”, la promoción de “empresas en los sectores estratégicos”, participación en las inversiones mixtas, el fomento de las inversiones privadas, y el mejoramiento del sistema financiero para eliminar las distorsiones del mercado, ello permitirá un “mayor apoyo al sector privado para mejorar sus niveles de producción y demanda”¹¹³.

Se establecieron metas para el comercio exterior y la integración, la ocupación, el capital extranjero y la transferencia tecnológica, la movilización social, la expansión de la producción y el consumo. Se diseñó un esperanzado programa industrial centrado en la ampliación del mercado interno, la sustitución de importaciones y el incremento de las exportaciones; al igual que un optimista programa de educación volcado en el conocimiento de las estructuras internas de poder económico y político, postulando la “ecuación educación-desarrollo” para lograr una sociedad justa¹¹⁴. Fue el segundo plan que nuevamente puso de relieve los cambios estructurales que necesitaba la sociedad ecuatoriana, y desde la perspectiva del reformismo castrense declaró que había que dejar atrás el Estado oligárquico y avanzar hacia un moderno Estado desarrollista.

Las nuevas instituciones sociales: salud, vivienda y cooperativas

Un claro indicador del Estado oligárquico y del atraso país, era la ausencia de un régimen de salud pública. El Ecuador era el único país latinoamericano que hasta mediados de los años sesenta no tenía un Ministerio de Salud Pública, en su lugar operaban varios programas sanitarios derivados de los convenios internacionales, coordinados por la Subsecretaría de Salud Pública del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y ejecutados, en su mayoría, directamente por las agencias de cooperación internacional como la OMS, UNICEF y el Servicio Cooperativo Interamericano de Salud Pública, con los cuales se había erradicado de las zonas urbanas las enfermedades prevalentes como la fiebre amarilla, malaria y viruela¹¹⁵. La salud pública no era prioritaria para la república oligárquica, acostumbrada a que esta fuese atendida residualmente por la filantropía y la beneficencia de las elites locales.

La JUNAPLA aplicó la primera encuesta sanitaria en 1961 que mostró el déficit de servicios sanitarios, el 14% de la población disponía de agua potable y alcantarillado, constató una “incorrecta distribución de servicios sanitarios” y un “alto índice de mortalidad infantil”¹¹⁶. La “Resolución A.2” de la Carta de Punta del Este era un decálogo de recomendaciones gubernamentales relativas a avanzar en la planificación, institucionalidad, estadística,

¹¹³ *Ibíd.*, pp. 353-356.

¹¹⁴ *Ibíd.*, p. 404.

¹¹⁵ ALPRO. 1963. *La Salud*, p. 4.

¹¹⁶ ALPRO. 1966. *Cinco años*, p. 10.

administración y funcionamiento de los servicios integrales de salud. Basados en ambos dispositivos, el reformismo aliancista emprendió algunas acciones sanitarias para fortalecer el rudimentario régimen de salud pública.

En la perspectiva de ALPRO se consideraba al Ecuador un país en condición de subdesarrollo económico y atraso material, lo que afectaba a amplios grupos de población que vivían en entornos de marginalidad, una muestra, se afirmaba, eran las impropias condiciones sanitarias y la prevalencia de enfermedades que impedían contar con una población sana, con “individuos en buena salud que tengan mayor capacidad para producir y consumir”; la salud era vista como un factor decisivo en el mejoramiento del nivel de vida de la sociedad, por lo que “toda acción sanitaria redundaba en el beneficio económico”¹¹⁷. El explícito interés por mejorar las condiciones sanitarias y de salud pública como elemento del adelanto social, era parte del acuerdo general de la ALPRO en el país.

En 1962 el gobierno empezó algunas acciones, entre ellas el denominado “Plan mínimo de obras sanitarias” para la dotación de agua potable, alcantarillado, desechos sólidos y vigilancia sanitaria de alimentos en los cantones con áreas urbanas, al igual que para el establecimiento de centros de salud y unidades sanitarias en los cantones de mayor densidad poblacional¹¹⁸. En el Plan se aseguraba el aprovisionamiento de agua potable para la comunidad en las zonas rurales, y las campañas masivas de inmunización infantil para terminar con la mortalidad provocada por enfermedades de origen transmisible.

Igualmente, comenzó la ejecución del “Plan Integral de Salud” en calidad de programa piloto en la provincia de Manabí, que se ampliaría progresivamente al resto del país, el cual buscaba equilibrar las funciones de protección, promoción y atención de la salud como parte del “proyecto de desarrollo económico y social del país”; con enfoque de descentralización implantó en el nivel local la ejecución y supervisión de los servicios de salud, formación y entrenamiento profesional y auxiliar en el país y en el extranjero, asegurando estabilidad laboral y remuneración adecuada¹¹⁹. El Plan fue la primera iniciativa de salud pública que se propuso articular la política nacional con la prestación local de servicios de salud.

Los planes convergieron en enero de 1965 en la creación del Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS), auspiciado con recursos de la AID y apoyo técnico del Punto Cuarto, encargado de ejecutar el programa nacional de agua potable y alcantarillado, y con la misión de ampliar sus coberturas nacionales, convirtiéndose, en adelante, en un ente dinamizador del mejoramiento sanitario especialmente en las zonas rurales¹²⁰. Dos años más tarde, siguiendo el mismo esquema de auspicio y apoyo técnico, la Asamblea Constituyente creó el Ministerio de

¹¹⁷ ALPRO. 1963. *La Salud*, p. 3.

¹¹⁸ *Ibíd.*, p. 5.

¹¹⁹ *Ibíd.*, p. 6.

¹²⁰ ALPRO. 1966. *Cinco años*, p. 10.

Salud Pública el 16 de junio de 1967, en adelante responsable de la nada fácil tarea de conformar el sistema nacional de salud pública, y de ejercer la rectoría de las políticas de salud en medio de un complejo escenario de intereses cruzados.

La vivienda social también estuvo entre los temas del Acuerdo Nacional. El patrón demográfico del país había empezado a modificarse con la modernización agraria precedente, y se acentuó con la reforma agraria, el fomento industrial, y la expansión urbana en los años sesenta. En los años previos la dinámica de la urbanización estaba en la Costa, por el auge bananero que provocó el rápido crecimiento de los centros poblados medianos, lugares de residencia y servicios de los trabajadores de las plantaciones y pequeños agricultores; mientras en la década del sesenta, en cambio, aminoró la urbanización costeña y aumentó el crecimiento urbano de la capital y algunas ciudades intermedias serranas por las migraciones rurales, el apareamiento de nuevos estratos fabriles y la ampliación del sector público¹²¹. Al tiempo que crecía la población urbana, se formaban nuevos estratos sociales medios y populares.

El Servicio Cooperativo Interamericano y el Punto Cuarto colaboraron en la creación del Banco Ecuatoriano de la Vivienda (BEV) en mayo de 1961, una *suigéneris* entidad de derecho privado y fondos públicos, con la misión de proveer vivienda de interés social y normas técnicas para los planes de vivienda. La nueva entidad tuvo como accionista principal a la Caja del Seguro y Pensiones –el primer constructor de vivienda para la clase media– e incorporó el enfoque “interamericano de promoción del sistema de entidades privadas de ahorro y préstamo para la vivienda”, que dio lugar a la formación de las primeras Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Crédito para la Vivienda como contrapartes privadas de sus programas, vinculación que fue auspiciada por la ALPRO, financiada al inicio por la AID¹²² y luego por el BID.

La falta de vivienda fue advertida por la JUNAPLA y por el Censo de 1962 que estableció un déficit de 571.000 unidades, especialmente en las mayores ciudades de rápido crecimiento poblacional, ante lo cual la ALPRO concibió un “plan para atender con vivienda a la clase media y clase baja”¹²³, que rápidamente se expandió a través de las nacientes Asociaciones Mutualistas y el BEV implementando programas de “vivienda barata”¹²⁴.

En el transcurso de los siguientes años, las acciones vivendistas se volcaron hacia el sector privado, mientras el BEV, dada su ambigua configuración, operaba con recursos y préstamos provenientes del exterior y una contrapartida presupuestaria nacional que no se materializaba

¹²¹ Larrea, Carlos. 1986. “El proceso de urbanización del Ecuador 1962-1974” en *El proceso de urbanización en el Ecuador (del siglo XVIII al siglo XX)*, Fernando Carrión (comp.), Quito, Editorial El Conejo, Centro de Investigaciones CIUDAD, pp. 118-125.

¹²² ALPRO. 1962. *Alianza*, p. 2.

¹²³ Bustamante, Roque. 1963. *La Vivienda y la Alianza para el Progreso*, Quito, Comisión Ecuatoriana de la Alianza para el Progreso, p. 5.

¹²⁴ “Construcción de casa de tipo barato, es ya hermosa realidad”, *El Universo*, 2 de enero de 1963.

oportunamente, mostrándose como una entidad “no apta para las funciones vivendistas establecidas en el Plan de Desarrollo”¹²⁵. El reformismo castrense gobernante en los años setenta, creó en febrero de 1973 la Junta Nacional de la Vivienda (JNV), como el organismo público rector en el campo de la vivienda, y dejó al BEV como una entidad financiera, emprendiendo en adelante masivos programas de vivienda urbana en coordinación con los municipios, de vivienda rural en acuerdo con el IERAC, y construcciones escolares y guarderías en asociación con otras entidades públicas.

El desarrollismo emprendido con la modernización agraria, la industrialización y la expansión urbana modificó, en tres décadas, el patrón demográfico nacional. El país rural se convirtió en urbano. La población ecuatoriana en 1950 era de 3.202.757 habitantes, de los cuales el 71.4% eran rurales y el 28.5% urbanos; en 1962 la población fue de 4.566.468 habitantes, 64.5% rural y 35.9% urbana; para 1974 eran 6.521.710 habitantes, 58.6% rural y 41.3% urbana; en 1982 la población fue de 8.060.712 habitantes, 50.7% rural y 49.2% urbana¹²⁶. Tendencia demográfica que continuará en las siguientes décadas hasta revertirse y predominar la población urbana.

Finalmente, la ALPRO también indujo la ampliación del embrionario sistema cooperativo ecuatoriano, el que fue considerado como el “programa popular de mayor impacto”, por su visible expansión y la “participación de líderes y organizaciones nacionales públicas y privadas”¹²⁷. Si bien los antecedentes cooperativos se remiten a 1919 cuando en Guayaquil se formó la primera cooperativa obrera, y a 1937 con la expedición de la Ley de Cooperativas, fue en el marco del reformismo aliancista que efectivamente se impulsó el cooperativismo.

En 1961 con apoyo del Punto Cuarto se creó la Dirección Nacional de Cooperativas en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, en 1962 la AID firmó un convenio para el fomento cooperativista, creándose, como consecuencia, en 1963 la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito, y luego el Banco de Cooperativas; en 1967 se expidió la segunda Ley de Cooperativas que dispuso la intervención estatal para el fortalecimiento del cooperativismo, y en 1969 se creó el Consejo Nacional Cooperativo¹²⁸. Eventos que junto con los ocurridos en el ámbito del desarrollo agrícola, apuntalaron la expansión del cooperativismo.

Efectivamente, como se dijo en páginas anteriores, la ayuda interamericana puso énfasis en la modernización agraria también del sector campesino, en el “asociacionismo desde abajo”, recurriendo al cooperativismo como el modelo organizativo deseado, para lo cual las entidades norteamericanas Servicio Nacional Cooperativo, Liga de Cooperativas de los Estados Unidos,

¹²⁵ JNV. 1977. *Informe 72 meses de labor*, Quito, Junta Nacional de la Vivienda, p. 2.

¹²⁶ Larrea. 1986. “El proceso”, p. 105.

¹²⁷ MBS. 1983. *El Cooperativismo en el Ecuador*, Secretaría Nacional de Planificación, Quito, Ministerio de Bienestar Social, p. 3.

¹²⁸ Idem.

Unión de Cooperativas de Norteamérica y el Fondo para el Desarrollo Cooperativo Internacional, fueron contratados por el Punto Cuarto para “impulsar en el Ecuador un movimiento cooperativista rural vigoroso y constructivo que depare beneficios a la economía nacional y a los propios campesinos”¹²⁹. Con la Reforma Agraria se promovieron, sucesivamente, las cooperativas campesinas y rurales.

Se había implantado una nueva forma de organización social de amplia aceptación popular, que si bien en los años sesenta y setenta dio lugar a un inédito dinamismo socio-organizativo de base, experimentó, en las décadas siguientes, contrapuestos desenlaces. En la Costa las cooperativas campesinas cafeteras, arroceras, maiceras, entre otras, conformaron las bases organizativas de un sólido movimiento campesino y popular; mientras las cooperativas barriales en la lucha popular por la vivienda, aunque fueron los actores en la formación de nuevos barrios periféricos en Quito y Guayaquil, se convirtieron, paradójicamente, en eslabones del clientelismo local y del mercado ilegal de tierras. Las cooperativas de ahorro y crédito crecieron masivamente como instancias de economía popular, atravesando ciclos de expansión y recesión, pero manteniendo una tendencia al sobreendeudamiento. Las cooperativas rurales formadas con la Reforma Agraria, especialmente al sur del país, aunque no reunían las condiciones económicas, poblacionales y espaciales necesarias, se convirtieron en pequeños municipios rurales.

La herencia aliancista: el nuevo entramado social

En el Ecuador los años sesenta fueron tiempos turbulentos de continua crisis política, marcados por la inestabilidad de los gobiernos, las dictaduras militares y la agitación social, en condiciones de un arraigado Estado oligárquico que se había tardado en sintonizar con los vientos modernizantes de la región. La ALPRO, como la articulación reformista de la cooperación interamericana, buscaba promover el crecimiento económico para sostener las reformas sociales que evitarían la escalada de los conflictos sociales, lo cual no sería posible solo inyectando recursos a los empresarios, había que montar un aparato público que se hiciese cargo de la enorme inequidad social del país.

El Estado liberal oligárquico era insuficiente para ese propósito, y el reformismo aliancista no se planteó refundar el Estado, supo sintonizar con las iniciativas modernizantes surgidas y albergadas a su interior, las que con el tiempo, paulatinamente, ampliarían la acción pública y reemplazarían al viejo régimen con el Estado desarrollista. Más allá de la conflictividad política del período, su accionar tuvo acogida debido al previo enraizamiento del servicio cooperativo interamericano con que, en el marco del “desarrollo asociado”, los gobiernos pausadamente emprendieron la modernización agraria.

¹²⁹ ALPRO. 1966. *Cinco años*, pp. 3-4.

El reformismo aliancista entusiasta en los primeros años de asistencialismo, apoyó el afianzamiento de las nuevas entidades albergadas en el Estado oligárquico. Su legado, en este sentido, fue la contribución inicial, en unos casos más directo que en otros, para la creación de entidades, normativas, personal entrenado y procedimientos para la institucionalidad social pública privada, como condición de salida ante los problemas del subdesarrollo.

En el marco de la ALPRO, el servicio cooperativo interamericano contribuyó en la adecuación de las nuevas entidades estatales como el IERAC (Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización) y el INIAP (Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias) para la reforma agraria, del MSP (Ministerio de Salud Pública) y el IEOS (Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias) en la conformación del aparato de salud pública, del BEV (Banco Ecuatoriano para la Vivienda) para la ampliación del sector de vivienda de interés social y el surgimiento del mutualismo, en el nacimiento del cooperativismo popular, de CENDES (Centro de Desarrollo) en la diversificación industrial y OCEPA (Oficina Comercial de Exportaciones de Productos Artesanales) en el fortalecimiento del sector artesanal. No fue solo un asunto de montos y préstamos económicos para el fortalecimiento institucional, sino la implantación de modelos y culturas organizacionales y de gestión para una acción pública ligada al crecimiento económico, que en adelante condicionará al sector social.

Gradualmente, a partir de la ALPRO se instituyó un “estilo” de gestión estatal basado en la corresponsabilidad público-privada, por el que mientras el gasto corriente de las acciones sociales provenía de los recursos estatales, una parte del gasto de inversión provenía de los recursos externos a través de préstamos, deuda, donaciones y asistencia técnica de la banca multilateral y la cooperación internacional, cuestión que limitaba la inversión pública y que fue advertida, por ejemplo, en el siguiente plan de desarrollo de 1973, en el ámbito de la vivienda social. El reformismo aliancista apoyó el surgimiento de una institucionalidad social basada en el apoyo externo, que con altibajos fue ampliándose en las siguientes décadas en medio de resistencias y oposiciones a la intervención estatal.

La racionalidad argumentativa del reformismo aliancista también fue parte del legado, en el sentido de concederle importancia a la planificación nacional. El primer plan de alcance estratégico del país en 1964, incorporó los lineamientos reformistas y sirvió de fundamento contextual para las acciones de la cooperación interamericana que montó sus programas con base en los estudios técnicos y sectoriales del Plan.

La ALPRO no originó un plan nacional, sino que respaldó y validó el que elaboró la JUNAPLA, alineándose con los objetivos nacionales y metas sectoriales, así como mimetizándose con las promesas de prosperidad en él contenidas. El plan de factura desarrollista declaraba que los problemas sociales del subdesarrollo se resolverían con el crecimiento económico, con lo que la visión estratégica del país de “vocación agrícola” que transitaba hacia un país exportador,

industrial y con mercado interno trazada en el Plan, sirvió de marco para los avances modernizantes promovidos por la ALPRO.

Más tarde, un nuevo plan instituido por la Junta Militar en 1972 profundizó la reforma agraria y el desarrollo industrial; en las siguientes décadas se ensayaron dos planes nacionales de menor alcance, hasta que la planificación fue desmontada y confinada, señeramente, a los gobiernos locales. Aunque los dos planes de los gobiernos militares fueron los hitos de la planificación ecuatoriana orientados a dejar atrás al Estado oligárquico, y avanzar hacia el Estado desarrollista, el legado aliancista no alcanzó ese propósito, se circunscribió a su transitorio aporte en algunas de las instituciones sociales en él albergadas.

Conclusión

La Alianza para el Progreso tuvo efímera presencia en el Ecuador durante el decenio de los sesenta. De un inaugural asistencialismo en materia de salud pública, mutualismo, vivienda social y cooperativismo pasó a promover la reforma agraria que previamente había sido impulsada por iniciativa terrateniente, al igual que sintonizó con el discurso planificador del Estado de estirpe desarrollista que buscaba el crecimiento económico aumentando las exportaciones, impulsando las manufacturas, la expansión urbana y la redistribución con las primeras medidas sociales. El incipiente desarrollismo de los años sesenta, se acentuó posteriormente con el auge petrolero de los años setenta, hasta experimentar su desarraigo con la prolongada conversión hacia el neoliberalismo postrero. Fue una suerte de entreacto: en condiciones de inestabilidad gubernamental y militarismo, el ideario aliancista tuvo cabida en el Estado oligárquico.

Una vez pasado el optimismo inicial, la ALPRO no alcanzó a materializar las reformas estructurales que anunció, contrariamente, su presencia se desgastó ante la oposición de los grupos dominantes que no comprendieron el alcance de los cambios sociales. No obstante, a través del entramado cooperativo interamericano, la ALPRO contribuyó en la naciente adecuación de las nuevas instituciones de alcance redistributivo que paulatinamente se albergaban en el Estado y que devendrían, más tarde, en el aparato desarrollista. La transitoriedad de sus acciones le dejó a medio camino de una larvada modernización que no alcanzaba a cristalizarse, en un convulso ambiente político desconfiado del reformismo social.

Bibliografía

- AID. 1972. *30 años de Cooperación Técnica entre Ecuador y los Estados Unidos 1942-1972*, Quito, Agencia para el Desarrollo Internacional.
- ALPRO. 1961. *Alianza para el Progreso en Ecuador*, Quito, Servicio de Cultura e Información de los Estados Unidos.
- ALPRO. 1962. *Alianza para el Progreso en Ecuador 1962*, Quito, Servicio de Cultura e Información de los Estados Unidos.

- ALPRO. 1963. *La Salud y la Alianza para el progreso*, Quito, Alianza para El Progreso.
- ALPRO. 1963. *Alianza para el Progreso en el Ecuador*, Quito, Servicio de Cultura e Información de los Estados Unidos.
- ALPRO. 1966. *Cinco años de la Alianza en el Ecuador*, Quito, Centro Audiovisual.
- Baéz, Tobar René. 1992. "Visión de la economía ecuatoriana. 1948-1970", en *El Ecuador de la Postguerra, de Banco Central del Ecuador*, Quito, Banco Central del Ecuador, 43-56.
- Barsky, Osvaldo, Díaz Bonilla, Eugenio, Furche, Carlos, Mizrahi, Roberto. 1982. *Políticas agrarias, colonización y desarrollo rural en Ecuador*, Quito, OEA, CEPLAES.
- Barsky, Osvaldo. 1984. *La reforma agraria ecuatoriana*, Quito, Corporación Editora Nacional, FLACSO Sede Quito.
- Bustamante, Roque. 1983. *La Vivienda y la Alianza para el Progreso*. Quito, Comisión Ecuatoriana de la Alianza para el Progreso.
- CORDES. 1999. *La ruta de la gobernabilidad*, Ecuador, CORDES-CIPIE.
- Corral, Burbano de Lara Fabián, Vicente Albornoz Guarderas, Simón Pachano Holguín, Diego Pérez Ordoñez, Vladimir Serrano Pérez, Irving Iván Zapater. 2006. *Testigo del siglo: El Ecuador visto a través del Diario El Comercio*, Quito, C A El Comercio.
- CN-ALPRO. 1963. *Realidades y Posibilidades de Alianza para el Progreso en Ecuador*. Quito, Comisión Nacional de Alianza para el Progreso, 1963.
- Cueva, Agustín. 1976. *El proceso de dominación política en Ecuador*, Quito, Ediciones Solitierra.
- De la Torre, Carlos. 2008. "Populismo y liberalismo ¿Dos formas de entender y vivir la democracia?", en de la Torre, Carlos y Salgado, Mireya (eds.), *Galo Plaza y su época*, Guayaquil, FLACSO Ecuador, Fundación Galo Plaza Lasso, Diario El Universo.
- El Universo*. 1962. "El Ecuador defenderá en Punta del Este el Sistema de Democracia Representativa," *El Universo*, 19 de enero.
- El Universo*. 1962. 1963. "Constituyen Comités Especializados de Alianza para el Progreso en el Ecuador", 24 de enero.
- El Universo*. 1962. 1963. "Construcción de casa de tipo barato, es ya hermosa realidad", 2 de enero.
- Gándara Enríquez, Marcos. 1980. "Los Militares y la Política en el Ecuador 1830-1980", en *Política y Sociedad Ecuador: 1830-1980*, libro del Sesquicentenario I, Quito, Corporación Editora Nacional, 171-182.
- Guerrero, Andrés. 1983. *Haciendas, capital y lucha de clases andina*, Quito, El Conejo.
- Hurtado, Osvaldo. 2003. *El poder político en el Ecuador*. Quito, Editorial Planeta del Ecuador.
- Ibarra, Hernán. 2012. "La Calle y Mañana: Las trayectorias divergentes de dos revistas políticas ecuatorianas", en *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 92, Amsterdam: CEDLA Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos, pp. 59-76.
- JUNAPLA. 1979. "Plan General de Desarrollo Económico y Social del Ecuador (1964-1973)", en Salgado, Germánico, *25 Años de Planificación*, Quito, Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, pp. 177-269.
- JUNAPLA. 1979. "Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977", en Salgado, Germánico, *25 Años de Planificación*, Quito, Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica, pp. 343-419.
- JNV. 1977. Informe 72 meses de labor, Junta Nacional de la vivienda, Quito, Junta Nacional de la Vivienda.
- Landázuri Carillo, Guillermo. 1983. "Proposiciones de cambio en el desarrollo industrial ecuatoriano", en Ayala Mora, Enrique, Acosta Alberto, *Economía Ecuador: 1830-1980, libro del Sesquicentenario III*, Quito, Corporación Editora Nacional, pp. 361-371.
- Larrea, Maldonado Carlos. 1986. "El proceso de urbanización del Ecuador 1962-1974", en Carrión, Fernando (comp.), *El proceso de urbanización en el Ecuador (del siglo XVIII al siglo XX)*, Quito, Editorial El Conejo, Centro de Investigaciones CIUDAD, pp. 65-132.

- Larrea, Maldonado Carlos. 1992. "Empresas transnacionales y cambios en la exportación bananera ecuatoriana, una reinterpretación", en Banco Central del Ecuador, *El Ecuador de la Postguerra*, Quito, Banco Central del Ecuador, pp. 151-200.
- MBS. 1983. *El Cooperativismo en el Ecuador*, Secretaría Nacional de Planificación, Quito, Ministerio de Bienestar Social.
- Moncayo, Patricio. 2010. "El golpe militar de 1963 y el fin de un período excepcional de estabilidad política", en Burbano de Lara, Felipe (coord.), *Transiciones y rupturas. El Ecuador en la segunda mitad del siglo XX*, Quito, FLACSO Ecuador, Ministerio de Cultura, pp. 291-340.
- Ortiz, Crespo Gonzalo. 1983. "Estudio Introdutorio: el profundo cambio socio económico de los 150 años de vida republicana", en Ayala Mora, Enrique, Acosta Alberto, *Economía Ecuador: 1830-1980, libro del Sesquicentenario III*, Quito, Corporación Editora Nacional, pp. 13-48.
- Quintero, Rafael y Silva, Erika. 1995. *Ecuador: una nación en ciernes*, Quito, Editorial Universitaria Segunda Edición.
- Salgado, Germánico. 1979. *25 Años de Planificación*, Quito, Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica.
- Salvador Gordillo, Galo H. 1992. "Estrategia y política de desarrollo industrial en el Ecuador 1950-1972", en Banco Central del Ecuador, *El Ecuador de la Postguerra*, Quito, Banco Central del Ecuador, pp. 117-149.
- Tobar Ribadeneira, Luis. 1992. "Panorama agrario desde 1948", en Banco Central del Ecuador, *El Ecuador de la Postguerra*, Quito, Banco Central del Ecuador, pp. 227-261.
- Torres Dávila, Víctor Hugo. 2012. *Estado e industrialización en Ecuador*, Quito, Abya Yala, Universidad Politécnica Salesiana.
- USAID. 2012. *USAID 50 AÑOS EN ECUADOR*. Quito, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.