

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
AREA DE CIENCIAS POLITICAS  
PROGRAMA DE MAESTRIA EN CIENCIAS POLITICAS**

**LAS RELACIONES CIVICO-MILITARES EN EL POST-RETORNO:  
ECUADOR 1979 - 1990**

Tesis presentada a la Sede Ecuador de la Facultad  
Latinoamericana de Ciencias Sociales

**POR: MARGARITA VALLEJO FLORES**

Como uno de los requisitos para la obtención del grado de **Maestro en Ciencias Políticas con Mención  
en Políticas Comparadas de los Países Andinos**

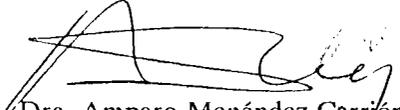
**PROFESOR ASESOR: SAMUEL FITCH**

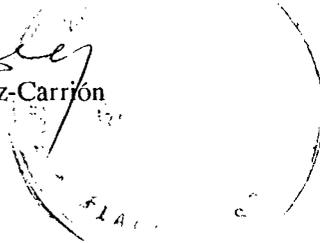
Julio, 1991

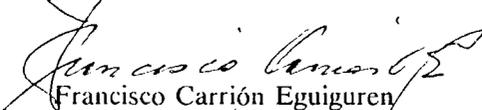
**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR**

**INFORME DEL COMITE ACADEMICO**

Los abajo firmantes, miembros del Comité Académico de la Maestría en Ciencias Políticas, habiendo leído la tesis adjunta, preparada por MARGARITA VALLEJO FLORES para obtener el grado de MAESTRO EN CIENCIAS POLITICAS CON MENCION EN POLITICAS COMPARADAS DE LOS PAISES ANDINOS, y habiendo analizado los informes que sobre ésta elaboraron el Profesor Asesor de la tesis, SAMUEL FITCH, y los lectores designados por el Comité, XAVIER IZKO y TEODORO BUSTAMANTE, consideramos que ésta cumple con las normas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y la aceptamos como uno de los requisitos para la obtención del grado antes mencionado.

  
Dra. Amparo Menéndez-Carrión  
Directora de la Sede  
Presidente del Comité



  
Francisco Carrión Eguiguren  
Subdirector de Asuntos Académicos

  
Xavier Izko  
Coordinador del Area de Antropología

Quito, 4 de diciembre de 1991

MAESTRIA EN CIENCIAS POLITICAS CON MENCIÓN EN POLITICA COMPARADA  
DE LOS PAISES ANDINOS. FLACSO-ECUADOR

LOS ROLES DE LAS FUERZAS ARMADAS ECUATORIANAS EN EL POST-  
RETORNO: UN ACERCAMIENTO A SU ANALISIS

Autora: MARGARITA VALLEJO F.

QUITO, MARZO de 1992

MAESTRIA EN CIENCIAS POLITICAS CON MENCIÓN EN POLITICA COMPARADA DE  
LOS PAISES ANDINOS. FLACSO-ECUADOR

LOS ROLES DE LAS FUERZAS ARMADAS ECUATORIANAS EN EL POST- RETORNO:  
UN ACERCAMIENTO A SU ANALISIS

Autora: MARGARITA VALLEJO F.

Director: SAMUEL FITCH

Asesor: JULIO ECHEVERRIA

QUITO, MARZO de 1992

## RECONOCIMIENTOS

El presente trabajo ha sido posible gracias al apoyo de numerosas personas. Debo agradecer de manera especial a Amparo Menéndez-Carrión, maestra y amiga quien me brindó su apoyo permanente durante toda la maestría y me asesoró en la realización de la tesis con paciencia y rigurosidad. Mi reconocimiento también para Samuel Fitch y Julio Echeverría por su generosa asesoría académica y su preocupación permanente sobre la marcha del trabajo.

Agradezco igualmente a mis profesores y a mis compañeros de Maestría con quienes compartí esta experiencia y me proporcionaron su valiosa colaboración, en especial a José Luis Coraggio, Víctor Hugo Torres y Fidel Falconí.

Mi reconocimiento también para todas las personas que me concedieron y/o me facilitaron entrevistas y me proporcionaron documentos, muchas de las cuales no están citadas en el texto.

## ÍNDICE

	Pág.
SUMARIO . . . . .	1
I. INTRODUCCION . . . . .	6
II. LAS IDEAS DE DESARROLLO AL INTERIOR DE LAS FFAA Y SU CONTEXTO POLITICO . . . . .	11
A. Las fuentes doctrinales e ideológicas . . . . .	11
B. Los regímenes militares reformistas del Ecuador: la puesta en práctica de las ideas de desarrollo . . . . .	18
III. LAS FFAA Y SUS PROGRAMAS INSTITUCIONALES DE DESARROLLO . . . . .	30
A. El complejo empresarial de las FFAA . . . . .	32
B. El sistema educativo de las FFAA: producción de mano de obra para el mercado . . . . .	52
C. Los programas sociales de las FFAA para el desarrollo . . . . .	54
IV. CONCLUSIONES . . . . .	61
V. ANEXOS	
A. METODOLOGIA Y TRABAJO DE CAMPO . . . . .	72
B: PERFIL DE LOS ENTREVISTADOS . . . . .	76
VII. BIBLIOGRAFIA . . . . .	77

## SUMARIO

En el post-retorno al régimen civil las Fuerzas Armadas han mostrado una tendencia a mantenerse muy apegadas a su rol constitucional que impide su participación directa en la política excepto en el área que se refiere a la defensa nacional. Sin embargo, en las dos últimas décadas, como resultado de la fragilidad de las instituciones políticas como vehículos de procesamiento y canalización de las demandas, por la presencia de una estructura política fragmentada y un débil compromiso civil con las leyes constitucionales, el rol autoasignado por los militares como los guardianes políticos de la democracia, parece haber ganado gran aceptación entre la oficialidad de las Fuerzas Armadas y entre grupos de civiles.

Sumado al rol político autoasignado de preservar la democracia, las Fuerzas Armadas deben cumplir el mandato constitucional de apoyar al desarrollo socio-económico del país. El cumplimiento de ese rol impone a las Fuerzas Armadas el despliegue de acciones de involucramiento directo con la sociedad que trae como resultado una serie de consecuencias para reflexionar las posibles implicaciones que tales prácticas tendrían en el proceso político en el contexto de los regímenes civiles del post-retorno.

Los vínculos establecidos por los militares ecuatorianos con diversos sectores sociales a través de la ejecución de "programas de apoyo al desarrollo socio-económico", tienen su origen en los años 60 con el influjo de la propuesta cepalina de desarrollo, la "Doctrina de Seguridad Nacional", y los postulados de la Alianza para el Progreso.

Durante el régimen militar de los setentas, las Fuerzas Armadas impulsaron las reformas para el desarrollo en dos niveles: (1) como régimen, copando el resto del aparato estatal e impulsando un conjunto de reformas socio-productivas y políticas, y (2) como

institución parte del estado, creando una serie de instancias dentro de la institución militar para ejecutar programas micro y restringidos al ámbito socio-productivos, complementarios a los ejecutados a nivel macro por el régimen y con proyecciones de bifurcación de sus actividades hacia la sociedad.

Cobijados con el paraguas de las ideas desarrollistas y de integración nacional, los militares ecuatorianos realizaron las reformas socio-productivas y políticas sobre todo durante el período 1972-1976. Para preservar la continuidad de su proyecto desarrollista en el post-retorno, las Fuerzas Armadas se procuraron en el proceso de transición, las garantías necesarias tanto legales como políticas que les brindaran el marco de legitimidad para actuar -como institución parte del Estado-, en acciones de involucramiento directo con la sociedad.

En el denominado período de post-retorno al constitucionalismo civil, las acciones de las Fuerzas Armadas van adquiriendo mayor importancia a partir de un doble rol: como institución prestadora de servicios y asistencia a "sectores marginales urbanos y rurales", y como factor dinamizador en ciertas "industrias básicas y estratégicas" para el desarrollo.

Para llevar adelante dichos programas, las Fuerzas Armadas operan con un amplio margen de autonomía, lo cual ha permitido a los militares definir con elasticidad las áreas básicas y estratégicas de intervención económica así como determinar los problemas sociales claves sobre los cuales deben actuar para cooperar en su solución.

En tales programas y soluciones, los militares han establecido nexos con la sociedad, involucrando a un amplio abanico de grupos sociales, a través de una heterogeneidad de mecanismos, en la ejecución de los mismos, generándose así un espacio de intereses compartidos entre civiles y militares. Ello nos lleva a pensar que

durante las dos décadas pasadas se ha ido gestando una compleja red de relaciones entre las Fuerzas Armadas y la sociedad.

Tales relaciones podrían acarrear implicaciones posibles para el estudio de una nueva dimensión de las incursiones militares en la política, tomando en cuenta que las acciones a las que se alude serían irradiadas por las Fuerzas Armadas desde un nuevo espacio que, a partir del post-retorno, se ubica de manera privilegiada en la esfera civil de la sociedad.

En los últimos 20 años, las Fuerzas Armadas han logrado la consolidación de un complejo empresarial competitivo y rentable, hecho que ha generado al interior de la institución castrense una conciencia de eficiencia institucional que los militares activamente difunden en el ámbito civil. Los efectos que han logrado son favorables para la institución militar ya que ha recibido de parte de la población civil, un alto grado de confianza.

Sin embargo, respecto de las actividades económicas, cabe precisar que buena parte de la eficiencia empresarial militar, se debería a que las Fuerzas Armadas recibieron para iniciar sus operaciones empresariales un fuerte subsidio financiero estatal no reembolsable a través de la Junta de Defensa Nacional, apoyo que les ha protegido del endeudamiento permitiéndoles generar un fondo de acumulación destinado casi exclusivamente a la inversión y al respaldo financiero a las empresas que afrontan problemas.

En lo que se refiere al campo de la ACCION CIVICA, en necesario anotar que si bien estos programas tienen cobertura nacional, los beneficios efectivos que recibe la población destinataria son escasos, debido a que las asignaciones presupuestarias no son significativas.

Por las limitaciones señaladas los militares a través de Acción Cívica han creado espacios de confluencia de intereses mutuos con un segmento restringido de los sectores marginales rurales y urbanos de la población, facilitando la reproducción de una demanda social en torno a sus ofertas ante la ausencia o mínima presencia de alternativas para resolver sus problemas. Ello parece indicar que el efecto más significativo de estos programas representa la configuración de una expectativa social permanente en torno a las soluciones militares. Al constituirse las Fuerzas Armadas en la instancia a través de la cual determinados sectores sociales resuelven sus problemas concretos, se diluye la eventualidad de que se produzca en dichos grupos la posibilidad de configuración de redes horizontales de organización o de participación política, a través de los partidos políticos y de este modo ejercitar la ciudadanía comenzando en espacios restringidos como son las demandas concretas al Estado para que cumpla su responsabilidad ante la sociedad civil.

De esta forma, las acciones asistencialistas de las Fuerzas Armadas devienen en mecanismo de control social similar al que cumple el clientelismo político, por tanto, funcional a un sistema político en el cual las posibilidades de participación se dan a través de mecanismos restringidos y personalizados, que no consienten la ampliación de la participación ciudadana en extensión y profundidad. A esta función de control social contribuiría el adoctrinamiento militar en la esfera civil, puesto que las prácticas de involucramiento de las Fuerzas Armadas con la sociedad contemplan la misión de "incrementar el nacionalismo y el espíritu cívico de la población" en torno a valores y símbolos propios de la institución militar.

Ante la rigidez del sistema político que impide el funcionamiento efectivo de canales convencionales de procesamiento de demandas, los grupos sociales que están expuestos al contacto directo con las Fuerzas Armadas encuentran en las propuestas de los

militares la solución a algunos de sus problemas básicos. En el largo plazo, esto podría implicar que los partidos políticos vayan perdiendo de este modo más terreno como vehículos para canalizar las demandas sociales hacia el Estado y como instituciones políticas sobre las cuales recae la responsabilidad central del funcionamiento del sistema político y articulación de la participación ciudadana.

Como empresarios, los militares, a través de las inversiones y en la gestión conjunta con el sector privado, han creado un espacio de prácticas de involucramiento con determinados círculos empresariales específicos; de esta forma, estarán motivados a incidir en la toma de decisiones en aquellos campos en los que determinadas políticas estatales puedan afectar a los intereses con los cuales están directamente comprometidos. Así, las Fuerzas Armadas como actor empresarial constituiría en la actualidad en un grupo de presión económico capaz de actuar políticamente en virtud de su ubicación privilegiada dentro del Estado.

Tanto las actividades empresariales, como las acciones asistencialistas de ACCION CIVICA, a través de las cuales las Fuerzas Armadas se relacionan en prácticas de intereses compartidos con sectores de la sociedad, conllevan a la larga repercusiones en la cultura política de los civiles involucrados. El adoctrinamiento militar hacia grupos civiles fruto de estas relaciones estarían contribuyendo a la formación de una ideología deslegitimadora de la política. Sumada ésta, a una realidad política en la cual no se generen las condiciones de cambio que optimicen las posibilidades de involucramiento social en las dinámicas procedimentales de las instituciones políticas que faciliten el ejercicio real de la ciudadanía, serían dos factores confluyentes que impidan en el largo plazo, la configuración de una sólida institucionalidad política que permita un mayor grado de control civil sobre los militares así como la desconstitución de un rasgo de autoritarismo civil que matiza la cultura política de los ecuatorianos.

## I. INTRODUCCIÓN

El estudio relativo el tema de los roles que cumplen los militares en el post-retorno en el Ecuador, esto es, desde 1979 a la fecha, es la preocupación central del presente trabajo. Interesa analizar las actividades a través de las cuales las Fuerzas Armadas han establecido vínculos en espacios de acción compartidos con grupos civiles. A partir de allí, se plantean algunas interrogantes sobre las implicaciones posibles que tales relaciones puedan tener para el estudio de una nueva dimensión de las incursiones militares en la política. Se propone, además, que las acciones a las que se alude serían irradiadas por las Fuerzas Armadas desde un nuevo espacio que, a partir del post-retorno, se ubica de manera privilegiada en la esfera civil de la sociedad.

Los estudios empíricos acerca de los problemas e implicaciones políticas de los nexos que los militares establecen con la sociedad, no se han abordado en la literatura contemporánea sobre los regímenes políticos actuales. La mayor parte de trabajos referidos al los nexos cívico-militares en el Ecuador, privilegian el enfoque de las relaciones entre Fuerzas Armadas y el "resto del Estado", planteándose interrogantes relativas a la naturaleza política del conflicto, al grado de injerencia que tienen los militares en el desempeño de los regímenes civiles, a los patrones que podrían llevar a las Fuerzas Armadas a intervenciones políticas más visibles; es el caso de los estudios realizados por Fitch (1988; 1991), Bustamante (1988), e Isacs (1989) en los tres últimos años.

El presente trabajo se inscribe dentro de una nueva perspectiva de investigación, que busca conocer la naturaleza política de las relaciones Fuerzas Armadas-sociedad en los regímenes actuales, articulando cuestiones referidas a i) el apoyo u oposición que reciben las Fuerzas Armadas de los distintos grupos sociales, ii) las articulaciones militares-civiles en torno a

intereses particulares, y al funcionamiento del sistema político, y iii) las posibles coincidencias entre las auto-imágenes militares y civiles de sus mutuas relaciones. Se define la política como el espacio y los procesos en los cuales cualquier acto individual o colectivo -sean estos institucionalizados o no- tengan por objeto influenciar o incidir en el proceso de toma de decisiones y/o en la distribución de recursos y valores en la sociedad, en contextos institucionalizados o informales de "partes contrapuestas" (Menéndez-Carrión, 1991).

Los recientes vínculos establecidos por los militares ecuatorianos con diversos sectores sociales a través de la ejecución de "programas de apoyo al desarrollo socio-económico", tienen su origen en los años 60 con el influjo de la propuesta cepalina de desarrollo, la "Doctrina de Seguridad Nacional", y los postulados de la Alianza para el Progreso. Posteriormente, en el denominado período de post-retorno al constitucionalismo civil, las acciones de las Fuerzas Armadas van adquiriendo mayor importancia a partir de un doble rol: como institución prestadora de servicios y asistencia a "sectores marginales urbanos y rurales", y como factor dinamizador en ciertas "industrias básicas y estratégicas" para el desarrollo.

Desde la perspectiva de las Ciencias Políticas, la reflexión sobre la instauración de regímenes civiles elegidos por voto universal no significa, necesariamente, el control civil de las Fuerzas Armadas. En los regímenes constitucionales las relaciones cívico militares pueden ser pensadas, siguiendo el esquema de Fitch (1988; 1991), como un "complejo triangular de conexiones", en el cual uno de sus vértices aloja a las Fuerzas Armadas, el otro representa al resto del Estado, y el tercero a la sociedad. Se establecen, entonces, dos nexos fundamentales: Fuerzas Armadas-resto del Estado y Fuerzas Armadas-sociedad.

Las relaciones de las Fuerzas Armadas con el Estado se dan en dos dimensiones, la política y la profesional, y pueden revestir características de autonomía, dominio o subordinación. En el caso extremo, los militares dominan el resto del Estado; otra alternativa de produce cuando los demás poderes del Estado ejercen una dominación clara sobre las Fuerzas Armadas; puede ocurrir también que los militares tengan un alto grado de autonomía respecto de las definiciones sobre política militar entendida como "políticas gubernamentales que tratan sobre las Fuerzas Armadas" (Fitch, 1988: 280). Sucesos como la oposición de las Fuerzas Armadas a la propuesta del primer presidente elegido por elecciones que sucedió al régimen militar en 1979, Jaime Roldós en 1980, de convocar al referéndum constitucional como solución a la pugna de poderes que provocó un impasse político, o los desencadenados a partir del "levantamiento" militar de Taura, muestran el protagonismo de las Fuerzas Armadas como "árbitro" de conflictos políticos en el post-retorno. Este rol de arbitraje frente a los conflictos del régimen se ubica en el eje de relaciones de las Fuerzas Armadas con el resto del Estado<sup>1</sup>.

La entrega del poder a los civiles por parte de los militares ecuatorianos en 1979, no ha significado que las Fuerzas Armadas dejaran de actuar en la política, por ello la hipótesis preliminar del estudio plantea que las relaciones que las Fuerzas Armadas entablan con grupos civiles, "motivan" su incursión en la escena política desde un nuevo espacio, el de la sociedad, en la medida que han ampliado el campo de sus intereses desde ser "garantes de la soberanía nacional" en tanto institución parte del Estado, a constituirse en grupo de presión por su vinculación con sectores empresariales privados nacionales y extranjeros.

La particularidad del presente trabajo es la indagación empírica para recoger evidencias en torno a las ideas que guían las intervenciones asistenciales de las Fuerzas Armadas, a la especificidad de las acciones desarrollistas de las Fuerzas Armadas

y sus relaciones con los grupos civiles, y a los mecanismos a través de los cuales las Fuerzas Armadas logran legitimidad sobre sus acciones empresariales en el post-retorno constitucional. Se trata de un conjunto de elementos analíticos que permiten argumentar acerca de las consecuencias de tales acciones para la actuación de los militares en la política, aún cuando están alejados del ejercicio directo del poder.

Los aspectos señalados se abordan en tres secciones: la primera abarca las ideas acerca del desarrollo y sus contextos de aplicación, así como la base jurídica de legitimidad de la acción militar en el marco de gobiernos civiles; la segunda parte trata sobre los roles asistenciales y económicos de los militares; finalmente, en la tercera se plantean algunos interrogantes para la reflexión futura sobre las implicaciones de los nuevos roles sociales de las Fuerzas Armadas en los procesos políticos contemporáneos.

## **NOTAS**

1. Sobre el rol de arbitraje de las Fuerzas Armadas en el post-retorno el lector puede revisar los estudios "Proceso Democrático Ecuatoriano", Verduga, 1983; "Las Fuerzas Armadas en Ecuador: Puede Institucionalizarse la Subordinación al Poder Civil?", Bustamante, 1988b; y "The Obstacles to Democratic Consolidation in Ecuador", Isaacs, 1989.

## **II. LAS IDEAS DE DESARROLLO AL INTERIOR DE LAS FUERZAS ARMADAS Y SU CONTEXTO POLITICO**

Esta sección tiene tres propósitos. Primero, presentar las principales fuentes doctrinales, teóricas e ideológicas, de las que se nutren las Fuerzas Armadas en América Latina, para la construcción de sus ideas de desarrollo, dando especial énfasis a la doctrina de seguridad nacional. Segundo, explicitar las ideas de los militares ecuatorianos sobre desarrollo vinculadas a la seguridad nacional. Tercero, caracterizar sucintamente los regímenes militares de los años 60 y 70, en los cuales los militares ecuatorianos trataron de implementar sus propuestas de desarrollo y lograron que se legislara su rol autoasignado de apoyar al desarrollo socio-económico en contextos de regímenes civiles.

### **A. Las fuentes doctrinales e ideológicas**

#### **1. La Doctrina de seguridad Nacional**

A partir de 1945, la doctrina militar en América Latina asimila la idea de "guerra total" que dota a la doctrina militar del principio de la seguridad nacional (Fitch, 1988: 294).

Según esta doctrina militar, una nación solo puede subsistir en el tiempo y frente a las demás naciones por su Poder (Garretón), 1978). El poder económico de un estado, su capacidad industrial y desarrollo tecnológico es determinante para enfrentar las amenazas externas. Desde una óptica de realismo de poder<sup>1</sup> éste es visto como el conjunto de recursos que la nación posee, desarrolla y puede movilizar para realizar los objetivos nacionales. El desarrollo es así el proceso destinado a hacer crecer el poder nacional. Este es un todo compuesto por el poder político, poder económico, poder sico-social y poder militar. Es claro que el concepto de poder así entendido, está disociado de su contenido de

dominación y elevado al rango de instrumento central de la nación para la consecución de sus objetivos, sin que se haga referencia a la distribución y acceso al mismo al interior de la nación (Garretón, op. cit.: 1263).

Según Garretón, el núcleo central de la doctrina de la seguridad nacional está dado por un conjunto de opciones geopolíticas a las que se encuentra expuesta la nación en el mundo contemporáneo de la segunda post-guerra (Garretón, Ibid: 1264). Son dos tipos de oposiciones ante las cuales la nación define su seguridad: la primera es la que enfrenta al mundo socialista vs. mundo occidental y de la cual deriva el imperativo de frenar la amenaza comunista en los países latinoamericanos y la segunda se refiere a la tensión Norte-Sur y que plantea la necesidad de acortar la brecha entre naciones desarrolladas y subdesarrolladas. Los dos aspectos señalados son elementos constitutivos de la doctrina de la seguridad nacional, pero en cada formación social, el énfasis de una u otra oposición está determinado por condiciones socio-históricas y "define las variantes nacionales de la doctrina de seguridad nacional" (Garretón, Ibid: 1264 ). Por ejemplo en Chile, el enfrentamiento al marxismo o comunismo o al enemigo interno y la subversión cobra preeminencia frente a la problemática desarrollo-subdesarrollo y se convierte en el imperativo fundamental de la seguridad nacional para las Fuerzas Armadas chilenas (Garretón, Ibid: 1265). En el caso ecuatoriano ha sido dominante la versión que hace incapié en el nexus Seguridad-Desarrollo, con un énfasis reformista o más orientado a la modernización-industrialización<sup>2</sup>.

La vinculación entre seguridad nacional y la idea de desarrollo llevó a la formulación de una nueva visión del rol de las Fuerzas Armadas: dejan de ser solamente los encargados de la defensa del territorio y pasan a ser guardianes de la seguridad nacional que "abarcaba cualquier factor -económico, social político

sico-social, militar o internacional- que afectaba la capacidad de un país para lograr sus objetivos nacionales" (Fitch, 1988: 294).

Por otro lado, las ideas que se relacionan a la función que cumple la seguridad vinculada al desarrollo legitimaron al interior de las Fuerzas Armadas el gobierno militar de largo plazo asociándolo con el deber profesional para preservar la seguridad nacional (Fitch, 1988). Adicionalmente, estos cambios conducen a los militares a pensar que si los gobiernos civiles no son capaces de crear las condiciones para garantizar la seguridad nacional, las Fuerzas Armadas tienen el deber profesional de hacerlo. Este deber profesional, que Fitch lo llama "profesionalismo politizado" (Fitch, 1988)), implica desde entonces la participación permanente de las Fuerzas Armadas en la política, en todos los frentes, constituyéndose en un poder de gobierno alternativo en caso de que los regímenes civiles fueren incapaces de establecer las condiciones para preservar la seguridad nacional. Es así que a partir de 1960, los golpes militares son institucionales; las Fuerzas Armadas ya no toman el poder por tiempos cortos de intervenciones coyunturales sino con proyectos de larga duración, incluso con proyectos económico-políticos (Fitch, 1988).

## **2. Las ideas de desarrollo y Modernización de la CEPAL**

Los planteamientos de la CEPAL parten del diagnóstico de la realidad económica de América Latina, caracterizada por un sistema productivo atrasado, tanto tecnológica como organizativamente, respecto de las economías centrales.

Las características del desarrollo capitalista de los países periféricos estarían resumidos en la poca capacidad de ahorro, y por tanto de formación de capital, por la especialización de la producción primaria centrada en uno o dos productos, además de la subordinación de su producción al movimiento del mercado mundial en donde se la comercializa (Sontag, 1988).

En sus primeras formulaciones (1949-1960), frente a este diagnóstico, el pensamiento cepalino señala la necesidad de invertir la relación del proceso productivo. Par ello plantea la necesidad de la modernización de la economía, que implicaba diversificación y tecnificación, dinamización de la producción alrededor de la industria, redefinición de las relaciones económicas internacionales, crecimiento a través de la inversión extranjera y redistribución del ingreso (Sontag, 1988).

Para la CEPAL, este proceso debía ser debidamente apoyado por el Estado, en dos dimensiones: como protector de la industria y como ente planificador. Se sustentó también la integración de América Latina con el objeto de abrir mercado y de aunar fuerzas para el desarrollo científico-técnico.

A partir de la década de los sesentas, la CEPAL, al constatar que el desarrollo y el "progreso" no se alcanzaban rápidamente como se esperaba, incorpora la noción de que el desarrollo tiene que alcanzarse como resultado de un proceso integral e incorpora planteamientos ya no solo económicos, sino también sociales, culturales y políticos (Sontag, 1988).

Estas ideas tuvieron eco en las Fuerzas Armadas ecuatorianas que impulsaron la industrialización modernizadora de la economía y la democratización del sistema de dominación, en "ambos regímenes militares reformistas en el Ecuador durante 1963-1966 y 1972-1976, predominó un modelo amorigerado de la CEPAL para el desarrollo del país" (FITCH, 1988: 293).

### **3. El Anticomunismo y La Alianza Para el Progreso**

En la década de los años 60, por efectos de la Revolución Cubana, surge la idea de que la amenaza a la seguridad de la nación es interna. La presencia de la insurgencia apoyada o auspiciada por Cuba en varios países de América Latina (BONILLA, 1991), amenazan

la seguridad interna. Entonces era necesario pensar acerca de como garantizarla. La solución se la encuentra en la necesidad de impulsar el desarrollo como recurso de largo plazo capaz de reducir las posibilidades para el surgimiento de estas tendencias internas o reducirlas a su mínima expresión. Los principios de la Alianza para el Progreso promovida por los Estados Unidos y especificados en la Carta de Punta del Este (1961), correspondían con la propuesta de que la reforma y el desarrollo debían llevarse a cabo a fin de impedir una revolución violenta, "que podía ser explotada por los comunistas" (ATKIN, 1974: 102) y que conllevaba el peligro de fortalecer la influencia cubano-soviética en el subcontinente.

#### **4. Desarrollo y Seguridad Nacional en las Fuerzas Armadas Ecuatorianas**

La corriente de ideas proveniente de la Doctrina de Seguridad Nacional, toman cuerpo en las Fuerzas Armadas ecuatorianas, sobre todo en el régimen castrense de los años setentas. Las Fuerzas Armadas ecuatorianas asumen una doctrina en que la seguridad nacional aparece definida sobre todo en torno a la problemática del subdesarrollo y del desarrollo.

Los obstáculos al desarrollo que las Fuerzas Armadas encuentran, - y que los explicitan en el diagnóstico sobre el que se sustenta la " Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Nacionalista y Revolucionario" de 1972- son la dominación oligárquica, el carácter dependiente de la economía que tiene sus raíces en el modelo agroexportador, una estructura económico-social que polariza a la sociedad, factores que dan origen a protestas populares. Se advierte sobre todo que los gobiernos civiles son incapaces de enfrentar al poder de las oligarquías.

Se evidencia la debilidad del Estado para llevar adelante una política que impulse el desarrollo y garantice la seguridad nacional. Las Fuerzas Armadas, imbuidas de las ideas de la CEPAL,

invocan la imagen del Estado interventor. Según esta perspectiva, el Estado es visto como la instancia que pueda intervenir en el proceso de desarrollo, -a través del conjunto de instituciones que lo conforman-, no solo impulsando políticas proteccionistas de la industria y fomentadoras de la modernización del sector primario-exportador, sino como ente planificador (SONTAG, 1988: 27).

Otro tema central de debate al interior de las Fuerzas Armadas, es el de las deficiencias del Ecuador como estado -nación, se lo ve como un país fragmentado, para las Fuerzas Armadas " "lo nacional" parecía (... ) difuso y menguado frente a lo regional, lo clasista, lo etnocultural" (BUSTAMANTE, 1988a: 135-136). Las Fuerzas Armadas se encuentran frente a una nación que no está integrada, frente a un Estado que no ha desarrollado presencia nacional. El resultado de estas preocupaciones es la constatación de encontrarse frente a unas Fuerzas Armadas sin nación (BUSTAMANTE, 1988a: 136).

Frente a ello, los militares ecuatorianos se sienten revestidos de la misión de impulsar desde el Estado e institución armada de éste y por tanto legítima, las reformas sociales y políticas que permitan la realización de los "objetivos nacionales permanentes": integridad territorial, integración nacional, desarrollo y justicia social.

Un documento que refleja la nueva doctrina militar que orientó el régimen castrense de los setentas es el siguiente:

Las Fuerzas Armadas Nacionales como institución de la República, forman el frente Militar dentro de la Ley de Seguridad Nacional, y como tal, son parte del Poder Nacional.

**La Doctrina de seguridad y desarrollo en la cual participan todos los factores del Poder Nacional, son dos aspectos de incidencia en el quehacer nacional que están entrelazadas íntimamente con el propósito de transformar el potencial del Estado en poder efectivo para alcanzar los objetivos actuales y permanentes de la Nación.**

La Fuerzas Armadas como integrantes del frente Militar, tienen que marchar armónicamente con los otros frentes para la transformación de este potencial en poder, y como tal, debe realizar acciones que incidan en el desarrollo nacional, que le den la seguridad al Estado para alcanzar el bienestar común.

El Gobierno Militar que dirige los destinos del país, bajo el claro concepto de la seguridad y desarrollo nacional, ha dado a las Fuerzas Armadas la oportunidad de incidir en forma positiva y directa en los planes y programas de desarrollo nacional, conceptuadas todas éstas bajo los lineamientos de seguridad que en ningún caso involucra el término defensa, pues las acciones que se están llevando a cabo, tienden a conseguir un bienestar general de la nación con su alto marco de seguridad, es decir, tranquilidad en el desenvolvimiento de la actividad nacional. (LOPEZ, 1977: 5-6)

Esta doctrina militar, dota de coherencia y racionalidad los "impulsos espontáneos y bien intencionados" de los militares ecuatorianos de autoimponerse la misión de liderar como régimen y/o como institución parte del Estado, los cambios necesarios para alcanzar el proyecto nacional de seguridad y desarrollo. Estos propósitos tienen también como marco referencial global, al igual que en la década anterior, las tendencias de la modernización<sup>3</sup> cuya fuente de inspiración encontraron los militares en las propuestas cepalinas y de la Alianza para el Progreso.

## **B. Los regímenes Militares Reformistas del Ecuador: la puesta en práctica de las ideas de desarrollo**

### **1. La Junta Militar de Gobierno: 1963 - 1966**

En 1963 después del golpe militar<sup>4</sup> se constituyó la Junta Militar de Gobierno, cuyos miembros, en declaraciones oficiales de su política acusaron a los gobiernos civiles "de falta de dinamismo para reformar el país y anunciaron que el gobierno militar asumiría la responsabilidad de modernizar el Ecuador" (ATKIN, 1974: 101). Por otra parte, la Junta Militar de Gobierno se había instaurado, como lo demuestra Fitch, para llevar adelante el propósito institucional de las Fuerzas Armadas de frenar la amenaza comunista en el país y salvaguardar la existencia de la institución militar evitando a toda costa la posibilidad de que se repitiera en el Ecuador la experiencia cubana que había disuelto el ejército (FITCH, 1977). Modernización<sup>5</sup> y anticomunismo son los elementos constitutivos de la propuesta desarrollista de la Junta Militar de Gobierno de 1963.

El Plan Decenal elaborado por la Junta Militar de Gobierno, destaca el objetivo del desarrollo y expresa la articulación del pensamiento de los militares a la lógica de la modernización y la planificación (HURTADO, op. cit.: 242). El Plan propone una serie de reformas como la agraria, administrativa y educativa; incluye también un crecido paquete de programas de fomento productivo y asistenciales. (JUNAPLA, 1964: 5-7). Se plantean la necesidad de profesionalizar el estado (a través de la implementación de la carrera administrativa) y modernizar la economía (cuyo paradigma era la industrialización). Los militares tenían la imagen objetivo del estado dirigista. En Ecuador, en los sesentas el estado era débil, con un sistema fiscal endeble. Era un estado incapaz de enfrentar la las presiones de las clases dominantes, pues estaba conformado por una burocracia poco estructurada y corrompida por el clientelismo (BUSTAMANTE, 1988a).

El régimen militar de los 60's confía en la viabilidad de sus propósitos y desde un proyecto burocrático establecen reformas sociales y económicas. Se trataba de un cambio realizado desde el Estado, dirigido a una población que se la ve como objeto de gobierno. La legitimidad del concenso público pierde importancia; los militares invocan otro tipo de legitimidad basado en la confianza en el saber científico-tecnocrático de un grupo de expertos que con o sin uniforme llevan adelante el proyecto de reformas. Al referirse a la forma como los militares de la Junta manejaron sus relaciones con la sociedad, Atkin señala:

Al tratar con la oposición civil, la Junta parecía adoptar una actitud que significaba "puesto que es tan evidente que tenemos razón, quienes se oponen a nosotros deben estar equivocados". Al parecer la Junta consideraba la política nacional como un conjunto de proposiciones incontrovertibles que habían de imponer y no como el resultado de un proceso de conciliación de los intereses en pugna. (ATKIN, 1974: 112-113).

Los militares toman muy en serio los postulados de la Alianza para el Progreso en el Ecuador (HURTADO, 1977: 242; ATKIN, 1974: 102), su discurso les dota de un marco de racionalidad que les permite establecer las cuasas de un latente malestar castrense frente a un contexto que limita sus propósitos de profesionalización (ENTREVISTA No 1). La conciencia que se desarrolla en las Fuerzas Armadas es la necesidad de dotarse de una sociedad que les permitiera contar con los recursos necesarios para cumplir tales aspiraciones <sup>6</sup>de profesionalización (BUSTAMANTE, 1988a).

El paquete de reformas fue resistido por los sectores oligárquicos (exportadores e importadores); la oposición gravitó en torno a la política proteccionista para la industria y constituyó el detonante de la crisis política que obligó a los militares a dejar el poder en 1966 (HURTADO, op. cit.: 243; ATKIN, op. cit.: 105).

En marzo de 1966, los militares entregan el poder a La Asamblea Constituyente, la cual, al año siguiente, en 1967, reforma la Constitución. Por presión de los militares en la Asamblea, se mantuvo en vigencia la Ley de Seguridad Nacional que la Junta Militar había incorporado al cuerpo legal del país en 1964 y se incluye en la Constitución una nueva responsabilidad de las Fuerzas Armadas: "La ley determinará la colaboración que -sin menoscabo de su misión fundamental- deba prestar la Fuerza Pública al desarrollo económico y social del país"<sup>7</sup>. Esta reforma constituye la garantía constitucional para que los militares pudieran en el contexto de regímenes civiles, desplegar una serie de acciones institucionales de apoyo al desarrollo socio-económico. Tales acciones se centraron hasta 1972, en torno a programas de Acción Cívica (ENTREVISTAS: 2 y 3), consistentes en programas tales como: construcción de caminos y carreteras para facilitar el acceso a poblados apartados de los centros urbanos, campañas de vacunación y educación para la salud (Alas para la Salud-FAE), ambos programas se han ejecutado en gran parte en la zona del oriente y han beneficiado a los pueblos indígenas que allí habitan. Otros programas de desarrollo de las Fuerzas Armadas son los de apoyo a acciones de saneamiento ambiental en zonas urbano-marginales, sobre todo en ciudades de la costa.

Las reformas implementadas durante el régimen de La Junta Militar Ecuatoriana de 1963 - 1966, y las acciones institucionales que las Fuerzas Armadas despliegan en apoyo al desarrollo socio-económico a partir de 1966 en el contexto de regímenes civiles, reflejan el espíritu de la Doctrina de Seguridad Nacional, las propuestas de desarrollo de la CEPAL y de la Alianza Para el Progreso que había permeado el pensamiento de las Fuerzas Armadas latinoamericanas de la segunda post-guerra y que los militares ecuatorianos lo habían asimilado a una propuesta de desarrollo ligada a la Seguridad Nacional. (HURTADO, 1977; ABAD, 1970, CUEVA, 1975; ATKIN, 1974; FITCH, 1977 y 1988).

## **2. Las reformas para el desarrollo del Régimen Militar de los años setentas**

El gobierno de las Fuerzas Armadas iniciado en 1972 se instaura con el propósito de superar las limitaciones de un Estado tradicional basado en un sistema político oligárquico y en un sistema productivo oligárquico-primario exportador, que había hecho crisis. Se afianza al interior de las Fuerzas Armadas la ideología desarrollista, se recupera la experiencia de 1963, se trata ahora de profundizar el programa de reformas (BUSTAMANTE, 1988a) tendientes a lograr "la expansión del estado en diversas áreas de interés para el proceso de modernización anti-oligárquica y el cambio en el eje de acumulación como resultado de las políticas públicas" (Argones, 1985: 50).

Por otro lado, estaba presente el problema del petróleo, cuyo control se convierte en fin y medio para realizar su proyecto reforma. Los militares ven el petróleo como una fuente de recursos para desarrollar un estado que fuera capaz de intervenir en la economía (Fitch, 1977). Un gobierno capaz de hegemonizar un proyecto en favor del "bienestar común", que tuviera el recurso mayor de la economía, permitiría centrar la vida nacional gravitando en el Estado.

El golpe militar del 72 contra Velasco es un intento de reforzamiento del proyecto del 63, profundizando los cambios destinados a sembrar las bases de la modernización del Estado y de la sociedad.

Por otro lado, la coyuntura política del 72 había puesto en alerta a los militares por la inminencia del triunfo populista del CFP, con su candidato Asaad Bucaram. Este era para ellos un factor de guerra civil. En efecto, los militares veían al populismo como el fantasma de la desintegración del Estado Nación (Bustamante, 1988b: 14).

El gobierno de Rodríguez Lara aparece auto-denominándose "nacionalista, popular, democrático y anti-oligárquico" (Filosofía y Plan de Gobierno, 1972). Como tal impulsó un paquete de reformas en la esfera socio-productiva y tuvo que tomar decisiones en los ámbitos de la industria, el comercio y la distribución. Los planes del gobierno de Rodríguez Lara tenían como fundamento: nacionalización, redistribución moderada y modernización. Se llevaron adelante importantes políticas tales como: reforma agraria y la directa participación del Estado en ciertos sectores. La reforma agraria se la consideraba necesaria por razones sociales, pero también fue impulsada porque el proyecto de reformas necesitaba un fortalecimiento del mercado interno, ya que la mayor parte del plan de industrialización estaba orientado al consumo de bienes básicos (ARGONES, 1985). El Plan enfatizaba complementariamente la no-competencia y el carácter interventor del estado; implicó la apertura al capital extranjero hacia áreas donde la inversión privada nacional estaba faltando (Conaghan, 1988a: 9).

El conjunto de reformas fue resistido por los sectores empresariales tradicionales. La oposición fue liderada por las cámaras de agricultura, de industrias y comercio de Guayaquil y Quito. El gobierno militar había desmantelado la tradicional representación de los empresarios en las instancias de toma de decisiones. Los objetivos del Plan se los impulsa en base a políticas de corte verticalista y de inspiración tecno-burocrática (Echeverría, 1990: 158). En efecto, tecnócratas y políticos gravitaron en un estilo excluyente de toma de decisiones, no consultaron a los empresarios ni a los trabajadores (BUSTAMANTE, 1988b). La oposición de los empresarios a la reforma es doble: 1) en torno al contenido de las políticas que afectaban los intereses de los grupos oligárquicos ligados al sector primario-exportador; y 2) frente al estilo de hacer política que los había desplazado de los círculos donde se toman las decisiones ( bajo el gobierno de

Rodríguez Lara, los servidores públicos tomaron puestos que tradicionalmente ocupaban los empresarios), (Conaghan, 1988b).

El sector industrial, -conocido como la fracción moderna de la burguesía y que por tanto debía ser el lógico aliado de un gobierno que sustentaba un proyecto de modernización social y económica que le favorecía -, se unió a los sectores más tradicionales de su clase, es decir terratenientes y grupos comerciales, para defender su forma de comportamiento de acumulación, frente a la amenaza de un Estado que se levantaba con una amplia capacidad de regulador de ese mismo comportamiento (Conaghan, 1988b).

Los grupos empresariales nuevos prefirieron en su mayoría defender la unidad del sector privado y los valores fuertemente anti-estatistas que éste defendía tradicionalmente, antes que sus intereses particulares como fracciones de clase. La querrela entre militares y empresarios se centró en torno a la cuestión de quién debía gobernar, más que en el problema de en interés de quien debía gobernar el estado. Para los empresarios el problema era defender su capacidad de ser ellos quienes manejaran directamente el poder (Bustamante, 1988b). El gobierno en su cuarto año sufría un profundo desgaste, proveniente en especial por la controversia política que generaban los temas de la reforma.

En suma, entre 1972-1976, el régimen se centra en implementar las reformas tendientes a la modernización del sistema socio-productivo: "Las líneas generales que se manifiestan en la programática y en la acción del gobierno 1972-1976, son la desoligarquización de la sociedad ecuatoriana mediante una modernización socio-económica orientada y dirigida desde el estado" (Argones, 1985: 32).

En el período 1976-1979, el impulso se centró en la reconstrucción de las formas representativas y del sistema político en general, siendo su objetivo rearticular en el nivel

institucional las transformaciones que se habían desatado en la estructura socio-productiva. Es la coyuntura de la "modernización política" (Echeverría, 1990: 159), que sirvió de puente o transición para la entrega del poder a los civiles. En este proceso se efectuaron sustanciales reformas en el orden constitucional. Es importante señalar que los lineamientos sustanciales de la transición fueron diseñados por los militares (Bustamante, 1988).

El régimen militar de los setentas significó un proyecto modernizador a un doble nivel; socio-productivo y político. No se trató solamente de la implantación de reformas de la sociedad y de la economía, sino la introducción de estilos de hacer política radicalmente distintos y nuevos. Se trataba de crear un sistema político enmarcado en el espacio de la modernización que no existía en el Ecuador en 1972. Se trataba de crear las condiciones para la estructuración de tal sistema político:... "construir, de manera estable y definitiva, las estructuras básicas del sistema político ecuatoriano; entendiéndolo a este como un conjunto vasto de mediaciones que regulen democráticamente las relaciones entre sociedad y estado"<sup>8</sup>.

En el proceso de transición, los militares -reeditando el proceso de 1966 en la Asamblea Constituyente-, se aseguraron en el proceso de reforma política de la transición de 1976-1979, que la constitución preservara el marco de legitimidad<sup>9</sup> necesario para las actividades que en pos del desarrollo y la seguridad nacional se habían autoasignado<sup>10</sup>.

En ambos momentos, la actuación de las Fuerzas Armadas -como parte del estado en 1966 y como régimen y parte del estado

en 1976-1979-, expresa su afán por legislar las reformas sobre las competencias de la institución militar tendientes a dotar a ésta de un amplio margen de maniobra para legitimar a nivel de la sociedad global una serie de dinámicas de institucionalización que

dicen relación con espacios de acción compartida entre diversos grupos sociales y los militares que las Fuerzas Armadas han desplegado bajo el paraguas ideológico de la seguridad.

nacional ligada al desarrollo. Así, los militares lograron que se incluya, en la Constitución elaborada por las comisiones de reestructuración jurídica del Estado y que fue elegida por los ciudadanos en el Referendum de 1978 para regir la institucionalidad jurídica del país, el Art. 128 en el cual se señala que las Fuerzas Armadas "sin menoscabo de su misión fundamental debe prestar colaboración en el desarrollo social y económico del país y en los demás aspectos concernientes a la Seguridad Nacional. "

A nivel general, las reformas fundamentales en el orden constitucional introdujeron importantes modificaciones tendientes a: 1) favorecer el desarrollo de los nuevos partidos ideológicos de masas y de este modo disminuir las posibilidades políticas de los partidos populistas y oligárquicos; 2) lograr la profesionalización y "racionalización" de los poderes públicos y de la burocracia; 3) consagrar el rol del estado como interventor en los procesos económicos; y 4) asegurar el aislamiento de las Fuerzas Armadas de las presiones caudillistas y clientelares civiles, al mismo tiempo que preservarles el manejo directo de ciertas actividades consideradas de valor estratégico y cruciales para la seguridad nacional (Bustamante, 1988).

A partir de 1979, los militares dejaron el ejercicio directo del poder y entregaron el gobierno a un gobierno civil elegido por voto popular. Durante los regímenes constitucionales pos-retorno, los ciudadanos ecuatorianos han elegido dos presidentes más y al momento los partidos políticos se encuentran realizando actividades previas a la campaña electoral prevista para las elecciones presidenciales de 1992.

Estos acontecimientos políticos que parecerían confirmar la existencia de un proceso de creciente consolidación civil<sup>11</sup>, no han significado un debilitamiento del rol político de las Fuerzas Armadas, "cuya proyección al primer plano, no por esporádica, deja de impactar profundamente las expectativas y cálculos políticos de todos los demás actores de la vida pública ecuatoriana" (BUSTAMANTE, 1988a: 131).

En el post-retorno al régimen civil los militares han mostrado una tendencia a mantenerse muy apegados a su rol constitucional que impide su participación activa en la política excepto en el área que se refiere a la defensa nacional, a cambio de lo cual el presidente debe nombrar ministro de defensa a un militar en servicio activo (FITCH, 1991). Sin embargo, como resultado de la fragilidad de las instituciones políticas como vehículos de procesamiento y canalización de las demandas (MENEDEZ-CARRION, 1988), con una estructura política fragmentada y un débil compromiso civil con las leyes constitucionales, el rol autoasignado por los militares como los guardianes políticos de la democracia, parece haber ganado gran aceptación entre la oficialidad de las Fuerzas Armadas y entre grupos de civiles (FITCH, 1991).

Sumado al rol político autoasignado de preservar la democracia, las Fuerzas Armadas deben cumplir el mandato constitucional de apoyar al desarrollo socio-económico del país.

Una vez entregado el poder a los civiles en 1979, los militares continuaron con su proyecto nacional de desarrollo, pero en el contexto de los gobiernos civiles han constreñido a su ámbito corporativo la instancia de su ejecución.

La institución militar, a través de sus tres ramas, ha desarrollado un complejo y vasto programa de actividades de apoyo al desarrollo que involucra proyectos de servicio y de producción

para el mercado. Su descripción y análisis se efectuará en la siguiente sección.

## NOTAS

1. El realismo de poder es una teoría de las relaciones internacionales que mayor vigencia e influencia ha tenido a partir de la segunda guerra mundial. Es una teoría de conflicto en la cual el Estado es el actor más importante del sistema internacional y la seguridad nacional es el tema más destacado en la agenda de los estados. Para esta teoría el Estado es un actor racional, esto es, "a los estados los guía la lógica del "interés nacional", que por lo regular se traduce en términos de sobrevivencia, seguridad, poder y capacidades relativas" (HOLSTI, 1989:529).

2. El lector puede encontrar esta asociación en los planes de gobierno de las Fuerzas Armadas del Ecuador durante los regímenes de 1963-1966 y 1972-1976, así como en los artículos escritos por los oficiales en la Revista de las Fuerzas Armadas a partir de 1960 hasta la fecha y en las monografías elaboradas por los militares que realizan el post-grado en el Instituto de Altos Estudios Nacionales y que se refieren al papel de las Fuerzas Armadas en el desarrollo socio-económico del país.

3. La teoría de la modernización que tuvo gran influencia, sobre todo en el pensamiento cepalino de los años sesentas, habla de la transición de sociedades "tradicionales" a "modernas". Se entiende a la transición como una serie de pasos que se dan en un proceso continuo, con los cuales se modifican valores, conductas, actitudes y formas de estratificación social basadas en esquemas prescriptivos, dando paso a la "racionalidad" como elemento organizador de tales procesos (SONTAG, 1988).

4. Los antecedentes del golpe de Estado de 1963 comienzan con la elección de Velasco Ibarra en 1960, para un nuevo período presidencial. Velasco era un representante de la corriente populista en el espectro político del Ecuador, había sido derrocado por las Fuerzas Armadas en 1935 y 1947, pero logró terminar su tercer período de 1952 a 1956. En 1961, el intento de Velasco de establecer una serie de impuestos sobre los artículos de consumo produjo algunos desórdenes; tuvo una seria disputa con su Vicepresidente y coqueteó tanto con la izquierda como con la derecha, buscando en ambos lados el apoyo que necesitaba. Entonces los militares, una vez más, obligaron a Velasco a abandonar el poder. Después de una breve pugna dentro del ejército, en torno a la persona que debía sucederle en la presidencia, el Vicepresidente Carlos Julio Arrosemena Monroy asumió el cargo.

Arrosemena, después de asumir el poder disfrutó de un amplio respaldo de la opinión pública y de la mayoría de los partidos políticos. Más adelante, Arrosemena fue atacado por sus simpatías radicales (especialmente comunistas). Las acusaciones eran exageradas, pero los militares parecían percibir como un hecho real el espectro del comunismo, en lo cual hacían incapié algunos grupos conservadores y de extrema derecha. El gobierno de Arrosemena se había abstenido de votar cuando el gobierno de Fidel Castro fue excluido de la Organización de los Estados Americanos en 1962. Sin embargo, tres meses más tarde, los jefes militares obligaron a Arrosemena a romper relaciones diplomáticas con Cuba, así como con Polonia y Checoslovaquia.

El Presidente Arrosemena agravó sus ya deterioradas relaciones con los jefes militares porque había manifestado cierta dificultad para controlar su inclinación a la bebida, pues hubo ocasiones en que no pudo desempeñar sus funciones oficiales.

La oposición conservadora planteó en el Congreso la destitución del Presidente, acusándolo de incapacidad para desempeñar su cargo, pero en ninguna de las dos ocasiones se logró la mayoría requerida de los dos tercios. Finalmente, el 11 de julio de 1963, las Fuerzas Armadas detuvieron a Arrosemena y lo desterraron del país.

Sobre el golpe de Estado de 1963 y los comienzos del regimen militar, véanse FITCH:1977; HURTADO:1978; CUEVA:1975.

5. En la década de los años sesenta el Ecuador presentaba un Estado débil y anquilosado, producto de una hegemonía oligárquica que había sido incapaz de organizar una ampliación de la economía, como lo hicieron otros países latinoamericanos con el proceso de sustitución de importaciones (ABAD,1970), (años 30 y 40) y que había mantenido una forma de hacer política basada en prácticas clientelísticas y patrimonialistas (MENEDEZ-CARRION,1988 y 1986).

6.. La profesionalización castrense se refiere al requisito institucional por el cual la oficialidad de las Fuerzas Armadas asciende a los rangos en la pirámide burocrático-organizacional a través de un proceso que implica la capacitación del personal en un centro de estudios militares especializado y creado para ese fin, durante un período determinado. El profesional militar es el resultado de un entranamiento prolongado que le da destrezas para desempeñar un servicio especializado, que le dota de una identidad de grupo y el adiestramiento necesario para desenvolverse dentro de un sistema de administración (en torno a una determinada ética y patrones de comportamiento). La profesionalización actualmente resulta del desarrollo de capacidades específicas apropiadas a una tecnología muy elevada; la profesionalización militar es el resultado del manejo de esa técnica (JANOWITZ, 1960).

7.. Sobre este punto es ilustrativo el siguiente testimonio: "En la Asamblea Constituyente de la presidencia del Dr. Oto Arosemena Gómez, el Senador por las Fuerzas Armadas de esa época, Sr. General Gustavo Banderas Román, logró introducir en la Constitución de la República en el capítulo correspondiente a las Fuerzas Armadas la siguiente frase: "y cooperarán con el desarrollo socio-económico del país". Bolívar López Herrmann, (Gral. de Brig.), Revista de las Fuerzas Armadas, julio de 1977, Quito, p.6.

8.. Echeverría Julio, " Modernización política, sistema institucional y movimientos sociales" Ponencia presentada en los marcos del Proyecto sobre " Democracias Emergentes", auspiciado por la Universidad de las Naciones Unidas y CLACSO, 1986, p. 21. Citado por Echeverría, Verdesoto, op. cit, p. 161.

9. Se asumirá legitimidad en un sentido que siendo weberiano, pueda compatibilizarse con las nociones de consenso de Gramsci, esto es, como la condición de la dominación legal que recogiendo la cohesión de los actores sociales válidos en un momento histórico concreto, se expresa a través de instituciones que canalizan e interpretan las demandas de dichos actores, en normas y procedimientos que regulan al conjunto del sistema político. Sobre este tema véase, BENDIX,1979: Max Weber y GRAMSCI,1967: La Formación de los Intelectuales.

10. Al respecto pueden revisarse las actas de las comisiones de reestructuración jurídica del Estado que reposan en el Archivo del Congreso. Sobre el artículo 128 referido a las Fuerzas Armadas, véanse los informes de la comisión No. 1.

11. Sobre los límites de la consolidación de un regimen civil democrático en el Ecuador en el post-retorno el lector puede recurrir a los siguientes autores cuyo detalle de las obras encuestión se encuentran en la bibliografía: Bustamante: 1988a; Conaghan: 1990 a y b,1989; Echeverría: 1990, 1991; Fitch:1989; Isacs: 1989; Menendez-Carrión: 1991, 1988 a y b; Quintero: 1988; Verduga: 1982.

### III. LAS FUERZAS ARMADAS Y SUS PROGRAMAS INSTITUCIONALES DE DESARROLLO

#### Observaciones preliminares

Una vez instaurado el régimen de gobierno civil en 1979 y bajo el amparo de la Constitución (Art. 128), de la Ley de Seguridad Nacional (Art. 38) y de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (Art. 2), en las cuales se contempla como misión o deber de las Fuerzas Armadas -"sin menoscabo de su misión fundamental"- participar en el desarrollo socio-económico del país, la institución castrense ha profundizado y ampliado una serie de actividades en la esfera socio-económica cuyos orígenes se remiten fundamentalmente a los años del régimen militar de los 70's.

Si se revisan los documentos de difusión de las Fuerzas Armadas, se puede observar que la mayor parte de programas económicos y sociales que la institución militar ha desarrollado en el contexto de los regímenes civiles, fueron inaugurados durante los años en los cuales el régimen militar se centró en la implementación de las reformas orientadas a producir cambios en el sistema socio-productivo del país, es decir, el período comprendido entre 1972 y 1975. Tales programas de las Fuerzas Armadas cubren un amplio espectro de campos de acción que abarcan las áreas de servicios<sup>1</sup> y de producción económica.

Para efectos de este trabajo, se han seleccionado las actividades de las Fuerzas Armadas en la esfera de la producción y los programas sociales, pues es hacia estos campos que los militares han destinado en los últimos 18 años gran parte de sus recursos y esfuerzos y cuyas repercusiones sociales y políticas no han sido indagadas desde el lado civil. Consideramos que a través de su análisis se podrán formular de manera tentativa, algunas interrogantes sobre las implicaciones que conlleva la incidencia en las dinámicas del proceso político del país, la diversificación de

los roles de la institución armada en áreas de competencia que van más allá de las conocidas y aceptadas como propias de los militares en el Ecuador.

Las tareas autosignadas por las Fuerzas Armadas en el marco global de reformas de "La Filosofía y Plan de Acción" y del "Plan Integral de Transformación y Desarrollo" presentadas por el régimen de Rodríguez Lara, contemplaban dos instancias institucionales de ejecución. Una, constituida por el Estado en su conjunto, y otra restringida a la institución militar con proyección para constituirse en una instancia de acción directa en la sociedad (DINE, Transnave, Flopec, CAME)<sup>2</sup>. La convergencia de estas dos instancias se rompe a partir de 1976, año en el cual, como se ha visto en la sección anterior, el proceso reformas tendientes a modernizar la esfera socio-productiva emprendidas desde el estado se debilita aunque continúa a un ritmo más moderado (ARGONES, 1985). Este debilitamiento no ocurre con las Fuerzas Armadas, en su lugar, éstas han mantenido los propósitos de la reforma para el desarrollo en el campo económico y social y han ejecutado acciones sostenidas para el cumplimiento de los mismos.

Se detallan en esta sección las tareas impuestas a sí mismas por las Fuerzas Armadas para llevar adelante desde su ámbito institucional específico, las tareas para cumplir el mandato constitucional de apoyar al desarrollo socio-económico.

Los programas que se describen están ligados a tres ámbitos de acción: 1) económico empresarial; 2) calificación de mano de obra para el mercado laboral; 3) programas de asistencia social. Cada uno de estos puntos será abordado como acápite independientes. Adicionalmente, al fin de cada acápite se incluirán algunos elementos analíticos que permitan de manera tentativa visualizar las implicaciones políticas de las actuaciones de las Fuerzas Armadas en estos tres campos de "apoyo institucional al desarrollo socio-económico".

## **A. El Complejo Empresarial de las Fuerzas Armadas<sup>3</sup>**

A partir de 1973 se observa continuidad en el proceso de constitución del complejo industrial militar hasta el presente, por tanto no es preciso establecer una periodización de su desenvolvimiento en atención a las dos formas de régimen imperantes en las dos pasadas décadas. Será en el decurrir del análisis que podremos establecer las variaciones en la orientación y proyecciones en las inversiones militares.

### **1. La Dirección de Industrias del Ejército**

En octubre de 1973, durante el segundo año del régimen militar, mediante decreto de gobierno, se crea la Dirección de Industrias del Ejército (DINE); su ley constitutiva y vigente hasta la fecha prescribe los siguientes objetivos:

1. Promover el desarrollo industrial del país.
2. Producir armamento, equipo, materiales y suministros para la defensa, propendiendo al autoabastecimiento de las Fuerzas Armadas.
3. Explorar y explotar yacimientos minerales.
4. Realizar con sujeción a las leyes pertinentes, exploraciones para la obtención de cobre, aluminio, hierro, manganeso, wolframio, níquel, cemento y demás materias primas consideradas como básicas y estratégicas.
5. Fomentar industrias afines, necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.
6. Establecer empresas propias, constituir y tomar parte en empresas de economía mixta.

7. Intervenir junto con el MICIP en la regulación del comercio exterior de metales, aleaciones y combinaciones.

Tales objetivos reflejan identidad de propósitos con los aspectos centrales de la política industrial diseñada en el Plan Integral de Transformación y Desarrollo del gobierno de Rodríguez Lara. En efecto, en el punto referido a los roles del sector público como inversionista y promotor industrial, el Plan especifica que:

"para afrontar las nuevas circunstancias de la evolución económica del país y cumplir las nuevas directrices el sector público deberá asumir una actitud más activa en la promoción de la industrialización, participando directamente en inversiones públicas y mixtas y fomentando las privadas, en consonancia con los principios de la Filosofía y Plan de Acción del Gobierno. Además, la política industrial del citado Plan Integral señala entre otras cosas que se considerarán como industrias básicas las del hierro, cemento, química básica y todas aquellas derivadas del petróleo y demás minerales, reservándose el estado su participación en forma directa en dichas industrias. "

Como puede observarse, tanto a nivel del Plan Integral, de la Filosofía y Plan de Acción, como a nivel de los objetivos planteados para DINE, la industrialización es vista como el paradigma del desarrollo y el núcleo básico del crecimiento. Más adelante podrá observarse también que las empresas militares ponen énfasis en su intervención en las industrias por ellos consideradas como básicas, de igual forma como lo hicieron a través del estado.

## a) El grupo de empresas DINE

DINE ejecuta su política de inversión a dos niveles: completa en empresas que pasan a ser de su propiedad, de participación accionaria en empresas en las que participa la inversión estatal y/o privada nacional y extranjera.

Los primeros años de gestión de DINE -entre 1973 y 1975- se orientaron a la promoción y creación de industrias y activación de empresas existentes bajo las expectativas de aprovechamiento de ventajas tales como: la expansión del mercado interno, las preferencias concedidas al Ecuador dentro del Pacto Andino, la debilidad o inexistencia de competidores locales en determinadas líneas de producción.

Bajo las extraordinarias condiciones de subsidio que el Estado brindó al sector industrial en esos años, que implicaron sobre todo reducciones arancelarias y tributarias, y en virtud de que contaba con fondos financieros no reembolsables provenientes de la Junta de Defensa Nacional<sup>4</sup>, DINE incursionó como accionista en las siguientes empresas<sup>5</sup>: INDACO, ARMCO, IMACOCHEM, EXPECEM, FADEMCEM, Ecuatoriana de Cobres ECUACOBRE, PROFARAN, Cementos Cotopaxi, CEMEC, Herramientas Manuales, Acería Integrada. Las principales líneas de producción de estas empresas eran: brocas, escariadores y mechas (bajo el programa metalmeccánico del Pacto Andino asignado al Ecuador), aparatos metálicos para alcantarillas, productos cerámicos para la construcción, cordón detonante y explosivos, mochilas, carpas, bolsas y demás productos de equipo militar, grifería sanitaria, química básica, cemento, producción de aceros especiales por reducción directa.

Para 1975 DINE había invertido en las empresas señaladas (propias y mixtas) un capital del 5'000. 000 US\$ y tenía prevista, para los tres años subsiguientes, una inversión de 140'000. 000 US\$

equivalentes a 3. 500'000. 000 de sucres (cálculo efectuado a la cotización del dólar en 1975).

En la actualidad, solamente cuatro de las empresas en las cuales participa DINE entre los años 73 y 75, forman parte del complejo industrial de las Fuerzas Armadas: FAME,, FADEM-CEM Y ARMCO S. A. y FUNASA. Indagar acerca de las razones por las cuales DINE deja de participar en las demás empresas constituiría un excelente material para conocer la evolución y desarrollo de la capacidad empresarial de DINE; al momento no se dispone de datos que faciliten ninguna aproximación a ese trabajo. No obstante, es interesante resaltar que tales empresas, excepto FAME, fueron creadas por iniciativa de DINE, en tanto que las restantes fueron empresas ya constituidas cuando DINE incursionó como accionista. Planteamos como explicación tentativa que el éxito de las empresas en cuestión radica fundamentalmente en dos razones: (1) que desde su constitución, DINE fue accionista mayoritario y su capital no fue financiado mediante crédito, sino que probablemente provino de las asignaciones no reembolsables que le otorgaba la Junta de Defensa Nacional. Esta afirmación es válida para todas las empresas en cuestión, excepto para ARMCO S. A., la misma que por ser una subsidiaria de ARMCO STEEL CO. de Estados Unidos, tiene una estructura accionaria distinta en la cual la inversión extranjera es la mayoritaria. Y (2) el mercado hacia el cual destinan la producción casi total de FAME Y FADEMCEM, constituyen las mismas Fuerzas Armadas. En el caso de ARMCO, la ventaja para la realización del producto (alcantarillas encajables, guardavías, postes de acero, planchas de acero y otros productos metalmecánicos) estaría dada por la escasa o casi nula competencia con otras industrias productoras de los mismos bienes a nivel local. En el caso de FUNASA se trata de una empresa que tiene el monopolio de la producción de palanquilla de hierro, que es la materia prima para las empresas ecuatorianas de producción de bienes de acero para la construcción. Tal materia prima se importa solamente cuando FUNASA no puede abastecer la demanda de ANDEC (del

grupo DINE y de ADELCA (industria privada) cabe anotar que la importación de palanquilla no está exonerada del pago de aranceles.

A partir de 1976 hasta 1986, DINE incorpora a su complejo industrial de participación accionaria a 10 empresas: CORDINAUTO (creada para promover y participar en industrias del sector automotriz), OMNIBUS B. B. TRANSPORTES S. A "O. B. B. " (ensamblaje y producción de vehículos livianos y pesados y partes de ellos), ECUASIDER (Sociedad Anónima creada para promover, instalar y explotar una planta de producción de acero, hierro y sus productos terminados), ANDEC (fabrica hierro estructural para la construcción y alambión para trefilación perfiles y barras lisas y corrugadas), Fábrica de Municiones "SANTA BARBARA" (empresa 100% DINE que fabrica municiones para uso militar y civil, repara armamento liviano y realiza trabajos de metalmecánica), EXPLOCEM (fabrica explosivos y sus derivados), FERROMINERA CEM (prospección, exploración y explotación de minerales), Acero Cotopaxi S. A. (brocas, sierras de corte, contemplada dentro de la decisión 57 del Acuerdo de Cartagena), ECOCEM (ensamblaje de equipos de comunicación y mantenimiento), CADEMCEM (fabricación de cables de acero).

Como se observa, en el lapso de dos años, entre 1973 y 1975 DINE pasa a formar parte de 13 empresas. Durante la década comprendida entre 1976 y 1986 incorpora las 10 empresas señaladas arriba, pero al final de este período, DINE cuenta también con un total de 13 empresas. Entre 1986 y 1987, DINE liquida 4 empresas: FERROMINERACEM, Acero Cotopaxi S. A., ECOCEM, CEDECEM. Problemas de comercialización, deficiencias técnicas y deficiencias administrativas son factores que confluyen para la quiebra de tales empresas.

Durante este período DINE promociona y dinamiza ramas metalmecánicas e intermedias y contribuye al fortalecimiento de las plantas de ensamblaje de piezas con elevada dependencia de

importación de insumos y tecnología. Por otro lado, mantiene las líneas de producción de bienes de consumo inmediato (vestuario, vituallas, calzado, etc, ) e insumos para la industria de la construcción (grifería, ladrillos huecos, cemento). Todas estas empresas son consideradas básicas por los militares ya desde cuando estuvieron en el ejercicio directo del poder en el gobierno.

Llama la atención que DINE participara en una empresa líder del sector automotriz ecuatoriano OMNIBUS B. B., ya que esta no es una industria considerada básica, según lo anotado arriba. La estructura accionaria de OMNIBUS B. B., empresa de ensamblaje automotriz que para 1986 estaba produciendo con gran impulso y obteniendo alta rentabilidad, indica que la mayor parte de las acciones corresponden a la inversión privada extranjera con un porcentaje del 41. 4% (GENERAL MOTORS 22% Y CORPORACION ANDINA INC. 19. 11%), y las acciones de DINE representaban el 28%, el resto de acciones correspondían a inversionistas locales privados. Frente al sector privado en su conjunto, DINE es el menor accionista en esta empresa, sin embargo, las utilidades que le genera representan el 19% del total de utilidades de las 13 empresas con las que cuenta en 1886 ocupando el segundo lugar de importancia en su cuadro global de utilidades, lo cual indica que la inversión fue acertada. Acerca de las razones de esta inversión cabrían tres posibles explicaciones: (1) tomando en cuenta que se crea a fines de 1975, en un contexto en el cual la política económica del estado consideraba la nacionalización de grandes empresas, la inversión de DINE podría significar para la GENERAL MOTORS, trasnacional promotora de esta empresa, un símbolo de protección y garantía frente a una posible amenaza de nacionalización; (2) las empresas extranjeras completaron la cuota de inversiones con las acciones de DINE en virtud de que probablemente la capacidad de inversión del sector privado y estatal no pudieron cubrir sus expectativas, tómesese en cuenta que a partir de 1975, la política económica de apoyo a la industria se debilita; (3) en virtud de que este tipo de empresas tienen proyecciones de crecimiento DINE invirtió con la

perspectiva de incrementar su capacidad de acumulación. Puede haber sido una conjunción de estos tres factores que incidieron en la participación de DINE en la línea automotriz; sin embargo, si analizamos su participación actual en esta línea industrial, parecería que la lógica de acumulación ha cobrado predominio, pues en la actualidad, como veremos luego, DINE participa en dos de las tres empresas de ensamblaje automotriz existentes en el país.

Las inversiones de DINE hasta 1986 no significaron excesivo endeudamiento, debido probablemente a la asignación anual de 60'000. 000 de sucres que recibía de la Junta de Defensa Nacional. Esta fuente de financiamiento incluso le permitió financiar el refluotamiento de ANDEC en 1984 y pasar a ser el mayor accionista en esta empresa.

**b) Las empresas DINE a partir de 1987:**

En los últimos años DINE incursiona con gran impulso en dos líneas de producción nuevas: la minería y la agroindustria para la exportación de productos no tradicionales.

**c) Los proyectos mineros de DINE**

A partir de 1988 promociona y conforma 4 empresas mineras; para ello interesa a empresas privadas con capitales extranjeros para que ese integren a la actividad minera conformando compañías de economía mixta con DINE, en áreas ricas en minerales metálicos y especialmente en oro. Cuenta al momento con inversionistas noruegos, venezolanos, australianos, canadienses, entre otros.

**- AURICEM**

En 1989, el INEMIN concede a DINE un área de 9. 040 HAS. para exploración en el sector noroccidental del país, en la frontera con Colombia entre las provincias de Esmeraldas y Tulcán. En esta zona

se había identificado la presencia de oro y platino. Se inicia la fase de exploración en febrero de este año la misma que esta concluida, para el segundo semestre de este mismo año se iniciará la explotación. El capital accionario de AURICEM esta compuesto por las aportaciones mayoritarias de DINE y de FADEMCEM (industria del grupo DINE).

#### **- SERMICEM**

En abril de 1989 crea la empresa de Servicios Mineros, compañía de economía mixta SERMICEM. La empresa opera en Nambija, sector en el cual a partir de 1982 se produce una masiva invasión de mineros informales que realizan la explotación del yacimiento en condiciones de alto riesgo y de manera anti-técnica. La empresa se crea con el propósito de servicios mineros, racionalizar la exploración minera en base a la instalación de plantas de tratamiento y beneficio de minerales de los concentrados polimetálicos. Se contempla la acción de esta empresa en otros sectores mineros del país. Al momento cuenta en Nambija con un almacén de expendio de explosivos y más insumos mineros que fabrican industrias del grupo DINE. SERMICEM tiene una participación accionaria porcentual del 90% DINE y el 10% FADEMCEM.

#### **- PACHICUTZA CEM:**

En 1989 se forma la Compañía de Economía Mixta PACHICTZA CEM, forman parte de ésta, la compañía inglesa Herald Resources a través de Prominex U. K y Chalupasmine (empresa promotora de este proyecto que opera con capitales europeos). El 35% de las acciones corresponden a DINE. La inversión de riesgo que se estima en 1. 000 millones de sucres la asume la empresa privada. Su objetivo es la exploración y explotación de una zona potencialmente aurífera ubicada en la Cordillera del Cóndor.

#### **- PIJILICEM:**

Forman parte de esta Compañía de Economía Mixta, la empresa australiana "EMPERATOR Y ODIN" representada por ECUMINAS y "Minera CUYAY" y DINE. La participación accionaria de DINE es del 40%, la totalidad de la inversión de riesgo la asume el inversionista privado. Se han efectuado ya las labores de prospección y se encuentra ejecutando la fase de exploración. La empresa opera en el sector de Pijilí del Carmen, provincia de El Oro. El objetivo de esta empresa es prospectar, explorar, explotar y beneficiar todo tipo de minerales especialmente oro.

#### **d) Proyecciones en el campo minero:**

DINE se encuentra promocionando y gestando la conformación de empresas mixtas para ejecutar los siguientes proyectos: Mina Real (explotación y extracción de oro en Nambija, para el cual cuenta con una asignación del INEMIN de 1. 300 HAS en la zona); Proyecto Paute (exploración y explotación de zonas mineras ricas en oro y sulfuros metálicos ubicadas en el curso superior del río Paute y Río Santa Bárbara); Cementos Amazonas (en estudio para implementar una planta de cementos en Misahuallí para aprovechar la existencia de calizas y arcillas); Cordillera del Cóndor (han determinado un área 45. 000 HAS en la Cordillera del Cóndor, en la cual se ha evidenciado la presencia de grandes yacimientos auríferos); Asociación Minera DINE Río Tinto (desarrollo de áreas mineras en la Cordillera del Cóndor); Identificación de posibles áreas prospectivas de oro (en diversas zonas del país donde existan indicios de presencia del metal efectuará acciones de reconocimiento y evaluación); Museo Mineralógico ( creación de dicho museo asociado al planetario del Instituto Geográfico Militar); Prototipo de Maquinaria y Equipo de Minería (fabricación de estos productos en la Fábrica de Municiones "Santa Bárbara", empresa 100% propiedad de DINE). Para ejecutar la mayor parte de tales proyectos, DINE ha efectuado negociaciones iniciales con

empresas extranjeras tales como: empresa Japonesa c. ITOH Y la empresa minera B. P. MINERALES, actualmente Río TINTO ZINC (RTZ).

**e) DINE y la Agroindustria:**

En 1990 DINE se asocia con la compañía AGROTECHIN y forman la Compañía Mixta AGRINCEM-GALAPAGOS, creada con el objeto de cultivar, procesar y comercializar productos no tradicionales tales como: arveja china, tamarillo, vainilla francesa, uvilla, alcachofas, mangos, peino dulce. Estos productos se destinan sobre todo a la exportación.

**f) Proyecciones en la agroindustria:**

Han concluido las fases más importantes de los estudios técnicos y económicos para desarrollar cultivos en una área de 89 HAS de la hacienda "La Compañía" ubicada cerca de la ciudad de Latacunga. Se encuentra promocionando inversión extranjera para iniciar los cultivos.

- INGENIO AZUCARERO EN LA AMAZONIA: el proyecto se encuentra en la fase de estudios técnicos.

- PROYECTO AGROINDUSTRIAL EN SAN LORENZO: DINE ha efectuado estudios de factibilidad para la instalación de un complejo agroindustrial destinado a la siembra, procesamiento y comercialización de banano, café, piña y palmito. Se prevé la cooperación de inversionistas soviéticos para conformar una empresa mixta.

**g) Otras nuevas empresas DINE:**

A partir de 1987, DINE fortalece su participación en el campo de la industria automotriz. Pasa a constituir parte de dos empresas de esta rama: Manufacturas, Armaduras y Repuestos Ecuatorianos S. A.

"MARESA"( produce y ensambla camiones semipesados, chasises de buses y vehículos livianos [FIAT 1], son accionistas además de DINE: A. GRANDA CENTENO & SUCESORES, FMC, INMOBILIARIA, entre otros); **RECORDMOTOR S. A.** (dedicada a la importación, comercialización y exportación de vehículos, motores y repuestos automotrices, forman parte de esta empresa: DINE, OMNIBUS B. B., entre otros). Junto con OMNIBUS B. B. Transportes S. A. "O. B. B.", este grupo de industrias constituyen el grupo empresarial automotriz más fuerte del país, hasta el momento solo AYMESA (empresa privada de ensamblaje automotriz) ha sido su competidora.

- En 1990 DINE pasa a formar parte de la empresa Herramientas Mecánicas del Ecuador S. A. **"ISKRAEMEC"** en sociedad con ISKRA COMERCE(compañía multinacional europea). Fabrica herramientas electromecánicas con motor incorporado de uso manual, industrial y doméstico. Su capacidad de producción es de 35. 000 máquinas herramientas/año.

- **Tenería y Curtiembre Ltda. "ENIC"**, DINE adquiere esta compañía en 1990, con el propósito de suministrar de materia prima a su fábrica de calzado. Está orientada a la producción, procesamiento y comercialización nacional e internacional de cueros y más insumos de curtiembre para la fabricación de calzado.

Las empresas DINE generan 3. 000 puestos de trabajo directo y alrededor de 25. 000 puestos indirectos, juntos llegarían a conformar menos del 1% del total de la mano de obra que absorbe el sector manufacturero en el país<sup>6</sup>. Si se toma en cuenta que la inversión total de las empresas DINE asciende a 64. 568'300. 000 de sucres, se puede apreciar que la capacidad de generación de empleo de estas empresas es mínima, y la inversión promedio por trabajador es sumamente alta ya que se acerca a los 19'000. 000 de sucres. Esta cifra es relevante si se toma en cuenta que la inversión promedio por puesto de trabajo en la pequeña industria es de 4'000. 000 de sucres y en el sector informal urbano, conformado por

microempresas, es de apenas de 2'000. 000. Ambos sub-sectores manufactureros generan el mayor porcentaje de empleo en el país sobrepasando el 70% de la PEA ocupada del sector manufacturero, contrariamente a lo que ocurre en el subsector fabril de grandes y medianas empresas en el cual se ubican las industrias DINE.

Estos datos estarían indicando que las empresas del ejército hacen un uso intensivo de maquinaria y tecnología en detrimento de la utilización intensiva de mano de obra que es un imperativo para la solución a uno de los problemas más acuciantes del país como es el desempleo y subempleo. Otro rasgo importante de las industrias DINE se refiere a sus relaciones con el capital extranjero, lo cual a contribuido a que los componentes importados se vean privilegiados, esto es más visible sobre todo en las empresas de ensamblaje automotriz.

Al momento DINE no cuenta con deudas excesivas de capital y más bien cuenta con un amplio margen de las utilidades para la reinversión, ampliación de empresas y proyectos de inversiones nuevas en diferentes áreas a demás de minería y agroindustria que ya se ha visto (ENTREVISTA: No. 2). Cabe anotar, sin embargo, que al momento el ejército se encuentra reformando el reglamento de DINE para incluir una disposición mediante la cual, parte de las utilidades de las empresas se destinen para los gastos de la institución militar. Hasta el momento, el total de las ganancias fue destinado exclusivamente hacia las inversiones.

Es importante advertir que el 50% de las empresas DINE destinan la mayor parte de su producción para un mercado cautivo ya sea directamente a las Fuerzas Armadas o a otras instituciones del estado. Tales empresas son: Omnibus. S. A. BOTAR, RECORDMOTOR, MARESA, ENIC, Fábrica de municiones "SANTA BARBARA", EXPLOCEM, FAME, FADEMCEM, CALINCEM.

Los proyectos de inversión de DINE en el corto plazo se dirigen hacia: TURISMO: a) Hotel cinco estrellas en Quito y b) Proyecto turístico en la Amazonía. OTRAS INDUSTRIAS: a) Planta de cemento, b) Fertilizantes, c) Medicamentos genéricos, d) pulpa de papel. Se prevé la inversión extranjera para estos proyectos.

Diez de las 18 empresas de DINE tienen inversión mayoritaria de ésta: ANDEC, FUNASA, EXPLOCEM, FADEMCEM, CALINCEM, ENIC, AURICEM, SERMICEM, FAME Y SANTA BARBARA, lo cual es un indicador de la eficiencia empresarial muy difundida por las Fuerzas Armadas.

En las ocho restantes predomina la inversión extranjera de empresas tales como: GENERAL MOTORS, ITOH. INC, ISKRA COMERCE, AGROTECHIN, CHAKLUPASS MINE S. A., PROMINEX U. K. ) de London y Herard Resours de Australia), ARMCO STEEL y COMPAC. Las empresas comprometidas con capitales extranjero son: Omnibus BOTAR, ISKRAEMEC, AGRINCEM GALAPAGOS, PATCHICUZAM CEM, PIJILICEM, ARMCO, MARESA. Cabe señalar que la inversión de riesgo la han ejecutado directamente las empresas extranjeras, por lo que DINE no se ha comprometido financieramente con el exterior. Creemos que las empresas han invertido de este modo por la garantía que representa la presencia de DINE en las empresas.

## **2. Las Agroindustrias del Ejército**

Como parte de su proyecto global de desarrollo ligado fundamentalmente a la industrialización, DINE incursiona en la promoción de la agroindustria. Este proyecto cuenta con el antecedente institucional de CAME, Conscripción Agraria Militar Ecuatoriana, que se crea en 1965 con los propósitos siguientes:

- Colonizar y cultivar la tierra;
- Utilizar tecnología adecuada en el campo;
- Optimizar la producción agropecuaria.

CAME nace como una solución desde las fuerzas armadas al problema de la migración campo-ciudad, dentro del programa de reforma agraria impulsado por el régimen militar de los sesentas (LOPEZ, 1977). Esta es la versión oficial y difundida del programa. Pero también constituye un medio por el cual las F. A. ha solucionado el abastecimiento de productos básicos para su personal de guarniciones, aprovechando el bajo costo de la mano de obra de los conscriptos que por otra parte está considerado en el presupuesto general del estado para el Ministerio de Defensa y utilizando el rubro correspondiente para el mantenimiento del mismo personal en la compra de los productos de CAME (ENTREVISTA: No. 3).

Sobre esa base de prácticas institucionalizadas en las haciendas del ejército, los militares deciden convertir a estas unidades de producción agropecuaria para el autoconsumo, en agroindustrias para elevar su rentabilidad y expandir su mercado. Para efectuar el cambio de giro de estas unidades productivas, la Comandancia del Ejército contó con el apoyo de la Junta de Defensa Nacional institución que puso a su disposición varias haciendas, que sumadas a las del ejército llegan a un total de 12 haciendas destinadas a la conformación de LAS AGROINDUSTRIAS DEL EJERCITO. Según datos obtenidos en varias entrevistas y documentos de las F. A. (tesis del IAEN, periódicos y revistas de las F. A. ), casi el 100% de las utilidades se destinan a las inversiones. Al igual que en el caso de DINE, los oficiales que desempeñan cargos administrativos y gerenciales en estas empresas no reciben un sueldo adicional al que les paga las F. A. como miembros en servicio activo. Por tanto, el costo total de mano de obra militar está subvencionado por el estado, lo cual explica la rentabilidad de estas empresas. Además de contar con un mercado seguro para su producción, las empresas han expandido su mercado hacia la demanda civil y en algunos casos al mercado externo, siendo los casos más representativo el de empresa productora de camarones CAYANCAS y la producción bananera en al costa.

El cambio de giro en la producción de las haciendas del ejército a la agroindustria se produce en 1981. En un principio, fue DINE las encargada de administrarlas, en 1985 se revierten a la Comandancia del Ejército y pasan a depender de la Subdirección de Agroindustrias creada para el efecto.

Se han industrializado los productos lácteos, camarónicas, construcción e instalación de laboratorio de larvas, aprovechamiento de la cabeza de camarón para la fabricación de balanceado. A continuación se describen las distintas ramas de producción en las que han incursionando las agroindustrias del ejército:

**CAME 1:** Funciona en la hacienda "Santo Domingo" ubicada en el cantón Cayambe, provincia de Pichincha, se dedica fundamentalmente a la producción ganadera y al procesamiento de varios derivados de la leche. Produce también cereales, hortalizas y tubérculos de muy buena calidad. Esta hacienda tiene una área total de 308 HAS. de las cuales se aprovechan 286.

**CAME 2:** Concentrado en la hacienda "E. PRADO PAILONES", producción lechera y agrícola (trigo, cebada, papas, maíz, quinoa, cebolla, tomate). Tiene una superficie de 606 HAS.

**CAME 4:** Opera en la hacienda "AICHAPICHO", tiene un suelo rico en minerales y provisto de excelentes pastizales. Es una de las haciendas agropecuarias más cotizadas del país (ganado bovino y porcino). Dispone de 1. 200 HAS. y produce trigo, cebada, maíz, tubérculos, quinoa.

**CAME 10:** Esta unidad agropecuaria está constituida por las haciendas GUAYAS, JUANA FERNANDEZ, LA HERRERA Y PAGUA, ubicadas en la provincia de El Oro y dedicadas exclusivamente a la producción bananera. Su producción está destinada básicamente a la exportación. La mayor parte de sus 320 HAS. se encuentran

utilizadas. Banano en producción: 260 has.; en preparación para la siembra: 60has.

**CAME 11:** Ubicada en dos haciendas en la provincia del Guayas: "VILLANUEVA" y "RIO -7", producen banano y tienen producción ganadera. Superficie: 705, 58 HAS.

**CAMARONERAS CAYANCAS:** Esta empresa de acuacultura ha alcanzado rendimientos notables y aporta los mayores ingresos a AGROINDUSTRIAS DEL EJERCITO. Extensión 400 HAS. La mayor parte de su producción se destina a la exportación. Está ubicada en la provincia de El Oro. Esta prevista la ampliación de Esta empresa con financiamiento privado o estatal nacional y /o extranjero.

**COMPANIA FORESTAL:** Se encuentra ubicada en los páramos de HUITZA, provincia de Cotopaxi y se dedica fundamentalmente a la preparación y manejo de viveros y bosques con el objeto de ejecutar varios programas de reforestación en todo el país.

**Otros campos de acción:** Se encuentran en proceso de experimentación los cultivos de truchas y frutales para perfeccionar y transmitir tecnología en este campo.

### **3. La empresa constructora del ejército**

En 1976 se crea el Cuerpo de ingenieros del Ejército, cuyo objetivo es la planificación y ejecución de proyectos en coordinación con entidades públicas y semi-públicas, ejecutando obras civiles (infraestructura vial y de edificaciones) que el estado le encarga "por la importancia estratégica de la zona o por la imposibilidad de realizarlas a través del sector privado"<sup>7</sup>. Además brinda servicio de seguridad y mantenimiento a los oleoductos y poliductos que atraviesan el territorio nacional. Esta entidad opera con criterio de rentabilidad a través de dos empresas: Compañía PUENTES y Compañía DUCTOS Y REFINERIA.

#### **4. Las empresas de la Fuerza Aérea**

La FAE ha desarrollado dos empresas ligadas al transporte aéreo: TAME y CEMFA- DIAF.

TAME: es la empresa de Transportes Aéreos Militares Ecuatorianos, creada en 1963. En la actualidad efectúa un promedio de 52 vuelos diarios dentro del país cubriendo zonas a donde no llega el servicio aéreo privado. El propósito central de esta empresa ha sido promover la integración nacional. Por esta vía las Fuerzas Armadas tienen acceso a poblaciones poco integradas a la sociedad occidental del país, sobre todo en la zona de la amazonía.

CEMFA-DIAF: Esta empresa ha iniciado sus actividades en 1989, como un centro de mantenimiento de aeronaves de las Fuerzas Armadas, así como de aeronaves civiles. La FAE aspira a convertirla en una industria aeronáutica del país. Al momento se encuentran desarrollando acciones tendientes a consolidar los siguientes proyectos empresariales:

- Activación de un centro de mantenimiento electrónico (CEMFA)
- Ensamblaje de aviones livianos "MAMBA"
- Montaje de la planta de overhaul de motores recíprocos (Licoming y Continental)
- Activación de una planta de overhaul de accesorios de los aviones KFIR C-2, con proyección a brindar servicio a aeronaves comerciales.

#### **5. Las empresas de la Armada**

La armada cuenta con tres empresas de servicio ligadas a la navegación marítima civil y de las Fuerzas Armadas:

**TRANSNAVE:** es la empresa más importante de la Marina Mercante Ecuatoriana, se crea en 1971 y empieza a operar en 1973 transportando hidrocarburos. En la actualidad, TRANSNAVE transporta el 50% de la producción petrolera ecuatoriana a cinco continentes. Cuenta con cuatro naves de carga general y con cuatro naves refrigeradas para el transporte de banano, camarón y otros productos, así como de una embarcación portacontenedores y en ocasiones con otras naves fletadas. Durante los diez primeros años de su funcionamiento, la empresa destinó el total de sus utilidades a la reinversión y mantenimiento y al pago de la deuda que contrajo para sus inversiones iniciales con el Estado y con capitales extranjeros. A partir del décimo año, parte de las utilidades, según lo estimula el reglamento de funcionamiento de la empresa, lo destinan para los gastos generales de la Armada, constituyéndose de este modo, en una fuente de autofinanciamiento de la institución militar.

**FLOPEC:** creada para el transporte del petróleo y sus derivados. Cuenta con bodega propia, lo cual permite realizar las negociaciones del hidrocarburo en condiciones de oportunidad.

**ASTINAVE:** creada en 1971 con el propósito de brindar servicio de mantenimiento y reparación de la Flota Mercante Nacional de hasta 3. 500 toneladas, esto es buques de cabotaje, pesqueros y de turismo. También construye buques tanque, remolcadoras, gabarras y otras naves.

**SERVICIO DE DRAGAS:** opera en la rehabilitación de la navegabilidad de los canales de acceso a puertos ecuatorianos. Realiza trabajos de rellenado hidráulico para mejorar las condiciones ambientales de sectores marginales urbanos y evitar las inundaciones en épocas de invierno mediante la adecuación de los lechos fluviales. Los servicio que presta la Armada en este campo los efectúa a través de contratos con instituciones públicas.

OTRAS EMPRESAS: se encuentra en proceso de consolidación una empresa con potencialidad para la exportación, se trata de KAMAROS, Centro de Investigación y explotación de recursos bioacuáticos.

### **Elementos para el análisis**

La génesis y consolidación del complejo empresarial de las Fuerzas Armadas ocurrido en los últimos 20 años, ha generado al interior de las Fuerzas Armadas una conciencia de eficiencia institucional que los militares activamente difunden en el ámbito civil. Los efectos que han logrado son favorables para la institución militar ya que ha recibido de parte de la población civil, un alto grado de confianza (Durán, 1991).

Sin embargo, respecto de las actividades económicas, caben algunas precisiones acerca del por qué de la eficiencia empresarial militar.

Como se ha mostrado, tanto las empresas de DINE, como las Agroindustrias del Ejército que funcionan en CAME, tuvieron para iniciar sus operaciones empresariales un fuerte subsidio financiero estatal no reembolsable a través de la Junta de Defensa Nacional, apoyo que les ha protegido del endeudamiento permitiéndoles generar un fondo de acumulación destinado casi exclusivamente a la inversión y al respaldo financiero a las empresas que afrontan problemas.

Por otro lado, las empresas militares emplean mano de obra subvencionada por el estado. En efecto, ya se ha visto el caso de las Agroindustrias del Ejército, en las cuales el factor primordial para la alta rentabilidad de estas empresas se explica por el hecho de que en ellas los militares utilizan la fuerza de trabajo de los conscriptos en el trabajo productivo de las haciendas donde opera CAME. Los gastos de manutención de los conscriptos, así como una

paga simbólica que reciben mensualmente, están contemplados en el presupuesto asignado por el estado a las Fuerzas Armadas.

Otro elemento que pone de manifiesto el alto subsidio estatal a las empresas militares constituye el hecho de que estas cuentan con un mercado cautivo que lo constituyen en unos casos las mismas Fuerzas Armadas y en otros, las demás dependencias del estado. En el primer caso se encuentran aquellas empresas que producen bienes de consumo inmediato para el personal de guarniciones y las que fabrican material estratégico (municiones, explosivos y sus derivados, equipo militar, etc). En el segundo caso se trata de las empresas que producen bienes básicos, específicamente las ensambladoras de vehículos, cuyo 80% de la producción en varias de sus líneas, lo adquiere el estado; también se encuentran en este caso las empresas de servicios (Transnave, Flopec, Cuerpo de ingenieros del Ejército)

Este conjunto de subsidios estatales podrían explicar en gran medida el éxito de los militares como empresarios. Sin embargo, para tener una visión acertada sobre la gestión empresarial de las Fuerzas Armadas, estas empresas deben ser sometidas a un examen comparativo con otros complejos empresariales con el propósito de: a) evaluar las condiciones específicas del desenvolvimiento empresarial militar respecto de sus homólogos civiles y estatales, y b) dimensionar su grado real de eficiencia.

Respecto al desempeño de los militares como empresarios es necesario tener presente que a través de sus negocios han ido tejiendo una red de relaciones con ciertos grupos empresariales y creando con éstos espacios de intereses concretos compartidos.

Como empresarios tendrán motivaciones específicas para tratar de incidir en el proceso de toma de decisiones a nivel del Ejecutivo, instancia en la cual tienen posibilidades de influencia por su ubicación privilegiada dentro del Estado.

Uno de los temas de interés necesariamente estará vinculado a las reformas del código laboral propuestas por el gobierno y los sectores empresariales del país.

Otro tema de interés para los militares serán las políticas de liberalización de aranceles para la integración del mercado andino, un indicador interesante al respecto constituye el hecho de que la eliminación de los aranceles para la importación de automóviles deberá esperar hasta 1992, lo cual indica una protección del Estado a una de las más importantes ramas de producción de las empresas militares.

**B. El sistema educativo las Fuerzas Armadas: producción de mano de obra para el mercado laboral.**

Las Fuerzas Armadas han desarrollado un sistema educativo que abarca dos niveles de calificación: 1) formación y capacitación del personal militar y 2) calificación de mano de obra para el mercado laboral en la sociedad civil.

Es importante tomar en cuenta que los militares han definido en este ámbito, ciertos principios básicos de orientación que involucran a los dos niveles educativos. Así, tanto para el lado civil como para el militar, uno de los objetivos centrales de la educación es "propender a exaltar los ideales, valores, virtudes y lealtad [... del ejército] con el pueblo, la nación y el estado"<sup>8</sup>. Esto pone en evidencia la presencia de los principios de la doctrina de seguridad nacional acerca de la identidad de las Fuerzas Armadas con los "destinos de la nación" en un espacio de acciones e intereses compartidos por civiles y militares.

Como formadores de recursos humanos para el mercado laboral a nivel superior, los objetivos se orientan "a la formación de ciudadanos que velan por la seguridad y participan activamente en el desarrollo nacional"; nuevamente encontramos la expansión de las

ideas militares al ámbito civil. Esta vez se involucra a los civiles en su proyecto global de desarrollo aunque de manera abstracta pues no se definen los términos de su especificidad.

Para efectos de este estudio interesa describir de manera sintética la estructura del **campo científico-tecnológico** que forma parte del subsistema de enseñanza dentro del sistema de educación del ejército, y que es el espacio destinado a la labor educativa de los militares en la sociedad civil.

### **1. Nivel primario:**

A nivel nacional las Fuerzas Armadas cuentan con 20 escuelas con capacidad para 20. 000 alumnos, representando el % del total de 13. 703 planteles de educación primarios del sistema nacional de educación.

### **2. Nivel medio - Colegios:**

Las Fuerzas Armadas cuentan con 10 colegios que forman parte de los 1. 450 planteles secundarios del sistema nacional de educación. Algunos de ellos son: Colegios "Abdón Calderón" en Quito; "Machala" en San Antonio de Playas; Militar "Eloy Alfaro" en Quito (abrió los estudios secundarios para los civiles como proyecto piloto en 1980 separándose de la escuela Superior del Ejército, para formar bachilleres en humanidades modernas).

### **3. Nivel superior:**

- Escuela Superior Politécnica del Ejército: su funcionamiento está regido por la ley de universidades y escuelas politécnicas CONUEP (Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas que en total son 22 instituciones ). El 95% de los alumnos son civiles.

- Instituto de Altos Estudios Nacionales, IAEN: es una institución de post-grado en la cual profesionales civiles y militares estudian problemas de carácter nacional desde la óptica de análisis de las Fuerzas Armadas. El 95% de los estudiante del IAEN son civiles, fue creado en 1972.

### **Elementos para el análisis**

En conjunto, la presencia militar en la educación civil no es significativa en términos numéricos en los niveles primario, secundario y universitario como institución formadora de recursos humanos para el mercado laboral e impulsar el desarrollo. Contrariamente, proponemos que su importancia radicaría en los efectos del adoctrinamiento militar en la población que acude a estos centros educativos y que tendría repercusiones -por el potencial efecto multiplicador (ideológico) al interior de los grupos sociales de los cuales provienen los alumnos-, en las relaciones entre la sociedad y el Estado.

Es necesario tener presente que los militares ecuatorianos consideran que tanto las interpelaciones ciudadanas al Estado, cuanto a sus autoridades e instituciones son atentatorias contra la "esencia misma del Estado y la nación" y por tanto de la seguridad nacional, lo cual impediría el involucramiento de los grupos expuestos a tal adoctrinamiento, a prácticas ciudadanas que rebasen las prácticas electorales, fortaleciéndose así el "autoritarismo civil" que tiene marcada presencia en la sociedad ecuatoriana (MENENDEZ- CARRION, 1988a).

### **C. Los programas sociales de las Fuerzas Armadas para el desarrollo**

En el campo social, las Fuerzas Armadas han desplegado una multiplicidad de actividades cuyos objetivos están cobijados por el mismo paraguas propositivo de alcanzar el desarrollo del país en

los términos planteados para los programas en el ámbito de la economía. Todas estas actividades son de servicio gratuito a la sociedad.

Existen varios proyectos dentro del campo de ASISTENCIA A LA COMUNIDAD, los cuales se llevan a cabo a través de convenios de cooperación interinstitucional con entidades públicas y ONGS nacionales e internacionales: apoyo a la campaña de alfabetización, de forestación, campañas de vacunación. Parte de estos programas son los siguientes:

**DEFENSA CIVIL:** atención a la sociedad en situaciones de emergencia y catástrofe a través de programas emergentes de saneamiento ambiental, atención médica y prevención, conformación de hospitales.

**ACCION CIVICA:** son actividades en torno a la resolución de problemas de la comunidad en cuya ejecución participan tanto las Fuerzas Armadas como los grupos sociales hacia las cuales van dirigidas. Estos programas viene implementando las Fuerzas Armadas desde los años sesentas cuando nacen bajo la influencia de los postulados de la Alianza para el Progreso. Estos programas están destinados tanto a la población rural como urbana de bajos ingresos en todas las provincias del país y consisten en: - asistencia médica gratuita a niños de edad pre-escolar, atención médica gratuita especial para niños y adultos en las áreas de cardiología, dermatología, odontología y medicina interna, así como entrega de medicamentos. En este campo imparten también cursos de educación para la salud.

- construcción de carreteras y caminos vecinales para facilitar la comunicación a los pueblos que se encuentran ubicados en zonas de difícil acceso.

- servicio de transportación aérea a costos bajos para beneficio de las comunidades indígenas y los colonos que habitan en la región oriental.

- apoyo a las acciones de saneamiento ambiental y construcción de obras de infraestructura urbana en las zonas urbano-marginales en las ciudades grandes e intermedias del país.

- forestación y reforestación en la mayor parte de provincias del país.

En 1990 el ejército ha dado particular énfasis a la Instrucción Militar Estudiantil de Cooperación Cívica que constituye un programa de pre-conscripción, a través del cual involucran a los jóvenes secundarios en las actividades de acción cívica de los militares.

En este campo se incluyen los proyectos de asistencia a las comunidades indígenas de Chimborazo y Bolívar. Básicamente se han implementado proyectos en salud, comunicaciones y educación; ellos tienen como referente las prácticas institucionalizadas de acciones compartidas por civiles y militares a través de la ACCION CIVICA. Proyectos de este tipo han sido desarrollados anteriormente en zonas de la Amazonía y de la Costa, pero sólo a partir de junio de 1990, cuando se produce el levantamiento indígena, se inicia la intervención de las Fuerzas Armadas, a través de la Brigada Galápagos, en las comunidades indígenas de la Sierra. Estas actividades se llevan a cabo en estrecha coordinación por medio de convenios de cooperación con instituciones estatales, además, se esta buscando el apoyo financiero de ONGS internacionales<sup>9</sup>. El interés de los militares en este campo gravita en torno al problema de la nación-estado, temática sobre la cual Garretón dice:

... El Estado no es visto como el campo de expresión y resolución de diversos intereses y conflictos, sino como la encarnación misma de la nación y del espíritu nacional por encima de intereses particulares y de conflictos contingentes, por lo que el cuestionamiento o la discrepancia son vistos como un cuestionamiento a la esencia de la nación (Garretón, 1978: 1262).

Tal visión está enmarcada en los límites conceptuales de la doctrina de la seguridad nacional que usan las Fuerzas Armadas. Por lo tanto, si uno de los aspectos del rol político de los militares, implica la defensa de la seguridad e integridad del Estado-Nación, así como el ser garantes de la paz social, el levantamiento indígena implicó un doble desafío para las Fuerzas Armadas: en primer lugar, se cuestiona la forma actual del Estado Nación, reivindicando los derechos de los pueblos indios de autonomía, territorialidad y autogobierno. Dichas peticiones han sido interpretadas como intentos separatistas y subversivos. Por otro lado, implicó un serio desafío a la paz interna del país, pues el levantamiento no sólo paralizó a gran parte de la sierra ecuatoriana, sino que evidenció la imposibilidad de las "fuerzas del orden" (policía y Fuerzas Armadas) de controlar acciones de este tipo sin recurrir a una alta de represión. Incluso se produjeron agresiones por parte de los indígenas contra dichas instituciones; así, se secuestró a varios miembros de la policía y de las Fuerzas Armadas en Achupallas, provincia del Chimborazo (Entrevista No 1).

Al respecto son ilustrativas las siguientes afirmaciones de miembros de las Fuerzas Armadas:

... los indígenas tienen actitudes intransigentes y peligrosas que deben manejarse con cuidado. No solo debe tratarse este asunto semánticamente, esto requiere una reflexión profunda, pues el problema de las autonomías planteado por los indígenas no puede ser tomado a la ligera. Hay que tratar de entender lo que quieren ellos, qué piensan, qué quieren? Acaso desean un gobierno independiente? Quieren un territorio limitado, autónomo, dentro del territorio nacional? Quieren leyes propias? (Entrevista No1).

... las Fuerzas Armadas, a través de la Brigada de Caballería Blindada " Galápagos" están trabajando junto al pueblo campesino en pos del desarrollo... [ésto] fortifica la imagen de las Fuerzas Armadas ecuatorianas, fomenta el sentimiento nacional de colaboración con el sector campesino y muestra la eficacia de nuestras posibilidades de acción institucional y comunitaria (MENSAJE, junio, 1991: 15)

Considero que existen motivos para el reclamo de los indígenas y de otros grupos sociales, pero, de ninguna manera esto implica el derecho de que apoyándose en tesis desintegradoras causen el caos y pongan en peligro la propia existencia del Estado (Fuerzas Armadas, septiembre, 1990: 3).

### **Elementos para el análisis**

Para ejecutar los programas de desarrollo social las Fuerzas Armadas utilizan los recursos con criterio de escasez, ya que del presupuesto general asignado por el Estado a través del Ministerio de Defensa para estas tareas representa el 30% de los gastos.

Los programas sociales y de acción cívica de las Fuerzas Armadas no se financian con los beneficios obtenidos por las empresas militares, sino que es un gasto contemplado en el presupuesto general que el Estado le asigna a las Fuerzas Armadas, cuyos montos no le permiten a la institución militar trazarse "metas ambiciosas de cobertura social". Cabe indicar que los programas de acción cívica militar reciben la cooperación de otras instituciones estatales, así como de ONGS nacionales e internacionales (Entrevistas: 1, 2 y 4), aunque las Fuerzas Armadas manejan los recursos con "criterio de escasez" frente a la población destinataria de sus programas de asistencia social.

No obstante las limitaciones presupuestarias, los programas de Acción cívica tienen cobertura geográfica nacional, pues se implementan en poblaciones donde se ubican los destacamentos militares, los cuales existen en todas las provincias del país. Por las limitaciones señaladas los militares a través de Acción Cívica han creado espacios de confluencia de intereses mutuos con un segmento restringido de los sectores marginales rurales y urbanos de la población, facilitando la reproducción de una demanda social en torno a sus ofertas ante la ausencia o mínima presencia de alternativas para resolver sus problemas. Ello parece indicar que

el efecto más significativo de estos programas representa la configuración de una expectativa social permanente en torno a las soluciones militares. Al constituirse las Fuerzas Armadas en la instancia a través de la cual determinados sectores sociales resuelven sus problemas concretos, se diluye la eventualidad de que se produzca en dichos grupos la posibilidad de configuración de redes horizontales de organización o de participación política, a través de los partidos políticos y de este modo ejercitar la ciudadanía comenzando en espacios restringidos como son las demandas concretas al Estado para que cumpla su responsabilidad ante la sociedad civil. Al resolver las Fuerzas Armadas, los problemas inmediatos de la población que está expuesta al contacto directo con la institución, se constituye en la instancia mediadora entre el Estado y la sociedad, lo cual restringe la posibilidad de que otras instituciones del Estado, -que además trabajan en cooperación con las Fuerzas Armadas- sean objeto de interpelación por parte de estos grupos sociales.

De esta forma, las acciones asistencialistas de las Fuerzas Armadas devienen en mecanismo de control social similar al que cumple el clientelismo político, por tanto, funcional a un sistema político en el cual las posibilidades de participación se dan a través de mecanismos restringidos y personalizados (Menéndez-Carrión, 1986; 1988 b), que no consienten la ampliación de la participación ciudadana en extensión y profundidad. A esta función de control social contribuiría el adoctrinamiento militar en la esfera civil, puesto que las prácticas de involucramiento de las Fuerzas Armadas con la sociedad contemplan la misión de "incrementar el nacionalismo y el espíritu cívico de la población" en torno a valores y símbolos propios de la institución militar, entre los que se encuentra la visión aséptica del Estado anteriormente señalada.

## NOTAS

1. Para las actividades en la esfera de los servicios, el lector puede remitirse a la Revista de las Fuerzas Armadas y MENSAJE, periódico del Ministerio de Defensa, en donde se puede encontrar amplias referencias sobre los programas de Acción Cívica, Servicio a la Comunidad, apoyo a programas de desarrollo en distintas áreas, que las Fuerzas Armadas ejecutan independientemente o en coordinación con otras instituciones del Estado o con la participación de los grupos sociales hacia quienes dirigen sus acciones.

2.. Como referencias generales sobre los alcances y límites de las reformas dirigidas desde el Estado por el régimen militar de los 70's y su caracterización misma, pueden consultarse los trabajos de Argones (1985) Conaghan (1988,1990,1988b), Bustamante (1990), Acosta (1990, 1991), entre otros.

3. Las fuentes en base a las cuales ha sido posible eleborar esta sección se encuentran detalla en el ANEXO 1 sobre metodología y trabajo de campo. No se ha procedido a indicar la fuente para cada uno de los datos expuestos en virtud de que estos fueron construidos a manera de un rompecabezas con información múltiple. Solo se ha señalado la fuente en casos estrictamente necesarios y cuando no se han presentado las dificultades señaladas.

4.. DINE percibió al menos hasta 1987,año hasta el cual contamos con información fidedigna, una asignación anual de 60'000.000,oo de sucres por parte de la Junta de Defensa Nacional, al respecto el lector puede revisar GUZMAN, Jaime, "La Dirección de Industrias del Ejército y su Participación en el Desarrollo y Seguridad Nacionales", Tesis de Grado en el Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito, 1987.

5.. Sobre la primera etapa de DINE se pueden encontrar algunos datos básicos en Enríquez, Jorge (Crnel. de Estado Mayor), "Participación de la Fuerzas Armadas en la Empresa y en la Industria en el Ecuador), Tesis de Gardo del Instituto de Altos Estudios Nacionales, 1975, Quito.

6.. Datos proporcionados por el director de Industrias del MICIP, entrevista del 28 de mayo.

7.. Folleto de presentación de las actividades de ls F.A. ecuatorianas en favor del desarrollo, presentado en la Feria de la Fuerzas Armadas Del Ecuador en Caracas mayo de 1991.

8.. Sobre este punto y en general sobre el sistema educativo del ejercito, el lector puede encontrar información detallada en ESTRELLA, Fuasto V. (Tcnl. EM) "Integración del sistema educativo del ejército con el Sistema Educativo Nacioanal", Tesis de grado ,IAEN, 1989-1990.

9.. Sobre este tema, lector puede remitirse a "La visión de las Fuerzas Armadas sobre el problema indígena en el Ecuador", Fidel Falconí, Tesis de Maestría en ciencias plíticas, FLACSO-SEDE ECUADOR, 1991.