

# ECUADOR DEBATE

# 24

Quito, Ecuador, diciembre de 1991

## REPENSAR EL ESTADO

J. Sánchez-Parga  
Carlos Rodríguez  
Bertha García  
Luis F. Torres  
Lautaro Ojeda

ENTORNO MAGICO DE  
LAS ESPECTATIVAS Y LA  
FANTASIA ORGANIZADA

Alberto Acosta  
Juan Falconí

NI APOCALIPTICOS NI INTEGRADOS

M. Openhayn

LA CANCION ROCOLERA

Hernán Ibarra



# ECUADOR DEBATE

**CONSEJO EDITORIAL:** Francisco Rhon Dávila, José Sánchez Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Epinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera.

**DIRECTOR:** José Sánchez Parga

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

**SUSCRIPCIONES:** América Latina US \$16; ejemplar suelto: US \$5. Otros países US \$18; ejemplar suelto US \$6; Ecuador S/. 4.500; ejemplar suelto S/. 1.200.

**ECUADOR DEBATE:** Apartado aéreo 173-B, Quito, Ecuador. Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

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



Centro Andino de  
Acción Popular  
**CAAP**  
Director ejecutivo:  
Francisco Rhon Dávila

BIBLIOTECA

FLACSO  
ECUADOR

# ECUADOR DEBATE

# 5,00  
0212

24

Quito, Ecuador, diciembre de 1991



## EDITORIAL

## COYUNTURA

Alberto Acosta  
**EL ENTORNO MAGICO DE LAS EXPECTATIVAS / 5-18**  
Juan Falconí  
**LIBERALISMO: LA FANTASIA ORGANIZADA / 19-26**

## TEMA CENTRAL

**REPENSAR EL ESTADO / 27**  
José Sánchez Parga  
**EL ESTADO CONTRA LA DEMOCRACIA / 28-42**  
Carlos Rodríguez  
**¿EN QUE ESTADO ESTA LA REFORMA DEL ESTADO? / 43-52**  
Luis Fernando Torres  
**¿QUE PUEDE HACER EL ESTADO POR LA DEMOCRACIA / 53-64**  
Bertha García  
**EL ESTADO Y LAS F.F.A.A. / 65-77**  
Lautaro Ojeda  
**NI LO PRIVADO, NI LO ESTATAL: LO PUBLICO / 79-92**  
Javier Iguínez Echeverría  
**INTERVENCION DEL ESTADO Y DEL MERCADO EN EL  
DESARROLLO: aproximaciones para un nuevo enfoque / 93-108**

**LIBROS** 109-110

## ANALISIS

Martín Hopenhayn  
**NI APOCALIPTICOS NI INTEGRADOS / 111-117**  
Hernán Ibarra  
**"QUE ME PERDONEN LAS DOS". / 119-130**

## DEBATE AGRARIO

Rafaél Guerrero  
**SUJETOS AGRARIOS Y REVOLUCION CONSERVADORA / 131-140**

## CRITICA BIBLIOGRAFICA

Los Diputados de Simón Pachano  
**ENTREVISTA / 141-144**

# "REPENSAR EL ESTADO"



# EL ESTADO Y LAS F.F. A.A.

Bertha García Gallegos

---

La democracia sigue inconclusa, porque nunca se llegó a definir el proyecto de sociedad y de Estado por parte de los gobiernos postmilitares

---

La discusión sobre el Estado, actualizada a propósito del tema de su reestructuración para algunos, de su “desmantelamiento”, para otros ha puesto en evidencia la escasa reflexión sobre la realidad estatal, incluso en países, como los de América Latina, donde el Estado impuso su formidable presencia sobre los procesos económicos y políticos desde los años treinta. Aún más, en los ámbitos científico y político se sigue sosteniendo el concepto idealista del Estado que la filosofía política y luego las doctrinas jurídicas consolidaron. La figura identificada del Estado-nación en gran medida, subsidiaria de esa

conceptualización filosófico-idealista.

Se trata, entonces, de pensar en la reforma de una idea o de una realidad.

No puede negarse que fue el marxismo el que despojó al Estado de sus connotaciones metafísicas y lo colocó en el ámbito de la organización de la fuerza y de su ejercicio por un determinado grupo social<sup>1</sup>. Dentro de la doctrina hegeliana, el Estado es visto como una fuerza moral y espiritual. La posición marxista representó una inversión radical de esa concepción ética del Estado y abrió el camino hacia un debate más realista<sup>2</sup>.

Los vertiginosos procesos que vivimos

---

1 Norberto Bobbio: *Existe una teoría marxista del Estado?* México, Ediciones UNAM, 1979.

2 Al respecto, consultar a Ralph Milliband: *El Estado en la Sociedad Capitalista*, México, Siglo XXI, 1973 (hay ediciones más recientes) “The Capitalist State: reply to Nicos Poulantzas” en: *New Left Review* Núm

están despojando rápidamente al Estado de los vestigios idealistas con los que la imaginación política lo adornó en el pasado. El Estado es ahora objeto de acaloradas discusiones desde posiciones atrincheradas en las más diversas tiendas ideológicas. Detrás de ellas, intereses concretos y muy tangibles buscan parapetarse detrás del Estado o, mejor aún, quitárselo de en medio para acceder libremente a las delicias del mercado mundial, fruta prohibida que todos quieren a su alcance.

Incluso el cuestionamiento de la identidad Estado-nación traído por los recientes acontecimientos de la política mundial estaría volviendo la discusión hacia la esencia política del Estado: su capacidad de organizar, bajo un mismo proyecto político, distintas nacionalidades, experiencias históricas y culturales. La distinción entre Comunidad y Sociedad, que fuera conducida por Max Weber a comienzos de siglo, parece pertinente para enunciar ese carácter específico del Estado moderno. Por tanto, serán sus funciones y su eficiencia los elementos puestos en juego al hablar de su realidad: su capacidad de integrar diversos proyectos nacionales, de construir consensos, solucionar conflictos, hacer uso de la violencia legítima en función del “bien

común”, entendido como conjunción de intereses sociales.

Sin embargo, puesta la realidad del Estado sobre un terreno pragmático, la discusión sobre la reforma se está volcando unilateralmente hacia su aparato, hacia la revisión de sus instrumentos administrativos, de sus mecanismos institucionales, del tamaño y eficiencia de su burocracia civil, del papel y la eficiencia de su burocracia militar; de la forma, el alcance y la cuantía de su intervención en la economía.

Pero el Estado es más que eso. Más bien dicho, el aparato estatal no es sino la forma o el resultado de conflictos y consensos en el seno de la sociedad. Abandonar el problema del Estado como aparato, como “cosa”, estructura u objeto de disputa entre los intereses sociales, significa ampliar sus posibilidades de análisis asumiéndolo ante todo como espacio de la realidad sujeto a cambios que dependen de las relaciones de fuerza. Esta perspectiva sugiere, como dice Hugo Zémelman<sup>3</sup>, “subordinar los aspectos estructurales del Estado, como aparato, a los aspectos más vinculados con el movimiento de las fuerzas sociales que determinan la estructura y transformación de dicho aparato...”. De allí se sigue -dice el autor- “el no asumir al Estado como un ámbito

---

59 (En-Feb 1970). “Poulantzas and the Capitalist State”, en *New Left Review* Núm 82 (Nov-Dic 1973). Nicos Poulantzas: Estado, poder y Socialismo. México, Siglo XXI, 1973. Goran Therborn: ¿Cómo domina la clase dominante? Aparatos de estado y poder estatal en el feudalismo, el socialismo y el capitalismo. Madrid, Siglo XXI, 1979. Entre otras obras suscitadas por el amplio debate sobre el Estado moderno en las décadas de los setenta y los ochenta.

3 Hugo Zémelman: “Acercas del estudio del Estado: Notas metodológicas”, México, Revista Mexicana de Sociología, Núm 3. 79

dado de la realidad, sino objetivamente articulado a las otras dimensiones de la sociedad”, en consecuencia, el Estado debería ser asumido en tanto fenómeno, “como una permanente construcción de la dinámica que resulta de la relación entre las fuerzas sociales”.

Este razonamiento nos lleva a pensar sobre las consecuencias políticas de una posición reduccionista a la hora de hablar sobre la “reestructuración” del Estado en América Latina y particularmente en el Ecuador. Llevando el Estado a la silla del acusado, cuáles son las responsabilidades de las fuerzas -grupos sociales, partidos, organizaciones políticas, ciudadanos, que contribuyeron a darle su forma institucional inacabada, su papel equívoco o distorsionador de los proyectos sociales? Este trabajo intenta adentrarse un poco dentro de esta reflexión.

## 1. AMERICA LATINA: UNA FORMA ESPECIFICA DE ESTADO

En su artículo: “La especificidad del Estado en América Latina”, Enzo Faletto afirma que, a partir de los cambios políticos y económicos de la región y de la agudización de las polémicas ideológicas suscitadas por los problemas sociales concomitantes, será necesario “considerar con mayor ponderación las virtudes y vicios de la gestión estatal y, lo que es más importante, a tener en cuenta, en las

propuestas que se formulen, ciertos juicios de la realidad que condicionan las opciones meramente ideológicas”.

Y es que el Estado en América Latina ha tenido una evolución distinta a la del Estado capitalista liberal de las áreas desarrolladas del mundo. Aquí se impusieron formas institucionales propias de realidades y momentos históricos distintos, sobre estructuras sociales tradicionales, produciendo un conjunto de contradicciones no resueltas aún. La particular relación de dependencia de nuestros países con respecto a las “economías centrales”, exigió constantes y sucesivos “reacomodos” de sus formas de vinculación entre las exigencias “externas” de la vida económica y política de los respectivos países, y sus ordenamientos internos, profundamente conflictivos, derivados de la coexistencia de estructuras sociales complejas y disímiles.

De otra parte, mientras los países centrales (en su sentido general) gozaron de sociedades civiles fuertes, de burguesías emprendedoras que empujaron los procesos de institucionalización política, en América Latina, la tónica fue la ausencia de grupos empresariales dinámicos con proyectos y objetivos nacionales definidos. En ese contexto, el Estado tuvo a su cargo la mayor parte del esfuerzo por el desarrollo: la fijación de objetivos nacionales, la regulación de las relaciones entre los grupos económicos internacionales con los domésticos, y el arbitraje

---

4. Enzo Faletto: “La especificidad del Estado en América Latina”, Revista de la CEPAL, Núm 38, agosto de 1989, p. 69.

5. Ibid.

de las crisis internas. Aun más, la participación del Estado ha sido notoria en el surgimiento mismo de los grupos sociales, al crear las condiciones de la sociedad urbana industrial: sectores empresariales, tanto industriales como comerciantes y financieros se beneficiaron de las políticas de apoyo estatal. Los sectores medios y los grupos obreros y urbano populares, participaron también de este tutelaje definido en términos económicos y políticos<sup>6</sup>.

Sin embargo, como señala Faletto, el Estado latinoamericano, portador de cargas tan considerables, no ha sido un Estado fuerte, no ha contado con suficientes espacios de autonomía. La debilidad actual del Estado latinoamericano no proviene solamente del enfrentamiento con los intereses del capitalismo internacional, sino de la presión de los grupos domésticos interesados en aceleradas estrategias de exportación y opuestos a la intervención estatal en la economía. Pero invariablemente, en esta y en anteriores etapas, las presiones sobre el Estado han provenido de la misma estructura social latinoamericana extremadamente heterogénea. En efecto, especialmente en el sector agrario, la coexistencia de sectores de alta y baja productividad han formado, constantemente, sectores marginales, al impedir que los beneficios de la tecnología se esparzan uniformemente en

la sociedad. La diferenciación interna no proviene de la economía únicamente; también repercuten las diferencias étnicas y culturales tan marcadas en la mayoría de los países latinoamericanos. Por estas razones, el Estado en América Latina no han sido solamente la instancia ejecutora de la política de una determinada coalición de poder. Más que eso, ha sido "un actor social más", un verdadero "sustituto de una clase hegemónica"<sup>7</sup>.

Ha sido, por tanto, el restringido espacio de participación social el factor que ha hecho del Estado latinoamericano una entidad diferente. Sin embargo, esta suerte de función supletoria de la anticipación de una sociedad civil genéricamente débil, agudizó en la mayoría de los casos el carácter autoritario de las relaciones entre el Estado y la Sociedad, aumentando el apartamiento de los grupos de la sociedad en las decisiones estatales. En la mayoría de los países latinoamericanos, la reiterada influencia militar y presencia de regímenes autoritarios, influyó en la formación de conductas burocráticas: tendencias al funcionamiento jerárquico y a la concentración de los mecanismos decisorios. En esas condiciones, las demandas burocráticas han sido asumidas como las demandas "reales" de la sociedad y el funcionamiento del aparato estatal adquirió tendencialmente rasgos eminentemente tecnocráticos.

---

6. *Ibid.*, pp. 80 y ss.

7. *Ibid.*, p. 79

## 2. LA TUTELA MILITAR EN EL ESTADO ECUATORIANO

### 2.1 Las “mediaciones políticas”

Gran parte de las anteriores observaciones pueden ser pertinentes para la historia política ecuatoriana en este siglo. La escasa capacidad de participación política de los grupos civiles ha sido la clave de la estructuración del Estado, tanto en lo que se refiere a su forma institucional, de aparato, como a las funciones que éste ha desempeñado en sus relaciones con la sociedad civil. Por las características históricas de la economía ecuatoriana, se mantuvo siempre una fuerte heterogeneidad estructural al interior de las clases dominantes y de las subalternas, que impidió la expresión definida de oposiciones y contradicciones y permitió la vigencia, del estado oligárquico hasta fines de los años sesenta.

Hasta esa época, la historia política ecuatoriana mostró una tendencia a la formación de “estructuras políticas de mediación” y no de organizaciones políticas definidas (partidos, grupos de presión)<sup>8</sup>. En gran parte esto se debió a factores tales como la difícil inserción de la economía ecuatoriana en el mercado mundial, en su condición de productor de bienes primarios sujetos a mercados inestables y a fuertes competencias. La

fragmentación geográfica y social incidió también en la falta de integración de sus distintas regiones. No pudo conformarse una burguesía moderna capaz de plantear por sí misma un proyecto de modernización del Estado; tampoco pudo afianzarse un liderazgo político suficientemente autónomo para apoyar ese proyecto. La indefinición estructural y escasa participación social y política fue compartida también por los sectores populares. Salvo en determinadas coyunturas, en las que esta fuerza constituyó un elemento de presión importante, nunca alcanzó el dinamismo demostrado en otros países de América Latina. En ese contexto, el más eficaz impulso de modernización del Estado provino de su burocracia militar.

Profesionalizadas entre los años veinte y treinta, como casi todos los ejércitos latinoamericanos, las Fuerzas Armadas asumieron funciones de dirigencia dentro de las transformaciones económicas y políticas motivadas por las crisis oligárquicas. Después de la revolución liberal, especialmente, desde la Revolución Juliana, varias reformas fueron propuestas por los militares a la Sociedad. Ciertamente, a través de ellas, se frenó en gran parte, cualquier posibilidad de insurrección popular, lo cual favoreció de algún modo a las oligarquías dominantes; pero al mismo tiempo y contradictoriamente su media-

---

8 El “vacío político” formado por la ausencia de un sector dirigente civil, fue ocupado por los militares o por estructuras multirepresentativas (abiertamente antipartidistas) como el velasquismo. Este movimiento, a lo largo de tres décadas, tuvo la virtud de incorporar al sistema político, en tanto clientelas electorales, a las masas populares y sectores medios, pero fue continuamente neutralizado por el poder oligárquico, justamente a causa de su inorganicidad política.

ción política ofreció nuevos espacios a la organización popular. A través de los diversos momentos de la articulación Estado-Militares, los sectores subalternos ecuatorianos accedieron paulatinamente hacia una situación de autonomía jurídica, base importante para la definición del Estado. El código del Trabajo, la Ley de Comunas, la supresión de las formas precarias de trabajo agrícola y de tendencia de la tierra, la reforma agraria, fueron algunos de los mecanismos puestos en juego a este propósito.

Sin embargo, no se puede afirmar que tales procesos alcanzaran niveles satisfactorios para fortalecer la capacidad de representación de la sociedad civil. A esto conspiraron el apartamiento social, económico y político de los grupos étnicos de la sierra y el oriente, los altos índices de analfabetismo, los niveles de desempleo y la escasa capacidad adquisitiva de la mayoría ciudadana, factores alimentados por la prolongada crisis oligárquica, que llegó en la mitad de los años sesenta a su punto culminante.

De todos modos, la relativa eficiencia del Estado bajo la tutela militar manifiesta en la ampliación de la ciudadanía, no se acompañó, hasta esa época, de un éxito paralelo en la promoción del desarrollo. Esto sólo fue posible desde los años setenta, cuando un nuevo factor, no previsto en décadas anteriores, la explotación petrolera, permitió ensayar el

más importante impulso transformador de la economía ecuatoriana: el proceso industrial.

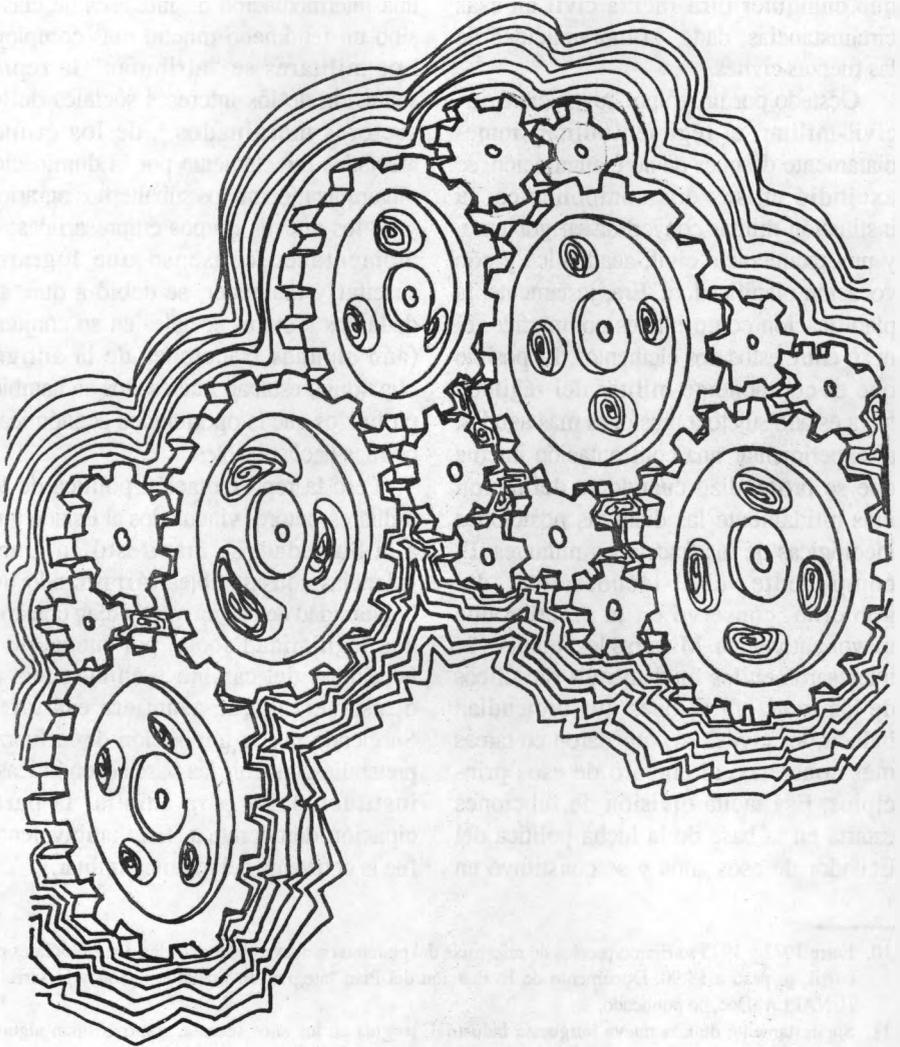
## 2.2 Representatividad militar y sociedad civil

Al examinar los procesos económicos y políticos de los años setenta, cabe preguntar: ¿hasta qué punto la dirección y profundidad de los cambios ocurridos en esa década dependieron de la presencia de un gobierno militar? ¿Cómo afectaron estos hechos al Estado?\*

Desde febrero de 1972, los militares ocuparon un espacio político con características muy específicas. Desde ese espacio ellos podían representar, -sin las mediaciones institucionales o políticas propias de los regímenes civiles- además de sus propios intereses, los correspondientes a los grupos sociales. Podían, sobre todo, expresar o traducir esos intereses en propuestas concretas de acción, presentándolas como políticas del Estado. Podían, además, introducir cambios en las instituciones o mecanismos administrativos para acelerar la gestión de sus políticas. Podían canalizar el conflicto social o regularlo, haciendo uso de sus facultades institucionales por el hecho de encontrarse en una situación de facto. En definitiva, la mediación política de las Fuerzas Armadas en esa coyuntura determinante (en la que era posible contar

---

9 El golpe militar de febrero de 1972 terminó con el quinto mandato velasquista en la historia del país. En julio de 1970 Velasco Ibarra se había proclamado dictador, ante la presión de un conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo motivado especialmente por la incapacidad de superar el déficit presupuestario a partir de los ingresos corrientes del Estado.



con nuevos e insospechados ingresos)<sup>10</sup> podían activar los procesos de transformación del Estado y de la Sociedad más que cualquier otra fuerza civil en esas circunstancias, dada la inorganicidad de las fuerzas civiles.

Gestado por un grupo "revolucionario" civil-militar, el régimen militar, inmediatamente después de su inauguración, se excindió en sus dos componentes: la institución militar convertida en gobierno, y una tecnocracia civil, académica y con vocación planificadora. Era, justamente, la planificación como interés compartido, el nexo entre estos dos elementos. Es posible que el componente militar del régimen haya estado sujeto a presiones más agudas, al experimentar una confrontación interna que se profundizó cuando se definieron más nítidamente las distintas posiciones ideológicas de las fracciones militares. El componente civil-tecnocrático del gobierno, conservó en la práctica una mayor autonomía. Mientras los militares se interesaron en los fundamentos filosóficos de las transformaciones que pretendían inducir, los civiles se empeñaron en tareas más concretas, al amparo de esos principios. Esa tácita división de funciones estaría en la base de la lucha política del Ecuador de esos años y se constituyó en

una forma particular de representación social en el Estado.

Esa representación, por cierto, no era una intermediación de intereses de clase<sup>11</sup> sino un fenómeno mucho más complejo. Los militares se "atribuían" la representación de los intereses sociales de los sectores marginados<sup>12</sup>, de los grupos afectados directamente por la dominación oligárquica (como los subalternos agrarios) y de los nuevos grupos empresariales. El momentáneo consenso que lograron suscitar y mantener, se debió a que, sin duda, los sectores sociales en su conjunto (aún algunas fracciones de la antigua oligarquía) estaban interesados en cambios profundos que la oportunidad económica y política hacía posibles.

Pero la representación política de los militares, actores vinculados al Estado y no a la Sociedad, se manifestó en ambivalencias considerables. Arrastrando una ilegitimidad de origen, pretendían construir una legitimidad social por fuerza de la necesidad del cambio y en ausencia de otras fuerzas que asumiera esa tarea. Surgiendo por la imposición de la fuerza, pretendió construir las bases económicas e institucionales para ampliar la participación democrática. Esta ambivalencia fue la constante del régimen militar.

---

10. Entre 1972 y 1975 se fijaron precios de referencia del petróleo en nueve oportunidades. De 2.6 dólares por barril, se pasó a 13.90. Documento de Evaluación del Plan Integral de Transformación y Desarrollo, JUNAPLA, Doc, no publicado.

11. Supuestamente de una nueva burguesía industrial, surgida en los años sesenta, como afirman algunos autores. Los datos permiten entender que estos sectores eran, a comienzos de los setenta, todavía débiles para construir algunos elementos de un proyecto económico o político.

12. Denominados, genérica e indeterminadamente, "pueblo" en los documentos con los que los militares justificaron, ante la opinión pública, su intervención. Ver especialmente el documento "Filosofía y Plan de Acción del gobierno revolucionario y Nacionalista de las Fuerzas Armadas".

### 3. REFORMA ECONOMICA Y POLITICA

#### 3.1 Política económica y aparato estatal

Tanto la política económica como las rápidas transformaciones de los mecanismos administrativos y políticos que ocurrieron en la década de los setenta, se delinearón bajo la iniciativa de un proyecto institucional (de las Fuerzas Armadas) más que societal<sup>13</sup>. Es posible que las consecuencias de este hecho sean más notorias en la actualidad y estén en la base de las actuales dificultades que sufren los mecanismos de representación política tanto en el campo de la Sociedad como en la del Estado.

El proyecto militar -que empezó a definirse antes del golpe de febrero de 1972- fue la expresión de la particular interpretación de un sector de las Fuerzas Armadas, respecto de la crítica situación nacional, en el momento de arranque de la coyuntura petrolera, y de las posibilidades de desarrollo del país. Si se examinan con detenimiento las posiciones de las distintas fuerzas políticas en ese momento, se podrá apreciar que ninguna de ellas era portadora

de un proyecto alternativo<sup>14</sup>. Aún más, el proyecto militar pudo haber quedado plasmado más en lo relativo a sus principios filosóficos y orientaciones básicas que en los mecanismos que debían ponerse en juego para concretizarlo. Sus posibilidades de realización dependían de un conjunto de factores, tales como la situación del mercado petrolero mundial, que le permitió al país contar con divisas en cantidad insospechada incluso por los planificadores, para financiar el "Plan Integral de Transformación y Desarrollo", segundo en la historia del país<sup>15</sup>, que arrancó en enero de 1973 y se constituyó en el instrumento técnico del proyecto militar.

De este modo, los elementos económicos de la transformación nacionalista y antioligárquica que el proyecto pretendía lograr, pudieron ser más previsibles que los elementos políticos, esto es, aquellos que hacían referencia a la modernización de los sistemas de representación política.

En la primera fase del régimen, entre febrero de 1972 y enero de 1976 (etapa gobernada por el General Guillermo Rodríguez Lara) se puso en práctica el objetivo de adecuar el Estado como líder

---

13. Al respecto ver: Bertha García Gallegos: "Militares, Economía, y Lucha Política; Ecuador en los años setenta" Caps III, IV y V. Tesis de Doctorado en Sociología, Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, 1987.

14. En efecto, la actividad electoral que fue interrumpida por el golpe de Estado, demostró la extrema fragmentación de las fuerzas políticas, agrupadas en forma caótica y sin identificación ideológica alguna en los "frentes" electorales para oponerse al seguro triunfo del candidato de Concentración de Fuerzas Populares (CFP). El "Frente Nacional" y el "Frente de la Patria" no eran, ciertamente, entidades políticas orgánicas de las que podrían surgir un proyecto para el Ecuador del futuro. Es más, el problema del petróleo estuvo completamente ausente del debate partidista.

15. El primer plan de desarrollo fue formulado también en un gobierno militar: La Junta que gobernó al país entre 1964 - 1966.

del desarrollo, en base a tres principios: a) la capacidad de capitalización del propio Estado, por medio de la expansión externa, provocada por la actividad petrolera; b) la mayor capacidad financiera del país, convertido en sujeto de crédito más solvente; c) el énfasis puesto en la distribución de los recursos controlados por el Estado, para reordenar los patrones tradicionales de comportamiento productivo y afianzar el desarrollo industrial que debía tener una meta: el Pacto Andino.

Los ejes efectivos de la transformación estructural fueron, la política petrolera de orientación nacionalista, el gasto estatal en el desarrollo, las políticas crediticias, promoción estatal de las empresas y promoción de las exportaciones. Pese al marco intervencionista y restrictivo de algunas de ellas (como por ejemplo el de la inversión extranjera, sujeta a la Decisión 24 del Acuerdo de Cartagena) es posible identificar logros sustantivos en los respectivos marcos de acción<sup>16</sup>. Pero, lo más efectivo de todo fueron las transformaciones del aparato institucional administrativo del Estado. Era necesaria una rápida adecuación de los viejos mecanismos burocráticos, crear otros mecanismos e instituciones a fin de permitir el flujo de los recursos hacia los sectores productivos. Los años 1973 y 1974 fueron ilustrativos del dinamismo del sector tecnócrata asociado al régimen. La propia situación de facto permitía una mayor agilidad en el proceso de toma de decisiones. Los cambios no se referían

únicamente a la creación de nuevas instituciones, sino también al mayor grado de coherencia alcanzado por las existentes. Bajo la coordinación del Sistema Nacional de Planificación, quedó articulado el aparato financiero liderado por el Banco Central. El Fondo Nacional de Desarrollo (FONADE) constituido con los recursos petroleros y otras instituciones como la Comisión de Valores-Corporación Financiera Nacional y las propias Fuerzas Armadas, a través de la Dirección Nacional de Industrias del Ejército (DINE) creada en 1973, el Fondo Nacional de Exportaciones (FOPEX) y otras, se aprestaron a dinamizar el desarrollo empresarial y la capacidad productiva del país. Otros mecanismos, como la Reforma Agraria y, en general, la política agraria en su conjunto, se constituyeron más en instrumentos de promoción de la ideología del régimen que en armas efectivas de desarrollo<sup>17</sup>.

Pese a los resultados positivos, alcanzados en la mayoría de los aspectos involucrados en el Plan Nacional de Transformación y Desarrollo, los elementos de improvisación pesaron mucho en la distorsión del desarrollo. El sector agrícola productor de alimentos para el consumo interno, continuó en el atraso; el crecimiento de activos de las empresas ocurrió en base al endeudamiento y aumentó la dependencia del sector industrial con respecto al financiero. La centralización industrial, en Quito y Guayaquil, no pudo ser corregida. El fuerte

---

16. García Bertha, Ob. Cit., Caps IV y V. Ver también: Viscaño Manuel: "El Desarrollo Industrial del Ecuador en el marco de las estrategias de industrialización". Tesis PUCE, Facultad de Economía, 1983, p. 137

17. García Bertha, Op, cit, Caps IV-V

proteccionismo estatal, ensayado a través de la política fiscal, no tuvo correspondencia con el crecimiento efectivo de las empresas, pues en general las empresas menos protegidas tendieron a estabilizarse más<sup>18</sup>. La industria nacional no empató ni con las necesidades del mercado interno (al orientarse hacia una clientela selectiva) ni con las expectativas del Pacto Andino; tampoco pudo librarse de su acentuada dependencia con respecto a la importación de materias primas<sup>19</sup>.

### 3.2 La inconclusa reforma política

De todos modos, los impactos de la política económica del régimen militar permitieron cambios sustantivos en la sociedad civil ecuatoriana. Estos cambios fueron notorios ya hacia comienzos de 1976, cuando las tensiones intrainstitucionales quebraron el régimen militar<sup>20</sup>, y afectaron tanto a la posición estructural de los sujetos como a su capacidad de expresión y organización política. Una sociedad más diversificada permitió un nuevo marco de enfrentamiento político. Los grupos militares, diferenciados antes, se diferenciaron aún más. La “línea dura” y la “línea progresista” dieron paso a los grupos “institucionalistas” y “continuistas”, interesados en entregar el poder a los civiles o continuar en él, según los intereses. En el campo civil, el reordenamiento de posiciones fue aún más dinámico cuando

surgieron intereses más definidos en términos ideológicos y económicos. Pero a estas alturas, era difícil identificar un proyecto político propiamente dicho, aunque era fuerte la presión por el retorno al orden constitucional.

Los militares no tenían ninguna propuesta de reforma política antes de 1976. La presión social fragmentó al régimen sin que haya delineado nada más que un simple “Plan de retorno institucional”, un instrumento hecho por juristas a quienes el Presidente Rodríguez Lara delegó esa responsabilidad y que mereció la oposición de las mismas fuerzas castrenses. Una vez instaurada la “Junta de Gobierno”, el régimen militar perdió todo rumbo hasta el punto que una de sus fracciones ensayó una oposición a sí mismo. Desde la línea “progresista”, surgió una propuesta que permitía involucrar directamente a la sociedad en la formulación de una reforma política y de un proceso de entrega del poder a los civiles. La propuesta que surgió del “diálogo” conducido por el Ministro de Gobierno, General Richelieu Levoyer, era en sí mismo una delegación de la responsabilidad a los civiles. Estaban éstos preparados para formular los elementos básicos de una reforma?

En el campo civil, los intereses económicos tendieron a identificarse con los ideológicos. Los grupos empresariales, que en la primera fase se diferenciaron a partir de su nueva ubicación en la producción, se

18. Viscaino Manuel, Op., Cit p. 143

19. Ibid.

20 En enero de 1976 ocurrió el cambio de gobierno y se constituyó la Junta Militar integrada por los Comandantes de Fuerza: Cap de Navío Alfredo Poveda Burbano, General Guillermo Durán Arcentales y General de Aviación Luis Leoro Franco.

constituyeron en una nueva derecha más económica que ideológica. Los grupos populares, urbanos y agrarios, los sectores intelectuales y otros sectores medios, se ordenaron bajo una dirigencia más sindical que partidista. En los dos casos, los partidos ocuparon un segundo plano, aunque lograron alguna identificación<sup>21</sup>, con las fuerzas correspondientes. Una tercera perspectiva, centrista, desarrolló una clara dirección partidista más moderna e ideológica. Pero las dos fuerzas centristas, democristiana y social demócrata ensayaron rumbos diferentes. Mientras la primera desarrolló una conciencia más clara de la necesidad de negociar con las Fuerzas Armadas y desembocó en una propuesta viable de reforma política que, al final se impuso y se concretizó en la Nueva Constitución Política (1978); la otra se empeñó en una oposición legalista al régimen que terminó marginándola sensiblemente del proceso<sup>22</sup>. De todos modos, no se constituyó una verdadera oposición, autónoma, que condujera a una democracia civil propiamente dicha. En medio del conflicto entre fuerzas militares y civiles y al interior de cada una de ellas, sólo la voluntad institucional de las Fuerzas Armada<sup>23</sup> permitió la entrega del poder a la coalición demócrata cristiano-populista que triunfó en las elecciones, en agosto de 1979. Es posible que el peso de esta sensible ausencia de autonomía

política, en ese momento crucial, de la constitución del Estado ecuatoriano, constituya un lastre que aún pesa en la política ecuatoriana?

#### 4. EL REORDENAMIENTO DE LAS RELACIONES SOCIEDAD-ESTADO

En los años ochenta, la crisis generalizada y el endeudamiento frenaron los impulsos modernizadores de las relaciones Sociedad-Estado iniciadas en la "década petrolera". Los años recientes han confirmado la sospecha de que ese proceso de recomposición democrática, inducida desde arriba, quedó inacabado en muchos aspectos, por su misma naturaleza. No se han definido aún con precisión los proyectos societales y de Estado de las fuerzas actuantes en el panorama político, que conformaron gobiernos después de la "fase militar". Antes bien, las estrategias económicas y políticas han respondido más a las presiones externas, las mismas que debilitaron las posiciones partidistas más orgánicas. Los planes y programas de gobierno diseñados para el desarrollo social y político, han tenido un carácter parcial y fragmentario, dando la impresión de que no se insertan dentro de una visión programática generada por las fuerzas políticas. Muchos mecanismos institucionales que regulan las relaciones entre los

---

21. Partido Socialcristiano y el FADI respectivamente

22. La Democracia Cristiana e Izquierda Democrática respectivamente.

23. La Decisión del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas permitió el desempanamiento del proceso electoral al imponerse incluso al gobierno militar, uno de cuyos sectores se empeñó en estorbar ese proceso usando la represión contra los dirigentes políticos y la manipulación de las instituciones electorales. Bertha García, Op. Cit., Cap IV.

poderes del Estado y aún aquellos que regulan las relaciones al interior de esas entidades, quedaron parcialmente resueltas, dando lugar a continuos enfrentamientos que han debilitado la acción del Estado y su imagen sobre la sociedad. El Estado experimenta grandes dificultades para constituirse en un espacio posibilitador de consensos. Las principales fuerzas interesadas en el futuro económico del país, empresariales y laborales no encuentran en el Estado un mediador eficaz para lograr un espacio de concertación que permita enfrentar la expansión hacia afuera impuesta por las condiciones internacionales.

Otro aspecto, quizá más grave aún, está representado en las dificultades del sistema institucional democrático ecuatoriano que se plasmó en la Constitución de 1978, para dar cabida a los nuevos grupos que se fortalecieron a partir de los propios procesos económicos y políticos desde los años setenta. Los grupos étnicos no encuentran la clave (el Estado tampoco) para insertarse (o insertarles) en una sociedad inevitablemente plural, que exige tener en cuenta las identidades distintas dentro de un nuevo concepto de comunidad política. En un país con marcadas diferencias étnico-culturales y regionales esta falencia sigue siendo antidemocrática.

Es la capacidad de la sociedad para generar las instituciones que le conviene lo que está en juego. Quizá es necesario un gran debate que señale la necesidad de reformar las prácticas partidistas y parlamentarias que eliminen el

clientelismo; de emprender cambios burocráticos que frenen el exceso de reglamentarismo generador de corrupción; de modificar los mecanismos de formación de las dirigencia políticas gremiales y sindicales, de modo que sean capaces de entender la coyuntura nacional y proponer estrategias adecuadas, abandonando la representación improvisada, perversamente clientelar, que ha llevado a la desestructuración del Estado y de la desorganización social.

## BIBLIOGRAFIA

- BOBBIO, Norberto. Existe una teoría marxista del Estado? México, Ediciones UNAM 1979
- FALETTO, Enzo. La especificidad del Estado en América Latina, Revista de la CEPAL, N° 38, agosto 1989
- Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Revolucionario y nacionalista de las Fuerzas Armadas, Documento.
- GARCIA GALLEGOS, Bertha Militares, Economía y Lucha Política; Ecuador en los años setenta, Tesis Doctoral en Sociología, Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México, 1987.
- JUNAPLA, Documento de Evaluación del Plan Integral de Transformación y Desarrollo, documento no publicado.
- MILLIBAND, Ralph El Estado en la Sociedad Capitalista, México, Siglo XXI, 1973
- POULANTZAS, Nicos Estado, poder y socialismo, México, Siglo XXI, 1973
- TIERBORN, Goran ¿Cómo domina la clase dominante? Aparatos de Estado y poder estatal en el feudalismo, el socialismo y el capitalismo. Madrid. Siglo XXI, 1979.
- VISCAINO, Manuel El Desarrollo industrial del Ecuador, en el marco de las estrategias de industrialización, Tesis PUCE, Facultad de Economía, 1983
- ZIMELMAN, Hugo Acerca del estudio del Estado: Notas metodológicas, Revista Mexicana de Sociología, N° 3, México, 1979.

Dibujo Lautaro Ojeda

