

Linda Alexander Rodríguez

Doctora en Historia por la Universidad de California en los Ángeles. Investigadora y subdirectora del Centro de Estudios Latinoamericanos en dicha Universidad. Sus intereses de investigación giran en torno a la historia ecuatoriana, las finanzas gubernamentales, la política pública y militar en América Latina. Ha sido autora y editora de numerosos libros y artículos sobre estos temas. Entre sus publicaciones destacan: *The Search for Public Policy: Regional Politics and Government Finances in Ecuador, 1830-1940*, University of California Press, Berkeley, 1985 [traducido al español como *Las finanzas públicas en el Ecuador (1830-1940)*, Banco Central del Ecuador, Quito, 1992]; *Rank and Privilege: The Military and Society in Latin America*, Scholarly Resources, 1994, y *Pensamiento fiscal ecuatoriano*, Banco Central del Ecuador, Quito, 1996 (Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano, vol. 41). Actualmente trabaja sobre la transformación política y financiera de Ecuador durante el periodo de 1925 a 2003.

Resumen

Las fuerzas armadas ecuatorianas tomaron el control del gobierno en 1972 con la intención de utilizar los recursos petroleros de la nación para reordenar la estructura institucional y el aparato productivo del país. A diferencia de los golpes militares anteriores, la marina desempeñó un papel central en la planeación y ejecución del golpe. El auge del petróleo desencadenó un periodo extraordinario de expansión económica y dotó al Estado de recursos sin precedente. Los dos gobiernos militares que gobernaron en los años de 1972 a 1979 transformaron Ecuador de manera fundamental. Si bien no consiguieron alcanzar las metas trazadas en el plan naval ni terminaron con la inequidad social y económica, lograron tomar el control sobre los recursos naturales, modernizando de esta forma el gobierno nacional, expandiendo la infraestructura económica, impulsando el desarrollo agrícola e industrial y proporcionando a un número importante de pobres de las zonas urbanas y rurales el acceso a los servicios básicos de salud, educación y empleo.

Palabras clave:

Golpes militares, marina ecuatoriana, Ecuador, planificación, gobiernos militares, petróleo, reforma social, reforma política, seguridad nacional, educación militar, ideología revolucionaria nacionalista, golpe de febrero de 1972, modernización política, desarrollo económico.

Abstract

Ecuadoran armed forces took control of the government in 1972 in order to use the nation's oil resources to re-arrange the country's institutional structure and productive apparatus. Unlike previous military coups, the navy played a key role in the planning and implementation of the coup. The oil boom triggered an extraordinary period of economic expansion, providing the state with unprecedented resources. The two military governments in power from 1972 to 1979 totally transformed Ecuador. Although they failed to achieve the goals set in the naval plan or to eliminate social and economic inequity, they did manage to take control of the country's natural resources, thereby modernizing the national government, expanding the economic infrastructure, promoting agricultural and industrial development and providing a significant proportion of the urban and rural poor with access to basic health and education services as well as employment.

Key words:

Military coups, Ecuadoran navy, Ecuador, planning, military governments, petroleum, social reform, political reform, national security, military education, nationalist revolutionary ideology, February 1972 coup, political modernization, economic development.

Fecha de recepción:
marzo de 2003

Fecha de aceptación:
agosto de 2003

La marina ecuatoriana: reformismo y activismo político en la década de 1970*

Linda Alexander Rodríguez

Las fuerzas armadas ecuatorianas tomaron el control del gobierno el 15 de febrero de 1972 con la intención de utilizar los recursos petroleros de la nación para reordenar la estructura institucional y el aparato productivo del país. A diferencia de los golpes militares anteriores, la marina desempeñó un papel central en la planeación y la ejecución del golpe que derrocó al presidente José María Velasco Ibarra. Los oficiales de la marina también ocuparon posiciones importantes en el nuevo régimen. Antes de examinar el papel de la marina en ese movimiento, es necesario analizar el contexto nacional e internacional que fomentó el nuevo activismo político de sus oficiales.

EL CONTEXTO INTERNO

A principios de la década de 1970, Ecuador tenía una sociedad civil débil, caracterizada por una extrema división política, económica y social. Durante todo el siglo XX, el segmento más dinámico de la economía fue el sector costero de exportación. Las exportaciones consistían en productos

agrícolas no elaborados, sobre todo cacao y plátanos. La economía del país se caracterizaba por ciclos de auge y fracaso que reflejaban la demanda internacional cíclica de artículos ecuatorianos y la producción de sus competidores. La estructura estatal oligárquica poco diferenciada de la nación estaba dominada por los intereses de exportadores agrícolas costeros y grandes terratenientes de la sierra. Los partidos políticos débiles y personalistas de Ecuador, dominados por los representantes de esos grupos, no servían como mecanismo para lograr la participación y negociación política efectivas. El auge que siguió a la segunda guerra mundial, basado en la exportación de plátano, hizo que aumentara el tamaño de la clase media y de las clases trabajadoras urbana y rural. Un pequeño sector industrial se desarrolló para cubrir sus necesidades. Los intereses de estos grupos se oponían a los de las oligarquías de la sierra y la costa que controlaban la política. Los nuevos industriales, grupos de clase media y las clases subalternas rural y urbana no lograron desarrollar organizaciones ni líderes capaces de enfrentar el sistema político existente. La mayoría de la población estaba marginada tanto política como económicamente.¹

* Una versión anterior de este artículo fue presentado en el Annual Meeting of the Canadian Naval History Association, celebrado en Calgary, Alberta, Canadá, junio de 1998.

¹ Rodríguez, *Samb*, 1985, pp. 7-14, 21-23, 99-100, 178-201.

EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Durante las décadas de 1950, 1960 y principios de la de 1970, las naciones marítimas no lograron alcanzar un consenso sobre las fronteras nacionales y el control de los recursos oceánicos. Fue un periodo durante el cual los países emitieron declaraciones unilaterales y multilaterales. Tras la segunda guerra mundial, México (1946), Argentina (1946), Perú (1947) y Chile (1947) reclamaron sus plataformas continentales. El 21 de febrero de 1951, Ecuador publicó un decreto que sostenía su derecho a la plataforma continental. Al año siguiente, el 18 de agosto de 1952, algunos representantes de Chile, Perú y Ecuador se reunieron en Santiago para el Primer Congreso sobre la Explotación y Conservación de los Recursos Marinos del Pacífico Sur. Publicaron la primera declaración regional que establecía el límite de 320 km exigido por los participantes. (Este límite no sería aceptado por la mayoría de los países hasta 1982.) Posteriormente, el 10 de noviembre de 1960, el gobierno ecuatoriano reformó el artículo 633 del código civil para incluir 320 km de océano dentro del territorio nacional.

La Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Internacional publicó un informe sobre ley marítima en 1956 y llevó a cabo su primer congreso sobre el tema, del 24 de febrero al 27 de abril de 1958. En dicho congreso, los países latinoamericanos afianzaron el reconocimiento de una soberanía para los estados marítimos que incluyera la explotación de los recursos naturales en su plataforma continental. Sin embargo, no lograron obtener las dos terceras partes de la votación necesarias para que las naciones marítimas tuvieran derechos de pesca ex-

clusivos en su territorio oceánico. Este punto fue un tema central del Segundo Congreso de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar efectuado en Ginebra del 17 de marzo al 26 de abril de 1960, el cual terminó sin acuerdos. Durante los siguientes diez años, las Naciones Unidas buscaron alcanzar un consenso sobre el tema, sin éxito alguno.²

Durante ese periodo, algunas disputas sobre derechos de pesca enfrentaron a Ecuador con las flotas pesqueras de naciones más desarrolladas, sobre todo de Estados Unidos. La lucha se libró tanto en el ámbito diplomático como en el mar. La marina ecuatoriana, responsable de hacer cumplir el límite de 320 km y proteger los recursos oceánicos de Ecuador, naturalmente se enfrentó con barcos estadounidenses y de otros países que no habían adquirido licencias para pescar en aguas ecuatorianas. Para noviembre de 1972, el gobierno de Estados Unidos había pagado demandas por alrededor de 4 500 000 dólares a propietarios de barcos estadounidenses capturados y multados por Ecuador. Irónicamente, los barcos patrulla utilizados por la marina ecuatoriana para capturar las embarcaciones pesqueras comerciales de Estados Unidos eran, en algunos casos, barcos proveídos y mantenidos a través del programa de asistencia militar de ese país. Las tensiones aumentaron en 1970 y 1971. En enero de 1971, el gobierno de Estados Unidos suspendió las ventas militares a Ecuador, y la nación sudamericana respondió en febrero de 1971, expulsando la misión de asistencia

² Valdez Baquero, *Latinoamérica*, 1982; Valencia Rodríguez, "Presencia", 1989, pp. 105-110; Lecaro Bustamante, *Política*, 1988, pp. 216-251; Moreano Andrade, "Investigación", 1992, pp. 127-146.

militar estadounidense de su territorio.³ Estas experiencias intensificaron los sentimientos nacionalistas en el seno de la marina y contribuyeron a que sus oficiales reconocieran la extrema debilidad y vulnerabilidad de su nación.

EL CONTEXTO MILITAR

Las fuerzas armadas ecuatorianas, en especial el ejército, tenían una añeja relación con la política. Durante los siglos XIX y XX, los civiles habían pedido periódicamente que el ejército tomara el control del gobierno y mediara en las disputas dentro de la oligarquía. Los periodos de dominio militar eran asociados frecuentemente con reformas sociales y políticas. Por ejemplo, los gobiernos militares terminaron con la esclavitud en el siglo XIX y propusieron una legislación laboral progresista en el XX.⁴ El régimen militar de 1963 a 1966 inició la reforma agraria, eliminó el uso de peonaje forzado en el campo, promulgó leyes para fomentar la industrialización y apoyó el planeamiento del desarrollo como base para el establecimiento de políticas públicas. Ese gobierno también fue anticomunista y se identificaba de cerca con Estados Unidos. Fue expulsado del poder por terratenientes de la sierra y exportadores agrícolas de Guayaquil, cuyos intereses se veían amenazados por las políticas reformistas sociales y económicas del gobierno.⁵

Durante el periodo de 1964 a 1972, algunos cambios en el entrenamiento mi-

litar avanzado promovieron entre los oficiales de rango medio la creencia de que el país requería una transformación estructural y que las fuerzas armadas debían asumir un papel central en el diseño y la aplicación de las reformas necesarias. Quizás lo más importante fue un cambio en la educación militar que dio como resultado una definición extendida de la seguridad nacional. Las fuerzas armadas ecuatorianas, como las demás fuerzas de la región, adoptaron una definición extendida de la seguridad nacional que incluía el desarrollo económico, político y social. El entrenamiento militar avanzado en las escuelas de perfeccionamiento y las academias de guerra comenzaron a incluir cursos de tecnología agrícola, economía, planeación, desarrollo nacional, sociología y ciencia política. Si bien todas las ramas de los servicios armados estaban expuestas a las nuevas influencias, existían diferencias de matiz. En Ecuador, la Academia de Guerra del Ejército diseñó su programa de instrucción con base en el de la Escuela Superior de Guerra brasileña. Dicho programa destacaba la toma jerárquica de decisiones y estandarizaba los acercamientos a la resolución de problemas. En contraste, el programa de la Academia de Guerra Naval ecuatoriana se revisaba con frecuencia y resaltaba la responsabilidad individual y la resolución creativa de problemas. Ambas academias incluían clases de ciencia social impartidas por civiles. Estos cursos analizaban los elementos social, económico y político de los problemas nacionales, así como cuestiones de seguridad.

El nuevo énfasis en las condiciones sociales, políticas y económicas como piezas centrales para moldear la seguridad nacional y limitar la facultad de las fuerzas

³ *Whit*, 1972, pp. 19, 70-72.

⁴ Rodríguez, "Authoritarianism", 1994, pp. 37-54, y *Search*, 1985.

⁵ Hoffmann, *Militärherrschaft*, 1985, pp. 332-352.



Catedral. - Vista de la esquina

armadas para cumplir su misión de proteger al país recalcó los retos fundamentales que enfrentaban la nación y sus militares. El viraje hacia una conceptualización de la seguridad más incluyente cambió el significado de la profesionalización dentro de las fuerzas armadas. En la medida en que la seguridad se definió en términos de una amplia conjunción de factores sociales, económicos y estratégicos, la percepción de los militares en cuanto a cuál era su función también se amplió. Ahora, la responsabilidad por la seguridad abarcaba —ya no impedía— el interés en la política.

Las fuerzas armadas veían el gobierno nacional como la entidad indicada para utilizar los nuevos recursos petroleros que resolvieron los problemas del país. Sin embargo, los oficiales temían que los políticos civiles desperdiciaran esa oportunidad única de desarrollo. Las administraciones civiles del pasado no habían logrado definir una estrategia de desarrollo para el país ni adoptar una planeación incluyente como base de la elaboración de políticas. Los oficiales más jóvenes de la marina y del ejército dudaban cada vez más que los políticos civiles tuvieran la capacidad o voluntad para utilizar esos recursos en pos del fortalecimiento de la nación. En las academias militares se discutió ampliamente la necesidad crucial de una planeación racional y no partidista de desarrollo.

La campaña presidencial de 1971 confirmó los temores de los militares. En vez de proponer soluciones concretas a los problemas nacionales, los candidatos siguieron concentrándose en la personalidad de sus oponentes y fomentando la hostilidad regional, ideológica y de clases. Dentro de las academias militares se dio un candente debate entre los oficiales que

creían que la experiencia de 1963-1966 había demostrado la ineptitud política de las fuerzas armadas y quienes criticaban a los políticos civiles por su fracaso en la integración de 60% de la población económica y políticamente marginada. Los gobiernos militares contemporáneos de Brasil y Perú, y sus políticas de desarrollo, fomentaron una amplia discusión sobre las responsabilidades políticas y sociales de las instituciones marciales. La experiencia técnica en expansión de las fuerzas armadas ecuatorianas, así como su perspectiva nacional cada vez más elaborada, aumentó su insatisfacción respecto de una sociedad civil caracterizada por divisiones económicas, sociales, étnicas y regionales aparentemente insuperables. Veían la ausencia de una integración social, política y económica como una importante amenaza para la seguridad nacional.⁶

A principios de los setenta, un importante segmento del cuerpo de oficiales navales había adoptado una ideología revolucionaria nacionalista. Estos oficiales estaban decididos a conservar la soberanía de Ecuador frente a las demandas de países desarrollados, sobre todo en el ámbito de los recursos marítimos y minerales. Rechazaron el acercamiento a Estados Unidos de la Junta Militar que gobernó el país de 1963 a 1966. No confiaban en ella por su cercana identificación con la Alianza para el Progreso y su aceptación de la influencia internacional en la economía. Los oficiales de la marina concluyeron que el fracaso de las reformas impulsa-

⁶ García Gallegos, "Concepto", 1997, pp. 97-119; Bustamante, "Desarrollo", 1988, pp. 97-104. Una discusión general de la milicia y el desarrollo latinoamericano puede encontrarse en Calvert y Calert, *Latin America*, 1993, pp. 117-151.

das por el gobierno militar de 1963 a 1966 se había debido a que la base de poder de las elites económica y política tradicionales no fue destruida. Acusaron al régimen anterior de aislarse de las masas urbana y rural. Los oficiales también se mostraron críticos con los gobiernos civiles del periodo de 1967 a 1972 (Otto Arosemena Gómez y José María Velasco Ibarra), los cuales abandonaron las reformas del gobierno militar de 1963 a 1966 e implantaron políticas que beneficiaban a las corporaciones multinacionales petroleras, industriales y financieras. La nueva generación de oficiales nacionalistas, que no estaba desilusionada por los fracasos del anterior gobierno militar, se convenció de que las fuerzas armadas debían tomar la iniciativa en la resolución de los problemas estructurales del país.⁷

EL PLAN NAVAL Y EL GOLPE DE 1972

El golpe de febrero de 1972 fue el resultado de acontecimientos que comenzaron a mediados de 1970. En ese entonces Ecuador, uno de los países más pobres de la región, se encontraba en medio de una prolongada crisis económica y política. En un esfuerzo por resolver la situación, el ejército apoyó la decisión que tomó el presidente José María Velasco Ibarra, en junio de 1970, de suspender el congreso y gobernar por decreto. Cuando sus medidas de austeridad y la centralización de las finanzas públicas enemistaron a gran parte de los segmentos de la población, las fuerzas armadas se sintieron cada vez más incómodas en su papel de único defensor de un gobierno impopular. No obs-

tante, no abandonaron su convicción de que una reforma fundamental era necesaria. A pesar de la sombría situación, el ejército pensaba que los grandes depósitos de petróleo recientemente descubiertos en el Oriente darían al país, de invertirse sabiamente, su primera oportunidad de superar los problemas estructurales.

En julio de 1970, ciertos grupos dentro de las varias ramas de las fuerzas armadas comenzaron a discutir sus preocupaciones sobre el país con intelectuales, tecnócratas y algunos empresarios civiles. Los civiles que habían servido como instructores o asesores en los diversos establecimientos educativos militares facilitaron la creación de una alianza militar-tecnócrata. Los oficiales nacionalistas y sus aliados civiles se oponían a la influencia de las corporaciones multinacionales y a la de los grupos económicos internos vinculados con intereses extranjeros. Con el tiempo, los reformadores civiles, que no habían podido alcanzar sus objetivos por la fragmentación del sistema político del país, vieron en las fuerzas armadas un mecanismo para cambiar las estructuras políticas, económicas y sociales del país. Ambos grupos favorecían la modernización política y el desarrollo económico, en especial la industrialización. Algunos participantes en la elaboración de los primeros planes de desarrollo incluyentes de Ecuador en los sesenta fueron llamados a las discusiones, y más tarde serían responsables de la autoría del *Plan integral de transformación y desarrollo 1973-1977* del gobierno militar.

Una confrontación entre el gobierno de Velasco Ibarra y algunos segmentos del ejército en la primavera de 1971 convenció a muchos oficiales de que, de no tomar la iniciativa los elementos progre-

⁷ Varas y Bustamante, *Fuerzas*, 1978, pp. 62-79.

sistas de la milicia, las fuerzas conservadoras al mando del ministro de Defensa, Jorge Acosta Velasco, derrocarían al gobierno. El enfrentamiento se precipitó por la decisión de Acosta Velasco de destituir al general Jácome Chávez de su puesto al mando de la academia militar en Quito. El general Chávez era muy estimado entre los oficiales nacionalistas, pues había sido el responsable de reformar el programa de la academia militar. En la lucha de poder que sobrevino, el ministro de Defensa y el general Julio Sacoto Montero, comandante en jefe de las fuerzas armadas, fueron expulsados. El general Guillermo Rodríguez Lara, comandante del Colegio Militar Eloy Alfaro en Quito, quien mediaba las negociaciones entre el ejército y el gobierno, fue nombrado comandante en jefe de las fuerzas armadas, mientras que Luis Robles Plaza, político de confianza entre los militares, ocupó el puesto de ministro de Defensa. Los cambios de personal permitieron que el presidente Velasco Ibarra continuara en su puesto, pero aislaron al ya mayor jefe del ejecutivo de sus asesores más confiables. La situación económica y política del país continuó empeorando y el presidente parecía incapaz de actuar.⁸

El vacío de poder resultante confirmó los peores temores de los oficiales nacionalistas y los impulsó a continuar planeando un golpe militar. Entre julio y noviembre de 1971, los oficiales de la marina elaboraron una propuesta para un gobierno y un desarrollo nacional nuevos. También establecieron contacto con oficiales de rango medio en el ejército que

compartían sus preocupaciones y opiniones.⁹ La propuesta naval ofrecía una justificación para el golpe, discutía la nueva estructura de gobierno y proporcionaba una exposición general de las políticas que instauraría el régimen militar.¹⁰ La justificación sostenía que la situación caótica del país era el resultado de una estructura económica explotadora y la administración irresponsable del gobierno nacional. Estos factores perpetuaron el subdesarrollo, la dependencia y la fragmentación interna y erosionaron la seguridad nacional. El bienestar de la nación requería cambios fundamentales en las estructuras económica, política y social, los cuales sólo podían llevarse a cabo mediante la acción estatal.

El nuevo régimen sería revolucionario, nacionalista y socialmente responsable. Actuaría en contra de los económicamente privilegiados, eliminaría la corrupción administrativa, proporcionaría a los grupos antes excluidos una voz en la toma de decisiones del gobierno, conservaría la soberanía sobre aguas territoriales, espacio aéreo, tierra y subsuelo, y fomentaría la creación de empresas industriales y agrícolas del sector privado que fueran compatibles con las políticas sociales del gobierno. El Estado sería reestructurado

⁹ Entre los participantes de importancia se encontraban el capitán Gotardo Valdivieso, quien sería el primer ministro de Gobierno, el capitán Raúl Sorroza, miembro del Consejo de Gobierno en el gobierno militar, y el capitán Gustavo Jarrín Ampudia, quien sería el ministro de Recursos Naturales.

¹⁰ La siguiente discusión está basada en Academia, *Seguridad*, 1972; Junta Nacional de Planificación, *Filosofía*, 1972, pp. 1-8. Para encontrar una discusión general sobre el periodo de dominio militar, véase Hurtado, *Política*, 1990, pp. 49-219.

⁸ Maier, "Ecuadorean", 1972; García Gallegos, "Militares", 1987, pp. 148-229.

de modo que pudiera asumir un papel activo para cambiar las relaciones productivas y dismantelar las estructuras sociales y políticas oligárquicas y precapitalistas. El ejército se mantendría en el poder hasta que la población adoptara los nuevos valores, las instituciones y las relaciones políticas.

El plan naval proponía cambios en la manera de relacionarse los grupos con el gobierno y en la estructura misma de éste. Criticaba el sistema de partidos políticos existente por su fragmentación y personalismo excesivos, los cuales no permitían ni alcanzar una representación significativa de la mayoría de la población ni facilitar el control civil de las instituciones estatales. Como solución a largo plazo, proponía crear dos o tres partidos políticos fuertes que ofrecieran una representación para todos los grupos y canalizaran un debate social, económico y político de un modo constructivo. El nuevo sistema también requería un jefe del ejecutivo fuerte, con la autonomía suficiente para superar los intereses regionales, asignar los recursos estatales de acuerdo con las prioridades sociales y económicas nacionales, y construir un consenso para apoyar el desarrollo del país. Durante el periodo de gobierno militar, el plan proponía un ejecutivo plural. El Supremo Consejo de Estado, o Consejo Revolucionario, consistiría en los tres comandantes del ejército, la marina y la fuerza aérea, y tres civiles nombrados por los servicios armados. El control militar del Consejo garantizaría la coherencia ideológica y política del régimen. Por debajo del Consejo de Estado, se conformarían seis organismos para dirigir las funciones de gobierno en los ámbitos de acción popular, seguridad nacional, planeación nacional, justicia, finanzas públi-

cas y legislación.¹¹ El Consejo de Acción Popular era una propuesta innovadora. Consistiría en representantes laborales, cuya principal función sería servir de vínculo entre el gobierno y el trabajo, lo cual otorgaría a los trabajadores una presencia real dentro del régimen.

Para lograr establecer una sociedad moderna e integrada, el plan naval proponía aumentar el gasto en infraestructura económica y social, ampliar el rango de actividades estatales para incluir la participación directa en la economía, y modernizar el aparato gubernamental, las instituciones financieras y el sistema legal. En términos concretos, la reforma agraria, la reforma fiscal, la reforma de los sistemas financieros, bancarios y crediticios, así como las reformas en las políticas administrativa, industrial, tecnológica, social y ocupacional serían una prioridad. El documento proponía eliminar el sistema de latifundios y minifundios expropiando y distribuyendo las tierras subutilizadas. El nuevo régimen fomentaría la explotación comunal de la tierra, proveería apoyo técnico y financiero para los productores, reorganizaría la distribución de los productos agrícolas y estimularía la diversificación de la producción para el consumo y la exportación. Proponía la reforma del sistema fiscal para simplificar la recaudación de impuestos, promover la redistribución del ingreso nacional y fomentar el desarrollo agrícola e industrial. Los sistemas bancario y financiero serían reorganizados para promover el ahorro y canalizar las inversiones en áreas económica y

¹¹ Los seis cuerpos eran el Consejo de Acción Popular, el Consejo de Seguridad Nacional, el Consejo de Planeación Nacional, la Contraloría, el Departamento de Justicia y una Secretaría Legislativa.

socialmente productivas. El objetivo de la política comercial sería diversificar las exportaciones, promover la exportación de productos elaborados, incluir entre los socios comerciales a países del tercer mundo y socialistas, promover la integración regional (Pacto Andino) y alentar el desarrollo agrícola e industrial (altos impuestos de importación sobre productos agrícolas y bajos impuestos de importación sobre bienes de capital).

El aparato de planeación estatal se fortalecería de tal manera que pudiera asumir la función de coordinar la política pública. Todas las políticas económicas y sociales se basarían en planes que definirían objetivos, proporcionarían mecanismos para alcanzarlos y coordinarían actividades en los diferentes sectores. La toma de decisiones se centralizaría, pero la aplicación se descentralizaría y se ajustaría a las condiciones regionales. El Estado reservaría ciertas áreas estratégicas para la inversión y el control directos del gobierno. Los sectores estratégicos incluían el acero, el cemento, el refinado y transporte de petróleo, los petroquímicos y los fertilizantes. El sector industrial, que en los planes se convertiría en la parte más dinámica de la economía, sería prioritario. El plan naval favorecía la industrialización como el medio para diversificar el comercio, aumentar la autosuficiencia y la competitividad nacionales y obtener acceso a la tecnología. Se crearía un Centro de Investigación Científica y Tecnología para identificar los recursos internos que pudiera utilizar la industria.

Las políticas sociales y ocupacionales se ajustarían para alcanzar una integración nacional. Las pequeñas industrias recibirían ayuda financiera y técnica por poseer el potencial para crear un número

importante de empleos. Se construiría un sistema de carreteras secundarias y terciarias para todo tipo de clima con el objeto de estimular la producción agrícola orientada al mercado. Los gastos en educación, medidas sanitarias y atención médica aumentarían para permitir que las masas participaran plenamente en la economía moderna. Se reorganizarían y fortalecerían las universidades para educar al personal especializado requerido por un país en proceso de rápida modernización.

El plan naval era un proyecto político nacional único. Ningún otro grupo político o social había presentado a Ecuador un plan incluyente para la transformación de las estructuras políticas, sociales y económicas del país. El objetivo de la marina era crear una sociedad integrada, democrática y participativa, cuya población toda estableciera objetivos nacionales y se beneficiara de los recursos del país. Ese fin se alcanzaría asignando al Estado la función fundamental de cambiar la economía, las relaciones sociales y la política del país. El petróleo proporcionaría al gobierno los recursos y la autonomía necesarios para desempeñar su nuevo papel.

Durante el periodo de diciembre de 1971 a enero de 1972, las tres ramas de las fuerzas armadas ecuatorianas debatieron el plan naval. El proyecto resultaba radical para muchos oficiales de la fuerza aérea y el ejército. A algunos les parecía socialista y estatista. El gobierno militar anterior había tomado el poder en 1963 para evitar que el presidente civil ampliara las relaciones económicas y políticas con países comunistas. Un importante segmento del cuerpo de oficiales, sobre todo del ejército, seguía temiendo al "socialismo" y prefería las políticas del entonces gobierno militar de Brasil, que destacaba el



desarrollo económico y no la reforma social. A pesar de la falta de un consenso ideológico, el plan naval acabó ganando el apoyo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, pues los grupos más moderados del ejército no lograron ofrecer documentos comparables. La aceptación del plan por la jerarquía del ejército y la opinión institucional compartida de que los futuros ingresos petroleros debían ser utilizados para el desarrollo nacional crearon el consenso dentro de un grupo que, por lo demás, era diverso. Por ende, el plan naval fue reformulado como la *Filosofía y plan de acción de gobierno de las Fuerzas Armadas*.¹²

Las primeras dos semanas de febrero de 1972 fueron un periodo de intensa actividad para los dirigentes de los servicios armados. El principal problema que debían resolver era quién encabezaría el gobierno militar. El ejército, que consideraba el Consejo de Gobierno propuesto como un ejecutivo poco práctico, ganó. Los dirigentes militares acordaron nombrar un presidente tras el golpe. La elección del individuo que encabezaría el gobierno se complicó por el hecho de que ninguno de los oficiales más experimentados había participado en la elaboración del plan. Tras un amplio debate, eligieron al general de brigada Guillermo Rodríguez Lara. Fue elegido porque el ejército era la rama más grande de las fuerzas armadas y porque tenía más experiencia política que la marina y la fuerza aérea. El Consejo de Gobierno, que fue relegado a una función de asesoría, incluiría a los generales al mando del ejército (por ser nombrados), fuerza aérea (general Julio Espi-

¹² Academia, *Filosofía*, 1972; Stepan, "New", 1973; Junta Nacional de Planificación, *Filosofía*, 1972.

nosa Pineda) y marina (contralmirante Reinaldo Vallejo Vivas).

El golpe se llevó a cabo el 15 de febrero de 1972. Con el objeto de prevenirlo, el presidente Velasco Ibarra viajó a Guayaquil, la ciudad más grande del país, donde esperaba obtener el apoyo popular. Ello resultó ser un error. Como el puerto estaba dentro de la jurisdicción de la marina, el servicio se adelantó a tomar el gobierno. Fue la primera vez que la marina asumía un papel político destacado. Aun en 1963, cuando el comandante naval Ramón Castro Jijón fue nombrado para encabezar el régimen militar por su antigüedad, fue el ejército quien dirigió el golpe y dominó el gobierno militar de 1963 a 1966. Esto cambió en 1972. Los oficiales de la marina obtuvieron puestos importantes en la administración de Rodríguez Lara. Además, se encargaron de aspectos estratégicos de la economía como las aguas territoriales, la pesca, los recursos naturales y el turismo.¹³

EL PETRÓLEO Y EL GOBIERNO MILITAR

El nuevo régimen militar estaba decidido a canalizar los recursos petroleros del país hacia la inversión económica y de infraestructura, lo cual fomentaría la reforma estructural, el desarrollo sustentable y la integración nacional. Los civiles que habían participado en la elaboración del plan naval fueron nombrados dirigentes de la Junta Nacional de Planificación. Ellos emprendieron los estudios específicos necesarios para elaborar un plan de desarrollo de cinco años que el nuevo gobierno habría de instaurar. El texto *Ecua-*

¹³ *El Comercio*, 16 de febrero de 1972, p. 1.

dor: plan integral de transformación y desarrollo 1973-1977, publicado en 1972, fue el instrumento técnico dispuesto para guiar el cambio nacional. La realización del plan requirió de reformas fundamentales en áreas que iban desde la tenencia de la tierra a la administración pública. Estos cambios amenazaron los intereses tradicionales y engendraron confrontaciones entre el régimen militar y los grupos de oposición. Si bien los conflictos menguaron la capacidad de la administración para lograr sus metas, durante el periodo de 1972 a 1977 se registró un progreso social y económico sin precedente en Ecuador.¹⁴

Los planificadores civiles se mantuvieron unidos durante la administración de Rodríguez Lara, pero la milicia perdió rápidamente su aparente cohesión interna. En cuestión de meses, algunos de los nacionalistas radicales más comprometidos fueron expulsados.¹⁵ Esto representó la consolidación del poder por parte de Rodríguez Lara y el ejército sobre los elementos más radicales dentro de las fuerzas armadas, y permitió que los intereses de la oligarquía y las corporaciones multinacionales explotaran las divisiones ideológicas en el interior de las fuerzas armadas.¹⁶

¹⁴ Junta Nacional de Planificación, *Plan*, 1973; véase *Vistazo*, julio de 1975.

¹⁵ Entre los oficiales de la marina removidos de sus puestos se encontraba el capitán de navío Gotardo Valdivieso, quien como ministro de Gobierno buscó establecer contacto con grupos populares como trabajadores, estudiantes y representantes de barrio en un esfuerzo por consolidar el apoyo y la participación en el gobierno militar. "Valdivieso, Proño y Sorroza se van: ¿pérdida o ganacia?", *Mensajero*, junio de 1972; *Vistazo*, enero de 1973.

¹⁶ *Mensajero*, abril de 1972; *Nueva*, julio de 1975, pp. 22-57, 69-73; *Expreso*, 2 de septiembre de 1975.

En el ámbito de la propiedad de la tierra, los intereses tradicionales fueron particularmente exitosos en evadir el programa de la reforma agraria en materia de redistribución de la tierra. Aunque la ley se fortaleció, por lo general muchos latifundios no fueron expropiados. La aplicación de dicha reforma se redujo a los programas de colonización. Se colonizó 69% de 1 475 800 hectáreas distribuidas en el periodo de 1972 a 1979. El cuadro 1 proporciona información estadística sobre la distribución de la tierra. Pese a que el gobierno no impuso un cambio profundo en la tenencia de la tierra, sí adoptó otras políticas que fomentaron la modernización del sector rural. Durante el periodo, se construyeron 12 900 km de autopistas y carreteras que permitieron la integración al mercado de zonas que habían permanecido aisladas. Las políticas gubernamentales para el campo también generaron una drástica expansión del crédito y la inversión en infraestructura agraria, insumos, maquinaria, tecnología, así como la comercialización de productos alimenticios básicos.¹⁷ El cuadro 2 proporciona información sobre los créditos gubernamentales para la agricultura.

Asimismo, las elites rurales y urbanas mellaron los esfuerzos encaminados a realizar una reforma fiscal. De hecho, a partir de 1972 y hasta 1977, la recaudación proveniente de los sectores no petroleros disminuyó de 14.4 a 12% del producto interno bruto. Esto ocurrió así porque el dramático incremento de los ingresos gubernamentales derivados del petróleo per-

¹⁷ Ministerio, *Evaluación*, 1978; Espinel, "Modernization", 1991; Zevallos. "Oil", 1985; Banco Central, *Estadísticas*, 1988, p. 69.

Cuadro 1. Distribución de la tierra 1971-1979

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	Total ^c
Colonización										
Área ^a	56.7	69.9	121.0	138.2	93.3	159.2	135.7	143.8	151.7	1 069.5
Beneficiarios ^b	1.5	1.9	2.8	2.9	2.5	3.7	3.4	2.6	3.3	24.6
Reforma agraria										
Área ^a	19.5	17.4	23.8	19.9	39.9	62.4	73.9	47.3	87.7	391.8
Beneficiarios ^b	2.4	1.8	1.9	2.7	3.5	5.8	4.9	6.2	9.4	38.6
Total ^c										
Área ^a	76.3	87.3	144.9	158.1	133.2	221.5	209.7	191.0	239.5	1 461.5
Beneficiarios ^b	4.0	3.8	4.7	5.6	6.0	9.4	8.3	8.9	12.8	63.5

^a Miles de hectáreas.

^b Miles.

^c Como resultado del redondeo de cifras, el total del área y de los beneficiarios puede no coincidir con la suma de las cifras en ambas categorías.

Fuente: Calculado a partir de información en Instituto, *Informe*, 1972-1980.

Cuadro 2. Crédito gubernamental a la agricultura^a

Fuente	Año								
	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	
Banco Nacional de Fomento	0.6	1.1	2.8	3.2	3.4	3.5	3.2	3.9	
Banco Central ^b	0.3	1.2	1.2	1.5	2.7	3.6	3.1	5.6	
Total	0.9	2.3	4	4.7	6.1	7.1	6.3	9.5	

^a Billones de sucres.

^b Créditos otorgados directamente por el Banco Central a través del Fondo de Desarrollo del Sector Rural Marginal e indirectamente a través de instituciones financieras privadas. Los años 1978 y 1979 incluyen la inversión del Mecanismo de Fondos Financieros.

Fuentes: Calculado a partir de información en Ecuador. Banco Central. *Boletín*, 1984; Banco Central, *Estadísticas*, 1988; Consejo, *Indicadores*, 1982.

mitió al régimen aspirar al desarrollo económico y a la equidad social sin necesidad de introducir una reforma fiscal. Sin embargo, esta estrategia dejó al Estado en una posición extremadamente vulnerable frente a las caídas del precio o del volumen de

las exportaciones de petróleo.¹⁸ El cuadro 3 proporciona información estadística sobre el volumen de la producción petrolera y

¹⁸ Banco Mundial, *Ecuador*, 1984, p. 24, y *Development*, 1979, pp. 79-84.

Cuadro 3. Petróleo, 1972-1979

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Producción								
Volumen ^a	28.6	76.2	64.6	58.8	68.4	67.0	73.7	78.2
Exportación								
Volumen ^a	25.6	71.8	59.5	52.3	61.1	52.1	52.7	52.0
Valor ^b	45.1	260.0	702.5	525.7	648	610.8	629.5	1 194.7
Porcentaje total de exportaciones	18.4	48.2	64.6	60.9	56.3	46.5	42.4	54.7
Dólares/barril	2.37	3.97	13.36	11.84	12	12.98	12.51	23.43
Ingreso gubernamental del petróleo ^c	939	2 725	9 986	10 858	15 227	18 149	22 234	29 590
Porcentaje de ingreso neto	7.5	14.6	35.5	34.2	36.9	36.2	35.9	38.5

^a Millones de barriles.

^b Millones de dólares.

^c Millones de sucres. Incluye: presupuesto del gobierno central, cuentas especiales para los ministerios de Salud, Trabajo, Seguridad Social, Agricultura, Recursos Naturales y Fuerzas Armadas; Instituto Ecuatoriano de Electrificación; Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas; organismos descentralizados; Banco Central, Banco Nacional de Fomento; Banco Ecuatoriano de la Vivienda; fondo para universidades privadas; Patronato Nacional del Niño; Fondo Nacional de Fomento, Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana, Fondo Nacional de Participantes, Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas. Fuentes: Compilado a partir de información en *Ecuador*, núm. 587; Banco Central, *Memoria*, 1977, p. 108; 1979, pp. 112-113; Boeco, *Auge*, 1987, pp. 260-261; Vega Moreno, *Economía*, 1980, p. 166; Salgado, "Estado", 1989, p. 261; Marshall, *Ecuador*, 1988, pp. 66, 69, 117.

el valor de las exportaciones del crudo en el periodo 1972-1979.

A pesar de algunos retrocesos para los nacionalistas, dos áreas estratégicas permanecieron bajo su control: el petróleo y las aguas territoriales. El capitán naval Gustavo Jarrín Ampudia fungió como ministro de Recursos Naturales. Este ex comandante de la Academia Naval y reconocido nacionalista, cuya meta era la nacionalización de la industria petrolera, conformó rápidamente un equipo de expertos ecuatorianos y extranjeros para diseñar y llevar a la práctica una política petrolera nacionalista. El ministerio que estaba a su cargo tenía una posición decisiva dentro del gobierno, ya que el petróleo era el recurso que transformaría al Estado en foco de acumulación de capital y permitiría a Ecuador tener acceso a recursos financieros del exterior. A diez meses de haber asumido el poder, el régimen militar había revisado por completo los contratos petroleros suscritos antes de octubre de 1971. Los nuevos acuerdos restituían al Estado 80% de los derechos de excavación previamente ejercidos por las compañías petroleras. El gobierno militar también sentó las bases para la compra de acciones del Consorcio Texaco-Gulf, que dominaba la industria petrolera ecuatoriana; creó una compañía petrolera nacional (Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana, CEPE) y una compañía de transportación petrolera (Flota Petrolera Ecuatoriana, FLOPEC) y comenzó la construcción de oleoductos, bodegas y una refinería. Ecuador se convirtió en un exportador de petróleo en agosto de 1972, y en octubre de ese año el país registró su más alto índice de reservas netas del exterior en su historia: 109 000 000 de dó-

lares.¹⁹ El cuadro 3 proporciona información sobre la producción y exportación de petróleo. Al año siguiente, en 1973, el vicealmirante Gustavo Jarrín intentó mejorar la posición de Ecuador en el mercado petrolero, uniéndose a la OPEP. La decisión no fue precipitada. El plan naval había considerado esta acción como una vía para extender la autoridad del país sobre sus reservas de crudo.²⁰ Las políticas petroleras nacionalistas del periodo 1972-1974 fueron exitosas gracias a la realidad de la época: una creciente demanda internacional de petróleo, la expansión de compañías petroleras independientes y el aumento de los precios del crudo.

El auge del petróleo desencadenó un periodo extraordinario de expansión económica y dotó al Estado de recursos sin precedente. Las inversiones de la CEPE en el sector petrolero a lo largo del periodo 1973-1977 llegaron a los 7 100 millones de sucres. Sesenta y cinco por ciento de la inversión en refinerías, exploración, instalaciones portuarias y oleoductos provenía de los fondos derivados de la exportación de petróleo y los préstamos internos. En contraste con las épocas anteriores, cuando el crecimiento dependía de la exportación, ahora casi todos los ingresos por petróleo iban directamente al gobierno, que iba trasladando el poder del centro financiero tradicional, el puerto de

¹⁹ Dólares estadounidenses, a menos que se indique lo contrario.

²⁰ Jarrín Ampudia, *Soberanía*, 1974, e *Ingreso*, s. a.; Acosta Espinosa, "Intervención", 1989, pp. 297-345; Jarrín Ampudia, "Ingreso", 1994, pp. 85-100; para un análisis detallado de la evolución de la política petrolera ecuatoriana, véase Martz, *Politics*, 1987; *Vistazo*, enero de 1975.

Guayaquil, a Quito, la capital de la nación. Los nuevos recursos permitieron al régimen militar modernizar el Estado. Los cuadros 4 y 5 proporcionan información sobre los ingresos y los gastos de 1972 a 1979. La administración militar creó nuevos organismos gubernamentales, volviendo más amplio y coherente el funcionamiento de las instituciones existentes. El propósito de estas transformaciones era permitir que el Estado asumiera un papel central en la economía de 1972 a 1979.

El gobierno y las fuerzas armadas intervinieron de manera agresiva en el proceso de producción al nacionalizar industrias estratégicas como la pesca y el acero; al tomar el control de compañías arruinadas, como Ecuatoriana de Aviación, la aerolínea nacional, y al crear nuevas empresas públicas e invertir en la industria mixta, desde el procesamiento de alimentos y medicamentos hasta la producción de químicos y fibras sintéticas. En 1973, los militares instauraron el Directorio de Industrias del Ejército (DINE) con el fin de supervisar la inversión en municiones, ensamblaje de automóviles, cemento e industria metalúrgica básica. La marina tomó el control de una flota pesquera comercial, de compañías excavadoras y del proyecto de producción camaronera. Al mismo tiempo, las fuerzas armadas adquirieron equipo moderno, actualizaron las academias militares y crearon el Instituto de Altos Estudios Nacionales, donde los oficiales de alto rango y sus equivalentes civiles examinarían los problemas nacionales.

El régimen instituyó nuevos organismos administrativos y financieros para regular la inversión estatal. Además, el

Cuadro 4. Recaudación del gobierno nacional^a

Año	Cantidad	Año	Cantidad
1972	7 312	1976	20 529
1973	11 958	1977	22 516
1974	21 509	1978	26 499
1975	21 845	1979	29 308

^a Millones de sucres.

Fuente: Banco Central, *Cuentas*, 1991, p. 87.

gobierno nacional se convirtió en la fuente principal de crédito interno.²¹

El auge del petróleo y las políticas de la administración castrense también favorecieron a los empresarios particulares dentro del sector industrial y de la construcción. El crecimiento económico derivó en la creación de empleos en el sector público y privado y en la expansión del mercado doméstico de bienes y servicios. Para cubrir las necesidades de las clases urbanas media y trabajadora, el régimen aplicó políticas de fomento a la industrialización. Quienes conformaban el sector privado pudieron responder de manera rápida a la expansión de la demanda interna gracias a los aranceles proteccionistas, las exenciones para la importación de bienes de capital y materia prima, el subsidio a la energía y el crédito, la inversión en infraestructura y el crédito fiscal. Durante los años de 1972 a 1979, el promedio de la inversión en la industria fue de

²¹ Avendaño, "Dirección", 1986, pp. 49-56; Junta Nacional de Planificación, *Plan*, 1973; Janés, 1964-1965, 1969-1970, 1972-1973, 1980-1981; Molina Flores, *Fuerzas*, 1994, pp. 83-85, 95-102; Torre, "Macroeconomic", 1987, pp. 142-161.

Cuadro 5. Gastos de las administraciones públicas^a

<i>Funciones</i>	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Administración pública	891	1 110	1 574	2 164	2 614	3 311	3 751	4 110
Defensa	919	1 089	1 567	2 357	2 684	3 697	3 768	4 276
Orden pública y seguridad	395	477	723	1 098	1 407	1 459	1 677	1 834
Educación	1 993	2 631	4 156	5 053	6 152	7 410	8 270	9 146
Sanidad	866	1 021	1 343	1 605	1 909	2 440	3 427	3 837
Asistencia social	1 236	1 475	1 924	2 448	2 480	3 722	4 226	5 758
Ordenamiento urbano y rural y vivienda	511	628	1 061	1 624	2 080	2 555	3 004	2 952
Cultura	46	51	61	68	101	122	165	222
Energía y combustibles	278	776	1 181	1 437	2 381	2 280	2 807	4 667
Agricultura, pesca y caza	534	924	1 604	1 539	1 971	2 130	2 394	2 663
Minería e industria	78	187	371	253	497	828	859	944
Transporte y comunicación	1 304	2 358	3 654	3 644	4 309	4 453	4 387	4 856
Servicios económicos	81	116	260	568	552	759	1 099	1 406
Otras funciones	1 039	1 018	3 877	4 735	5 929	9 410	9 482	12 251
Total	10 171	13 861	23 356	28 593	35 066	44 576	49 316	58 922

^a Millones de sucres a precios corrientes. Incluye subsectores del gobierno central, local y seguridad social.

Fuente: Banco Central, *Cuentas*, 1991, p. 231.

140 000 000 de dólares anuales. El valor de la producción en la industria no petrolera y el número de individuos empleados en ella se duplicó durante este periodo; el consumo de electricidad en la industria se triplicó. El crecimiento del sector industrial osciló entre 8.2 y 15.2% anuales y las importaciones para la industria ecuatoriana se incrementaron de 181 911 000 a 1 241 millones 522 mil dólares. En el mismo periodo, la estructura industrial del país se transformó. Si bien en la producción industrial aún predominaba la manufactura de bienes de consumo no duraderos, la producción de bienes duraderos y de capital creció hasta representar un tercio del total de la producción en 1979. Entre las áreas que recibieron es-

tímulos importantes estaban la producción de maquinaria, equipo electrónico, aparatos domésticos, medicamentos, textiles, hierro y acero, papel y químicos. La producción industrial servía principalmente al mercado interno. Sin embargo, una parte de la producción nueva se exportaba: las exportaciones industriales pasaron de 10 a 25% del total de exportaciones. Un claro ejemplo de este desarrollo es el cacao procesado. En 1972, el valor de las exportaciones de cacao procesado era de 6 500 000 dólares. Durante los cinco años siguientes, los agroexportadores, ayudados por los 4 000 000 de dólares de subsidios y por generosas exenciones a la exportación, expandieron el procesamiento del cacao. En 1979 expor-

taron 234 000 000 de dólares de cacao procesado. Otras exportaciones industriales fueron: aparatos domésticos, que crecieron de 600 000 dólares en 1972 a 14 700 000 en 1979; café instantáneo, que creció de 600 000 a 12 600 000 millones de dólares; forraje, que pasó de 63 000 000 a 28 000 000, y vestimenta y textiles, que se incrementaron de 2 500 000 a 15 200 000.²²

A pesar de su cometido planificador, la capacidad del Estado para formar, aplicar y auditar los planes de desarrollo se vio sobrepasada por los índices de expansión económica. El producto interno bruto se triplicó durante el periodo. Aunque el número de empleados del gobierno central se multiplicó, pasando de 70 000 en 1972 a 127 000 en 1979, y las estructuras estatales de administración, planeación y financiamiento se modernizaron, el alcance y la velocidad del crecimiento económico amenazaron los esfuerzos directivos del gobierno.²³

La política económica estatista y el reformismo social del gobierno militar afectaron una parte significativa del sector privado. Con el tiempo, los afectados forjaron alianzas con las compañías petroleras extranjeras y con sus partidarios nacionales, que se habían opuesto a los nacionalistas en el gobierno militar desde 1972. Sus tácticas iban de la crítica al ministro

de Recursos Naturales a la dilación del proceso productivo. A lo largo de la confrontación, los oficiales navales dentro del gobierno mantuvieron una firme posición nacionalista en contra de los opositores dentro y fuera de la administración. En 1974, el excedente de crudo en el mercado petrolero mundial comenzó a minar la capacidad de Ecuador para mantener su postura nacionalista frente a las compañías petroleras internacionales. El gobierno ecuatoriano y las compañías petroleras se enredaron en una larga pugna por los acuerdos y los precios de la producción petrolera. La exportación petrolera cayó significativamente de 9 700 000 toneladas métricas en 1973 a 6 700 000 toneladas métricas al año siguiente. La incertidumbre en el sector petrolero proporcionó a los críticos del gobierno una oportunidad para desacreditar al ministro de Recursos Naturales. Dichos críticos lograron expulsar a Jarrín Ampudia en octubre de 1974. Aunque otros importantes oficiales navales, como el vicealmirante Sergio Vásquez Pacheco, comandante en jefe y oficial de alto rango de la marina, continuaron luchando por la completa nacionalización de la industria petrolera, los oficiales conservadores se establecieron poco a poco en los altos mandos. En 1975, Ecuador se comenzó a alejar de la política petrolera nacionalista y de la ambiciosa planeación de cambios estructurales.²⁴

La dependencia del país de los ingresos derivados de la industria petrolera hizo que la administración de Rodríguez Lara se volviera cada vez más vulnerable. El

²² Banco Central, *Memoria*, 1981, pp. 125-126; *ibid.*, 1984, pp. 139-40; Hidrobo Estrada, "Industrialists", 1986, pp. 11-17, 56; Banco Central, *Estadísticas*, 1988, pp. 164, 328, 374-375; Belisle, *Industria*, 1988; Arosemena, *Comercio*, 1993, pp. 264-265; Torre, "Macroeconomic", 1987, pp. 123-161.

²³ Dirección, *Estudios*, 1982, p. 15; Banco Central, *Estadísticas*, 1988, pp. 51, 368; Torre, "Macroeconomic", 1987, pp. 47-50.

²⁴ Vásquez Pacheco, "Política", 1976, pp. 99-133; Zevallos, *Estado*, 1981; Banco Central, *Boletín*, vol. 1, 1978, pp. 96-97; vol. 7, 1984, pp. 126-127.

régimen no había podido realizar una reforma fiscal durante el periodo de rápida expansión económica. En cambio, había basado sus actividades en los ingresos derivados de la exportación de petróleo y de los préstamos extranjeros. Cualquier depreciación del petróleo o cualquier tipo de interrupción en su proceso productivo amenazaba la capacidad del gobierno para cumplir su cometido.²⁵ A mediados de 1975, los problemas derivados del crecimiento económico ecuatoriano obligaron al régimen a adoptar políticas de austeridad que afectaron a muchos civiles, entre ellos los industriales que lo habían apoyado, la clase media y los trabajadores urbanos. Los grupos socioeconómicos más tradicionalistas que apoyaban el regreso a un gobierno civil y el fin de las reformas comenzaron a buscar aliados entre los militares. Un golpe de Estado fallido en agosto de 1975 fue el indicador de la creciente división en el interior de las fuerzas armadas.²⁶ Durante el periodo del gobierno militar, los altos mandos estaban ideológicamente divididos, y el contexto económico le dio la oportunidad a los serranos conservadores para afirmar su poder por encima de los oficiales más radicales.

El 11 de enero de 1976, Rodríguez Lara fue obligado a entregar el poder a una junta militar. Su renuncia marcó el fin de la etapa nacionalista del gobierno militar y el inicio de una transición gradual hacia una administración civil. Este proceso, que conllevó el esbozo de una nueva constitución, llegó a su término en

1979. El cambio de régimen no puso fin a la dedicación de las fuerzas armadas al desarrollo social y económico. Aunque la nueva administración abandonó la retórica nacionalista, mantuvo su compromiso con el desarrollo. Al igual que la administración de Rodríguez Lara, la junta militar dependió de préstamos para mantener el gasto público y la inversión en las áreas sociales y económicas. Por ejemplo, ambos regímenes mantuvieron el precio interno del crudo en 1.48 dólares por barril, proporcionando así a la población y a la industria un subsidio importante.²⁷

Los dos gobiernos militares transformaron a Ecuador de manera fundamental. Si bien no consiguieron alcanzar las metas trazadas en el plan naval ni terminaron con la inequidad social y económica, lograron tomar el control sobre los recursos naturales, modernizando de esta forma el gobierno nacional, expandiendo la infraestructura económica, impulsando el desarrollo agrícola e industrial y proporcionando a un número importante de pobres de las zonas urbanas y rurales el acceso a los servicios básicos de salud, educación y empleo. Ambos regímenes mantuvieron altos niveles de gasto social y de infraestructura, y ampliaron la participación estatal en la economía. Durante el periodo de 1972 a 1977, las administraciones mi-

²⁵ Banco Mundial, *Ecuador*, 1984, pp. 24, 125, y *Development*, 1979, p. 87.

²⁶ Schodt, *Ecuadorian*, 1986; *El Comercio*, 30 de agosto de 1975; *El Tiempo*, 1 de septiembre de 1975.

²⁷ Romero, "Precios", 1975; *Vistazo*, agosto de 1975; *El Universo*, 2 de septiembre de 1975; Rodríguez Lara, "Al pueblo ecuatoriano y las fuerzas armadas", *El Comercio*, 11 de enero de 1976. Para una discusión del regreso al régimen civil véase Isaacs, *Military*, 1991. En el Consejo Supremo de Gobierno se contaba al comandante de marina Alfredo Poveda Burbano, al comandante de la fuerza aérea Luis Leoro Franco y al comandante de la fuerza terrestre Guillermo Durán Arcentales.



litares asignaron 25% del gasto gubernamental central al desarrollo económico, 25% a educación, 7% a salud y 21% al gasto militar. El cuadro 5 proporciona información sobre los gastos de las administraciones públicas de los gobiernos central y local.

Los avances en el campo de la educación fueron drásticos. Durante el periodo se duplicó la población que sabía leer y escribir, mientras que la inscripción a todos los niveles educativos, así como la construcción de aulas y la capacitación de maestros, creció rápidamente. La inscripción en el nivel básico creció 30%, en el nivel medio 100% y en el nivel medio superior 263%. El número de estudiantes que completaban la educación básica se elevó de 97 000 a 151 000 cada año, y el número de egresados de las escuelas de nivel medio creció de 19 000 a 35 000 cada año. Cuando los militares entregaron el poder, casi todos los niños acudían a la escuela primaria, y una tercera parte de los egresados del bachillerato buscaba una educación técnica avanzada. El cuadro 6 proporciona información estadística sobre el sistema educativo.²⁸

Los servicios médicos y de salud también mejoraron durante los años de mandato militar. El crecimiento de la matrícula universitaria derivó en un rápido incremento del número de médicos. La inversión pública en el área de salud y de programas sanitarios también creció drásticamente. El gasto en este rubro benefició principalmente al sector urbano y a los segmentos más acomodados de la población rural. Entre 1972 y 1977, el por-

centaje de ecuatorianos que contaba con el servicio de agua potable pasó de 30 a 49.5%, y el de aquellos que tenían servicio de drenaje pasó de 23.6 a 39.6%. Estas mejoras tuvieron como resultado un descenso en el índice de mortalidad infantil de 107/1 000 en 1965-1970 a 82.4/1 000 en 1979. En el mismo lapso, la expectativa de vida aumentó de 56.8 a 61.4 años. Los logros son notables puesto que ocurrieron en un momento en que la población crecía a un ritmo de 3% anual.²⁹ El cuadro 7 proporciona una representación estadística de los cambios sociales y económicos del periodo.

El régimen militar evitó los errores comunes a aquellas naciones que de pronto ven incrementada su riqueza y sentó las bases de una sociedad más integrada. Antes de 1972, Ecuador se contaba entre los países más pobres de América Latina. Cuando las fuerzas armadas dejaron el poder en 1979, la nación había alcanzado los parámetros de los Estados con ingresos medios de la región; su infraestructura física, económica, administrativa y social había crecido de manera considerable, y la población ecuatoriana era más sana y estaba mejor educada. Las políticas gubernamentales de la época beneficiaron principalmente a los sectores modernos de la economía. La clase media urbana y la clase trabajadora organizada tuvieron un mayor acceso al ingreso nacional. Aunque los pobres rurales se vieron menos beneficiados, también obtuvieron ventajas de las políticas del régimen militar. Los proyectos para el desarrollo de la infraestructura rural y las mayores oportunidades de edu-

²⁸ Banco Central, *Estadísticas*, 1988, pp. 395-417; Jaramillo P., Campaña y Acurio, *Indicadores*, 1987, pp. 143-164.

²⁹ Banco Mundial, *Ecuador*, 1979, pp. 442-443; ECLA, *Statistical*, 1989 y 1990.

Cuadro 6. Educación

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Inscripciones^a								
Nivel primaria	1 100	1 167	1 202	1 255	1 295	1 344	1 404	1 427
Nivel secundaria	268	300	337	383	426	461	498	535
Nivel superior	62	79	106	137	170	191	208	225
Total	1 430	1 546	1 645	1 775	1 891	1 996	2 110	2 187
Maestros^a								
Nivel primaria	28.51	29.73	32.05	33.30	35.65	36.78	38.75	39.83
Nivel secundaria	18.50	19.61	21.09	23.32	26.13	28.09	29.92	31.49
Nivel superior	5.34	5.30	5.80	5.28	8.15	9.29	9.90	10.34
Total	52.35	54.64	58.9	61.9	69.93	74.16	78.57	81.66
Escuelas^a								
Nivel primaria	8.09	8.52	9.15	9.64	9.88	10.3	10.62	11.04
Nivel secundaria	0.87	0.91	0.96	1.05	1.13	1.20	1.23	1.34
Nivel superior	17.00	17.00	17.00	17.00	17.00	17.00	17.00	17.00
Total	25.96	9.43	10.11	10.69	11.01	11.5	11.85	12.38
Egresados^a								
Nivel primaria	97.00	104.25	113.78	119.81	130.36	138.53	143.59	151.33
Nivel secundaria	18.81	21.21	25.06	26.38	29.59	31.92	25.76	35.00
Total	115.81	125.46	138.84	146.19	159.95	170.45	169.35	186.33

^a Miles.

Fuentes: Calculado a partir de información en Ecuador, *Estadísticas*, 1988, pp. 400-417; Jaramillo P., Campaña y Acurio, *Indicadores*, 1987, pp. 149, 151-153.

cación mejoraron su calidad de vida. Pese a todo, un grave problema, el del alto desempleo estructural en las áreas rurales, permaneció vigente. Sin embargo, los militares –inspirados en el plan naval y motivados por los oficiales de marina– habían afianzado la capacidad de la nación para enfrentar sus problemas de inequidad socioeconómica y la rigidez estructural e institucional de Ecuador. Sus acciones constituyeron un avance significativo hacia una sociedad próspera y justa.

HEMEROGRAFÍA

- El Comercio*, Quito, 1972 y 1975.
El Tiempo, Quito, 1975.
El Universo, Guayaquil, 1975.
Expreso, Guayaquil, 1975.
Mensajero, Quito, 1972 y 1975.
Nueva, Quito, 1975.
Vistazo, Guayaquil, 1973 y 1975.

Cuadro 7. Indicadores sociales y económicos 1970-1979

	1970	1973	1974	1975	1978	1979
Población ^a	5 962	6 599	6 830	7 063	7 814	8 078
Médicos (por cada 10 000)	308	372	395	420	498	526
Población con seguridad social ^a	26.8	25.7	24.9	24.5	23.8	23.4
Porcentaje de analfabetismo						
Porcentaje de niños (entre 5 y 14 años) en la escuela	57.2	59.7	59.8	60.4	60.9	66.2
Población con acceso al agua potable ^a	1 813	2 079	2 326	2 357	3 702	4 047
Población que cuenta con drenaje ^a	1 387	1 575	1 671	1 929	2 956	3 249
Casas habitación con electricidad	303.5	386.2	488.4	525.5	723.2	784.1
Capacidad de generación de energía eléctrica (megawatts) ^a	949	1 256	1 430	1 650	2 579	2 934
Teléfonos ^a	95.6	133	142	160	200	217
Redes carreteras (kilómetros) ^a	22.2			28.2		33.9
Población económicamente activa ^a	1 771	1 980	2 280	2 340	2 561	2 643
Producto interno bruto per cápita (dólares)	289	386	548	610	923	1 026

¹ Miles.

Fuentes: Banco Central, *Memoria*, 1977; 1980; Banco Central, *Estadísticas*, 1988, pp. 25-26, 81, 163, 169, 175-176, 217-219.

BIBLIOGRAFÍA

-Academia de Guerra Naval, Fuerzas Armadas del Ecuador, *Filosofía y plan de acción de gobierno de las Fuerzas Armadas*, s. e., Guayaquil, 10 de marzo de 1972.

———, "Seguridad nacional, desarrollo y gobierno", documento de trabajo, Guayaquil, 1972.

-Acosta Espinosa, Alberto, "Intervención del Ecuador en la OPEP y en la OLADE" en *El Ecuador y los problemas internacionales*, Universidad Central del Ecuador-Escuela de Ciencias Internacionales, Quito, 1989.

-Arosemena, Guillermo, *El comercio exterior del Ecuador: periodo contemporáneo, 1921-1990*, s. e., Guayaquil, 1993, vol. III.

-Avendaño, G. R., "Dirección de Industrias del Ejército (DINE)" en *Temas de seguridad y desarrollo*, Quito, 1986.

-Banco Central del Ecuador, *Memoria*, Banco Central, Quito, 1977, 1979 y 1981.

———, *Boletín Anuario*, Banco Central, Quito, 1978, vol. 1, y vol. 7, 1984.

———, *Estadísticas económicas históricas 1948-1983*, Banco Central, Quito, 1988.

———, *Cuentas nacionales del Ecuador 1965-1990*, Banco Central, Quito, 1991, vol. 14.

-Banco Mundial, *Development Problems and Prospects*, The International Bank for Reconstruction and Development, Banco Mundial, Washington, 1979.

———, *Ecuador: Development Problems and Prospects*, Banco Mundial, Washington, 1979.

———, *Ecuador: An Agenda for Recovery and Sustained Growth*, The International Bank for Reconstruction and Development, Banco Mundial, Washington, 1984.

-Belisle, Jean-François, *La industria farmacéutica ecuatoriana*, Centro de Documentación e Información de los Movimientos Sociales del Ecuador, Quito, 1988.

-Bocco, Armaldo M., *Auge petrolero, modernización y subdesarrollo: El Ecuador de los años setenta*, Corporación Editora Nacional, Quito, 1987.

-Bustamante, Fernando, "El desarrollo institucional de las fuerzas armadas de Colombia y Ecuador" en Augusto Varas (coord.), *La autonomía militar en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1988.

-Calvert, Peter y Susan Calert, *Latin America in the Twentieth Century*, St. Martin's Press, Nueva York, 1993.

-Consejo Nacional de Desarrollo, *Indicadores socioeconómicos*, Consejo Nacional de Desarrollo, Quito, 1982.

-Dirección Nacional de Personal, *Estudios sobre la evolución burocrática en el Ecuador*, Quito, 1982.

-ECLA, *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*, 1989 y 1990.

-Espinel, Ramón Leonardo, "The Modernization of Ecuadorean Agriculture", tesis de doctorado, University of California, Berkeley, 1991.

-García Gallegos, Bertha, "El concepto de seguridad interna en el marco de las relaciones sociedad-fuerzas armadas en el Ecuador" en *Diálogo civil-militar*, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Quito, 1997.

———, "Militares, economía y lucha política: el Ecuador de los años setenta", tesis de doctorado, El Colegio de México, México, 1987.

-Hidrobo Estrada, Jorge Alfonso, "Industrialists, State, and Industrialization in Ecuador", tesis de doctorado, University of Texas, Austin, 1986.

-Hoffmann, Karl-Dieter, *Militärherrschaft und Entwicklung in der Dritten Welt: Der Fall Ecuador unter besonderer Berücksichtigung des Militärregimes 1972-1979*, Breitenbach, Saarbrücken, 1985.

-Hurtado, Osvaldo, *Política democrática: Testimonios, 1964-1989*, Corporación Editora Nacional, Quito, 1990.

- Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, *Informe*, Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, Quito, 1972-1980.
- Isaacs, Anita, *Military Rule and Transition in Ecuador, 1972-1992*, University of Pittsburg Press, Pittsburg, 1991.
- Jane's Fighting Ships*, Haymarket, Londres, 1964-1965, 1969-1970, 1972-1973 y 1980-1981.
- Jaramillo P., Marco, Isaías Campaña y Angélica Acurio, *Indicadores y estadísticas básicas de la economía ecuatoriana*, Instituto de Investigaciones Económicas-Universidad Central del Ecuador, Quito, 1987.
- Jarrín Ampudia, Gustavo, *El ingreso del Ecuador a la OPEP*, Ministerio de Recursos Naturales y Turismo, Quito, s. a., pp. 85-100.
- , "Ingreso y salida del Ecuador de la OPEP", *Petróleo y Sociedad*, núm. 2, 1994, Quito, pp. 85-100.
- , *Soberanía*, Ministerio de Recursos Naturales y Energéticos, Quito, 1974.
- Junta Nacional de Planificación, *Filosofía y plan de acción del gobierno revolucionario y nacionalista del Ecuador: lineamientos generales*, República del Ecuador, Quito, 1972.
- , *Plan integral de transformación y desarrollo 1973-1977: resumen general*, Santo Domingo, Quito, 1973.
- Junta Nacional de Planificación y Coordinación, *Estadísticas financieras del sector público ecuatoriano: años 1970-1977*, Junta Nacional de Planificación y Coordinación, Quito, 1979.
- Lecaro Bustamante, Arturo, *Política internacional del Ecuador 1809-1984*, Editorial Universitaria, Quito, 1988.
- Maier, Georg, "Ecuadorian Military Coup of February 15, 1972: An Analysis", ensayo presentado a la Midwest Association of Latin American Studies, octubre de 1972.
- Marshall, Jorge, *Ecuador: cuantificación, distribución y efectos del ingreso petrolero 1973-1988*, s. e., Santiago, 1988.
- Martz, John D., *Politics and Petroleum in Ecuador*, Transaction Books, New Brunswick, 1987.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería, Junta Nacional de Planificación Nacional, y el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, *Evaluación de la reforma agraria ecuatoriana 1964-1976: resumen del informe general*, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Quito, 1978.
- Molina Flores, Alberto, *Las fuerzas armadas ecuatorianas: paz y desarrollo*, Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos, Quito, 1994.
- Moreano Andrade, Hernán, "La investigación geográfica marítima como instrumento de geopolítica y de seguridad de los estados" en *El Ecuador frente al siglo XXI: seguridad y geopolítica*, Ministerio de Defensa Nacional, Quito, 1992.
- Rodríguez, Linda Alexander, "Authoritarianism and Militarism in Ecuador" en Linda Alexander Rodríguez (coord.), *Rank and Privilege: The Military and Society in Latin America*, Scholarly Resources, Wilmington, 1994.
- , *The Search for Public Policy: Regional Politics and Government Finances in Ecuador, 1830-1940*, University of California Press, Berkeley, 1985.
- Romero, Ignacio, "Los precios del petróleo: un problema sencillo y un peligro grave", *Nueva*, núm. 20, junio de 1975.
- Salgado, Germánico, "El Estado ecuatoriano: crisis económica y Estado desarrollista" en *Los nuevos límites del Estado*, Corporación de Estudios para el Desarrollo, Quito, 1989.
- Schodt, David W., *The Ecuadorian Public Sector During the Petroleum Period: 1972-1983*, Office for Public-Sector Studies-Institute of Latin American Studies-University of Texas, Austin, 1986 (Technical Paper Series, 52).
- Stepan, Alfred, "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion"

sion" en Alfred Stepan (coord.), *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*, University Press, New Haven, 1973.

-Torre Augusto P. de la, "Macroeconomic Aspects of a Petroleum Boom: Ecuador, 1972-1980", tesis de doctorado, Notre Dame, Indiana, 1987.

-Valdez Baquero, Rodrigo, *Latinoamérica y el derecho del mar*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Quito, 1982.

-Valencia Rodríguez, Luis, "La presencia del Ecuador en las Naciones Unidas" en *El Ecuador y los problemas internacionales*, Escuela de Ciencias Internacionales-Universidad Central del Ecuador, Quito, 1989.

-Varas, Augusto y Fernando Bustamante, *Fuerzas armadas y política en Ecuador*, Universidad Central, Quito, 1978.

-Vásquez Pacheco, Sergio, "Política petrolera nacional" en *Política petrolera ecuatoriana, 1972-1976*, Instituto de Investigaciones Económicas-Universidad Central, Quito, 1976.

-Vega Moreno, Néstor, *La economía ecuatoriana en la década de los años 70 y perspectivas futuras*, La Unión, Quito, 1980.

-*What Should U. S. Policy Be for Development Assistance to Ecuador?*, U. S. Government Printing Office, Washington, 1972.

-Zevallos, José Vicente, *El Estado ecuatoriano y las transnacionales petroleras: ocho años de alianza y conflicto, 1972-1979*, Universidad Católica, Quito, 1981.

———, "Oil, Power and Rural Change in Ecuador: 1972-1979", tesis de doctorado, University of Wisconsin, Madison, 1985.