

ECUADOR

Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera Vélez, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez-Parga. 1982-1991
Editor: Fredy Rivera Vélez
Asistente General: Margarita Guachamín

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

PORTADA

Magenta

DIAGRAMACION

Martha Vinuesa

IMPRESION

Albazu Offset



ISSN-1012-1498

ECUADOR DEBATE

58

Quito-Ecuador, abril del 2003

PRESENTACION / 3-4

COYUNTURA

Presupuesto General del Estado y Carta de Intención,
rinden tributo a los acreedores de la deuda pública / 5-16

Equipo Coyuntura CAAP

De la desconsolidación al autoritarismo democráticos. O cómo dejar
de gobernar para mantenerse en el gobierno / 17-30

J. Sánchez – Parga

Conflicto bélico y debilitamiento de la economía mundial / 31-42

Marco Romero Cevallos

Conflictividad socio – política: Noviembre 2002 – Febrero 2003 / 43-48

TEMA CENTRAL

Geopolítica del petróleo en América Latina / 49-76

Guillaume Fontaine

Ecuador: entre la ilusión y la maldición del petróleo / 77-100

Alberto Acosta

Transnacionalización y concentración de poder
en la escena petrolera actual / 101-110

Aurelia Mañé Estrada

Petróleo, Estado y Proyecto Militar / 111-134

Bertha García Gallegos

ENTREVISTA

Capitalismo global y modernidad compleja / 135-142

Entrevista a Bernat Riutort Serra

DEBATE AGRARIO-RURAL

Desarticulación social y tensiones latentes en las áreas florícolas
de la sierra ecuatoriana: un estudio de caso / 143-158

Tanya Korovkin

La calidad sanitaria de los cultivos de importancia económica:
Impactos del Programa Nacional de Control Biológico del Perú / 159-180
George Sánchez Quispe

ANALISIS

El lugar de la ciudadanía en los entornos de hoy
Una mirada desde América Latina / 181-222
Amparo Menéndez-Carrión

Reflexiones antropológicas acerca de las problemáticas
actuales de la cultura en Ecuador / 223-236
Mauro Cerbino

CRITICA BIBLIOGRAFICA

"Entre el hastío y la participación ciudadana
Partidos y elecciones en el Ecuador (2000-2002) / 237-242
Comentarios: Pablo Andrade

Petróleo, Estado y Proyecto Militar*

Bertha García Gallegos**

Los años setenta representan, sin duda, una etapa crucial en la historia política ecuatoriana. A partir de la iniciación de las exportaciones petroleras, importantes cambios fueron introducidos en el campo de la economía y del sistema jurídico-político. Desde el Estado, y bajo la administración del régimen militar que asumió el poder en febrero de 1972, se pretendió ejercer, en forma deliberada, una acción transformadora sobre fundamentales aspectos de la sociedad.

La solución militar iniciada en 1972, puso fin a una larga agonía del Estado oligárquico. Se inauguró así un período de transición, durante el cual los militares, apoyándose en las nuevas perspectivas y condiciones de la economía ecuatoriana, proporcionadas por los recursos petroleros, intentaron reordenar el aparato productivo y modernizar la estructura institucional del Estado. Al amparo de la dictadura militar, nuevas fuerzas sociales se hicieron presentes en la escena política, sobre todo desde la segunda fase del régimen, luego de la crisis política-militar a fines de 1975.

Un Estado burgués más vigoroso surgió de esta etapa. Con un aparato jurídico-político modernizado y en correspondencia con una sociedad tam-

bién sustancialmente modificada. De entre estas transformaciones, comenzaron a perfilarse nuevos actores sociales con relevancia política, surgió un movimiento popular con un núcleo sindical, más definido en sus reivindicaciones y más articulado a la Sociedad. Nuevas formaciones políticas de tendencias centrista, se fortalecieron o tomaron forma en esos años, intentando constituirse en partidos modernos de base multi-clasista.

La antigua derecha ideológica cedió terreno a los nuevos sectores empresariales procedentes de la modernización de la antigua oligarquía. Mientras que los partidos tradicionales, conservador y liberal, iniciaron su decadencia al romperse la forma de dominación oligárquica que los sustentaba.

* El presente artículo ha sido elaborado a partir de textos tomados de la Tesis Doctoral de la autora, aún inédita, titulada "Militares, Economía y Lucha Política. El Ecuador de los años setenta".

** Profesora de la PUCE. PhD Sociología

Una evaluación del papel desempeñado por las Fuerzas Armadas ecuatorianas en estos procesos, dispuesto en torno a la redefinición del sistema político, especialmente del Estado, requiere examinar la dinámica del conjunto de fuerzas actuantes dentro de esa coyuntura. Es preciso analizar las prácticas de los diversos actores comprometidos dentro de un movimiento que tuvo su punto de partida y su objetivo en el Estado. Justamente la acción de las nuevas fuerzas sociales y el **control militar** sobre los procesos de desarrollo económico y político, en su mutua relación, conforman las dos caras del proceso de reordenamiento de las relaciones Sociedad-Estado. No es posible entender la significación de este proceso sin tomar en cuenta esta circularidad en la dinámica de transformación de estos dos espacios de la realidad social.

Contexto histórico del militarismo ecuatoriano

El Ecuador nunca logró, durante el pasado siglo, una estabilidad económica y política¹. La indefinición estructural y escasa participación política de los sectores populares, han sido caracterís-

ticas importantes de la historia de su Sociedad. La oligarquía fue aquí (como en otros países andinos) la clave del poder. Elementos como el populismo velasquista y el militarismo, jugaron el papel de alter-egos de esa oligarquía, respetando sus posiciones, pero al mismo tiempo proponiendo reformas que hicieran posible un indispensable proceso de modernización². El velasquismo fue un movimiento que ayudó a incorporar a las clases medias y a las masas populares, urbanas y agrarias, al sistema político, como clientelas electorales. De ese modo contribuyó al perfeccionamiento del sufragio, institución política básica dentro del sistema democrático, al sustraerlo del manejo fraudulento de los dos partidos tradicionales, Conservador y Liberal. Siendo un movimiento crítico de los dos partidos, recíprocamente antagónicos a partir de una discusión más ideológica y confesional que económica, no pudo rebasarlos por su mismo carácter inorgánico³, y fue neutralizado, en gran parte, por la oligarquía representada, indistintamente, en esos partidos.

Entonces, ha sido en la institución militar donde se encontró el impulso

-
- 1 En gran parte esto se debió a una problemática inserción en el mercado mundial de las exportaciones de productos primarios ecuatorianos, sujetos a mercados inestables y a fuertes competencias. Esta situación convirtió a sus sectores dominantes en sujetos estructural y políticamente indefinidos, afincados al mismo tiempo en varios sectores productivos.
 - 2 Un estudio comparativo de los procesos de Ecuador y Uruguay, se encuentran en: Bertha García Gallegos y Gonzalo Varela Petito. "Ecuador y Uruguay, dos versiones del militarismo latinoamericano", en *Volontari e Terzo Mondo*. Milán, FOCSIV, Diciembre de 1983.
 - 3 Anclado más en el carisma del líder, José María Velasco Ibarra, que en una verdadera organización política.

modernizador. A través de los sucesivos ensayos militares, después de la revolución liberal (1895-1920) varias reformas fueron propuestas por los militares a la Sociedad ecuatoriana. A través de ellas se atenuó, en gran parte, la insurrección popular —lo cual favoreció, en cierto modo, a las fuerzas oligárquicas dominantes. Pero a diferencia del Cono Sur, en el Ecuador, el militarismo tuvo en esos años un aspecto socialmente modernizante, al ser una fuerza acentualmente antioligárquica. Al mismo tiempo que frenó las posibilidades de enfrentamiento social, sustrajo a los sectores subalternos del ámbito directo de dominación oligárquica y abrió nuevos espacios para la organización popular. A través de los diferentes momentos de la articulación militares-Estado⁴, los sectores subalternos, accedieron paulatinamente a las posibilidades de obtener su autonomía jurídica (Código

del Trabajo, Ley de Comunas, supresión de las formas precarias de tenencia de la tierra y trabajo agrícola, fueron algunos de los mecanismos jurídicos puestos en juego para este propósito). Es importante tener en cuenta que **la constitución de sujetos jurídicamente autónomos** es un elemento indispensable en los procesos de democratización de la sociedad y del Estado, dentro de los parámetros del orden burgués capitalista. **La lucha por conformarlos no fue jugado, en el Ecuador, por los sectores de la burguesía. Este papel fue asumido por los militares.**

En el Ecuador la organización popular, antes de 1960, ha sido fundamentalmente urbana. Artesanos en la Sierra y estibadores ligados a las actividades agroexportadoras, en la Costa, fueron la base de un sindicalismo articulado a la Iglesia, al partido Comunista y al partido Socialista. Salvo en determinados

-
- 4 En 1925 la Revolución "Juliana", (dirigida por mandos medios del ejército) intenta racionalizar la actividad económica; se crea el Banco Central con lo que se resta poder a la fracción bancaria de la oligarquía guayaquileña. Se expide el código de trabajo que reglamenta las jornadas, el trabajo de mujeres y menores, el desahucio a los trabajadores. De 1935 a 1937, las FFAA "controlan" el gobierno de Antonio Pons y Federico Páez. Se expide el estatuto jurídico de las comunidades campesinas, la Ley y Reglamento de Cooperativas y se perfecciona el Código de Trabajo. De 1963 a 1966, una Junta Militar sube al poder, en medio de una crisis económica y política. La política del régimen se orienta a construir un mercado interno, capaz de apoyar el proceso industrial, mediante la expedición de la primera Ley de reforma Agraria. Se tiende a racionalizar la inversión mediante la creación de la Corporación Financiera Nacional y del Banco de Cooperativas. Por primera vez se intenta la planificación del Desarrollo; se expide el primer Plan de Desarrollo. Desde 1972 se instala el gobierno Nacionalista Revolucionario de las Fuerzas Armadas, coincide con la iniciación de las exportaciones petroleras. Se diseña un Plan de Desarrollo que cuenta por primera vez con recursos nacionales manejados por el Estado y que tiende a la efectiva implementación de una estrategia de desarrollo industrial. Las orientaciones de esta estrategia, en sus aspectos social, económico y político se pone en juego, bajo circunstancias nacionales e internacionales inéditas en la historia del país.

momentos, en los cuales esta fuerza social constituyó un elemento de presión importante, en general nunca alcanzó el dinamismo demostrado en otros países de América Latina. En esos países (Cfr. Zémelman, Portantiero), esta fuerza está detrás de las experiencias nacional desarrollistas, presionando por mayores cuotas de participación en la distribución del ingreso.

Entonces serán los militares quienes convocaron a las masas populares (especialmente desde 1972) para apoyar un proyecto modernizante, que implicó un esfuerzo por romper las trabas oligárquicas que impedían la formación de un Estado moderno. Tarea extremadamente compleja, en la medida en que los sectores populares presentan una gran heterogeneidad, marcada por factores culturales (raza, idioma, costumbres), geográficos y económicos. Por otra parte, los sectores dominantes (también estructuralmente heterogéneos) acusaron, hasta esos años, una falta de iniciativa política para construir, por sí mismos, esa legitimidad y ese Estado moderno, indispensables a los procesos de acumulación.

La apertura de las exportaciones petroleras contrastó, en ese momento, con la crisis de los partidos políticos y con su falta de alternativas sólidas para enfrentar la nueva situación. La intervención militar significó, entonces, un esfuerzo aplicado tanto sobre la estructu-

ra económica, como sobre las fuerzas sociales con potencialidades de actuar sobre la situación oligárquica (incluso sobre la consolidación estructural de esos actores).

La acción militar se desplegó sobre dos planos para apoyar estos procesos: en el Estado, sobre el aparato tecno-burocrático, para viabilizar el impacto de los nuevos recursos sobre el conjunto social. En la sociedad, como una **fuerza activadora** de las nuevas fuerzas sociales, de sus condiciones y energías para asumir la dirección del futuro desarrollo y reordenar las formas de participación política. Tanto el reordenamiento interno del Estado, como la presión hacia la sociedad, incidieron en la ampliación de la autonomía del Estado.

La década de los setenta

Los procesos ocurridos en los años setenta en el Ecuador, han sido analizados desde distintas perspectivas por los científicos sociales. La mayor parte de ellos se interesan por la forma de articulación entre las Fuerzas Armadas y la nueva burguesía industrial, para imponer un proyecto reformista-modernizante, capaz de superar el orden oligárquico de dominación y desarrollo⁵. Ninguno de los trabajos destacan el liderazgo político de las Fuerzas Armadas, como elemento propio de los procesos de desarrollo del país y por tanto, de su lucha política.

5 Algunos autores sostienen que esta articulación fue mediatizada por un sector burocrático-estatal modernizante. Véase: *José María Egas*: Ecuador y el Gobierno de la Junta Militar. Bs. As. Tierra Nueva, 1975. *Agustín Cueva*: "Del autogolpe de 1970 al nuevo régimen militar", Revista Economía. Núm. 61. Quito, Universidad Central, 1974. *César Verduga*: "El capitalismo ecuatoriano: su funcionamiento", Guayaquil, 1979, (mimeo).

Entre febrero de 1972 y enero de 1976, la lucha política gira en torno a las transformaciones en el campo de la estructura productiva del país y de las correspondientes adecuaciones institucionales-burocráticas del Estado. Desde enero de 1976 en adelante, el eje prioritario está constituido en torno a la disputa de las fuerzas políticas por el acceso al Estado y por la configuración de su aparato institucional jurídico-político que permitirá dicho acceso.

Esta relación está determinada por un tercer elemento: el control militar. Los militares pertenecientes a una Institución que funciona como uno de los elementos del Estado, asumen un papel de "reguladores" y "activadores" de las relaciones entre las fuerzas políticas, entabladas en el terreno de la sociedad y del Estado. Esta función no implica una "competencia" con las fuerzas de la sociedad civil⁶. Los militares asumen "por sí" su papel político en el ámbito del Estado, copándolo, (una suerte de usurpación) y ejerciendo desde allí una acción modificadora que tiende a la adecuación de la estructura del Estado a un nuevo juego de las relaciones de clase. Elementos como la estrategia de desarrollo económico y la regulación

institucional de la participación política, pueden constituir partes sustanciales de un proyecto social que busca viabilidad política.

Estos dos elementos (estrategia de desarrollo y regulación institucional de la participación política) fueron, efectivamente, los dos pilares de la construcción de un nuevo proceso democrático impulsado desde el Estado que se inicia en este período. Si la "apertura democrática" propiamente dicha, es señalada por los hechos a partir de la segunda fase del régimen militar (el llamado "diálogo" político) ésta no constituyó sino la forma política que asumió tal apertura, la misma que en la primera fase del régimen (Gobierno del Gral. Rodríguez Lara), tiene el énfasis puesto en la rearticulación de la estructura productiva. Esta primera fase es condición objetiva de la segunda; las dos, son partes de un mismo proceso, ejes distintos de una misma Lucha Política que transformó, durante el período, el orden de dominación en una nueva relación de poder.

Es posible que a partir de las nuevas condiciones del período, caracterizadas por la disposición real de nuevos recursos para acelerar el desarrollo del país y por la presencia de los militares en el

6 En este sentido, las FFAA no "compiten" con las fuerzas políticas, pero si intervienen activamente en la lucha política, los espacios de acción de los dos elementos (clases y FFAA) pueden ser distintos. En la teoría política aún no se ha delimitado con precisión, el papel político propio de las FFAA. Como institución del Estado capitalista, no mantiene el monopolio de la coerción y la fuerza, ya que el Estado, en su conjunto, mantiene este monopolio.

Las FFAA lo comparten con otros elementos, como las instituciones jurídicas por ejemplo. Así como también comparte con éstas, el papel de "vigilante" de un orden social determinado. El papel político de las FFAA en sociedades heterogéneas y periféricas, deberá delimitarse en la investigación concreta.

Estado –factor que le otorga una capacidad de gestión más directa en los procesos de desarrollo– se hayan delineado, dos tendencias con orientaciones sociales y políticas diferentes:

a) Una primera tendencia que pugné por imponer un tipo de desarrollo capitalista industrial, a partir de: a) una participación decisiva del Estado dentro de los procesos productivos (en el plano de los incentivos a la producción y en el de la inversión directa estatal en las actividades productivas; b) de una política socialmente redistributiva, tendiente a la ampliación del mercado interno. En lo político, esta tendencia, planteó la modificación del aparato jurídico-político del Estado y de los mecanismos políticos de participación social (partidos). Esto implicaba la ampliación y modernización del sistema político – institucional⁷.

b) Una segunda alternativa luchó por abrirse paso desde los primeros momentos del régimen militar. Se demostró como una fuerte tendencia hacia la articulación con el capital extranjero, la eliminación de trabas a la inversión externa y la asignación al Estado de un papel regulador no interventor en la economía. Es decir un tipo de desarrollo empresarial afincado en el fortalecimiento del sector privado de la economía, a partir de la inversión estatal en infraestructura productiva y en la introducción de capital extranjero. En lo social, esta tendencia planteó la eliminación de una política social redistributiva. En lo político, el mantenimiento del aparato institucional político del Estado, pero la introducción de reformas en el plano institucional tecno-burocrático⁸.

7 Esta opción estaría sustentada por elementos empresariales nuevos, formados a partir de las expectativas planteadas por el Pacto Subregional Andino en el campo industrial; por los partidos políticos nuevos con tendencia centro-izquierdista y por sectores militares, particularmente vinculados a la primera fase del gobierno militar. Por un sector de la tecnocracia estatal estrechamente articulada con ese sector militar. A partir de la segunda fase del régimen militar (el triunvirato que subió al poder en 1976), esta tendencia pugné por un “proceso de retorno a la democracia con amplias modificaciones en el plano institucional del Estado”. Esto es, una reinstitucionalización democrática que permitiera la superación de la tradicional mediación de los militares y fortaleciera el sistema partidista, como medida esencial para tal efecto.

8 Esta tendencia estaría sustentada por sectores empresariales afines a las actividades agroexportadoras, y por tanto, a los antiguos sectores oligárquicos. Por los partidos tradicionales de derecha (Conservador, Liberal, CID; FRA y Movimientos Políticos afines). Hacia fines del primer período militar (1974), esta tendencia pugné por la eliminación de la política de reforma agraria y la acentuación de la política de colonización. Cuando se anunció la apertura política, desde 1976, estos sectores preconizaron la entrega inmediata del poder a los civiles, sin modificaciones partidarias y de las instituciones jurídico-políticas del Estado. Con esta tendencia coincidirían algunos sectores organizados como las Cámaras de Producción (Comercio, Industrias y Agricultura) y sectores militares vinculados a la segunda fase del gobierno militar.

Estas dos tendencias⁹ alcanzaron a definirse a partir de la presencia en la escena política ecuatoriana (por oposición o coincidencia parcial con ellas) de una tercera opción, que en determinados momentos adquirió mucha fuerza y dinamismo, y se articuló a un movimiento social con dirección sindical. Esta alternativa pugñó por una estrategia de desarrollo con control nacional de los recursos nacionales de la economía. Otorgando un fuerte papel intervencionista al Estado, mantuvo un ca-

rácter nacionalista-socializante y podría significar una apertura hacia otras formas democráticas no capitalistas de organización social y política (un tipo de Estado Social). En lo político, esta tercera opción planteó la ampliación del ámbito político del movimiento sindical y la modificación profunda de los mecanismos jurídico-institucionales del Estado. Mantuvo, en ciertos momentos del proceso, un acercamiento o coincidencia política con la primera tendencia.¹⁰

Después de febrero de 1972, el con-

9 Quizá no es posible calificar, al menos en el período de estudio, a estas tendencias como de tipo "neo-liberal" y "social-demócrata", como parece insinuar Patricio Moncayo en su artículo: "Hacia un nuevo ordenamiento socio-político", en Ecuador: el Mito del Desarrollo, Op. Cit. Si bien no es posible descartar que estas corrientes de amplia difusión en el resto de América Latina y el mundo, hayan tenido y tengan, sobre todo ahora, en el Ecuador una gran influencia. Como lo afirma Juan Carlos Portantiero ("La internalización de la Política y de la Ideología" Revista de Cultura y Política No.2. Río de Janeiro, 1980), es verdad que existe una corriente que podríamos denominar de "transnacionalización de la política y de la ideología" y que es un hecho que los grandes partidos y movimientos de arraigada tradición en el subcontinente, procuran alinearse en patrones ideológicos internacionales y asociaciones mundiales con centro en Europa como la Social Democracia y la Democracia Cristiana. Pero también es verdad que en el país, los procesos de desarrollo y los procesos políticos, han ocurrido a ritmos diferentes en relación a los de otros países latinoamericanos. Por otra parte, hasta 1972, la relación del Ecuador con la economía transnacional es débil y tiene características particulares. Por tanto, es necesario anotar con cuidado, los elementos que constituyen ese tipo de articulaciones, desde que el Ecuador cuenta con un elemento como el petróleo, con capacidad de activar tales relaciones e influencias.

10 En esta tendencia estarían involucrados los sectores sindicales que, por primera vez en el país, lograron imponer una acción conjunta y exigieron una definición social y nacionalista al régimen militar. A ella estarían articulados ciertos sectores de izquierda (partidos y movimientos) así como un amplio sector de intelectuales, profesionales y elementos militares más avanzados. Constituye, de hecho, un movimiento social, de carácter sumamente heterogéneo, articulados a la plataforma de lucha de las Centrales Sindicales (CTE, CE-DOC y CEOLS). Este es quizá el actor político más novedoso y más activo del período. Ejerció una presión constante sobre todo el proceso de reordenamiento económico y jurídico-político de la sociedad y del Estado ecuatoriano y llevó a los nuevos sectores dominantes a definir, en forma más clara, sus reglas de juego político. En ciertos momentos, esta tendencia se articuló a la primera. El papel jugado por esta fuerza política, en los procesos de apertura democrática del país, durante este período, debe ser objeto de una investigación más detallada.

trol directo de los recursos petroleros, la administración militar del Estado, en lo político y administrativo, y el apoyo tecnocrático en la planificación del desarrollo, dieron al Estado un potencial dinamizador de la sociedad, inédito en la historia ecuatoriana. El conjunto de los elementos de la coyuntura fue lo que permitió a las Fuerzas Armadas desempeñar el papel de actor social relevante, pero los efectos de este potencial sobre la sociedad, dependieron, sin duda, de la forma en que las fuerzas sociales, fueron transformadas y pudieron generar por sí mismas, las respuestas a la forma de autoritarismo militar que se impuso. Este es el punto en el que quizá conviene investigar con más atención para evaluar las posibilidades de democratización de la sociedad y del Estado ecuatoriano.

La reflexión anterior tiene dos consecuencias: la primera, distinguir dentro del actor social (Fuerzas Armadas) las diferentes posiciones con respecto a los problemas inmediatos que, desde su perspectiva, debía resolver; evaluar las posibilidades que tendría el país con los recursos petroleros, diseñar una estrategia de desarrollo adecuada y establecer las correspondientes articulaciones sociales (relaciones con otros sectores) para llevarla a efecto. La segunda, enfrentar el problema teórico y metodológico relativo al "proyecto social", en términos menos rigurosos. Asignando al intento de definir la estrategia de desarrollo del país y de ampliar la participación democrática de los grupos sociales, el lugar de un objeto de análisis relevante para el conocimiento de este momento histórico. En resumen: dife-

renciar las tendencias conformadas al interior de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas Sociales civiles y las formas de articulación entre ellas, en la definición de tal estrategia.

Si se toma en cuenta, como dimensión básica del análisis la dirigencia política o capacidad de influencia de este liderazgo militar, sobre el resto de las fuerzas sociales, se podría señalar cinco subperiodos, a lo largo de la etapa política regida por los militares.

1. Desde julio de 1970, el apoyo de los militares a la dictadura velasquista marcó su entrada formal en la escena política, como actores privilegiados. Este es un período de gran dinamismo, en el cual tomaron forma las relaciones entre las diferentes ramas de las Fuerzas Armadas y con los sectores civiles: intelectuales, políticos y tecnocráticos (además de algunos representantes empresariales) que permitieron diseñar la propuesta social y nacionalista de los militares. Es posible que el conflicto entre una de las ramas de las Fuerzas Armadas, el Ejército, y el régimen dictatorial de Velasco Ibarra haya desatado el proceso de politización de la Institución Militar. Pero es en la Marina, en donde las líneas fundamentales del proyecto ven su gestación.
2. Con el Golpe de Estado, febrero de 1972, se inició la negociación del Proyecto Militar, ocurrida específicamente al interior de los grupos militares y con los elementos civiles coparticipantes. Debido a factores político-institucionales, se perfiló la

preeminencia del Ejército sobre las otras Ramas. La controversia al interior del régimen militar fue resuelta antes del primer año de su instauración, con la separación del grupo portador de la propuesta más radical sobre el cambio social, el cual fue además el núcleo propulsor del movimiento político-militar de 1972.¹¹

El Proyecto inicial fue modificado y se concretizó en la Planificación, desde el Estado, del desarrollo nacional, basado en el petróleo como recurso clave para lograrlo. Sin embargo, el Proyecto mantuvo su carácter acentuadamente nacionalista y socialmente participativo. A partir de él, el Gobierno Militar intentó una alianza con los sectores populares y con las nuevas fracciones industriales, a los que trató de constituir en la base social de su gestión política.

3. En Agosto de 1972, la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) entregó al Gobierno el Plan de Desarrollo. Se inició la difusión de los principios básicos, conceptuales y políticos, dentro de los cuales se enmarcaría la actividad económica sectorial, en los próximos años. En Enero de 1973 se expidió la nueva Ley de Reforma Agraria. Estos dos acontecimientos (Plan de

Desarrollo y Ley de Reforma Agraria) confirmaron la orientación política y social del Régimen y afianzaron su articulación con los sectores populares, obrero-campesinos y los nuevos grupos empresariales. Constituyeron también el punto de referencia para el surgimiento de la oposición comerciantes-terratenientes que iría tomando fuerza en los años siguientes, articulada a la presión de las corporaciones petroleras contra el Gobierno Militar. Sin embargo, la coyuntura internacional, favorable al Ecuador, mantuvo las tensiones sociales en términos de latencia, transcurriendo un período de bonanza económica que impulsó el desarrollo ecuatoriano, permitiéndole alcanzar los índices de crecimiento económico más altos en América Latina.

4. Pero al finalizar 1975, la caída de los precios del crudo ecuatoriano en el mercado internacional, aceleró el debilitamiento del Proyecto Militar. Se intensificó el conflicto con las Compañías Petroleras y con los grupos nacionales, opuestos a un proyecto de desarrollo con participación social. La carencia de una definición social más definida por parte del régimen y de un mayor poder decisorio, para imponer las medidas prácticas del Plan de Desarrollo y

11 En Mayo de 1972, en medio de una controversia con el Gobierno del General Guillermo Rodríguez Lara, son separados de los cargos que desempeñaban, los Jefes Militares dirigentes de la transformación política de febrero de 1972: el Capitán de Navío Gotardo Valdivieso (Ministro de Gobierno), el Coronel de Estado Mayor, Rodolfo Proaño Tauri (Ministro de la Producción y el Capitán de Navío Raúl Sorroza (miembro del Consejo de Gobierno).

de la Reforma Agraria, tornó en su contra a los sectores populares urbano-campesinos. Las tensiones sociales incidieron en el desgaste del Régimen y en la acentuación de los conflictos al interior de la corporación militar. En enero de 1976, el Presidente Rodríguez Lara fue reemplazado por un Triunvirato conformado por los miembros del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

5. El Proyecto Militar inicial fue relegado completamente y la política del Triunvirato militar se orientó al vaivén de la presión de las fuerzas en pugna. Desde entonces, el gobierno encaró, como problema fundamental, el retorno al régimen democrático exigido por todos los sectores civiles.

La apertura política propuesta por el Triunvirato, desde fines de enero de 1976, cambió el sentido de la dirección política de los militares. Desde entonces, ésta sería ejercida sobre el proceso de reconstrucción de los organismos de participación democrática y de las instituciones políticas del Estado. La iniciativa del régimen activó a las fuerzas sociales, en el terreno de una lucha política que no delineó la preeminencia de ningún sector sobre los demás. Sin embargo, impulsó a las fuerzas sociales a construir elementos de otras alternativas políticas para el país. Un movimiento social heterogéneo, articulado a la

plataforma política de las tres Centrales Sindicales (CEOLS, CTE, CEDOC) se perfiló como un actor político nuevo y presentó la alternativa política más radical para la organización social y política del país en los próximos años.

El proyecto militar

La percepción de los militares sobre los diferentes campos conflictivos y su impacto sobre la coyuntura petrolera, contribuyó a forjar en ellos una imagen unitaria de la realidad como una "situación de caos", "deterioro total de los valores de la sociedad, de la economía y de las instituciones políticas"¹². Tal situación, a su juicio, imposibilitaría el uso conveniente de los recursos petroleros para el desarrollo nacional.

Debido a la influencia de la doctrina de la Seguridad Nacional, uno de los ejes de su formación, los militares inauguraron una nueva noción de "desarrollo", entendiéndolo como un proceso integral, totalizante, que incluye todos los niveles de la vida social dentro de un denominador común: seguridad interna, sinónimo de "orden". Desde esta perspectiva, el concepto de "orden" no remitía a una situación de ausencia de subversión únicamente, sino también a la falta de integración entre los distintos aspectos de la realidad social: económico, político, ideológico, dentro de un denominador común conformado por los objetivos nacionales. Los militares trataron de formular estos objetivos a

¹² Pese a la diferencia entre las posiciones ideológicas de los Jefes Militares entrevistados, de las distintas Ramas de las Fuerzas Armadas, esta evaluación es común a todos.

partir de su evaluación de la realidad del país, sin tomar en cuenta la capacidad real de los sectores sociales para formularlos¹³.

Si se ha de entender por Proyecto Político, un programa de transformación, dirigido por una voluntad política organizada, propuesta a sujetos sociales concretos, con posibilidades de realización (no como una utopía) que involucre a todos los planos de la realidad social: económico, cultural, político, ideológico; se podría afirmar que los procesos analizados aquí, contenían las características esenciales de un proyecto de esta naturaleza.

La propuesta incluía (delineadas, aunque no desarrolladas) las tácticas necesarias para viabilizar la estrategia nacional de cambio: formación de una identidad nacional, extensión de la participación social en los procesos decisivos, construcción de mecanismos para lograr la legitimidad de la acción del gobierno y la aceptación social a las políticas estatales. En suma, la formación de una comunidad política, dentro de un nuevo marco de relaciones y del reconocimiento mutuo entre la Sociedad y el Estado.

Quedaban esbozadas también, en sus líneas generales, las acciones concretas o políticas necesarias para el proyecto de transformación: una estrategia de desarrollo capitalista y un programa

de institucionalización de la vida social y política del país.

En cuanto a lo primero, se quería: a) alcanzar un desarrollo nacional autónomo, en base al control estatal de los recursos petroleros¹⁴ al control de la Inversión Extranjera Directa (IED) en el sector financiero e industrial y a la utilización máxima y oportuna de los recursos naturales del país; b) establecer una fuerte intervención estatal, no sólo en los procesos de acumulación del capital, sino también en la planificación, en el control dirigido del crédito, en el señalamiento de sectores productivos y zonas de intervención prioritaria; c) respetar la propiedad privada, pero controlar sus beneficios en función del interés social; d) expandir la participación social en la propiedad de los medios de producción, mediante la regularización del acceso de los trabajadores al capital de las empresas industriales y financieras, la reforma agraria y el control del crédito estatal y privado; e) reconocer las potencialidades productivas del país, a través de la exploración de los recursos naturales, programas concretos de formación de mano de obra, de investigación y aplicación tecnológica, de utilización de la riqueza agrícola y ganadera del país, de la explotación controlada del petróleo, como recurso clave para el desarrollo.

En cuanto al segundo elemento, la

13 Esta era una suerte de dirigencia política **impuesta** por los militares a la Sociedad ecuatoriana.

14 El petróleo no debía ser la base del Presupuesto Nacional de operación normal. Debía ser utilizado, fundamentalmente, para desarrollar la infraestructura del país". Entrevista, Oficial de la Marina, participante en el movimiento político

propuesta de organización de la sociedad incluía: a) la transformación del propio aparato del Estado y de sus relaciones con la Sociedad, para lograr un espacio de comunicación entre el gobierno y los intereses de los sectores sociales; b) la integración cultural, económica y física del país; c) la construcción de mecanismos de legitimación para las decisiones políticas. Estos dos últimos elementos contribuirían a integrar una comunidad política como base de un proceso autoritario de reordenamiento de la Sociedad desde el Estado, presentado por los militares como interés de la sociedad.

A nivel subregional, el Acuerdo de Cartagena, suscitaba la oposición de la empresa privada. En el país, el proyecto militar evidenciaba la falta de propuestas similares por parte de los grupos políticos que pretendía organizar el gobierno en la era petrolera. La proximidad de la apertura de las exportaciones de petróleo, acentuaba la importancia de la posición nacionalista de los militares. Para los propios militares, situados en una posición menos definida

que el "grupo revolucionario", que gestó el golpe de Estado, este plan resultaba bastante radical¹⁵.

Sin embargo, tanto el Proyecto como el sujeto social que lo sostenía, eran políticamente vulnerables. Las Fuerzas Armadas eran la única institución estable de la sociedad ecuatoriana¹⁶, pero no era una entidad política, expresión directa de los intereses de clase. Al interior de la corporación militar existía una considerable unidad institucional, pero en el plano ideológico se dejaba entrever muchas contradicciones. Pese a su indudable capacidad profesional y técnica, el "grupo revolucionario" era políticamente inexperto¹⁷. De allí que no podía visualizar, sino con una buena dosis de idealismo y voluntarismo, las posibilidades de cambio y el efecto que la inminente riqueza petrolera había de tener para el país.

Tal percepción voluntarista e idealista de la situación del país, llevó al grupo a una concepción vaga de la realidad. Esta vaguedad otorgaba connotaciones generales, no particularizadas, tanto a los objetivos de la revolución

15 "A mí me sorprendió lo radical que era el Plan, sobre todo en su parte social. Y me sorprendió porque yo había sido antes profesor de Contrainsurgencia, materia en la cual se elaboran planes de gobierno y tiene que ver con la posibilidad de que pueda haber un enfrentamiento ideológico en el país, ante lo cual los militares deberían tomar a su cargo el gobierno". Funcionario militar del gobierno de las FF.AA, no participante en el movimiento de Febrero de 1972. Entrevista, Octubre de 1982.

16 Esto lo han señalado otros investigadores como, Osvaldo Hurtado: *El Poder Político en el Ecuador*; varias ediciones.

17 "Había bastante idealismo en el grupo, pero también bastante inexperiencia política.... En ese momento sólo se pensaba que ésta era la mayor oportunidad que se tenía para cambiar al país y darle un giro totalmente distinto. Era la hora que jamás había tenido el país y decidimos lanzarnos al máximo... de hecho, así era... se pudo haber conseguido una transformación social..." Entrevista a un miembro civil del grupo revolucionario, vinculado a la Marina.

nacionalista, como a los sectores sociales a los cuales se intentaba favorecer y, por último, a las relaciones de desigualdad social que se pretendía resolver. Por eso se identifica a los grupos sociales con conceptos que demuestran esa vaguedad: "pueblo", "sectores populares", "mayorías marginadas", "sectores necesitados" y se define a la sociedad como "injusta", "desigual", "feudal". Se propone por tanto, un tránsito a una sociedad justa, no feudal, no oligárquica, donde lo "no feudal", lo "no oligárquico" y lo "justo", quedan también sin una definición precisa.

De otra parte, el Proyecto carecía de un nexo más fuerte con los sectores potencialmente beneficiarios (sectores populares, urbanos y rurales, nuevas fracciones de la burguesía industrial). Esto es, carecía de una base social auténtica y organizada que apoyara el plan. Existía un natural recelo, por parte de esos grupos, respecto a la intervención política de las Fuerzas Armadas. Esto sucedía no porque en sus anteriores incursiones en la política las Fuerzas Armadas hubieran sido ineficaces o contrarias a los intereses de esos

grupos, sino porque ellas habían propiciado también situaciones políticas igualmente inestables e indefinidas¹⁸.

Por otra parte, era un hecho que ningún grupo de la sociedad podía visualizar con objetividad, en esos momentos, el alcance de la era petrolera que se venía encima. No se tenía una idea exacta de las reservas hidrocarbúricas del país, ni de los efectos que la crisis del Medio Oriente tendrían sobre los precios del petróleo¹⁹. Idealismo y voluntarismo eran, pues, ingredientes reales y concretos de la situación del Ecuador en esa coyuntura.

De allí que, dadas sus limitaciones, el Plan Militar habría de ser afectado por las presiones no sólo de los grupos al interior de la corporación militar, sino también de los grupos sociales sobre los que se pretendía descargar el impacto del cambio: terratenientes, comerciantes importadores, industriales afines a los intereses del capital transnacional. Esta vulnerabilidad se demostraría en los procesos de negociación y ejecución del Proyecto Militar, en los cuales éste habría de sufrir sustanciales modificaciones.

18 Los clásicos "cuartelazos", en el pasado, impulsados por las presiones políticas del momento, no llevaron a una acción planificada o estable, a pesar de que, en su voluntarismo, la presencia de los militares siempre introdujo cambios importantes en los mecanismos institucionales del Estado que favorecieron la modernización capitalista del país.

19 "Las previsiones se hacían en base al precio del petróleo que entonces era de 2.50 dólares por barril. Inmediatamente el precio aumentó a 4 o 5 dólares. El Ecuador pasó a pertenecer a la OPEP y la crisis de los países árabes hizo subir el costo del barril de petróleo. Posteriormente, ya en funciones el gobierno militar se formó el Fondo Nacional de Desarrollo con el dinero extra proveniente del petróleo. Nunca se pensó llegar de 2.50 dólares el barril al precio que se alcanzó después, superior a los 30 dólares por barril..." (Oficial de la Marina participante en los acontecimientos de 1972). f. de la entrevista: diciembre 17 de 1983.

Representación y representatividad del régimen militar

A fines de 1972 se iniciaron las exportaciones de petróleo y este hecho cambió las condiciones objetivas del desarrollo ecuatoriano. Pero pese a la importancia de este recurso, el país contaba al momento tan solo con una infraestructura petrolera básica, controlada además, por las compañías transnacionales, con las cuales el gobierno velasquista estableció acuerdos considerados, por la mayoría de las fuerzas políticas como desfavorables para el Ecuador²⁰. Sin embargo, el petróleo modificaba, desde el comienzo, ciertas relaciones de fuerza importantes. El Estado se constituía, en adelante, en el eje de acumulación de capital (lo que no sucedía en la época bananera). El petróleo cambiaba también las relaciones inter-regionales, puesto que enfatizaba la importancia de Quito, como el nuevo centro financiero, y desplazaba a Guayaquil, ciudad que fuera la capital económica del país durante la etapa agroexportadora. Por último, el petróleo convertía al país en potencial receptor de los recursos financieros provenientes de los organismos de desarrollo, de la banca internacional y de fuentes privadas no vinculadas directamente con la actividad petrolera.

En definitiva, el petróleo daba al Ecuador la posibilidad de contar con re-

ursos nuevos para su desarrollo; pero el contenido y la dirección de tal desarrollo dependía, en buena parte, de quienes controlaban los niveles decisivos en el campo de la política estatal. Una vez que el régimen militar desplazó a los líderes políticos y partidos tradicionales, en un momento crucial —a raíz del golpe de Estado— cobró una relevancia que ningún otro régimen de facto tuvo jamás en la historia del país. A su vez, el nuevo gobierno enfrentó otros conflictos, especialmente con el capital transnacional. Al convertirse en exportador petrolero, el Ecuador entró en una nueva fase de dependencia²¹.

Pero el "Régimen" era, en sí mismo, una entidad compleja. Gestado por un grupo "revolucionario" civil-militar, inmediatamente después de su instauración sufrió cambios significativos, los mismos que habrían de condicionar el futuro de su acción concreta sobre la sociedad. Es posible que el componente militar del régimen haya estado sujeto a una confrontación interna más aguda. Esta se profundizó cuando las Fuerzas Armadas, en su conjunto, asumieron la responsabilidad política del gobierno y cuando se definieron, más nítidamente las distintas posiciones ideológicas al interior de la institución militar.

Mientras tanto, el componente civil-tecnocrático del gobierno militar conservó, en la práctica, su atribución básica: diseñar la estrategia de desarrollo

20 Para un conocimiento general sobre la situación petrolera ecuatoriana y los logros alcanzados por la política del régimen militar, hasta 1974, ver: Gustavo Jarrín Ampudia. "Situación de la Política petrolera ecuatoriana", en Ecuador Hoy, Bogotá, Siglo XXI, 1981.

21 Esta situación de conflicto se acentuó cuando el Ecuador pasó a formar parte de la OPEP y esta entidad se convirtió en una fuerza de presión hacia las potencias industrializadas.

adecuada a la etapa petrolera. Así, mientras los militares se interesaron en los fundamentos filosóficos y en la orientación ideológica del gobierno, los civiles se empeñaron en tareas más concretas, al amparo, claro está, de esos principios. Esta tácita división de funciones estaría en la base de la forma que asumió la Lucha Política en los años de la bonanza petrolera, la cual duró hasta fines de 1975. Este fue un período de intensas transformaciones en la estructura productiva del país y en la estructura administrativa del Estado, por lo que conviene delimitarlo como una coyuntura provista de una racionalidad propia.

Es fácil percibir que el problema de la "representación-representatividad política" del régimen militar, se refería a un fenómeno cuyas características solo se manifestaron a medida que se expresaron, en la práctica, los conflictos militares y sociales, al vaivén de las circunstancias, internas y externas. Si bien el régimen conservó, en líneas generales, las orientaciones que quisieron imprimirle los gestores de la "revolución nacionalista", el amplio cuadro de enfrentamientos afectó la coherencia de su política. Incluso en ciertos momentos llegó a presentar, simultáneamente, facetas distintas en algunos campos de su acción.

El debilitamiento del proyecto militar

Desde los primeros momentos de la vida del gobierno militar, el Proyecto antioligárquico y modernizante, razón importante de su nacimiento fue sometido a tensiones de diversa índole. Ahora, estas tensiones se manifestaban y de-

bían ser resueltas en un nuevo campo: el Estado. Además el punto nodal de los nuevos conflictos eran las Fuerzas Armadas en su conjunto, visualizadas por todas las fuerzas de la Sociedad no sólo como una institución, sino también como gobierno. Dichas tensiones no exceptuaban a las mismas Fuerzas Armadas, dentro del gobierno militar, hasta el punto que ellas pusieron la tónica sobresaliente a la Lucha Política en el transcurso de ese primer año.

El Plan Militar (que era la expresión tangible del Proyecto) fue elaborado por comisiones representativas de las Fuerzas Armadas en sus distintas Ramas y por un grupo de intelectuales y tecnócratas, particularmente afines a la Marina. De todas maneras, y debido sobre al carácter jerarquizado de la institución militar, el Proyecto no era conocido en profundidad por todos los sectores militares. Esta situación se extendía a los funcionarios civiles y aún a alguno de los altos jefes militares (en actividad o en retiro) que se incorporaron a la administración del Estado después de febrero de 1972. El propio Presidente Rodríguez Lara no formó parte del grupo gestor de la revolución. También para la mayoría de ecuatorianos el contenido del Plan se había difundido, veladamente, a través del rumor y no de un mecanismo preciso de información.

El 10 de marzo el gobierno hizo pública su posición oficial a través de la publicación del documento titulado: "Filosofía y Plan de Acción de las Fuerzas Armadas". Se conservaba, casi en su integridad la definición filosófica e ideológica del documento elaborado antes del golpe de Estado, así como el diagnóstico de la realidad ecuatoriana.

La parte programática que enunciaba las acciones concretas de gobierno, se reducía a un plan de reformas, en un nivel de generalidad tal que todos los sectores interesados podían encontrarse representados dentro de él.

Es claro que el documento pretendía ser solamente un instrumento de información sobre los propósitos fundamentales del Gobierno. Los técnicos de la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) iniciaban, en esos días, los estudios específicos, previos a la redacción de un plan quinquenal de desarrollo que habría de orientar la acción del nuevo gobierno. "Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas", fue, por tanto, un documento redactado por un grupo distinto al "grupo revolucionario", que trató de coordinar las tesis fundamentales de la revolución nacionalista con las líneas básicas del programa de acción y presentarlas a la opinión pública, de tal manera que no suscitara una temprana oposición. Reflejaba también los primeros resultados de los procesos de negociación y confrontación al interior del régimen, entre los administradores directos del Estado y los sectores populares de la revolución.

Sin embargo, el "Plan de Acción" señalaba, con énfasis, la necesidad de profundizar el proceso de Reforma Agraria y de poner bajo el control del

Estado, los sectores más importantes de la producción, especialmente el petróleo. También con cautela, el nuevo gobierno demostró su intención de activar al sector industrial. En mayo la Junta Monetaria dictó la Resolución 613 por la que establecía la reducción de los depósitos previos a la importación de maquinarias e insumos para las empresas industriales y agropecuarias. La medida favorecía claramente a las empresas protegidas bajo la Ley de Fomento industrial, es decir aquellas que estaban especialmente vinculadas al Pacto Andino.

Estos dos sucesos tuvieron la virtud de despertar a los sectores sociales y políticos de la relativa inmovilidad, a la que la sorpresa y la prudencia les había conducido. Mientras los sectores populares aguardaban con optimismo la concretización de políticas como la Reforma Agraria²². La empresa privada empezaba a apreciar las ventajas que un acercamiento al Gobierno le proporcionaría²³. Los empresarios plantearon la necesidad de definir una legislación que "incentive la participación del mayor número de los ecuatorianos en la propiedad de los medios de producción, mediante la democratización de las acciones de las Compañías Anónimas y del Cooperativismo. Las posiciones podrían particularizarse para demostrar la cautelosa táctica con la que

22 Esta era una de las primeras tareas encomendadas al Consejo de Gobierno.

23 En un comunicado conjunto, difundido por todos los diarios del país, las Cámaras de la Producción definen su posición dentro de una filosofía que "tienda a propiciar una sociedad más justa,... que brinde a todos los ecuatorianos la oportunidad de alcanzar los beneficios compatibles con el esfuerzo y el sacrificio que aporten para lograrlos". Carta Económica, Semanas del 12 y 24 de marzo de 1972.

los empresarios tanteaban un terreno que podría repararles beneficios o sorpresas negativas en el corto plazo.

Detrás de esta temprana concordancia entre el Gobierno y un sector privado que poco antes del golpe reclamaba garantías ilimitadas de acción, por parte del Estado, se escondió el reconocimiento tácito del nuevo e inevitable papel del Estado en la gestión económica. En efecto, muy pronto los recursos petroleros comenzarían a afluir al país y sería vía Estado por donde los empresarios podrían lograr condiciones favorables dentro de la nueva fase. Pero también, su reclamo de la "democratización de los medios de producción" podría interpretarse como un mecanismo de seguridad frente a las presiones sociales y frente a una gestión gubernamental que podría inclinarse hacia una actitud más favorecedora de los sectores populares, o hacia un mayor control de los procesos productivos y aún del capital. La expectativa era pues la nota dominante durante los primeros meses del Gobierno Militar, en cuanto a la relación Estado-sector privado. Pero muy pronto se definirían los nuevos límites de esta relación. Estos límites estarían enmarcados dentro de un conjunto de contradicciones entre la necesidad de emprender en profundas reformas estructurales y ampliar la participación de todos los sectores sociales en los nuevos recursos y el mantenimiento de fuertes garantías para la acumulación

del sector privado, entre "desarrollo económico" y "justicia social".

De hecho, después de marzo se podría afirmar que la acción del gobierno se escindió en sus dos componentes. La parte "tecnocrática" del régimen conservó su coherencia y se empeñó en preparar el Plan Quinquenal de Desarrollo que tendría vigencia desde el primero de enero de 1973. El Plan representaría la concretización de las líneas básicas de la estrategia de desarrollo elegida para el país, tomando en cuenta dos realidades económicas: el Pacto Andino y el Petróleo por una parte, la necesidad de integrar los sectores marginados a la vida económica y política del país, de otra.

Solo en ciertos sectores del gobierno subsistían con fuerza algunos de los principios del movimiento militar. Desde el Ministerio de la Producción (que luego se escindiría en los Ministerios de Agricultura y de Industrias) el Coronel Rodolfo Proaño fustigó a la oligarquía en diversos campos, atrayendo hacia sí, la oposición frontal de ese sector. El Ministro de Recursos Naturales (Capitán de Navío Gustavo Jarrín Ampudia se convertía en el puntal de una posición marcadamente nacionalista con respecto a los recursos petroleros. El Ministro de Gobierno (Capitán de Navío Gotardo Valdivieso) buscaba contactos con las bases populares: obreros, estudiantes, representantes barriales y propugnaban el fomento de la participación

popular.²⁴ Estaba claro que no existía un acuerdo interior dentro del grupo militar en el gobierno sobre las acciones que debía concretar la “revolución nacionalista”. Muy pronto (11 de mayo de 1972) los débiles nexos que permanecían entre los principales propulsores de las dos tendencias manifiestas en el

régimen, estallarían en un enfrentamiento político entre los militares. Los Ministros de la Producción y de Gobierno, así como el Capitán de Navío Raúl Sorroza (Miembro del Consejo de Gobierno) fueron separados de sus cargos. Los tres habían sido líderes indiscutibles del movimiento revolucionario²⁵. Este

-
- 24 “Valdiviezo, Proaño y Sorroza se van: ¿pérdida o ganancia?, Mensajero, junio de 1972. Durante los tres meses en los que ejerció el cargo de Ministro de la Producción, el Coronel Proaño Tafur se había granjeado la enemistad frontal de los exportadores de café y cacao. Solía presentarse personalmente en las plantas pasteurizadoras a fin de inspeccionar los procesos de elaboración de la leche. En cuanto al problema con los ingenios, éste se originó cuando los productores anunciaron la escasez del azúcar. En sus visitas sorpresivas el Ministro descubrió que la escasez era ficticia y estaba encaminada a servir de mecanismo de presión para obligar al régimen a subir el precio del producto. En cuanto al café y cacao, el Ministro había dispuesto que se cambiaran los porcentajes de exportación que tenían los exportadores y los productores directos, en beneficio de estos últimos. En lo que respecta al cacao, específicamente, en el problema se involucraron también los fabricantes de cacao elaborado, íntimamente vinculados con los exportadores (ya que prácticamente eran los mismos). El propio Ministro analiza la situación de esta manera: “los que se aprovechaban del café eran los exportadores que obligaban a los productores a entregar el café a los precios que querían y sólo compraban el café de mejor calidad, rechazando el resto. Los productores se quedaban con una gran cantidad del producto sin vender. Los exportadores se aprovechaban del 74% del cupo de exportación que tenía el país en el mercado internacional, mientras el cupo de los productores era solo el 26%. Nosotros decidimos cambiar los porcentajes, subiendo el cupo de los productores al 50%. Los exportadores estaban muy bien organizados, mientras que los productores estaban dispersos... decidí enfrentar a los dos grupos en un debate para que expusieran sus problemas, luego de eso yo tomé la decisión final.. Yo obligué a los productores para que vayan a la mesa de negociaciones, pidiendo expresamente al Gobernador para que los reúna, desgraciadamente estuve muy poco tiempo en el Ministerio, apenas se dieron cuenta de mis propósitos, ciertas fuerzas económicas y oligárquicas del país, me indispusieron ante Rodríguez Lara ¿Qué si mi renuncia se debió a discrepancias mías con respecto a la política que estaba llevando el gobierno o a las presiones del sector privado de la costa? Ambas versiones son verdaderas; pero yo no renuncié.. fui destituido” (Entrevista Coronel R. Proaño Tafur).
- 25 Vistazo, Enero de 1973; “Los hombres del año”. Por su parte, la revista Mensajero de junio de 1972, reconstruye los hechos en base a entrevistas realizadas a personajes allegados a los sucesos, logrando reconstruir los acontecimientos, pese al hermetismo militar. Esa fuente de información afirma que el gobierno dio a conocer que la destitución de los altos funcionarios se debió a motivos puramente castrenses, mientras que a los propios interesados se les acusaba de una serie de errores personales y administrativos. Por tanto –según Mensajero– existían además razones relacionadas con el prestigio que habían ganado estos oficiales, dentro de las Fuerzas Armadas y entre los sectores civiles que respaldaban un cambio más radical.

era sin duda, un suceso que determinaría un cambio de orientación en el campo administrativo y político dentro del gobierno. Rodríguez Lara y el Ejército consolidaban su situación dentro de la relación Fuerzas Armadas – Gobierno Militar y el Proyecto Militar se desvanecía.

La capitalización de la estructura productiva desde el Estado

La rápida capitalización de los sectores productivos, impulsada desde el Estado, se fundamentó en dos elementos esenciales: a) en la capacidad de capitalización del propio Estado, por medio de la expansión del sector externo, provocado por la actividad petrolera; b) consecuentemente, en la mayor capacidad financiera del país, lo cual le convertía en un sujeto de crédito más solvente para las entidades financieras internacionales, públicas y privadas y en un mercado más atractivo para el capital extranjero.²⁶

A partir de estos factores, el gobierno impulsó lo que denominaremos su política de “distribución de recursos”, aplicada a la tarea de reordenar los pa-

trones tradicionales de comportamiento productivo. Es posible postular que los ejes de esta política fueron el gasto directo del Estado en el desarrollo, la orientación de las políticas de crédito y de inversión de las empresas. Se constituyó, así un circuito dinamizador de los recursos estatales, directos y potenciales²⁷ desde el Estado hacia los sectores productivos. En este apartado interesa analizar el comportamiento de cada uno de esos elementos con el objeto de deducir sus consecuencias sociales y políticas.

Durante la primera etapa del gobierno militar y de acuerdo a las condiciones del mercado petrolero se fijaron precios de referencia en nueve oportunidades, en tal forma que de 2.6 dólares por barril se pasó a 13.90 (petróleo de 30 grados API).

En el cuadro No.1 consta la evolución del ingreso estatal. Entre los años 74 y 76 es notoria la expansión de los ingresos petroleros. Coincide este aumento con la concretización de la política petrolera nacionalista, en la creación de CEPE (Corporación Ecuatoriana de Petróleo) y con la coyuntura internacional de aumento de los precios de los

26 Dinamizados además por la política de incentivos a la industria y el gasto estatal en obras de infraestructura.

27 Para los fines de este estudio se entenderá por recursos “directos” a aquellos percibidos por el Estado por concepto de “fuentes tradicionales”: tributarias, utilidades de los negocios o inversiones estatales, préstamos externos, etc. También integrarían esta denominación los ingresos provenientes de la participación del Estado en la producción y comercialización del petróleo. Se denominará “recursos potenciales”, a los provenientes de la inversión privada, nacional o extranjeras, facilitada por la política estatal. De estos últimos recursos se analizará principalmente los contemplados en la Inversión Extranjera Directa (IED)

hidrocarburos. Por su parte, los ingresos corrientes del Estado, se incrementaron también por el pago de obligaciones fiscales provenientes de la actividad petrolera.

Cuadro N° 1
Ingresos del Estado e Ingresos Petroleros 1971-1979
(En millones de sucres corrientes)

Años	Ingresos Corrientes	Ingresos Petroleros	Porcentaje de ingresos Petroleros sobre los Corrientes
1971	4.096.3	44.4	1.1
1972	5.418.3	505.0	9.3
1973	7.973.1	1.786.5	22.4
1974	11.389.7	3.303.5	29.0
1975	12.391.4	3.286.5	26.5
1976	14.653.1	4.036.3	27.5
1977	16.452.5	2.654.1	16.1
1978	19.057.1	2.165.7	11.4
1979	23.077.9	3.675.2	15.9

Fuente: Bruno Vinuesa Páez, "Evolución del Presupuesto del Estado en la última década". Revista Economía no. (8-XII-81) y Ministerio de Finanzas: "Estadísticas Petroleras", Quito, 1982.

Tomado del Cuadro No.3 de Arnaldo Bocco: "Estado y Renta petrolera", Ecuador el Mito del Desarrollo. Quito, El Conejo Ed. 1982.

En cuanto al aporte de los centros financieros internacionales, los cuadros 2 y 3 demuestran que el endeudamiento del Estado y del sector privado ecuatoriano, no fueron significativos hasta

1977. La nueva política del Triunvirato militar (1976-1979) dejó sin vigencia algunos mecanismos importantes para el control del endeudamiento externo (como el Comité de Financiación Externo).

Cuadro No.2
Deuda externa pública 1971-1978
(En millones de dólares corrientes)

Años	Capital adeudado al iniciar el año	SERVICIO		Capital Adeudado a fin de año
		Capital	Interés	
1971	234.4	28.7	9.7	253.2
1972	253.2	29.1	11.9	329.7
1973	329.7	32.0	17.2	366.2
1974	366.4x	80.9	19.4	377.2
1975	377.2	35.4	20.1	456.5
1976	456.5	49.5	22.8	635.8
1977	635.8	61.6	49.0	1.173.8
1978 p	1.174.8	98.8	100.7	1.645.8

x: No coincide con saldo 1973 por reclasificación de algunas cuentas.

p: provisional

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: Gerencia de Estudios Monetarios-Subgerencia de Mercado de Capitales y Crédito Externo.

Tomado del Cuadro No.6. Arnaldo Bocco, ob. cit.

Cuadro No. 3
Deuda externa pública 1971-1978
(En millones de dólares corrientes)

Años	Capital adeudado al iniciar el año	Amortizaciones	Interés	Capital Adeudado a fin de año
1971	12.2	0.6	0.8	12.8
1972	12.8	1.4	0.5	19.2
1973	14.1x	1.0	0.8	14.2
1974	14.0x	14.8	2.2	32.8
1975	32.8	8.6	1.7	56.2
1976	56.2	36.6	3.7	57.3
1977	57.3	38.9	7.0	89.9
1978	212.1z	87.5	27.6	450.1

x: No coincide con saldo anterior por reclasificación de sectores

z: Ajuste en saldo adeudado por ampliación en la fuente de información

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: Gerencia de estudios monetarios-subgerencia de mercado de capitales y crédito Externo.

Tomado del Cuadro No. 6. Arnaldo Bocco, Op. Cit.

El gasto estatal puede ser, sin duda, un indicador adecuado de la concepción del gobierno sobre el desarrollo y de su voluntad para imponer una estrategia económica determinada, respondiendo, además a las presiones de los grupos sociales.²⁸

Arnaldo Bocco señala que desde 1972, la Legislación ecuatoriana separó la administración de los recursos provenientes de las exportaciones de petróleo, de la gestión del Presupuesto Nacional. Sin embargo, "una parte importante del Presupuesto Fiscal es financiado con ingresos petroleros". Es significativo el hecho de que los recursos presupuestarios se orientaron hacia el gasto en desarrollo social, mientras los ingresos petroleros lo hicieron hacia el gasto en desarrollo económico. El Cuadro No.4 indica la importancia de los esfuerzos dirigidos a Salud Pública, Educación y Cultura. El Cuadro No. 5, por su parte, demuestra que las rentas petroleras se distribuyeron, en su mayoría, en las políticas de desarrollo econó-

mico. Desde 1974 se incrementó el gasto dirigido al "sistema financiero", dentro del cual empezó a funcionar el Fondo Nacional de Desarrollo (FONADE) entidad que concentró entre 1976 y 1977 una parte relevante de los recursos derivados del petróleo. Otros rubros sustantivos, en cuanto a la atención estatal, estuvieron representados por el servicio de la Deuda Pública y la Defensa Nacional.

Es posible concluir que, desde 1972, aumentó enormemente el peso del Estado en la asignación de recursos. Su acción abarcó una amplia gama de sectores de influencia, desde salud, educación (en todos sus niveles) construcción de obras de infraestructura, capitalización de las entidades financieras de desarrollo, defensa nacional, etc. La estrategia de desarrollo acentuó el papel del Estado como incentivador de la estructura productiva y como creador de condiciones sociales favorables a los procesos internos de acumulación.

28 Esta idea es compartida también por Arnaldo Bocco (Estado y Renta...) al decir que "del mismo modo que los ingresos tributarios financian la estrategia económica estatal, los gastos representan las respuestas públicas a las demandas de la sociedad civil". (pp. 165 y ss).

Cuadro N° 4
Evolución porcentual de los gastos fiscales
por sectores socio económicos 1971-1978*

Erogaciones	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Defensa	12.3	14.4	15.0	14.3	19.4	17.4	21.5	16.7
Educación y Cultura	19.0	23.9	26.7	21.0	25.6	25.9	23.9	23.5
Trabajo y Bienestar Social	0.5	0.6	0.7	0.9	1.0	1.4	0.8	0.8
Salud Pública	2.7	2.4	4.2	6.5	7.0	6.9	6.3	7.2
Recursos Naturales	1.8	0.8	1.0	0.9	1.1	0.8	0.7	0.7
Agricultura y Ganadería	—	—	6.5	12.5	11.1	10.3	8.4	7.1
Industria, Comercio e Integración	—	—	0.7	0.9	1.1	1.0	0.6	0.8
Producción	1.9	1.8	—	—	—	—	—	—
Deuda Pública	20.8	19.2	16.2	17.7	18.5	6.6	13.2	21.4
Obras públicas y Transporte	13.6	10.3	17.2	14.0	12.9	11.7	12.2	8.8
Otros**	27.4	26.8	11.8	11.3	2.3	18.0	12.4	13.0

* En 1970, por decreto N° 667 se crean los Ministerios de Recursos Naturales y Turismo y de la Producción en reemplazo y del MAG y del MICEI (Ministerio de Agricultura y Ganadería y Ministerio de Industrias, Comercio e Integración). En 1973 se reestablece el MAG y se integra el Ministerio de Industrias y Comercio con el Instituto de Comercio Exterior e Integración.

** Incluye "Servicios Generales" y Burocracia Estatal.

Fuente: Ministerio de Finanzas

Tomado de Arnaldo Bocco, Cuadro No. 7 Op. Cit.

Cuadro N° 5
Evolución porcentual de la distribución de las rentas petroleras 1972-1978

DISTRIBUCION PARA:	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Desarrollo Económico	89.7	89.5	67.0	59.1	57.8	63.7	72.2
Desarrollo Social	4.3	3.7	4.3	5	8.0	4.8	3.1
Desarrollo Regional	4.5	5.6	3.7	4.3	3.9	4.2	4.5
Sistema Financiero	1.5	1.2	25.0	31.6	30.3	27.3	20.2
Total	110.0						

Fuente: Arnaldo Bocco: La economía política del petróleo ecuatoriano. FLACSO. 1980. Ministerio de Finanzas, Estadísticas petroleras. Quito, 1982.

Tomado del Cuadro No. 8. De Arnaldo Bocco. Op. Cit.

Sistema Financiero: Incluye FONADE desde 1974.

**30 años
de Nueva Sociedad**

Marcos Kaplan Déficit de la izquierda y radicalización cristiana en América Latina. **Enzo Faletto** La dependencia y lo nacional-popular. **Darcy Ribeiro** La nación latinoamericana. **Raúl Prebisch** Los intereses de los países desarrollados y el desarrollo de América Latina. **José Aricó** Marx y América Latina. **Ricardo Núñez** La realidad escindida. El partido del Interior y del exilio. **Enzo Del Búfalo** La teoría económica en América Latina. 30 años de búsqueda. **Eduardo Galeano** La dictadura y después. Las heridas secretas. **Manuel Caballero** Una falsa frontera entre la reforma y la revolución. La lucha armada en Latinoamérica. **Fernando Mirés** Continuidad y ruptura en el discurso político. **Ricardo French-Davis** América Latina frente a la Internacional Monetaria. **Juan Carlos Portantiero** La múltiple transformación del Estado latinoamericano. **Orlando Fals Borda** El Tercer Mundo y la reorientación de las ciencias contemporáneas. **Demetrio Polo Cheva** La crisis socialista: un reto democrático. **Manuel Antonio Garretón** Política, cultura y sociedad en la transición democrática. **Beatriz Sarlo** Un debate sobre la cultura. **Edelberto Torres-Rivas** Personajes, ideologías y circunstancias. Lo socialdemócrata en Centroamérica. **Víctor M. Toledo** Utopía y naturaleza. El nuevo movimiento ecológico de los campesinos e indígenas de América Latina. **Néstor García Canelini** La cultura visual en la época del posnacionalismo. ¿Quién nos va a contar la identidad? **Norbert Lechner** Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo. **Pablo González Casanova** Lo particular y lo universal a fines del siglo xx. **Jesús Martín-Barbero** La Comunicación Plural. Paradojas y desafíos. **Guillermo O'Donnell** Ilusiones sobre la consolidación. SUMMARIES.

SUSCRIPCIONES (Incluido flete aéreo)	ANUAL (6 núms.)	BIENAL (12 núms.)
América Latina	US\$ 56	US\$ 97
Resto del mundo	US\$ 88	US\$ 157

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones. Dirección: Apartado 61712, Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Telts.: (58-212) 267.31.89 / 265.99.75 / 265.53.21 / 266.16.48/265.18.49, Fax: 267.33.97; @: nuso@nuevasoc.org.ve; nusovent@nuevasoc.org.ve.