

El papel de la burocracia en los gobiernos velasquistas en Ecuador, 1934-1972

*The Bureaucracy's Role in Velasco-Ibarra's
Administrations in Ecuador, 1934-1972*

*O papel da burocracia nos governos velasquistas
em Ecuador, 1934-1972*

Ximena Sosa

Investigadora independiente
ximenasosac@gmail.com

DOI: <http://dx.doi.org/10.29078/rp.v0i49.739>

Fecha de presentación: 2 de abril de 2018

Fecha de aceptación: 7 de septiembre de 2018

Artículo de investigación



RESUMEN

Este artículo es una primera aproximación al estudio del aparato administrativo estatal durante los cinco gobiernos velasquistas. Plantea que, durante todos estos regímenes, la administración estatal fue vista como otro sector del que Velasco Ibarra podía obtener más seguidores. El estudio combina argumentos teóricos con testimonios de las fuentes primarias que muestran la concepción velasquista de la burocracia y sus vínculos con los funcionarios en los que se analiza cómo se ejercían las relaciones de poder entre el presidente y los empleados públicos.

Palabras clave: historia latinoamericana, historia política, Ecuador, siglo XX, velasquismo, burocracia, carrera administrativa, redes de corrupción, populismo.

ABSTRACT

This article is a first approach to examining the state's administrative apparatus during the five terms of office of President Velasco-Ibarra. It claims that, throughout these administrations, management of the state was viewed as another sector whereby President Velasco-Ibarra could secure a larger number of supporters. The study blends theoretical arguments with testimonies from first-hand sources that highlight Velasco-Ibarra's concept of bureaucracy and its ties with government officials, on the basis of which it is possible to examine how the balance of power between the President and civil servants played out.

Keywords: Latin American history, political history, Ecuador, twentieth century, Velasco-Ibarra, bureaucracy, civil service, networks of corruption, populism.

RESUMO

Este artigo faz uma aproximação preliminar ao estudo do aparato administrativo estadual equatoriano durante os cinco governos velasquistas. O texto plantea que durante todos estes regimes a administração estadual foi apercebida como mais um setor do qual Velasco Ibarra obteria mais seguidores. O estudo combina apontamentos teóricos com testemunhas obtidas das fontes documentais que mostram a concepção velasquista da burocracia e as suas vinculações com os funcionários, onde podem se analisar como foram exercidas as relações de poder entre o Presidente da República e os burocratas.

Palavras chave: História Latino Americana, historia política, Equador, século XX, velasquismo, burocracia, trajetória administrativa, redes de corrupção, populismo.

El aparato administrativo estatal durante los cinco regímenes velasquistas 1934-1935, 1944-1947, 1952-1956, 1960-1961 y 1968-1972 es un tema que necesita mayor atención. La percepción negativa del término burocracia que implica ineficacia, falta de experiencia, formularios interminables y hasta nepotismo y corrupción es una apreciación muy frecuente. Sin embargo, la necesidad de un aparato administrativo estatal es esencial en un Estado, ya que sin la burocracia no habría ninguna organización, ni control de reglas. Empero es primordial que el aparato administrativo estatal tenga una mayor autonomía, es decir, que los méritos sean más importantes que los “palanqueos políticos”. En este sentido es pertinente estudiar el proceso del papel de la burocracia durante los gobiernos velasquistas ecuatorianos. Este artículo plantea que, durante todos los regímenes velasquistas, la burocracia masculina¹ fue un elemento más de su relación clientelar² y de “client-ship”, como propone la politóloga Lucy Taylor, ya que la administración estatal fue vista como otro sector en el que J. M. Velasco Ibarra podía aumentar sus seguidores.

Esta relación asimétrica entre los burócratas y Velasco Ibarra, en la que este líder populista no apoyó la institucionalización de la Carrera Administrativa, ocasionó que la burocracia estatal no tuviera la posibilidad de ser capacitada en sus funciones y que se mantuviera como una relación en la cual los funcionarios públicos, sobre todo de alto rango, cumplieran el requisito fundamental de mantenerse leales al gobernante. Y si no lo hicieron, como en el caso de Carlos Guevara Moreno o Camilo Ponce, ya sea por ambiciones personales o por desavenencias con Velasco Ibarra, estas personas se convirtieron en enemigos políticos. O en ejemplos excepcionales como el de Jaime Nebot Velasco, en que las prebendas de micropoderes y prestigio se conservaron intactas. Adicionalmente, al no apoyar la Carrera Administrativa es muy factible que los funcionarios públicos tuvieran la posibilidad de involucrarse en contratos irregulares, acaso corruptos.

En el caso de los burócratas de bajo rango hay que destacar que, a partir de 1950, la población latinoamericana tuvo un cambio, fue convirtiéndose en una sociedad más urbana y con un mayor número de subempleados. Los burócratas ecuatorianos, grupo que estaba dentro de las clases medias, no

1. La mayoría de fuentes primarias encontradas tratan sobre empleados masculinos, lo cual no necesariamente implica que un estudio sobre funcionarias no sea relevante y necesario.

2. Véase Michael Conniff, *Populism in Latin America* (Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 2012); Pablo Cuví, *Velasco Ibarra: el último caudillo de la oligarquía* (Quito: Voluntad, 1977); Carlos de la Torre, *La seducción velasquista* (Quito: Libri Mundi / FLACSO Ecuador, 1993); Ernesto Laclau, *On Populist Reason* (Londres: Verso, 2005), entre otros.

necesariamente crecieron tan aceleradamente debido al requisito de ser alfabetos, y sobre todo de tener conexiones con el gobierno.

Este artículo conjuga los argumentos teóricos con los testimonios de las fuentes primarias aplicadas al contexto histórico de la concepción velasquista de la burocracia y sus vínculos con los funcionarios en los que se analiza cómo se ejercían las relaciones de poder tanto del presidente como la de sus empleados públicos.

CONTEXTO HISTÓRICO

José María Velasco Ibarra perteneció a una familia distinguida de Quito. Su padre, don Juan Alejandrino Velasco, fue ingeniero, matemático y diputado nacional. Su madre, doña Delia Ibarra, era descendiente de los edecanes de Simón Bolívar. Quedó huérfano a los 16 años y fue el octavo de 17 hermanos. Sin embargo, solamente sobrevivieron Pedro, Lucila y Ana María. Su pasión por la política comenzó con su primer mentor, monseñor Federico González Suárez. El arzobispo historiador, amigo de la madre de Velasco Ibarra, le plantó la idea de la imparcialidad en la política.

Aunque el expresidente se graduó de abogado, su pasión por escribir se desarrolló en la publicación de más de 15 libros y centenares de artículos publicados en el periódico *El Comercio* bajo el seudónimo de *Labriolle*. Realizó estudios en la Facultad de Derecho en la Universidad Central y luego en la Sorbonne de París. Se casó dos veces, la primera vez con Esther Silva y la segunda con Corina Parral. Fue cinco veces presidente de la República del Ecuador. Se declaró dictador por tres ocasiones (1935, 1946 y 1970). Vivió en autoexilio en varios países de América Latina, sobre todo en Argentina, país de origen de su esposa. Cuando doña Corina murió atropellada por un autobús en Buenos Aires, Velasco Ibarra regresó al Ecuador a meditar y morir. Murió en 1979 y con él murió el velasquismo como movimiento político pero el recuerdo de Velasco Ibarra sigue presente en la memoria de los ecuatorianos.³

INTRODUCCIÓN: UN POCO DE TEORÍA

La gran mayoría de académicos empieza el análisis de la burocracia con el trabajo germinal de Max Weber. En estos escritos, Weber señala que hay diez

3. Ximena Sosa-Buchholz, "La memoria colectiva de Velasco Ibarra y su legado en la cultura política". En *Estudios ecuatorianos: un aporte a la discusión*, comp. por Ximena Sosa-Buchholz y William Waters (Quito: FLACSO Ecuador / Abya-Yala, 2006), 82-83.

características de la administración pública. Entre ellas están: la jerarquía, el trato impersonal, las competencias específicas de cada empleado, la selección de los funcionarios a partir de sus méritos profesionales, las remuneraciones fijas y de acuerdo al rango en la jerarquía, las promociones se dan de acuerdo al desempeño del burócrata, sin que el empleado pueda apropiarse de su puesto, ni heredarlo. Además el funcionario debe tener disciplina y responsabilidad de los recursos que le han sido designados, conociendo que no son propietarios de dichos recursos.⁴ Estas características pueden aplicarse a Europa, Estados Unidos o Canadá, pero la realidad latinoamericana es muy diferente. Según el politólogo John Sloan, la herencia colonial española tuvo efectos en la burocracia latinoamericana. Por una parte, la costumbre reflejada en el dicho “cumpro pero no acato”. Y, por otra parte, la herencia de una cantidad excesiva de leyes, que muchas veces dificulta su interpretación particular y provoca corrupción.⁵

La concepción de que las colonias latinoamericanas eran propiedad personal del rey de España y las leyes se creaban de acuerdo a los intereses personales del monarca y de manera jerárquica y paternalista tuvo repercusión en las colonias. Entonces en los países latinoamericanos el monarca fue sustituido por el Presidente de la República y las élites políticas. De tal manera que las políticas públicas se decidían por este grupo minoritario ya que se consideraba que el resto de los ciudadanos no estaba capacitado para estas decisiones. Esto reflejaba el poco valor que se daba al ciudadano común, lo cual justificaba que la élite podía decidir por el resto de los habitantes de un país determinado. De ahí que populistas latinoamericanos como Lázaro Cárdenas, Getulio Vargas, Juan D. Perón y algunos otros gobernantes necesitaban incrementar la burocracia, como una manera de controlar a la ciudadanía.⁶ Más aún, esta burocracia estaba sujeta al régimen de poder del momento. Entonces, la burocracia latinoamericana no tiene sentido de servicio público sino que sirve a las necesidades personales y políticas de aquellos que están en el mando. De tal manera que las características que Weber plantea para la burocracia no pueden ser utilizadas en América Latina. Lo que se encuentra es una burocracia que está marcada por nepotismo, falta de experiencia, formalismos con información inadecuada, poca coordinación entre departamentos, acumulación de papeles para probar su eficiencia o negación para delegar a los subalternos. Esto produce poca estabilidad en el trabajo y remoción constante de los empleados. Y lo más impactante es que los contactos personales son más importantes que los méritos profesionales para ser contratado, pro-

4. Max Weber, *Essays in Sociology* reprinted in Coser, Lewis and Bernard Rosenberg, *Sociological Theory: A Book of Readings* (Nueva York: Waveland Press, 1982), 326.

5. John Sloan, *Public Policy in Latin America: A Comparative Survey* (Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1984), 146.

6. *Ibíd.*, 129-131.

movido o despedido. Este sistema podía funcionar por algún período ya que daba compensación y promociones mientras los contactos personales estaban en el mando pero carecía de estabilidad permanente. Entonces, la lealtad a los contactos personales se convierte en el elemento primordial para “salvaguardar el trabajo”, mientras que la idea del servicio a sus conciudadanos es muy secundaria en el desempeño de la burocracia.

Esta situación genera varias consecuencias. Uno, si los burócratas están únicamente ligados a las personas que están en el poder, solo siguen órdenes de sus superiores. De tal manera que los proyectos que se realizaron en administraciones anteriores generalmente no tienen continuidad. La razón es que los políticos que están en el mando quieren dejar sus propias obras, sus huellas en el país. Entonces, la continuación de proyectos anteriores no causa tanta visibilidad como un proyecto nuevo. Por consiguiente, los planes preliminares aún los concluidos son dejados en el abandono y se deterioran. Dos, la rotación del personal burocrático y el desinterés por conocer sobre proyectos anteriores ocasionan en la mayoría de veces que se vuelvan a cometer los mismos errores de gobiernos anteriores. Los nuevos burócratas, leales al nuevo gobierno, no tienen información ya que generalmente las reglas son cambiadas y esto produce ineficiencia porque se debe averiguar cuáles son las nuevas disposiciones. En un sistema jerarquizado y centralizado los burócratas inferiores no pueden tomar decisiones, ya que esto podría causar su despido inmediato. Tres, debido a que se crean más puestos para satisfacer a los “clientes” que votaron por el gobierno que está en el poder, el aparato burocrático se extiende, se vuelve más costoso para el Estado pero también ineficiente. Cuatro, la rigidez y complejidad de los trámites burocráticos son un reflejo de la jerarquía autoritaria de los jefes y, por lo tanto, no permiten que haya colaboración y sugerencias de los subalternos. Tampoco hay un análisis de la información para tomar mejores decisiones administrativas. Finalmente, toda esta estructura conduce al desarrollo de la corrupción. Esto se evidencia de varias maneras. Uno, los burócratas reciben coimas con las cuales se puede obtener información útil para cualquier circunstancia que se necesita o para agilizar los trámites. Dos, debido a que no todos los ciudadanos son iguales ante las leyes, estas pueden ser interpretadas de acuerdo a la persona que lo solicite. Y tres, estas irregularidades ocasionan que los burócratas o cualquier persona que trabaja para el gobierno puede hacerse próspero en poco tiempo. Todo esto debido a una falta de sentido de comunidad nacional.⁷ Y tampoco hay un sentido de respeto a las leyes, ni una disciplina interna que los motive a trabajar sin ser controlados.

Finalmente hay que recordar que la politóloga Lucy Taylor anota que hay dos beneficios dentro de los cuatro que menciona en la estructura de *client-*

7. *Ibíd.*, 135-148.

ship que son relevantes para este estudio. Estos beneficios son dos. Uno, produce prosperidad en la vida personal, como se mencionó anteriormente. Y dos, el placer de ejercer poder aunque este sea un micropoder.⁸ Este micropoder está ligado con el argumento del sociólogo Reinhard Bendix: “El cuadro administrativo que se encuentra por debajo del líder... no es profesional, ni burocrático, ni se compone de miembros que dependan personal, patrimonial o estamentalmente del líder, sino que se trata de un apoyo basado en una comunión carismática o afinidad emotiva por parte de los “funcionarios adeptos”.⁹ Estos conceptos teóricos pueden aplicarse a la burocracia velasquista, como se explicará en acápite siguientes. Pero primero es necesario entender cómo concebía Velasco Ibarra el aparato administrativo.

LA NOCIÓN VELASQUISTA DE LA BUROCRACIA

Desde sus inicios, como lo rescatan el politólogo Carlos de la Torre y la historiadora Cecilia Durán, Velasco Ibarra “consideraba a la sociedad como una institución jerárquica en la que, debido a la división de trabajo, los que cultivan la mente tenían la obligación de instruir e iluminar a los trabajadores manuales. Puesto que los valores sociales son morales, todos los miembros debían llevar vidas morales y cumplir con sus obligaciones”.¹⁰ Entonces la noción de que los más “iluminados” debían instruir a los trabajadores manuales, que era la mayoría de la población, y que calza con la idea que la minoría debe dirigir a la mayoría. Como he argumentado anteriormente,¹¹ el caso del velasquismo fue algo diferente a las presidencias populistas clásicas de Perón, Cárdenas y Vargas debido a que en el velasquismo no se dio la conexión de urbanización, industrialización y populismo. Sin embargo, al ser Velasco Ibarra un populista clásico electoral, necesitaba el apoyo de los partidos y movimientos políticos que querían unirse a sus campañas. Así, no

8. Lucy Taylor, “Client-ship and Citizenship in Latin America”, *Bulletin of Latin American Research* 23, n.º 2 (abril 2004): 223.

9. Reinhard Bendix, citado por Jonás Chaia De Bellis, “El Estado: sub-producto de la competencia por el liderazgo político, aportes weberianos para repensar la politización de las burocracias”. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal* 16, n.º 26 (2016): 137, www.redalyc.org/articulo.oa?id=337546668005.

10. Carlos De la Torre, citado por Cecilia Durán, *Irrupción del sector burócrata en el Estado ecuatoriano: 1925-1944. Perspectiva a partir del análisis de la vida cotidiana de Quito* (Quito: Abya-Yala, 2000), 100.

11. Ximena Sosa, “Populism in Ecuador; From José M. Velasco Ibarra to Rafael Correa”. En *Populism in Latin...*

solamente los velasquistas se beneficiaron de cargos públicos. En sus cinco presidencias tuvo 119 ministros de diferentes tendencias políticas como se puede observar en el siguiente cuadro:¹²

Porcentaje	Tendencia política
18	Velasquistas
15	Centro-Izquierda
15	Centro-Derecha
5	Militares
4	Izquierda
43	Independientes

Se puede concluir que el beneficio por respaldar al líder populista era obtener un cargo público, lo que significaba, como argumenta Taylor, prosperidad personal y micropoder. Este poder se reflejaba en la declaración de uno de los gobernadores de Imbabura,

En el Velasquismo ocupé funciones importantes. Como dirigente velasquista en Imbabura tuve la oportunidad de hablar y conocer al Dr. Velasco, quien fue muy deferente conmigo. Me nombró Gobernador de Imbabura tres veces y siempre me ayudó. Siempre tuvo el mejor concepto de mí, en tal forma que algunas veces yo pedía un nombramiento para una persona y el ministro de ramo pedía para otra persona, Velasco le hacía nombrar a la persona que yo pedía porque decía: El gobernador tiene la responsabilidad de manejar la provincia y él me responde por la provincia.¹³

Esta declaración no solamente refleja que este gobernador se consideraba parte de la minoría selecta en que Velasco Ibarra se apoyaba sino también que su respaldo al líder populista le proporcionó su cargo por tres ocasiones. Más aún expresa la concepción ibérica en que las redes familiares tenían un papel preponderante en las relaciones sociales lo cual se mantuvo en las sociedades latinoamericanas. De hecho, como argumenta en parte el historiador Garavaglia, el ser “conocido” implicaba un voto de confianza que había sido otorgado por los antecedentes de sus parientes.¹⁴ Incluso, como anota el sociólogo Reinhard Bendix, era un apoyo que estaba constituido en una

12. “Páginas sobre Velasco Ibarra”, 5 de junio de 2003, <http://www/dlh.lahora.com.ec/paginas.velascoibarra/paginas/vhistoria.htm>.

13. Declaración de Enrique Ayala Pasquel, citada por Sociedad Velasco Ibarra, “La historia de un pueblo. Conmemoración de los 25 años de su fallecimiento”, CD (2001).

14. Juan Carlos Garavaglia, “Servir al Estado, servir al poder: la burocracia en el proceso de construcción estatal en América Latina”, *Almanack*, n.º 3 (2012): 5-26, <http://dx.doi.org/10.1590/2236-463320120301>.

unión carismática o de afinidad emotiva en la que los seguidores velasquistas reconocían las cualidades del líder y “se entregaban a una misión personal”, en la que había interés de continuar esta relación para “estabilizar las relaciones adquiridas”.¹⁵ De tal manera que estas relaciones del gobernante con los miembros del aparato administrativo tenían beneficios de ambas partes. El gobernante tenía prosélitos que mantenían su liderazgo y los funcionarios tenían sus micropoderes y sus privilegios materiales. Sin embargo, cuando no se podía mantener el liderazgo carismático, ya que su duración era temporal, el líder podía ser depuesto. Así, el politólogo Angelo Panebianco argumenta que “si el flujo de beneficios se interrumpe, la organización entra automáticamente en crisis: estallarán revueltas, los líderes serán puestos en tela de juicio cada vez más duramente y se multiplicaran las maniobras para provocar un cambio de guardia”.¹⁶ Más aún, el politólogo Bruce Bueno de Mesquita y sus colegas arguyen que “el *selectorado* es el conjunto de actores con capacidad para imponer sus preferencias sobre la selección y la deposición del liderazgo”. Por lo tanto, los líderes deben producir y mantener “la lealtad [...] mediante la distribución de bienes y los cálculos del costo de su coalición”.¹⁷ De aquí que las desavenencias con los colaboradores velasquistas no fueron únicamente asuntos internos sino que, en las ocasiones que Velasco Ibarra fue destituido, una de las causas fue porque no hubo “distribución de bienes ni cálculos acerca del costo de su coalición”. Este asunto necesita mayor estudio, pero en este trabajo me limito a mencionar algunos casos que son relevantes.

LAS DESAVENENCIAS CON SUS SEGUIDORES

En algunas ocasiones los seguidores dudaban en aceptar el cargo público porque eran sustituidos o en el transcurso de su función tenían diferencias con Velasco Ibarra. En la situación de los reemplazados se puede mencionar dos ejemplos. El primer caso se puede ilustrar con el ejemplo del Dr. Aparicio Plaza Sotomayor. Inicialmente Velasco Ibarra le ofreció ser ministro de Gobierno en la primera presidencia, pero después el presidente declaró que este seguidor “no goza[ba] de simpatías en el velasquismo de la sierra” y así declinó su inicial ofrecimiento.¹⁸ Sin embargo, la versión del doctor Plaza fue diferente: “le propuso el Ministerio de Gobierno con tanto ahínco que al fin, tuvo que acceder. El doctor Velasco habíame hablado tanto de que no que se

15. Max Weber, citado por Chaia De Bellis, “El Estado: sub-producto...”, 137.

16. Angelo Panebianco, citado en *ibíd.*, 141.

17. Bruce Bueno de Mesquita, citado en *ibíd.*

18. “Múltiples declaraciones hizo el Doctor Velasco Ibarra en Guayaquil”, *El Día*, 12 de agosto de 1934: 5.

conformaba con mi abstención de acompañarlo en el gobierno; necesito que sea Ud. un segundo yo en el gobierno, me decía. Y quería así demostrar su gratitud a Guayaquil”.¹⁹ El Dr. Plaza era guayaquileño y el velasquismo se estaba fortaleciendo en la costa pero pertenecía a una organización política, el Frente Democrático. Al decir del escritor Alfredo Vera, “salió rápidamente del cargo que le quedaba muy grande”.²⁰ Lo cual significaba que no estaba suficientemente capacitado para desempeñarlo. O, como acota el historiador Garavaglia, “es imprescindible poseer una formación y aptitudes profesionales adecuadas a la función”. Lo interesante es que Velasco Ibarra quería como colaboradores personas de diferentes tendencias políticas.

El segundo ejemplo relevante fue el de Simón Cañarte, quien había apoyado económicamente a las campañas velasquistas.²¹ Una vez elegido Velasco Ibarra, en su tercera presidencia (1952-1956), según el velasquista Nicolás Valdano Raffo, Simón Cañarte “ha aprendido a imponer audazmente ciertos criterios en el Gobierno, de carácter personal y para su beneficio de comerciante sin tener en cuenta los altos intereses del país o pueblo a quien pretende constantemente defender creyéndose con derecho a ello como pago del apoyo que ha prestado”.²² En un artículo de periódico se decía que Simón Cañarte pretendía organizar una cooperativa bananera a la cual intentaba vender barcos de su propia compañía, Coleman. Además pedía que se otorgara “un préstamo de dos millones de sucres para la instalación del periódico *La Nación* en Quito”. Valdano, como ministro de Economía del tercer velasquismo negó todos los pedidos y acotó que es “inmoral creer que los funcionarios de gobierno tienen que servir a sus intereses económicos, a título de reconocimiento o de pago”.²³ Pero habría que recordar que Cañarte era diputado por Concentración de Fuerza Populares (CFP)²⁴ y creía que tenía derecho a obtener beneficios materiales después de haber invertido en las campañas por Velasco Ibarra, debido a que Cañarte se consideraba parte de *selectorado* y, por lo tanto, quería imponer sus intereses ya que según Bueno de Mesquita, había que mantener la “distribución de bienes”, asunto que parecería que no se dio.

19. “El Doctor Plaza Sotomayor declara que el Dr. Velasco le propuso el Ministerio de Gobierno con ahínco”, *El Día*, 12 de agosto de 1934: 7.

20. Alfredo Vera, “Una revolución triunfante que no pudo ser revolución”. En *Elías Muñoz Vicuña* (Guayaquil: Universidad de Guayaquil, 1984), 105.

21. Robert Norris, *El gran ausente. Biografía de Velasco Ibarra*, t. 2 (Quito: Libri Mundi, 2004), 124-125.

22. “Pretextando ser autor de candidatura del Dr. Velasco, Sr. Cañarte Barbero pretende sacar provecho del Gobierno”, *El Universo*, 8 de noviembre de 1952: 3.

23. *Ibíd.*

24. Melvin Hoyos Galarza, *Jaime Nebot Velasco. El legado del Tigre* (Durán: Poligráfica, 2011), 121.

El problema era que, como explicaba el presidente Velasco Ibarra al historiador Jorge Salvador Lara, “el robo, el negociado, la desmoralización en todo sentido, es, por desgracia, carne y sangre de nuestra desgraciada vida administrativa. Se pone a un empleado, roba. Se lo cambia con otro que se supone honrado, roba también”.²⁵ Adicionalmente, el presidente se preguntaba: “¿Hay acaso, muchos hombres con quienes puedo gobernar en el Ecuador? ¿Hay muchos hombres para escoger, hombres decididos, activos, que sepan combinar los elementos, vencer dificultades, conciliar intereses, satisfacer ciertas legítimas susceptibilidades?”. Y se contestaba: “Yo no lo creo. Yo gobernaré con quienes de hecho me ayuden a servir al País con hechos prácticos. Los nombres no me interesan”.²⁶ De ahí que siempre pedía que le dieran pruebas de los malos manejos administrativos. Así le escribía al mencionado historiador: “Si se quiere rectificaciones, que me digan los hechos que yo debo rectificar y si el hecho demostrado acusa falta en la persona, esa persona será separada del Gobierno”.²⁷

Sin embargo, las desavenencias también contribuían a que los seguidores, partidarios o simpatizantes se desligaran y no participaran en los velasquismos. La lealtad a la persona de Velasco Ibarra era un elemento fundamental en el populismo clásico porque definitivamente eran más importantes el personaje, el dirigente y el líder que los partidos políticos. Por lo tanto para tener un micropoder se necesitaba tener lealtad al líder. No obstante, Velasco Ibarra, como líder, también necesitaba de sus seguidores. En algunos casos, como el de Carlos Guevara Moreno y el de Camilo Ponce Enríquez, hubo desavenencias sin reconciliaciones; en otros casos, como el de Jaime Nebot Velasco, sí hubo aproximaciones.

La relación entre Velasco Ibarra y Guevara Moreno comenzó en Europa y se fortaleció cuando Guevara Moreno fue exiliado por participar a favor de Velasco Ibarra cuando este último participó en las elecciones de 1940 en la cual Carlos Arroyo del Río ganó con fraude. Luego lo acompañó en la entrada triunfal de la tercera presidencia, en 1952. Sin embargo, las relaciones entre los dos políticos se complicaron cuando Guevara Moreno fue acusado de desviar fondos de la Municipalidad de Guayaquil en su alcaldía y, además, de que los funcionarios debían ser de su partido político, CFP, y contribuir obligatoriamente con una cuota de su sueldo para sostener al partido. La situación se agravó cuando fue incriminado de participar en un movimiento

25. José María Velasco Ibarra, “Contestación a Jorge Salvador Lara”, 28 de julio de 1961, Secretaria Particular, Fondo Documental del Memorial Velasco Ibarra, Pontificia Universidad Católica del Ecuador (FDMVI / PUCE).

26. *Ibíd.*

27. *Ibíd.*

subversivo en contra del gobierno de Velasco Ibarra.²⁸ De hecho, la prensa publicó una carta de Guevara Moreno en la que señalaba: “cuando esté lista la sopa, hay que lanzar un manifiesto [...] a las ff armadas, que no son sino conscriptos y gentes que pueden haberse acercado a solicitar armas, incitándolas a no servir un régimen podrido de ladrones sino a deponerlo con esas mismas armas, para entonces, bajo un gobierno eminentemente popular [...] El golpe sea tan insólito que los paralizará y tendremos ganado el cincuenta por ciento”.²⁹ Entonces Velasco Ibarra arremetió contra Guevara Moreno cuando expresó que este último se creía “un jefe y un caudillo indiscutible que hizo todo lo posible para impedir mi candidatura y mi triunfo”. Agregó además que “utilizó mi nombre y mi popularidad velasquista en favor de él. Se hacía aparecer como mi representante político”.³⁰ Luego de participar en las elecciones presidenciales de 1956, Guevara Moreno se retiró de la política, incluyendo el enfriamiento de las relaciones políticas con Velasco Ibarra.³¹

El caso de Camilo Ponce Enríquez también ilustra la lucha por el poder. Ponce había sido considerado como uno de los más cercanos colaboradores de Velasco Ibarra al punto que este último le apoyó incondicionalmente en la candidatura presidencial de 1956.³² Sin embargo cuando Ponce asumió el poder, el Senado fiscalizó la construcción del Plan Vial velasquista y concluyó que la meta fundamental de unir la costa con la sierra no se cumplió ya que la mayoría de carreteras fueron construidas solo para conectar poblaciones entre las provincias, y con sobreprecio. Este reporte fue respaldado por el arquitecto Sixto Durán Ballén, que más tarde sería presidente del país (1992-1996).³³ No solo la relación con Ponce se terminó sino que Velasco Ibarra acusó a Durán Ballén de ser el “máximo desacreditador de su régimen”.

En este contexto, Velasco Ibarra sabía que como primer mandatario tenía la prerrogativa de nombrar a sus ministros, gobernadores, diplomáticos y al resto de funcionarios públicos. Pero también esperaba que sus colaboradores tuvieran el mismo ritmo de trabajo que él tenía. Así lo relata el historiador

28. “Velasco Ibarra reafirma su fe en los postulados democráticos”, *El Tiempo* de Bogotá, 2 de enero de 1953, reproducido en José María Velasco Ibarra, *Obra doctrinaria y práctica del gobierno ecuatoriano: mensajes, discursos y declaraciones de prensa*, t. 1 (Quito: Talleres Gráficos Nacionales, 1956), 91.

29. “Ponen en manos del gobierno, infame carta de Guevara Moreno, instruyendo sobre ejecución de un complot revolucionario en los precisos momentos en que la nación toda se agrupa en defensa de sus derechos fundamentales y de su dignidad internacional”, *El Universo*, 24 de marzo de 1954: 9.

30. “Velasco Ibarra reafirma su fe...”, 91.

31. Véase Amparo Menéndez-Carrión, *La conquista del voto* (Quito: CEN, 1986).

32. Sosa, “Populism in Ecuador...”.

33. Sixto Durán Ballén, “Realidad y posibilidades de la obras viales en el Ecuador”. *Problemas de la Patria* (Quito: Ed. Raimundo de Salazar, 1957), 273.

Norris: que “El Presidente daba el ejemplo, era un torbellino incansable, visitas, viajes, inspecciones, decretos, audiencias, sesiones. Insistía en tener un mecanógrafo que pudiera escribir tan rápido como él dictaba y le gustaba siempre trasladarse a la velocidad máxima del automóvil oficial. Los miembros de su Gabinete tuvieron que acostumbrarse a sus llamadas de consulta a veces entre las cuatro y las siete de la mañana. A esa hora, el Presidente ya estaba trabajando”.³⁴ Su recompensa era que sus escogidos reemplazaban a los funcionarios anteriores. Uno de los puestos más cotizados era en el cuerpo diplomático. Un editorial de la época describe la percepción de estos cargos.

No tratamos de hacer ni el ataque ni la defensa de los representantes ecuatorianos que han servido al país hasta la fecha. Ya es vieja la disputa sobre la configuración del diplomático nacional empedernido burócrata hombre predestinado para elegante y para caballero de legaciones lujosas y caras, por más que la crisis universal y ecuatoriana sobretodo, haya menguado inmensamente sus fuentes de egreso obligatorio. Mucho se ha hablado sobre la manera de otorgarse cargos de esta clase a cualquier persona de quien nada se sabe sino que estorba en la política del país o a quien se necesita recompensar con gratificaciones profundas. Quizás los criterios se exageren en demasía al hacer estas estampas divertidas de una figura diplomática ecuatoriana. Pero la verdad es que la diplomacia se anduvo siempre mal, sin las condiciones cabales que deben adornarla sin capacidades suficientes y sin la prudente y constante preocupación de ser absolutamente útil para la nación a la que representa en el extranjero. Pero si se ha llegado al extremo como ya lo anuncio nuestro corresponsal en Guayaquil de diplomáticos ecuatorianos que conocen tan mal al país que no aciertan a hilvanar un crónica periodística, cuando el caso lo requiere.³⁵

El editorial comenta sobre “la manera de otorgarse cargos de esta clase a cualquier persona de quien nada se sabe sino que estorba en la política del país o a quien se necesita recompensar con gratificaciones profundas”. Otra vez se recalca la figura de los funcionarios del sector público que no lograban por sus méritos profesionales conseguir un cargo. Y se queja: “Pero si se ha llegado al extremo como ya lo anuncio nuestro corresponsal en Guayaquil de diplomáticos ecuatorianos que conocen tan mal al país que no aciertan a hilvanar un crónica periodística, cuando el caso lo requiere”. Por lo tanto, estas personas se convertían en autoridades sin poder realmente cumplir con los servicios que debían ejercer. Sin embargo, ya en la segunda presidencia, se mencionaba la necesidad de formar diplomáticos que “tengan una amplia

34. Norris, *El gran ausente...*, 196.

35. “Los cargos diplomáticos”, *El Día*, 5 de septiembre de 1934: 3.

preparación universitaria que haga de nuestros representantes, auténticos defensores de nuestra patria en el exterior".³⁶

LA EXCEPCIÓN: UNA RECONCILIACIÓN

Un caso interesante es el de Jaime Nebot Velasco, uno de los velasquistas más fieles que participó en los tres gobiernos. Nebot ocupó varios cargos, por ejemplo: ministro de Economía, representante del Ecuador ante las Naciones Unidas, diputado, senador y presidente de la Junta Nacional de Planificación. Sin embargo, esto no significaba que no tuviera divergencias con Velasco Ibarra. De hecho, según el arquitecto Hoyos, el ministro de Economía Nebot había propuesto un impuesto nacional para el mejoramiento de Quito que iba a ser sede de la XI Conferencia Panamericana. Esta propuesta "dio como resultado una subversión de la guarnición militar de Quito, intentando derrocar a Velasco Ibarra. Se dio entonces una crisis de gabinete, con detenciones de militares en algunos sitios del país".³⁷ En este contexto Nebot renunció y Velasco Ibarra aceptó su resignación.³⁸ Sin embargo, meses después, Jaime Nebot Velasco fue nombrado delegado del Ecuador ante las Naciones Unidas. Una carta de Jaime Nebot dirigida a Velasco Ibarra explicaba que "el tiempo, señor doctor, ha pasado y hoy creo estar en capacidad de justificarme, con un solo reproche hacia Ud., el que haya dudado en algún momento de mi falta de fe al velasquismo y de mi inamovible lealtad a su persona".³⁹ Más aun, Jaime Nebot V. en ocasiones estuvo dispuesto no solo a defender verbalmente al doctor Velasco Ibarra. En una conversación mantenida en febrero de 1957, en la que el teniente coronel Reynaldo Varea Donoso se quejaba de la ingratitud del doctor Velasco para con sus colaboradores, Nebot contestó "que él no podía expresarse de ese modo de alguien a quien le debía su lealtad incondicional". Varea replicó que "ha habido dos clases de Ministros: los que han servido a la Patria y los que se han preocupado solo de llenarse los bolsillos de plata". Nebot reaccionó con un golpe para Varea y lo invitó a pelear fuera de la casa. "La pelea quedó empatada".⁴⁰

Es indudable que Nebot tenía una "lealtad incondicional" pero también es evidente que había otras versiones como la de Varea que pensaba que

36. "El Ecuador necesita 'formar' diplomáticos", *El Universo*, 8 de febrero de 1946: 6.

37. Hoyos Galarza, *Jaime Nebot Velasco...*, 112.

38. *Ibíd.*, 113.

39. "Carta de Jaime Nebot Velasco a Velasco Ibarra", Guayaquil, 10 de abril de 1959, FDMVI / PUCE.

40. Hoyos Galarza, *Jaime Nebot Velasco...*, 119.

había habido corrupción por parte de los funcionarios que habían servido en las presidencias velasquistas. Hechos que necesitan mayor investigación.

LOS BURÓCRATAS MEDIOS: CONTRATACIÓN Y REMOCIÓN

En Ecuador el crecimiento de la burocracia media fue paulatino. En América Latina, a partir de los años de 1950, hubo un traslado de la fuerza de trabajo del campo a la ciudad, al punto que se registra una baja del trabajo agrícola de 54,7 al 32,1% entre 1950 y 1980.⁴¹ En Ecuador el empleo formal subió de 21,5% en 1950 al 25,6% en 1980, mientras que el informal subió de 11,7% en 1950 al 28,6% en 1980. Esto implica que solo hubo un crecimiento del 4,1% del empleo formal mientras que en el informal hubo un crecimiento de casi 17%. En contraste, el subempleo aumentó de 50,7% en 1950 al 62% en 1980.⁴² Según el sociólogo Carlos de la Torre, en Quito, en 1936, había un 16% de empleados públicos.⁴³ Mientras que el sociólogo Agustín Cueva señalaba que en 1950 la clase media constituía el 20,7% de la población total y para 1956 el porcentaje subió al 23,4% de la población total.⁴⁴ En 1966 la Confederación Nacional de Servidores Públicos fue fundada bajo la ley de Carrera Administrativa, que fue derogada por Velasco Ibarra durante su dictadura en 1970. Sin embargo, un hecho importante que merece más exploración fue la elección de un senador suplente en 1968.⁴⁵ Dentro de la clase media estaban los burócratas que tenían empleo formal. Las personas del campo, que difícilmente eran alfabetas, se ubicaban en el empleo informal. Según el sociólogo e historiador Hernán Ibarra, la clase media estaba colocada en una posición intermedia, en la que había contradicciones ya que tenía “la necesidad de encontrar un sitio cerca a los dominantes, pero también una solidaridad hacia su antiguo lugar de origen”.⁴⁶ La clase media tenía valores como honor y decencia.⁴⁷ Estas dos características fueron siempre destacadas por Velasco Ibarra sobre todo en su discurso de “mi querida chusma” en

41. Noberto García y Víctor Tokman, “Transformación ocupacional y crisis”, *Revista de la Cepal* (1984): 104.

42. *Ibíd.*, 105.

43. De la Torre, *La seducción velasquista*, 67.

44. Agustín Cueva, *El proceso de dominación política en el Ecuador* (Quito: Planeta, 1988), 69.

45. Osvaldo Hurtado y Joaquim Herudek, *La organización popular en el Ecuador* (Quito: Indes, 1974), 84.

46. Hernán Ibarra, “Notas sobre las clases medias ecuatorianas”, *Ecuador Debate*, n.º 74 (2008): 46.

47. *Ibíd.*

1960.⁴⁸ A pesar de que Velasco Ibarra rescataba estos valores, no tuvo ningún interés en pasar la ley de Carrera Administrativa que hubiera beneficiado a los empleados públicos.⁴⁹ Velasco Ibarra concebía el aparato estatal como un organismo en “donde un individuo da órdenes a otro u otros y estas son aceptadas”.⁵⁰ De ahí que, ya en su primera presidencia, había mandado un telegrama a los gobernadores instruyéndoles para que:

[El] Gobierno respetará absolutamente las ideas y principios que quieran profesar los empleados públicos. Pero como obra gubernativa exijo unidad, armonía, vigor. Gbno no puede tolerar que los empleados de jerarquía administrativa sean primeros en desplegar labor escandalosamente subversiva e insultar a autoridades superiores. Por consiguiente, Ud. se servirá destituir, de acuerdo a la facultad constitucional, a los empleados que incurrieren en deslealtad disciplinaria contra Régimen. El país necesita orden y eficiencia administrativa.⁵¹

El politólogo Oscar Oszlak caracteriza el patrimonialismo como “la dominación de un solo hombre, que necesita de funcionarios para ejercer su autoridad”. Y acota que aunque el presidente asume su rol y se rodea de instituciones formales democráticas tiene “un cuasi-monopolio sobre todas aquellas decisiones relativas a la designación, reemplazo, traslado o remoción de funcionarios de cualquier nivel, jerarquía o función del gobierno”.⁵² Esta categoría de patrimonialismo puede ser relacionada con una de las características del clientelismo populista en el sentido de que el líder llevaba una relación casi personal en la que se podía esquivar las instituciones intermedias. De hecho en esta cita se evidencia esto. Velasco Ibarra ordena a los gobernadores y estos deben acatar sus dictámenes. La justificación fue que podían “destituir a los empleados que incurrieren en deslealtad disciplinaria”. Entonces, la primera condición para colaborar con la administración pública era la lealtad con su gobierno. Este hecho producía una caza de empleos no solo a nivel de ministerios sino también a nivel de burócratas de bajo rango. Ya en 1934 se presenciaba este fenómeno,

48. Velasco Ibarra, “Querida chusma” (31 de mayo de 1960), *Discursos 1960-1972* (Quito: Editorial Santo Domingo, 1973), 240.

49. *Ibíd.*, 47.

50. Luis E. Blanca, “La dualidad de la burocracia: una lectura desde la sociología contemporánea”, http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.1728/ev.1728.pdf.

51. “Ofrece e instruye a los gobernadores que solo serán separados de sus cargos los que desplegaran labor escandalosa y subversiva”, *El Día*, 15 de octubre de 1934: 7.

52. Oscar Oszlak, “Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”, *Estudios Cedes* 3, n.º 2 (1980): 28.

Olas humanas asaltan el Palacio y se pelean por entrar al frente del Jefe del Estado para implorarle un empleo cualquiera. Hombres que concurren todos los días haciendo cola interminable, para contar sus penas sin remedio, haciendo retratos sobrios de su existencia, ¿qué dicen si no es la cruel amargura del vivir presente cuya gravedad no se sabe aún como remediar o si quiera contener en alguna escala? Es el problema de la desocupación, se enuncia un problema universal, y por lo mismo inevitable ya en el país ecuatoriano.⁵³

Esta descripción evidenciaba que no había un sistema formal y organizado para conseguir un empleo, que las personas percibían que el presidente era el encargado de dar trabajo. De ahí que la Presidencia se convirtió en “refugio obligado de cuantas personas confían en el favor oficial”.⁵⁴ Sin una Carrera Administrativa no había requisitos y procedimientos por los cuales se reclutaba, seleccionaba y adiestraba a los funcionarios públicos. Además, el artículo del periódico denunciaba: “es la desocupación burocrática por excelente por antitética [sic] que aparezca la expresión. Es decir ciudadanía desplazada de su habitual método de vida por otra ciudadanía que logró ponerse en su lugar. Hombres que vivieron del Presupuesto y que ejercitaron sus capacidades funcionales al servicio de la política nacional”.⁵⁵ Al decir del historiador Robert Norris, “en demasiados casos, velasquistas sin experiencia reemplazaron a burócratas preparados”, lo que ocasionó descontento en los burócratas calificados.⁵⁶ Este reemplazo era una forma de premiar lealtades, de recompensar y mantener apoyos políticos.

Esta manera de manejar el aparato estatal fue recurrente en las presidencias velasquistas. Así, por ejemplo, en la cuarta presidencia, una de sus parientes, Magdalena Dueñas de Burbano, escribió cartas al mandatario pidiendo: “Apelo a tu buen corazón para que, en cualquier sitio de la administración le des una colocación a mi marido, mejor remunerada que la actual donde percibe \$2.800,00 cantidad que con los descuentos usuales, con el de una pequeña casita que tenemos y con la familia que aumenta, materialmente no nos alcanza”.⁵⁷ No solo la señora Dueñas de Burbano solicitaba un mejor empleo para su marido sino que explicaba en una carta anterior que, “A pesar de los largos años de servicio de mi esposo, que trabaja más de diez y seis años en el Ministerio del Tesoro y de sus amplios conocimientos en su oficio, no ha recibido ningún estímulo como merecía su labor”.⁵⁸ Unido a

53. “A caza de empleos”, *El Día*, 24 de septiembre de 1934: 3.

54. *Ibíd.*

55. *Ibíd.*

56. Norris, *El gran ausente...*, 289.

57. Magdalena Dueñas de Burbano, “Carta a Velasco Ibarra”, 20 de diciembre de 1960, FDMVI / PUCE.

58. Magdalena Dueñas de Burbano, “Carta a Velasco Ibarra”, 28 de octubre de 1960, FDMVI / PUCE.

esta capacidad de trabajo evaluada por la esposa, la señora también aseguraba que “te puedo garantizar, sin jactancia ninguna, que mi marido desempeñaría perfectamente cualquier trabajo de oficina, como algunos que están vacantes en el Ministerio del Tesoro, donde trabaja. A Dios gracias la honradez y la responsabilidad le han acompañado siempre”.⁵⁹ En estos párrafos de esas cartas se demuestra cómo el concepto de capital social, acuñado por Bourdieu, que se refiere a las redes de contacto familiares y de amistades, se hace evidente. La señora Dueñas de Burbano apelaba al presidente como una pariente cercana ya que lo tuteaba y exponía que “dejo constancia, José María, que es la primera vez que te pido un favor de esta naturaleza, solamente impelida por las circunstancias”. Sostenía que su marido estaba capacitado para trabajar en cualquier colocación y que sobre todo era honrado y responsable. Y que “está pasando por una larga enfermedad nerviosa” y “desde hace un año se le está hostilizando hasta por su posición política”.⁶⁰ Entonces abogaba por su condición económica y por el hecho de que seguramente su esposo era velasquista. No se conoce si el empleo fue otorgado.

La remoción de funcionarios públicos fue una constante acción de los gobiernos velasquistas. En la segunda presidencia un artículo de la prensa de la época expresaba:

Una de las últimas circulares del señor Ministro de Gobierno a los Gobernadores de la provincias hace conocer que entre las disposiciones de la nueva Ley de Régimen Político y Administrativo, esta la que faculta a dichos funcionarios para la remoción de empleados; remoción a la cual pueden proceder de hecho sin más requisito que el de dar aviso a la superioridad [...] los ministros de Estado [han] abusado constantemente en el cambio de empleados, removiendo a servidores útiles por dar cabida a allegados y se ha llegado a desplazamientos casi en masa de servidores costeños para acomodar recomendados de la Sierra resucitando así peligrosos regionalismos. “[...] las autoridades locales pudieran a su vez extralimitarse en esta nueva facultad de quitar y poner empleados, dejándose arrastrar por los intereses de usufructuar el Presupuesto que han sido siempre asidero de inmoralidades y menguados comportamientos”.⁶¹

Este problema subsistía en la tercera presidencia:

Todos los que formaron filas en el velasquismo se creen con derecho de ser tomados en cuenta en la distribución de cargos. En contraste con esta sed de quienes aspiran a ingresar unos y a volver otros a las filas de la burocracia se advierte el desasosiego, la preocupación que linda con el cotidiano sufrimiento de quienes

59. *Ibíd.*

60. *Ibíd.*

61. “El Cambio de empleados públicos”, *El Universo*, 25 de agosto de 1945: 5.

hasta ahora sirven en la Administración Pública y que creen que serán desplazados por quienes hoy buscan sus cargos con desmedido apetito.⁶²

Estos dos editoriales demuestran cómo los funcionarios públicos podían ser removidos “sin más requisito que el de dar aviso a la superioridad” y cómo “los ministros de Estado [han] abusado constantemente en el cambio de empleados, removiendo a servidores útiles”. Este hecho implicaba no solo el micropoder de los ministros de Estado, sino también cómo este micropoder estaba afectando a los “servidores útiles”, es decir, a aquellos que probablemente eran eficientes en sus trabajos. Adicionalmente este micropoder era un poder destructivo como lo definen en sus clasificaciones la politóloga Flor Avelino y el académico Jan Rotmans en el que se destruyen los recursos existentes,⁶³ en este caso un recurso humano. Los servidores removidos no solo causaban una disminución de los recursos, puesto que había que entrenar a los nuevos empleados sino que también se fragmentaba la continuidad del trabajo. Esto perjudicaba los recursos económicos del Estado y los recursos mentales en lo que se incluye la información acumulada por los empleados públicos.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que, si bien los velasquistas podían ocupar cargos públicos y desplazar a los funcionarios anteriores, también estaban controlados ya que el presidente quería que los funcionarios trabajaran eficientemente. Al decir del historiador Norris, Velasco Ibarra era “responsable, diligente y devoto de la puntualidad” y continuamente hacía visitas sorpresa para vigilar que los funcionarios públicos fueran puntuales. Una anécdota relatada por el mismo historiador haciendo alusión al novelista Jorge Icaza, que trabajaba en una de las oficinas de Tesorería Provincial de Pichincha, decía lo siguiente:

Cuando Icaza se atrasaba, el portero solía sentarse en el escritorio y cobraba una pequeña propina por suministrar información sobre los trámites. Una mañana a las ocho en punto entró el Presidente de la República. De escritorio en escritorio, avanzó despidiendo a los ausentes. “¿De quién es este escritorio?”, le preguntó al portero. Temiendo meterse en problemas por haberlo ocupado indebidamente, el portero contestó “Del Ayudante General, su Excelencia”. “Le felicité por su puntualidad”, le dijo Velasco y salió de la oficina.⁶⁴

62. “Cazadores de empleo efectúan furioso palanqueo ante el cambio de régimen”, *El Universo*, 27 de agosto de 1952: 6.

63. Véase Flor Avelino y Jan Rotmans, “Power in Transition: An Interdisciplinary Framework to Study Power in Relation to Structural Change”, *European Journal of Social Theory* 12 (2009): 552.

64. Norris, *El gran ausente...*, 205-206.

Aparte de la mentira del portero de esta institución, esta anécdota demuestra como Velasco Ibarra no delegaba sus funciones a otros subalternos para que se encargaran de una buena labor en las oficinas públicas. Esto se puede ligar con una de las características del populismo latinoamericano en que estos líderes quieren tener una relación casi personal con sus ciudadanos y no admiten instituciones intermedias. En este caso, es más que eso, es una necesidad personal de control a “sus” funcionarios para recordarles que el presidente tenía todo el poder y que este poder había sido legitimado por las elecciones y por lo tanto tenía derecho a utilizar este poder en aprobar o despedir a los funcionarios.

Los empleados privados tenían el mismo tratamiento que los públicos. Por ejemplo, “al enterarse de las irregularidades en la Fábrica Nacional de Fósforos, fue en persona a exigir las renunciaciones de los empleados que han sido denunciados”.⁶⁵ Su obsesión por el trabajo bien hecho hacía que supervisara él mismo todas las entidades. Entonces había desconfianza hacia sus colaboradores. Además, el hecho de controlar la disciplina de los trabajadores no implicaba necesariamente que se podía lograr un mejor nivel de desempeño de los funcionarios. Una evaluación constante hubiera sido más adecuada para inculcar y valorar la eficiencia laboral.

LA FRUSTRADA CARRERA ADMINISTRATIVA

Una de las soluciones para lograr la eficiencia burócrata fue propuesta en la Comisión Legislativa de Emergencia con la promulgación de la ley de Carrera Administrativa en 1944. En un periódico de la época se presentaba la siguiente explicación:

En un principio la Ley de Carrera Administrativa es una necesidad nacional. Pero hay que aclarar de antemano el erróneo concepto de que la carrera administrativa tiene por objeto hacer inamovible al empleado. Pues la verdadera finalidad no es ésta, sino la mejora del servicio administrativo. El antiguo criterio que es la “alternabilidad” ha cedido el paso a la necesidad de eficiencia y de técnica [...] A medida que crecen las necesidades y los servicios se impone la intervención del Estado [...] Respetar el derecho de todos los ciudadanos a los cargos públicos, pero como la inamovilidad es condicionada al comportamiento hace que subsistan en ellos los más merecedores. Y en esto consiste el provecho privado y el provecho social.⁶⁶

65. *Ibíd.*, 205.

66. “La ley de Carrera Administrativa”, *El Universo*, 27 de septiembre de 1944: 4.

Según este editorial la ley de Carrera Administrativa ya se estaba aplicando en Chile, Argentina, Uruguay y Colombia. Los resultados habían sido “el mejoramiento de los servicios del Estado mediante la capacitación del personal”. Con esta ley se terminarían los “famosos palanqueos”,⁶⁷ mejoraría el desempeño de los funcionarios y el presidente no tendría que hacer controles permanentes. Sin embargo, la realidad del manejo de la administración pública estaba descrita por otro editorial de la época:

No se respetan derechos, por más que lo pondere y proclame; no se da la posibilidad de formación profesional, con ascensos y escalafones administrativos de verdad. Esto es un hecho que no cabe dudarse en el Ecuador. De otra parte, para decir la verdad, la burocracia improvisada, inflada, puesta de emergencias y apuros acomodada porque sí, compuesta de miles de gentes cuyo trabajo y rendimiento es escaso y en ocasiones nugatorio, naturalmente que necesitaría depurarse previamente para ampararla. Empleados que no saben qué hacerse y cuya labor es apenas perceptible como servicio, no merece de hecho colocarla en condiciones de inmovilidad mediante una ley sin antes depurar y seleccionar severamente su personal ecuatoriano.⁶⁸

En esta otra perspectiva, se temía que no hubiera “posibilidad de formación profesional, con ascensos y escalafones administrativos de verdad”, asunto que probablemente tomaría tiempo. Además creía que “la burocracia improvisada, inflada, puesta de emergencias y apuros acomodada por que sí” debía ser “depurada”. Este hecho no solamente podía causar el desempleo de algunos burócratas cuyo trabajo no era tan necesario, sino también podría resquebrajar la lealtad a quien lo ayudó a conseguir su cargo.

Desde su primera presidencia, Velasco Ibarra expresó cuál era su pensar en el manejo de la administración en que el concepto de democracia “delegativa” se hace presente, ya que el mandatario tiene “el derecho de gobernar como él considere apropiado” porque es “considerado como una encarnación del país, el custodio e intérprete de sus intereses”.⁶⁹ De aquí que la lealtad sigue siendo primordial en esta relación de poder asimétrica. Lo cual se puede evidenciar en el párrafo siguiente de uno de sus mensajes presidenciales:

Muchos cargos administrativos escapan a la influencia del Ejecutivo o tienen periodos fijos. Pero no se ha previsto la responsabilidad jerárquica y disciplinaria de los empleados. Y se debe: o contemplar que los empleados subordinados con-

67. *Ibíd.*

68. “Carrera Administrativa”, *El Día*, 20 de febrero de 1945: 5.

69. Guillermo O’Donnell, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy* 5, n.º 1 (enero 1994): 12.

tradigan el programa del Gobierno o separarlos con procedimientos de violencia. “Si en el seno de una Administración Pública” –dijo el General Lázaro Cárdenas en el discurso de una protesta como candidato presidencial “los hombres llamados a colaborar en ella actuarán con divergencia de criterio, sin ideología común y sin disciplina, llevarían indiscutiblemente al fracaso a la mejor de las ideas y al más meditado plan de gestión”.⁷⁰

Nuevamente, la concepción de que los empleados públicos no deben “contradecir el Programa del Gobierno” es uno de los elementos que regirá en los gobiernos velasquistas. Esto se relaciona como argumenta Sloan, con que en los Estados latinoamericanos “el Estado se convierte en el máximo patrón y por lo tanto los ciudadanos deben esperar [acatar] todo excepto justicia”.⁷¹ Entonces, si el Estado era Velasco Ibarra, él decidía si la Carrera Administrativa era beneficiosa o no para los ciudadanos. Su posición fue oponerse a esta posible solución que hubiera podido mejorar esta área. Esta oposición a la ley de Carrera Administrativa fue evidente desde la segunda presidencia y se reiteró en la tercera cuando censuró una vez más esta ley de la siguiente manera:

Los empleados pobres y angustiados no están amenazados por ningún gobierno y la Ley de Carrera Administrativa se ha hecho solo en beneficio de ciertos burócratas corrompidos que deben ser desplazados de la Administración Pública para que el Gobierno cumpla sus promesas de moralizar la Administración. Ahora apareció el grosero sofisma de pretender vincular la democracia con la absurda Ley de Carrera Administrativa. Mi gobierno será verdaderamente democrático, porque no permitirá actos de terror contra el pueblo [...] pero mi Gobierno jamás consentirá que la Administración se convierta en Instituto de Beneficencia de políticos fracasados y sectarios sino que procurará que sea un positivo servicio en bien del pueblo ecuatoriano.⁷²

En el gobierno de Galo Plaza se aprobó la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y luego, cuando el Congreso aprobó esta ley en noviembre de 1954, el presidente Velasco Ibarra volvió a objetar y condenar esta ordenanza. Una de las razones fue que la facultad del presidente de la República de “nombrar y remover a los ministros de Estado, Gobernadores de Provincias y a los demás funcionarios y empleados del orden administrativo...”

70. José María Velasco Ibarra, “Mensaje Presidencial” (1935). En *José María Velasco Ibarra: Mensajes Presidenciales. Obras completas*, vol. A, ed. por Juan Velasco Espinosa (Quito: Santo Domingo, s. f.), 40.

71. Sloan, *Public Policy in Latin...*, 129.

72. “Dr. Velasco I. censura, nuevamente la ley de Carrera Administrativa”, *El Universo*, 4 de julio, 1952: 2.

“queda[ba] desconocida por la Ley de Carrera Administrativa”.⁷³ De ahí que para Velasco Ibarra esta ley “era absolutamente inconveniente”, no solo porque le impedía nombrar a sus allegados sino también porque tenía “lagunas técnicas y jurídicas sumamente graves que la hacen obscura e inaplicable”.⁷⁴

En 1957 y 1959 se expidieron leyes de Carrera Administrativa pero nuevamente Velasco Ibarra las derogó. En 1960 explicaba al Congreso su parecer:

Hay que moralizar el cuerpo de los burócratas; que trabajen, que sirvan al público con acuciosidad y cortesía; que cada día adquieran más competencia en la esfera de su actividad. La Ley de Carrera Administrativa –que en el Ecuador solo se la reglamenta cuando otros deben sufrirla– es consecuencia lógica de la actividad burocrática concienzuda y competente. Sin actividad burocrática concienzuda y competente, la Ley de Carrera Administrativa es la garantía y estabilización del constante fraude al público, de los aprovechamientos ilícitos, de la negligencia y, por consiguiente, el inevitable antecedente para la caída y el fracaso de un régimen. Y cuando se produce una revolución contra la administración corrompida, la Ley de Carrera Administrativa es simplemente una necesidad.⁷⁵

Y en su último gobierno/dictadura la misma noción es ratificada:

El Jefe del Poder Ejecutivo ha de velar por la moralización administrativa, por la celeridad necesaria y la eficiencia en los servicios públicos. La ejecución es obra de uno. La deliberación, el fallo de varios. Una democracia eficiente ha de armonizar en debida forma la división de los Poderes Públicos dando a cada uno de estos las atribuciones necesarias para el cumplimiento de sus deberes. No hay administración pública sin disciplina, eficiente y adecuada celeridad. Si leyes absurdas, mal consultadas, inadecuadas impiden que la Administración sea disciplinada, eficiente y rápida, surgen a plazo corto el desconcierto y el descontento general.⁷⁶

Otra vez, el concebir la política como un capítulo de la moral es una manera de justificar su pensar. Si una de las metas de Velasco Ibarra era moralizar el país, y si él constituía el eje de esa moralización, era lógico que el mandatario debiera escoger a sus funcionarios ya que estaba, también de una u otra manera, garantizando la moralidad de ellos. Sin embargo, esta “garantía de moralidad” de los funcionarios velasquistas es una cuestión que merece un estudio más profundo.

73. “El Presidente objeta y condena la Ley de Carrera Administrativa”, *Últimas Noticias*, 16 de noviembre de 1954: 1.

74. *Ibíd.*

75. José María Velasco Ibarra, “Mensaje Presidencial” (1960). En *José María Velasco Ibarra...*, vol. B, 447.

76. José María Velasco Ibarra, “Mensaje Presidencial” (1969). En *ibíd.*, 561.

LA CORRUPCIÓN

El hecho de que Velasco Ibarra considerara que la ley de la Carrera Administrativa no era adecuada daba ocasión para que los funcionarios, por un lado, no estuvieran capacitados y, por otro, no adquirieran experiencia. Esto originaba la posibilidad de que estos administradores vieran en sus efímeros cargos públicos la oportunidad de corrupción. Este hecho no es ajeno en América Latina, ya que, como dice Sloan, los mexicanos cuentan un chiste que está muy cercano a la realidad: México es uno de los países más ricos del mundo, cada seis años, al terminar el periodo presidencial, produce una nueva cosecha de millonarios.⁷⁷

El politólogo Harris Greenberg ha anotado que los burócratas no tienen sindicatos, ni seguridad laboral, ni garantías de ingresos futuros. Estos tres elementos causan que el funcionario sea atraído hacia la corrupción.⁷⁸ Adicionalmente, como menciona la historiadora Cecilia Durán, la mayoría de los burócratas no tenían un buen sueldo por lo que difícilmente les alcanzaba para cubrir sus necesidades básicas.⁷⁹ Entonces en estas condiciones tanto los burócratas de bajo como de alto rango estaban muy tentados por la corrupción. Los de bajo rango, por tener bajos ingresos, y los burócratas alto rango, por ver una oportunidad de enriquecerse.

En casi toda América Latina, las comisiones y las coimas han sido muy comunes. Por ejemplo las coimas, como ya se ha mencionado, eran (son) para la burocracia baja. Mientras que las comisiones eran (son) para la burocracia alta. Dos ejemplos ilustran esta situación engorrosa. El primero sobre un desfalco de los empleados durante el segundo gobierno de Velasco Ibarra y el segundo, una licitación de carreteras en el tercer mandato.

En el primero, los desfalcos tuvieron un perjuicio de 2'736.000 de sucres. Según el artículo de la prensa, los empleados pertenecían a diferentes dependencias como estancos, municipios, correos, ferrocarril, recaudadores y pagadores. En total eran 42 empleados, divididos en 37 hombres y 5 mujeres. Lo interesante es que hubo una fiscalización en la que se condenó a los empleados de acuerdo a sus fechorías.⁸⁰ De manera que en ocasiones como esta sí se sancionaba a la corrupción.

77. Sloan, *Public Policy in Latin...*, 147.

78. Harris Greenberg, citado en *ibíd.*

79. Durán, *Irrupción del sector burócrata...*, 68-69.

80. "Desfalcos durante la administración velasquista llegan a 42, montando el perjuicio a la suma de 2'736.000", *El Comercio*, 24 de septiembre de 1946: 3.

El segundo ejemplo es el de los sobrepuestos de las licitaciones de las carreteras. En una carta abierta al presidente Velasco, uno de sus funcionarios denunciaba por la prensa un escándalo de corrupción:

Ha transcurrido más de un mes desde la memorable sesión de que tuviera el Consorcio de Municipalidades Manabitas en la ciudad de Portoviejo, a la cual concurría su Excelencia acompañado de los Señores ministros de Obras Públicas y Educación y del actual ministro de Defensa sesión que fuera convocada expresamente para dilucidar en público y bajo su autorizada presidencia sobre las razones de orden legal, técnico y moral que habría asistido a los miembros de Consorcio para la adjudicación de los trabajos de construcción de las carreteras estables Tosagua-Bahía. Tosagua-Calceta-Junín y Rocafuerte-Charapoto-Bahía, hecha a favor de la firma constructora A. Granda Centeno.⁸¹

Y adjudica la responsabilidad al presidente:

Su Excelencia fue testigo presencial de cómo, durante el debate sostenido por mí en la célebre sesión del Comercio del día 16 de Noviembre ppdo [pasado] en la Capital de la provincia de Manabí, ninguna de mis acusaciones, ninguna argumentación basada en la lógica implacable de los números pudieron ser contestadas, quedando en evidencia plena los autores y favorecidos de una LICITACION PREPARADA Y RESUELTA DE ANTEMANO, a sabiendas de que significaría para el pueblo de Manabí, el tributo de un SOBREPUESTO DE VARIOS MILLONES DE SUCRES, amén de la farsa respecto a la realización de las obras a plazo fijo. Y, si lo constatado personalmente por su Excelencia no fuera aún suficiente para el criterio interesado de cuantos se mueven a la sombra de esta negociación, y que se vieron aturridos frente al impacto de los hechos puestos al descubierto. ANTE EL PUEBLO DE MANABI y que merecían la fustigadora lección de civismo, corrección de procedimientos y entereza moral de Vuestra Excelencia, allí se hallan en manos del propio Ministro de Obras Públicas, la más completa documentación y los cuadros numéricos comparativos de las distintas propuestas presentadas, preparadas por el propio Ministerio de Obras Públicas que demuestran la inaudita superchería numérica que sirvió de base para la adjudicación y que hablan por sí solos de la MAGNITUD Y MONSTROSIDAD DE UN "AFFAIRE" cuya consumación solo podrá impedirla el Excelentísimo Señor Presidente de la República. CON LA LEY EN LA MANO Y LA AUTORIDAD MORAL SUPERIOR DE QUE SE ENCUENTRA ASISTIDO en todas sus intervenciones.⁸²

Esta larga cita analiza cómo se hacían las licitaciones de las carreteras. Aparentemente estaba "preparada y resuelta de antemano" de tal manera

81. *Ibíd.*

82. "Leonardo Stagg, "Carta abierta al Excelentísimo Señor Presidente de la República sobre el 'Affaire' de la licitación adjudicada al Sr. A. Granda Centeno por el Consorcio de Municipalidades Manabitas", *El Comercio*, 20 de diciembre de 1955: 4.

que “las distintas propuestas presentadas por el propio Ministerio de Obras Públicas demuestran “la inaudita superchería numérica”. Entonces sí había un “sobreprecio de varios millones de sucres”. Todo esto demuestra que el beneficiario de la licitación de las carreteras Tosagua-Bahía. Tosagua-Calcuta-Junín y Rocafuerte-Charapotó-Bahía fue la compañía de Granda Centeno quien también ya había negociado la carretera Quito-Santo Domingo. De tal manera sí había sobreprecios en la licitación con una propuesta que no podía competir con otra compañía ya que estaba arreglada de antemano, había corrupción. El enriquecimiento de la compañía de Granda Centeno todavía necesita mayor investigación. Sin embargo, es interesante cómo la prensa juega un papel importante al publicar estas irregularidades que de otra manera, no hubieran sido denunciadas.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Este trabajo constituye una primera entrada al mundo de la burocracia masculina y la concepción velasquista sobre este aparato estatal. Los funcionarios administrativos conllevan una imagen más bien negativa. Los ciudadanos consideran que los servidores públicos no están dispuestos a ayudar en ninguna actividad necesaria para el cumplimiento de gestiones. Este perfil de desaprobación de los ciudadanos viene de una percepción de una memoria colectiva sobre un empleado público que desde los tiempos coloniales no acataba las leyes. De ahí que se deduce que estos funcionarios son personas que estaban/están al mando de los intereses de los políticos que gobiernan en un periodo determinado y no tienen una autonomía. En el caso del velasquismo, estas características se hacen evidentes. No solo los altos funcionarios estaban ligados dentro del “selectorado”, que les proporcionaba prebendas, como micropoderes y prestigio, sino que también tenían lealtades con el presidente de la República. Este último hecho, en algunas ocasiones, provocó la ruptura con cercanos colaboradores. Y, por otro lado, la burocracia de menores responsabilidades también tenía la posibilidad de obtener un puesto sea por ser partidario o por ser pariente. En ambos casos, es indudable que este aparato administrativo fue útil para las campañas velasquistas en tanto que este sector aspiraba a conseguir beneficios materiales, y Velasco Ibarra necesitaba sus votos.

Los frustrados intentos de establecer la carrera administrativa por parte de los congresistas fueron repetidamente vetados por Velasco Ibarra. La justificación era que esta ley que, en su concepto, no estaba bien concebida y, por lo tanto, no iba a lograr que los funcionarios se convirtieran en trabajadores eficientes y honrados. La única solución era moralizar a los empleados. De aquí

que como se he señalado anteriormente, para Velasco Ibarra, la política era un capítulo de la moral. Sin embargo, esta concepción moral es una cuestión que debe ser investigada a fondo para poder explicar por qué la memoria colectiva nos recuerda que los funcionarios velasquistas no tenían la misma moral que el presidente, cuya austeridad no ha sido cuestionada. Entonces este trabajo solo es el comienzo de una larga investigación que todavía deja muchas interrogantes sin respuestas y que deben ser retomadas por estudiosos de la burocracia.



BIBLIOGRAFÍA

FUENTES PRIMARIAS

Archivos consultados

Archivo Biblioteca Aurelio Espinosa Pólit.
 Archivo Biblioteca del Ministerio de Cultura y Patrimonio.
 Fondo Documental del Memorial Velasco Ibarra, Pontificia Universidad Católica del Ecuador (FDMVI / PUCE).

Periódicos consultados

El Comercio, 1934-1935; 1944-1947; 1952-1956; 1960-1961; 1968-1972.
El Día, 1934-1935; 1944-1946.
El Universo, 1944-1946; 1952-1956.
Últimas Noticias, 1952-1954.

FUENTES SECUNDARIAS

Avelino, Flor y Jan Rotmans. "Power in Transition: An Interdisciplinary Framework to Study Power in Relation to Structural Change. *European Journal of Social Theory* 12 (2009): 543-569.

Blancha, Luis E. "La dualidad de la burocracia: una lectura desde la sociología contemporánea". http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.1728/ev.1728.pdf.

Chaia De Bellis, Jonás. "El Estado: sub-producto de la competencia por el liderazgo político, aportes weberianos para repensar la politización de las burocracias". *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal* 16, n.º 26 (2016): 127-157. www.redalyc.org/articulo.oa?id=337546668005.

Cuvi, Pablo. *Velasco Ibarra: el último caudillo de la oligarquía*. Quito: Voluntad, 1977.

- De la Torre, Carlos. *La seducción velasquista*. Quito: Libri Mundi / FLACSO Ecuador, 1993.
- Durán, Cecilia. *Irrupción del sector burócrata en el estado ecuatoriano: 1925-1944. Perspectiva a partir del análisis de la vida cotidiana de Quito*. Quito: Abya-Yala. 2000.
- Durán Ballén, Sixto. "Realidad y posibilidades de las obras viales en el Ecuador". En *Problemas de la Patria*, 51-64. Quito: Ed. Raimundo de Salazar, 1957.
- Garavaglia, Juan Carlos. "Servir al Estado, servir al poder: la burocracia en el proceso de construcción estatal en América Latina". *Almanack*, n.º 3 (2012): 5-26. <http://dx.doi.org/10.1590/2236-463320120301>.
- García, Noberto y Victor Tokman. "Transformación ocupacional y crisis". *Revista de la Cepal*, n.º 24 (1984): 103-115.
- Hoyos Galarza, Melvin. *Jaime Nebot Velasco. El legado del Tigre*. Durán: Poligráfica, 2011.
- Hurtado, Osvaldo y Joaquim Herudek. *La organización popular en el Ecuador*. Quito: Indes, 1974.
- Ibarra, Hernán. "Notas sobre las clases medias ecuatorianas". *Ecuador Debate*, n.º 74 (2008): 37-61.
- Menéndez-Carrión, Amparo. *La conquista del voto*. Quito: CEN, 1986.
- Norris, Robert. *El gran ausente. Biografía de Velasco Ibarra*. T. II. Quito: Libri Mundi, 2004.
- O'Donnell, Guillermo. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy* 5, n.º 1 (enero 1994): 55-69.
- Oszlak, Oscar. "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". *Estudios Cedes* 3, n.º 2 (1980): 1-38.
- Sloan, John. *Public Policy in Latin America: A Comparative Survey*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1984.
- Sociedad Velasco Ibarra, "La historia de un pueblo. Conmemoración de los 25 años de su fallecimiento". Quito, marzo de 2004.
- Sosa-Buchholz, Ximena. "La memoria colectiva de Velasco Ibarra y su legado en la cultura política". En *Estudios ecuatorianos: un aporte a la discusión*, compilado por Ximena Sosa-Buchholz y William Waters, 79-102. Quito: FLACSO Ecuador / Abya-Yala, 2006.
- Sosa, Ximena. "Populism in Ecuador; From José M. Velasco Ibarra to Rafael Correa". En *Populism in Latin America*, editado por Michael Conniff, 159-183, 2.ª ed. Tuscaloosa: The University of Alabama Press, 2012.
- Taylor, Lucy. "Client-ship and Citizenship in Latin America". *Bulletin of Latin American Research* 23, n.º 2 (abril 2004): 213-227.
- Velasco Espinosa, Juan, editor. *José María Velasco Ibarra: Mensajes Presidenciales. Obras completas*. Vols. A y B. Quito: Santo Domingo, s. f.
- Velasco Ibarra, José María. *Obra doctrinaria y práctica del gobierno ecuatoriano: mensajes, discursos y declaraciones de prensa*. Quito: Talleres Gráficos Nacionales, 1956.
- Vera, Alfredo. "Una revolución triunfante que no pudo ser revolución". En *Elías Muñoz Vicuña*. Guayaquil: Universidad de Guayaquil, 1984.
- Weber, Max. *Essays in Sociology reprinted in Coser, Lewis and Bernard Rosenberg. Sociological Theory: A Book of Readings*. Nueva York: Waveland Press, 1982.