

North, Liisa. **Militares y Estado en Ecuador: ¿construcción militar y desmantelamiento civil?**. *En publicación: Iconos, Revista de Ciencias Sociales no. 26*. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Quito. Septiembre 2006. ISBN: 1390-1249

Disponible en la World Wide Web:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/ecuador/flacso/iconos/iconos26/north.pdf>

www.clacso.org

RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

biblioteca@clacso.edu.ar

Militares y Estado en Ecuador: ¿construcción militar y desmantelamiento civil?'

State Building, State Dismantling, and the Military in Ecuador

Liisa North

Departamento de Ciencia Política y Centro de Investigación en Latinoamérica y el Caribe (CERLAC), York University

Email: lnorth@yorku.ca

Fecha de recepción: abril 2006

Fecha de aceptación y versión final: julio 2006

Traducción: Natalia Greene

Resumen

Este artículo trata sobre los esfuerzos de algunos gobiernos militares por construir un Estado que responda a los intereses de la nación y no a los intereses privados de una minoría, esfuerzos que han encontrado límites en los enraizados patrones de dominación socio-política del Ecuador. El artículo comienza con una descripción de las diferencias entre la llamada "Revolución Juliana", y las propuestas planteadas en enero de 2000, durante el derrocamiento de Jamil Mahuad. Sigue con una revisión de los momentos clave para la construcción del Estado, desde 1925 hasta 1979, las políticas de desmantelamiento del Estado llevadas a cabo por las elites civiles desde la transición hacia la democracia en el último año mencionado, y las respectivas respuestas militares a recientes protestas sociales.

Palabras clave: Construcción militar del Estado, protesta social, incorporación social, desmantelamiento civil del Estado

Abstract

This article deals with some military governments efforts to build a state that could serve broad public rather than simply narrow private interests, and it does so with reference to the obstacles rooted in Ecuador's patterns of social-political domination that have undercut those efforts. The article begins with a description of contrasts between the so-called "revolutions" of July 1925 and January 2000. It then briefly reviews key moments in state building from 1925 to 1979, the policies of state dismantling pursued by civilian elites since the transition to democracy in the latter year, and military responses to recent social protest.

Keywords: Military State Building, Social Protest, Social Incorporation, Civilian State Dismantling

1 Este artículo es una versión reducida y revisada del trabajo publicado en Jo-Marie Burt y Phillip Mauceri, eds. *Politics in the Andes*, Pittsburg University Press, 2004.

*“La historia se repite.
Una Revolución Juliana:
Militares cansados de tanta corrupción”*
(Coronel Fausto Cobo,
21 de enero de 2000)

El Coronel Cobo, uno de los casi 400 oficiales (desde tenientes hasta coroneles) que apoyaron el levantamiento indígena que llevó a la caída del presidente Jamil Mahuad el 21 de enero de 2000, se estaba refiriendo a los paralelismos entre ese evento y la revuelta en julio de 1925 realizada por jóvenes oficiales conocida como la Revolución Juliana. Ambos cataclismos políticos fueron precedidos por graves crisis económicas y la quiebra del sistema financiero del país, por la cual se culpó, tanto en 2000 como en 1925, a políticos corruptos al servicio de banqueros igualmente corruptos. Además, jóvenes oficiales preocupados por la integridad del Estado Nación fueron protagonistas en ambas ocasiones. Sin embargo, los aliados de los oficiales y las consecuencias de sus acciones fueron muy diferentes.

Este ensayo se concentrará en los esfuerzos de algunos gobiernos militares por construir un Estado en Ecuador que pueda servir a los intereses generales del pueblo, haciendo referencia a los obstáculos enraizados en los patrones de dominación socio-política del país que han frustrado tales esfuerzos. La primera sección contrasta algunos aspectos de la llamada “Revolución Juliana”, de julio de 1925 y la de la revuelta de enero de 2000. La segunda sección revisa los momentos claves de la historia político-económica del Ecuador desde 1925 hasta 1979 con referencia a los esfuerzos militares para fortalecer el Estado frente a las clases dominantes y realizar reformas redistributivas para incorporar a las mayorías a un proceso de desarrollo nacional. La tercera sección trata brevemente acerca de las políticas de desmantelamiento del Estado

llevadas a cabo por gobiernos civiles desde la transición hacia la democracia en 1979, las protestas sociales que esas políticas generaron y la forma como los militares se movieron dentro de ese juego de fuerzas.

Antes de entrar en los temas anteriormente mencionados, es necesario identificar ciertos aspectos clave de la evolución político-económica del Ecuador post independencia. Estas características se relacionan a las divisiones regionales, a la composición de sus clases dominantes, y a los patrones de organización socio-política entre las clases subordinadas.

Las clases terratenientes tradicionales se asentaron en la sierra andina después de la independencia y gobernaron sobre una población indígena inmersa en relaciones serviles de trabajo. La “moderna” elite financiera-comercial-terratiente surgió en la costa durante los períodos cacaotero (1860 a 1920) y bananero (1948 a 1972). Las principales instituciones de estas dos elites eran sus respectivas cámaras de agricultura, industria y comercio, como también sus bancos, ubicados en las ciudades de Quito y Guayaquil, y en menor medida en Cuenca, siendo los líderes de estas instituciones quienes han disfrutado del acceso directo a la elaboración de políticas públicas hasta la actualidad.

Organizaciones políticas y sociales de clase media también han sido históricamente fragmentadas por las divisiones regionales mientras que los sectores populares urbanos y rurales han estado separados tanto por razones regionales como por razones étnicas. Analistas de la política ecuatoriana se han referido a las formas de participación política en el Ecuador como atomizadas, heterogéneas o segmentadas, entre otras cosas. A pesar de la fundación tanto de los partidos socialista (1926) y comunista (1931), como de sus esfuerzos de organización clasista, los sectores subalternos permanecieron profundamente divididos y, en gran parte, movilizados por coaliciones dominadas por elites a través de

líderes populistas como José María Velasco Ibarra (desde la década de los treinta hasta inicios de los setenta) y Abdalá Bucaram (1990). Por su parte, las clases medias estaban mayoritariamente “encapsuladas” dentro de “partidos políticos dominados por elites” (Conaghan 1988:99). Además, dadas las estructuras sociales y económicas diferentes de las sociedades de la sierra y de la costa, las elites regionales del país han mostrado una capacidad notable para movilizar las clases subordinadas hacia la acción política en defensa de sus propios intereses económicos privados. Y lo han hecho apelando a clivajes y sentimientos regionales (Quintero y Silva 1991). Sin embargo, los dos grupos de elites han logrado montar un frente común cuando han sido amenazados por movilizaciones populares o políticas redistributivas.

La Revolución Juliana representaba el primer desafío importante, apoyado por amplios sectores de la población, en contra de la dominación de la “plutocracia” costeña, cuyos miembros se convirtieron en los actores clave para la ejecución de reformas neoliberales durante 1980 y 1990.

Construcción y desmantelamiento del Estado

En julio de 1925, las acciones de los jóvenes oficiales no sólo fueron apoyadas por las incipientes clases urbanas y medias del Ecuador, sino que también tuvieron el respaldo de las elites de la sierra e inclusive de algunos miembros notables de la elite costeña. De hecho, “el ideólogo” de la Revolución fue Napoleón Dillon, presidente de la Cámara de Comercio de Quito y fundador de la primera fábrica textil moderna del Ecuador (Drake 1989:135-139, Almeida 1994:34), a pesar de que ciertas demandas específicas y el golpe mismo se originaron en la Liga Militar formada en 1924. El programa de la Liga se concentraba en for-

talear el poder y la autoridad del Estado central y de resolver la grave crisis fiscal, crisis por la cual se le culpó a la “plutocracia” bancaria y exportadora costeña. Por cierto, el foco específico del malestar generalizado era el Banco Comercial y Agrícola de Guayaquil. Por ser el banco donde se concentraban las riquezas del gran cacao así como el banco privado más importante autorizado a emitir suces, esta institución financiera se había convertido en el principal prestamista para los gobiernos crónicamente deficitarios de la época.

A pesar de la fuerte oposición de la plutocracia costeña, los eventos de julio llevaron a la fundación de un grupo de instituciones financieras y estatales, entre estas, un Banco Central en 1927. Además, la Constitución de 1928, por primera vez en la historia del país, incluyó principios de legislación social: el programa de doce puntos emitido por los militares trataba, entre otras cosas, la promoción de los intereses tanto de la clase trabajadora como de la población indígena, reformas de impuestos progresivos a favor del “proletariado” y el impuesto a la “fuga de capital” (citado en Paz y Miño 2000:25-26). A pesar de que sólo una pequeña parte del programa de la Revolución Juliana se transformó en políticas efectivas, sus líderes

“articularon un nuevo modelo de Estado-Nación, basado en tres nuevas orientaciones: en primer lugar, la imposición del interés de la nación, representado precisamente por el Estado, sobre los “intereses privados”, lo que significó una clara ruptura de los principios liberales anteriores; en segundo lugar, la imposición de la autoridad política centralista e institucional del Estado, como aparato de expresión de “lo nacional”, sobre los fraccionamientos regionales...; en tercer lugar, la institucionalización de la ‘cuestión social ecuatoriana’ como política de Estado... puesto que superó la visión liberal que atribuyó a los hacendados y empresarios de los diversos sectores...” (Paz y Miño 2000:72-73)

La “cuestión social” surgió de las condiciones deterioradas de vida de las clases trabajadoras en general y de la miseria de los trabajadores costeños en particular: ellos soportaron el peso de la crisis cacaotera de inicios de 1920 mientras que cientos de huelguistas y manifestantes fueron asesinados por el ejército en Guayaquil en noviembre de 1922. Esta “cuestión” también se refería a las condiciones serviles, a la opresión racial y a la negación de los derechos de ciudadanía de la población indígena, en ese entonces mayoritaria, que trabajaba en las haciendas serranas: rebeliones localizadas de indígenas campesinos ocurrieron en 1921 y 1923. Sin embargo, ni los trabajadores rurales de la costa ni los indígenas de la sierra, quienes formaban la mayoría de la población en aquella época, estaban organizadas. Ni siquiera participaron en la Revolución Juliana.

De todas maneras, una alianza social diversa conformada por grupos de elite serrana junto con sectores de clases medias y populares urbanas, tanto de la sierra como de la costa, apoyó la revuelta de julio de 1925. La situación de enero de 2000 fue radicalmente diferente ya que los jóvenes oficiales apoyaron a un levantamiento liderado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) formada en 1986. También se adhirieron a la rebelión algunos individuos destacados, incluyendo miembros de la Iglesia Católica inspirados por la Teología de la Liberación. La CONAIE, sin embargo, no prestó atención a la formación de alianzas, contando solamente con la Coordinadora de Movimientos Sociales (CMS), que incorporaba a los trabajadores de empresas petroleras públicas y del sector eléctrico además de “ciertas agrupaciones del sur de Quito” (Ortiz Crespo 2000a: 30). La ausencia de apoyo organizado en la costa fue particularmente evidente, mientras que las clases medias, en vez de unirse a la rebelión, decidieron verla por la televisión. Incluso la

Federación Nacional de Indígenas Evangélicos (FEINE), que representa a una proporción significativa de la población indígena, no apoyó a los rebeldes.

El programa de la CONAIE demandaba la disolución de los tres poderes del Estado - ejecutivo, legislativo, judicial- y su reemplazo por un Parlamento Nacional Popular, apoyado por los parlamentos de las provincias y los distritos: demandaba un “cambio total” en la política económica, de un modelo neoliberal, a uno “justo, responsable, con una economía ambientalmente sustentable, que reconozca la plurinacionalidad y la diversidad cultural, [que sea] productiva y democrática [y] dirigida hacia el desarrollo humano ...; [y] la democracia ... bajo los principio de *ama killa, ama llulla, ama shua*”² (Declaración 2000, énfasis en texto original).

En comparación, las declaraciones del Coronel Lucio Gutiérrez, quien encabezó el movimiento militar del 21 de enero y que más tarde fue electo presidente (2003-2005), fueron bastante más imprecisas. Él se refirió a: “una tenaz e implacable Junta Pacífica contra una nueva forma de esclavitud para romper las cadenas que nos atan a la más espantosa corrupción. Nosotros estamos aquí para derrocar ese vergonzoso modelo a fin de cambiar las estructuras del Estado y fortalecer las instituciones democráticas”. Gutiérrez también hizo un llamado “a la Iglesia, los medios de comunicación, empresarios y banqueros, y otros líderes de opinión, trabajadores, mujeres y hombres” que amen al Ecuador a unirse al golpe y contribuir con “ideas para cambiar al país” (*El Comercio*, 22 de enero de 2000, A2).

Sin el apoyo de elites aliadas ni sectores sociales organizados, aparte de la CONAIE y de la CMS, la Junta de Gobierno de Salvación Nacional duró solo unas efímeras horas antes que el alto mando militar se hiciera cargo. Este dispuso la sucesión constitucio-

2 “No mentir, no ser ociosos, no robar”.

nal del vicepresidente Gustavo Noboa a la presidencia. El gobierno estadounidense, la Organización de Estados Americanos (OEA), y las instituciones financieras internacionales (IFI) plantearon claramente a los generales (quienes, de hecho, ya habían exigido la renuncia de Mahuad anteriormente) que ellos no tolerarían un gobierno militar y que la Constitución tenía que ser respetada.

Sorprendentemente, la administración de Noboa aceptó mantener la oficialización de la dolarización del sistema financiero que había sido anunciado por el Presidente Mahuad el enero 9 de 2000. Con esa decisión, el rol del Banco Central -quizá el mayor logro de la Revolución Juliana- fue anulado. Desde ese momento, el Banco no tendría la facultad de regular las tasas de cambio ni de controlar la demanda monetaria, convirtiéndose completamente en dependiente de los ingresos de exportación del país (ver, por ejemplo, Acosta y Juncosa 2000). Con las decisiones de profundizar las reformas neoliberales y adoptar el dólar americano como moneda oficial, se podría argumentar que el Ecuador en el año 2000, *mutatis mutandis*, estaba renunciando al rol intervencionista y al menos moderadamente desarrollista y reformista del estado como representante de los intereses comunes, planteado a partir de la Revolución Juliana encabezada por los militares (ver Paz y Miño 2000:73-74).

Momentos clave en la construcción del Estado, 1925-1979

Con la posible excepción del gobierno electo de Galo Plaza Lasso (1948-1952), los esfuerzos más coherentes para fortalecer las instituciones estatales y atender la “cuestión social” después de la Revolución Juliana fueron esfuerzos de gobiernos militares. Estos regímenes estuvieron administrados por el general Alberto Enríquez Gallo (octubre 1937-agosto

1938), una junta de cuatro oficiales (julio 1963-marzo 1966) de carácter marcadamente autoritario, y el general Guillermo Rodríguez Lara (febrero 1972-enero 1976). El último régimen mencionado fue reemplazado por un Triunvirato militar (1976-1979) que, llevado por los intereses dominantes, cambió la política económica y social bruscamente hacia la derecha.

El breve intervalo en el poder del general Enríquez ocurrió durante los años altamente conflictivos de la gran depresión de los 1930 cuando pasaron quince jefes de Estado por la presidencia del país. La participación de los miembros del Partido Socialista Ecuatoriano fue decisiva en su gobierno (Moreano 1991: 194, pie de página 15) ya que se dio curso al primer Código de Trabajo en el país, se limitaron los privilegios a las corporaciones extranjeras, se intentó fortalecer al Banco Central, y se mantuvieron las libertades políticas que permitieron que la izquierda se organice, no sólo en el escenario urbano sino también entre las clases trabajadoras rurales y los campesinos de la costa y de la sierra (Cueva 1990: 103). También se reconoció a las comunidades indígenas a través de la Ley de Comunas, la cual abrió la puerta a la organización política indígena a nivel local. En reacción a las políticas moderadamente reformistas, nacionalistas y de inclusión social-política de esta dictadura militar, las elites civiles se aliaron para dividir a las Fuerzas Armadas y destituir a Enríquez a mediados de 1938, encabezando “una purga en el ala democrática del ejército” y provocando una gran represión (Cueva 1990:104).

Tras la recuperación de la economía exportadora durante la Segunda Guerra Mundial, el gobierno de Plaza Lasso, apoyado por consejeros estadounidenses, comenzó a construir el moderno “Estado desarrollista”. La intervención activa del gobierno creó las condiciones para el “boom bananero” (1948 - 1965). A pesar de que este gobierno no trató

de reformar ni las condiciones de alta inequidad en la distribución de la tierra ni el predominio de las relaciones sociales precapitalistas en la agricultura, las políticas de tierra y crédito en las nuevas áreas agrícolas favorecieron a productores bananeros de pequeña y mediana escala. La provincia de El Oro, que con este tipo de políticas se transformó social y económicamente, en 1974 estaba en el cuarto lugar más alto entre las veinte provincias del Ecuador de aquel entonces con referencia a sus indicadores sociales y económicos (Larrea 1987:242). Claramente, las Fuerzas Armadas ecuatorianas influenciaron la manera en que se colonizó la frontera agrícola en El Oro, una provincia estratégica que fue ocupada por las fuerzas peruanas durante la guerra de 1941 entre los dos países.

La “cuestión social” en el sector agrario fue el objeto de atención del reformista y a la vez represivo gobierno militar anti-comunista de mediados de 1960, asesorado por consejeros estadounidenses inspirados por la Alianza por el Progreso y presionado por la agitación social en el campo. En aquel tiempo, el problema no residió sólo en la alta concentración de la tierra en pocas manos, sino en el aún existente huasipungo, relación social precapitalista que todavía se mantenía en las zonas indígenas de la sierra. Sin embargo, para 1960, algunos huasipungueros se habían organizado en la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), establecida en 1947 bajo la tutela del Partido Comunista. En diciembre de 1961, entre diez y quince mil miembros de la FEI se habían tomado las calles de Quito en una demostración pacífica pero “amenazadora” en pos de una reforma agraria (Guerrero 1993: 91-92). Entretanto, estalló el conflicto y se dio paso a la organización rural en las zonas costeras: Uggen (1975: 179) documentó 18 huelgas e invasiones de tierra entre 1960 y 1963 solamente en la provincia del Guayas, es decir, en el asiento rural de las elites costeñas.

La ley de reforma agraria decretada por el gobierno militar en julio de 1964 fue diseñada para reducir la tensión de estos conflictos con la abolición de las relaciones sociales precapitalistas y con la creación de una clase media rural, principalmente a través de la extensión de la frontera agrícola mediante la colonización. Esta ley también creó el Instituto de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) que funcionó hasta 1994 cuando fue eliminado por una ley neoliberal de desarrollo agrario. A pesar de que la ley de reforma agraria de 1964 fue moderada, las clases terratenientes de la sierra se opusieron y los terratenientes de la costa y sierra unieron fuerzas para asegurar que ni los trabajadores agrícolas ni los campesinos estuvieran representados en el Consejo Ejecutivo de IERAC (North 1985:434-438). Mientras tanto, los esfuerzos de la junta por fomentar la industrialización, reformar la administración de aduanas en Guayaquil y aumentar los impuestos de importación hicieron que se ganen la enemistad de las elites costeñas. Una vez que el peligro de la revolución social estuvo aparentemente neutralizado por las iniciativas reformistas, combinadas con la represión de grupos de izquierda y populares, las elites de la costa y de la sierra juntaron sus fuerzas de nuevo, “recurriendo al sabotaje económico”, para expulsar a la junta militar (Isaacs 1993: 3), e idearon una transición a un gobierno civil que ellos pudiesen controlar (Cueva 1991:156 y 160, Moreano 1991:190).

Con el boom de exportación petrolera en el horizonte, en 1972, sectores reformistas y nacionalistas de las fuerzas armadas lideraron un golpe, esta vez, para asegurar que el capital extranjero proveniente del petróleo se destine al desarrollo social y económico en vez de que caiga en las manos de compañías extranjeras y sus respectivos aliados locales pertenecientes a la clase dominante. Los golpistas prometieron que el nuevo gobierno no sólo

“realizará una reforma agraria real y efectiva’, distribuyendo la tierra ‘a las personas naturales que genuina y directamente la trabajan’, [sino] que ‘hará todos los esfuerzos que sean necesarios para eliminar la dependencia del país en los aspectos económico, político, social, cultural e ideológica” (citado por Cueva 1991: 167).

La ley de reforma agraria llevada a cabo por los militares (1973) estuvo lejos de llenar estas promesas ya que los terratenientes de la costa y de la sierra, con el apoyo de otros sectores de elite, lograron minimizar el contenido reformista de las propuestas de ley presentadas por los militares (North 1985:439-441). Sin embargo, el gobierno de Rodríguez Lara sí consiguió renegociar los contratos con las compañías petroleras, por ende asegurando estos recursos para el Ecuador, a la vez que permitiéndole emprender programas de construcción de infraestructura, expansión de la educación pública y de los servicios de salud, y la disposición de generosos subsidios para sostener políticas de Industrialización por Substitución de Importaciones (ISI) como también para la modernización agrícola. Estas políticas favorecieron la expansión de las clases medias urbanas que prosperaron con la diversificación económica y el rápido crecimiento de fuentes de empleo público. Al mismo tiempo, empero, las clases dominantes “conservaba[n] intactas las raíces de su poder” (Cueva 1991:169, ver también Isaacs 1993:73-79).

A pesar de que las elites de la costa y la sierra se beneficiaron inmensamente de los subsidios proporcionados al sector privado, como lo explica el General Paco Moncayo, “a los sectores hegemónicos no les gustó la posición nacionalista y progresista” de Rodríguez Lara (Moncayo 1995: 169). Por consiguiente, se unificaron de nuevo para forzar la renuncia de ministros progresistas y, finalmente, del propio Rodríguez Lara. Éste fue reemplazado en 1976 por un Triunvirato (los líderes de las

tres ramas de las Fuerzas Armadas). El Triunvirato, en cambio, emitió una nueva ley de colonización agraria (1977), pero no recortó la inversión en educación, salud pública, alumbrado público y los subsidios al sector privado. El boom petrolero facilitó la modernización agraria y formas de ISI intensivas en la utilización de capital (Larrea y North 1997: 920-921), y cuando el ingreso de las exportaciones petroleras comenzó a decaer, no sólo el Estado sino también el sector privado aumentaron agresivamente su capacidad de endeudamiento (Ortiz 2000b: 54). Esto marcó el inicio de la creciente crisis fiscal del Estado y de las repetidas demandas del sector privado para recibir ayuda de los gobiernos civiles durante los siguientes años.

La debilidad de los esfuerzos militares para fortalecer las instituciones públicas y comprometerse con la construcción de la nación, para llevar a cabo reformas redistributivas y auspiciar un patrón de desarrollo social más benigno, residió en parte en la ausencia de organizaciones de apoyo social y político para contrarrestar la oposición de las poderosas clases dominantes del país y en parte a las propias contradicciones internas de los militares que les impidió a llevar una política consecuente en todos los campos, como fue el caso del Triunvirato que sustituyó al gobierno progresista de Rodríguez Lara. Sin embargo, ya que estas dictaduras no practicaban excesos de represión comparables a los de las sangrientas dictaduras militares de Argentina, Chile y Brasil, la mayoría de los ecuatorianos se acuerdan del último gobierno militar con nostalgia, como una “dictablanda” más que una “dictadura” y también como una era de prosperidad económica (Isaacs 1993: 4-6).

Con respecto a la capacidad de las clases dominantes para bloquear las iniciativas militares reformistas, muchos expertos han analizado su evolución hacia redes monopolísticas y/o oligopolísticas basadas regionalmente que establecieron los límites si no la agenda de las

políticas públicas (Larrea Maldonado 1987: 67-110, Navarro 1976:80-97). Mientras tanto, Conaghan (1988:57) proporciona evidencia que demuestra como los grupos empresariales más grandes, tanto de la costa como de la sierra, se asociaban con capital multinacional. Su encuesta a 70 industriales también encontró que la gran mayoría de ellos percibían a las reformas redistributivas como una amenaza ya que eran las elites y las clases medias urbanas quienes constituían su mercado doméstico (Conaghan, 1988: 46 y 68-70).

La transición de gobierno militar a “democrático” civil en Ecuador se llevó a cabo en una sociedad en la cual “grupos comerciales-financieros-industriales de comportamiento rentista, que surgieron o pertenecían a las clases terratenientes tradicionales, penetraron directamente en el aparato estatal” (Larrea y North 1997:927). Estaban acostumbrados a equiparar sus intereses privados con los intereses nacionales.

El “Consenso de Washington” y el desmantelamiento del Estado

El primer gobierno civil después de la transición (1979-1984) empleó medidas de estandarización y resistió la aplicación a gran escala de políticas contenidas en el “Consenso de Washington”. Fue el segundo gobierno post transición, liderado por el dirigente del Partido Social Cristiano, León Febres Cordero (1994-1998), que comenzó a implementar la agenda neoliberal con mayor fuerza. El rescate financiero de sus aliados comerciales en el sector privado debilitó seriamente al Banco Central (Jácome 1994: 24-25) mientras otras instituciones públicas claves sufrieron durante esta presidencia, incluyendo al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), la Corporación Petrolera Ecuatoriana (CEPE), y al antes existente

Instituto Nacional de Electrificación (INECEL), como también otras agencias que proveían subsidios para el consumo básico (Roldós Aguilera 1991:343-345). Pareciera como si el gobierno a propósito hubiera debilitado esas instituciones para apoyar argumentos futuros a favor de la privatización. Al mismo tiempo que la viabilidad de las instituciones sociales y económicas del Estado estaba siendo socavada, surgió un levantamiento guerrillero de poca importancia que el gobierno de Febres Cordero aprovechó como excusa para involucrarse en una serie de abusos a los derechos humanos y para incorporar nuevas unidades policiales.

Después, en 1994, la Ley General de Instituciones Financieras, legislada por otro presidente de derecha, Sixto Durán Ballén (1992-1996), como parte de un programa para modernizar y liberalizar los mercados financieros, dejó la supervisión de los bancos en “niveles mínimos”. En efecto, la ley “era una invitación al desastre: una serie de banqueros inescrupulosos concentraron créditos en empresas propias, reales o fantasmas, canalizando el ahorro de sus clientes hacia su riqueza personal” (Ortiz Crespo 2000b: 51). El gobierno de Durán Ballén también impulsó una nueva legislación agraria auspiciada por un *think tank* (banco de ideas)³ de la clase terrateniente apoyado por USAID, para garantizar los derechos de propiedad y la liberación de los mercados de tierra. Las cláusulas redistributivas de la legislación anterior

3 “Un *think tank* es una institución investigadora u otro tipo de organización que ofrece consejos e ideas sobre asuntos de política, comercio e intereses militares. A menudo están relacionados con laboratorios militares, empresas privadas, instituciones académicas o de otro tipo. Normalmente este término se refiere específicamente a organizaciones en las que trabajan varios teóricos e intelectuales multidisciplinarios que elaboran análisis o recomendaciones políticas. El nombre proviene del inglés por la abundancia de estas instituciones en Estados Unidos y significa depósito de ideas” (Nota de la traductora. Fuente: <http://ed.wikipedia.org>)

fueron eliminadas por la Ley de Desarrollo Agrario en 1994.

Mientras que los gobiernos civiles después de los 1980 y 1990 llevaron a cabo políticas para limitar el papel del Estado, políticas promovidas por bancos internacionales y las grandes naciones donantes, estos gobiernos también confrontaron el problema de la deuda externa, con mercados de exportación inestables, déficit presupuestarios crónicos y desastres naturales (por ejemplo El Niño durante 1982-1983 y de nuevo en 1997-1998). El gasto público como proporción del PIB cayó de 20.5% en 1982 a 11% en 1992, y los servicios sociales se deterioraron con los recortes en el presupuesto de educación y salud. Al mismo tiempo, el sector informal floreció mientras que las oportunidades de empleo formal, tanto en las instituciones públicas como en las privadas se redujeron, carcomiendo las bases de la organización sindical. Por lo tanto, no sorprende que la distribución del ingreso empeorara en un país históricamente caracterizado por profundas desigualdades sociales (Larrea 1998: 194).

A la población indígena, mayoritariamente rural, le golpearon las políticas y tendencias revisadas anteriormente: en 1995, 73.2% sobrevivió por debajo de la línea de pobreza y el 37.6% estuvo en condiciones de indigencia, en contraste al 54.9% y 19% de la población no indígena, respectivamente (PNUD 1999:44). Comenzando en junio de 1990, las quejas de la población indígena encontraron expresión en los levantamientos organizados por la CONAIE. En estos levantamientos y protestas, la CONAIE demandaba, entre otras cosas, la resolución de conflictos de tierra, la modificación a la ley de modernización agraria propuesta por Durán Ballén, y el abandono de las negociaciones de libre comercio con Estados Unidos. Mientras tanto, otros sectores sociales, en varias alianzas, apoyaron los levantamientos y/u organizaron otras protestas por su cuenta. Los

noventa y el comienzo del nuevo siglo estuvieron, por lo tanto, marcados por altos niveles de conflicto social.

Todas las tendencias discutidas anteriormente, desde el desmantelamiento de las instituciones del Estado y el creciente control por parte las elites rentistas de la agenda política del país, hasta el deterioro de los estándares de vida, manifestaciones indígenas y otras protestas sociales, culminaron durante la presidencia de Jamil Mahuad (1998-2000). Sin ahondar en detalles, basta notar que, en el contexto de la crisis económica generalizada, Mahuad procedió a anunciar la adopción del dólar estadounidense como moneda oficial del país el 9 de enero de 2000. Lo hizo después de decretar, tres días antes, un estado de "emergencia nacional", cuando la CONAIE ya estaba organizando reuniones en toda la sierra preparando otro levantamiento más. La posterior revuelta indígena-militar fue descrita en la sección introductoria de este artículo. Lo que falta por recalcar es que las Fuerzas Armadas, en su mayor parte, reaccionaron de una manera medida tanto a los levantamientos anteriores como a los posteriores, así como a las constantes acciones sociales de protesta contra la agenda neoliberal que favorecía a las elites civiles.

Observaciones finales

Primero, en el largo plazo, desde la Revolución Juliana de 1925, la mayoría de gobiernos militares han favorecido más consistentemente políticas de inclusión (como la reforma agraria y la seguridad social) que pudieron haber conducido al desarrollo del mercado doméstico y al progreso social. De hecho, las elites políticas-económicas dominantes del país repetidamente bloquearon los esfuerzos militares que, para mejor o peor, estaban dirigidos hacia la construcción de un Estado Nación *socialmente más incluyente*.

Cuando estas elites estuvieron en el poder, algunas probaron ser más represivas que los militares, como fue el caso de la administración de Febres Cordero, y *otras veces* más rapaces, corruptas y con poca visión, como fue el caso de la presidencia de Mahuad. Con esto no queremos dejar de lado unas cuantas intervenciones nefastas del militarismo en la vida del país, como las que se produjeron durante la junta militar de los años sesenta y durante el gobierno civil -pero de base militar- de Lucio Gutiérrez.

Segundo, la capacidad de las elites ecuatorianas rentistas para perseguir sus intereses privados a corto plazo -en vez de velar por los intereses generales nacionales- fue facilitada por las políticas de liberalización del mercado plasmadas en el "Consenso de Washington". Impuestos en un país donde el Estado nunca alcanzó un grado significativo de autonomía frente a las clases dominantes, la desregularización, la liberalización del comercio y las políticas de privatización llevaron a la desinstitucionalización pública y política que incrementó la capacidad de las elites para extraer recursos del Estado, retirar capital del país para ahorro e inversión en el extranjero, y eventualmente provocar catástrofes financieras. Además, como todos los partidos políticos estuvieron obligados por fuerzas externas a seguir las mismas políticas, desafortunadamente, el incipiente sistema de partidos de comienzo de 1980 fue desacreditado y desestabilizado. En esta situación, las Fuerzas Armadas, de una u otra manera, se convirtieron en árbitros en la resolución de conflictos políticos en 1997, 2000, y de nuevo en el 2005. A menos que se establezca una genuina democracia política y social en el Ecuador, el riesgo de la intervención militar en los asuntos que deberían ser tratados por los civiles estará presente.

Bibliografía

- Acosta, Alberto y José E. Juncosa, editores, 2000, *Dolarización: Informe urgente*, ILDIS y Abya-Yala/UPS, Quito.
- Almeida, Rebecca, 1994, *Kemmerer en el Ecuador*, FLACSO, Serie Tesis-Historia, Quito.
- Conaghan, Catherine, 1988, *Restructuring Domination: Industrialists and the State in Ecuador*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Cueva, Agustín, 1991, "El Ecuador de 1960 a 1979", en Enrique Ayala Mora, editor, *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 11, Corporación Editora Nacional, Quito.
- , 1990, "El Ecuador de 1925 a 1960", en Enrique Ayala Mora, editor, *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 10, Corporación Editora Nacional, Quito.
- CONAIE, 2000, "Declaración del Parlamento Nacional de Pueblos del Ecuador", documento.
- Drake, Paul, 1989, *The Money Doctor in the Andes: The Kemmerer Missions*, Duke University Press, Durham.
- Guerrero, Andrés, 1993, "La desintegración de la administración étnica en el Ecuador" en José Almeida *et al*, *Sismo Étnico en el Ecuador*, CEDIME, Abya-Yala, Quito.
- Hanson, David, 1971, "Political Decision Making in Ecuador: the influence of business groups", Doctoral thesis, University of Florida.
- Isaacs, Anita, 1993, *Military Rule and Transition in Ecuador, 1972-92*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Jácome, Luís, 1994, "La experiencia de estabilización en el Ecuador", Apunte Técnico 28, CORDES, Quito.
- Larrea Maldonado, Carlos, editor, 1987, *El Banano en el Ecuador: Transnacionales, modernización y subdesarrollo*, Corporación Editora Nacional, Quito.
- Larrea, Carlos y Liisa North, 1997,

- “Ecuador: adjustment policy impacts on truncated development and democratization”, en *Third World Quarterly*, 18 no. 5.
- Larrea, Carlos, 1998, “Structural Adjustment, Income Distribution, and Employment in Ecuador”, en Albert Berry, editor, *Poverty, Economic Reform, and Income Distribution in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Moncayo, Gallegos, 1995, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Corporación Editora Nacional, Quito.
- Moreano, Alejandro, 1991, “El sistema político en el Ecuador contemporáneo”, en Enrique Ayala Mora, editor, *Nueva Historia del Ecuador*, vol. 11, Corporación Editora Nacional, Quito.
- Navarro, Guillermo, 1976, *La Concentración de Capitales en el Ecuador*, Ediciones Soltierra, Quito.
- North, Liisa, 1985, “Implementación de la política económica y la estructura de poder político en el Ecuador”, en Louis Lefebvre, editor, *Economía Política del Ecuador: Campo, región, nación*, Corporación Editora Nacional, FLACSO y CERLAC, Quito.
- Ortiz Crespo, Gonzalo, 2000a, “Reportaje a los tres golpes de Estado”, en *Gestión*, No. 68, Ecuador.
- , 2000b, “Esquema de la historia económica del Ecuador en el siglo XX”, en *Gestión*, No. 68, Ecuador.
- Paz y Miño Cepeda, Juan, 2000, *Revolución Juliana: Nación, Ejército y bancocracia*, Abya-Yala, Quito.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1999, *Informe sobre Desarrollo Humano, Ecuador 1999*, PNUD, Quito.
- Quintero, Rafael y Erika Silva, 1991, “Región y representación política en el Ecuador contemporáneo (1939-1959)”, en Rafael Quintero, editor, *La Cuestión Regional y el Poder*, Corporación Editora Nacional, FLACSO y CERLAC, Quito.
- Roldós Aguilera, León, 1991, “La administración de Febres Cordero y el sector público”, en Enrique Ayala Mora, editor, *Nueva Historia del Ecuador*. Vol. 11, Corporación Editora Nacional, Quito.
- Uggen, John Forrest, 1975, “Peasant Mobilization in Ecuador: A Case Study of Guayas Province”, Doctoral Dissertation, University of Miami.