

# EL DECENIO DE LOS 70: PETROLEO EVOLUCION ECONOMICA Y COMPLEJIDAD SOCIO-POLITICA

*José Moncada*

- a. La primera etapa petrolera: Intentos reformistas y de conciliación de clases.

En los años transcurridos de la presente década, el Ecuador empieza a vivir una etapa de importantes cambios caracterizados por la progresiva transición de una economía agro-exportadora, de rasgos básicamente oligárquicos, hacia otra de carácter agro-minero-exportadora, en la cual adquieren una importante gravitación los centros urbanos, con la presencia de capas burguesas industriales, comerciales y financieras asociadas al capital imperialista, cuya penetración en el país se vio simultáneamente estimulada a partir de la segunda mitad de la década anterior.

Este período de importantes cambios en los que ingresó la economía ecuatoriana, venía gestándose desde la década 1960-70 con el desarrollo de un proceso de inversión, especialmente industrial, destinado a sustituir importaciones, y que se vio estimulado a partir de 1972 tanto con la ampliación de la base exportadora, la diversificación de la produc-

*\*/ Capítulo provisorio de un trabajo que será publicado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central sobre "La Economía Ecuatoriana en el Siglo XX: Génesis, Apropiación y Utilización del Excedente Económico".*

tró, por lo tanto, una base de apoyo en el gasto, la inversión pública y las diversas políticas estatales ejecutadas en estos últimos años. A su vez, la expansión de nuevos sectores industriales (alcanzada en gran medida gracias a la participación directa del Estado como inversionista) contribuyó a que se modificara, aunque en pequeño grado, la composición del empleo industrial, dando lugar a que la mano de obra con mayor nivel de capacitación pudiera ocuparse en actividades de mayor complejidad tecnológica y en las cuales la productividad del trabajo fue sin duda mayor, lo cual pudo haber significado algún incremento en los salarios y gracias a esto un nuevo impulso para que existiese una demanda incrementada especialmente en favor de los bienes de consumo durable. A ello corresponde añadir la expansión de los ocupados en el sector terciario (finanzas, servicios, comercio, administración pública) que proporcionó también una posibilidad de realización de las mercancías producidas y por lo tanto, una salida adicional a la acumulación y a su consiguiente dinamización.

Pero tales cambios, conviene insistir, no significaron un desgaste del sistema económico de naturaleza básicamente capitalista, que más bien se reforzó. Además y en la medida en que durante los años bajo análisis, no se ejecutaron las reformas estructurales que el Gobierno en sus proclamas iniciales ofreció, los cambios señalados no tenían ninguna posibilidad de permanencia e irreversibilidad.

Por otro lado, la evolución de algunos indicadores como la inversión, la producción, la expansión agrícola y el empleo, aunque pudiera ser considerada como favorable en el marco de expansión de una economía capitalista, tuvo como fuente de dinamismo y de financiamiento una base bastante inestable: las recaudaciones impositivas provenientes de la exportación petrolera que no era ni es un arbitrio indefinido en razón de múltiples causas, entre ellas, el monto de reservas conocidas y recuperables de hidrocarburos que posee el país y las dificultades existentes para sostener los niveles de precios acordados en la organización de países productores de petróleo.

b. Endurecimiento de la situación económica y nuevos intentos de conciliación.

No obstante el crecimiento del producto y la notable expansión de la economía urbana, la emergencia de nuevas actividades especialmente fabriles, la modernización capitalista de importantes núcleos rurales, etc., atribuibles a la explotación y exportación petroleras en el Ecuador, siguieron persistiendo y en algunos casos con mayor intensidad, una serie de contradicciones y de dificultades presentes desde muchísimos años atrás. Por lo mismo, nada mejor refleja aquello de que los problemas de países como el nuestro no sólo se resuelven con mayores recursos financieros, ni siquiera con una ampliación del radio de acción estatal.

Problemas tales como el sub-empleo y la mala distribución del ingreso, la exclusión de una parte de la población del país de los servicios de educación, salud y vivienda; el analfabetismo, los llamados desequilibrios en la ocupación del territorio, la insuficiente producción agrícola para consumo interno, la subida de los precios, entre otros, siguieron presentes y a ellos se añadieron otros que hoy han vuelto más difíciles las posibilidades de reactivación económica y de mejoramiento social dentro del actual sistema económico.

Así por ejemplo como resultado del crecimiento industrial alcanzado en los años corridos de la presente década y que ya venía gestándose desde la década anterior, se generó en el país una estructura manufacturera altamente dependiente de insumos importados.

Por otro lado, en 1975 y cuando en razón a la ambivalencia del intento reformista de Rodríguez Lara, se había producido ya un significativo desgaste del gobierno militar que se inició en 1972 y cuando sus prometidas reformas estructurales no se ejecutaban, ciertos grupos dominantes internos —aún aquellos que se beneficiaron más y que decían apoyarlo— estimaron oportuno pasar a la oposición. A ésta se sumó la acción del Consorcio Texaco-Gulf que en múltiples oportunidades

captación de recursos por parte del sector público y su redistribución en beneficio de las fracciones dominantes, en especial, de aquellas vinculadas especialmente a la expansión de los sectores como la industria y el sistema financiero.

Estas y tantas otras circunstancias no vividas anteriormente, parecieron marcar el inicio de una etapa diferente a las atravesadas por el país hasta 1972. La sensación era la de que se agotaba un modelo de expansión basado en la exportación de materias primas y productos primarios de origen agropecuario, sometidas históricamente al juego adverso de la relación de precios de intercambio, con débiles y fluctuantes mercados; hacia otro modelo en el cual la exportación sustantiva iba a descansar en el petróleo, con precios en ininterrumpido ascenso, mercados estables y seguros y con toda la secuela de riqueza, de irradiación de modernismos sobre todo el cuerpo económico nacional y la afirmación de una sociedad urbano-industrial.

Por supuesto que toda la notable expansión de la economía ecuatoriana durante especialmente los años 1972-1978, como así mismo su creciente modernización, la emergencia de las capas medias y la vigencia de un período de relativa tranquilidad política, no significó que en la evolución ecuatoriana hubieran desaparecido o dejado de funcionar las causas estructurales del problema de la concentración del ingreso y de la propiedad, lógica fundamental y consecuencia del comportamiento de una economía capitalista. Lo que aconteció fue que frente a la enorme cantidad de recursos captada por el Estado y la reasignación de éstos en términos de gastos e inversiones, se alcanzó un nivel de crecimiento económico y expansión relativa del mercado interno que, a su vez, indujeron una participación creciente de las inversiones extranjeras y la difusión de un proceso de modernización bastante más generalizado que en cualquiera otra época del país.

A su vez, el desenvolvimiento del gasto y de la inversión pública en el período 72-75 se caracterizó por un marcado di-

namismo y diversificación, que contrastó con los ritmos generalmente lentos y bastante concentrados de los años pasados.

Así por ejemplo, la tasa de expansión de la inversión pública, entre 1972-1976, fue cerca de 5 veces más grande que la tasa de crecimiento de la inversión privada, dándose el caso que la primera, con su extraordinario dinamismo, determinó también una expansión muy grande y variada de la segunda. Es decir que hubieron inversiones y por montos considerables si es que se las compara con las realizadas en otras épocas del país.

El gasto público y las transferencias de recursos del sector gubernamental al privado a través del crédito, los subsidios; la política de atracción al capital extranjero, las exenciones tributarias, contribuyeron a alimentar significativamente el proceso de acumulación de capital, originar una nueva expansión y diversificación de la producción así como modificar muy levemente la distribución del ingreso en favor de las capas medias, lo que a su vez influyó nuevamente sobre el proceso de reproducción de dicha acumulación.

Tal conjunto de hechos contribuyeron a explicar que a partir precisamente de 1972, nuevas y más complejas actividades industriales, y en las que el capital extranjero desempeña un papel de primer orden, se instalen y empiecen a operar en el país. Son los casos de las empresas Royal Electrónica (producción de calculadoras mediante el estampado de circuitos y ensamblaje), Electroecuatoriana (tableros y ascensores), Hidromecánica Naval (harina y aceite de pescado), OSRAM del Ecuador (bombillos eléctricos), IEPESA (afeitadoras eléctricas), FISA (perfiles de aluminio), INDACO (brocas helicoidales) ALAMBREC (alambres galvanizados), FANAVISA (vidrio plano), ENKADOR (fibras de nylon y poliéster), INSKRAEMEC (herramientas electromecánicas), Square Andina (aparatos de corte y seccionamiento), ADAMAS Andina (papeles especiales), TUBASEC (tubería a presión de cemento-asbesto).

Es decir que el crecimiento de la inversión privada encon-

ción exportable —particularmente el aparecimiento del petróleo— y la presencia de una coyuntura internacional que favoreció la subida de los precios del hidrocarburo.

Tal conjunto de hechos permitieron a su vez una ampliación de los excedentes económicos y de la tasa de acumulación, la acentuación del proceso de sustitución de importaciones, la dinamización del sector de la construcción, particularmente del subsector de la vivienda, como también de ciertas obras públicas, que a su vez determinaron el crecimiento de la economía, una ampliación del empleo, especialmente urbano y la expansión de las capas medias de la sociedad.

Fueron precisamente los cambios señalados los que, al provocar la emergencia de ciertos grupos sociales, junto a la presencia de grupos nacionales y extranjeros modernos, vinculados a la expansión de sectores como la industria y el sistema financiero los mismos que, como en el pasado, contribuyeron una vez más a generar una desarticulación del sistema de dominación tradicional y a estimular una mayor complejidad del sistema político. Los nuevos grupos empresariales, surgidos como resultado del proceso de modernización y de penetración imperialista, pugnaban por reestructurar la alianza gobernante para tener cabida en el control de los mecanismos económicos del Estado a fin de fortalecer su posición dentro del bloque de dominación.

El inicio del proceso de modernización capitalista ocurrido hasta entonces generó, por consiguiente, conflictos y contradicciones con la base oligárquica y semicolonial de la sociedad ecuatoriana, lo cual no sólo que trajo divergencias entre las diversas fracciones dominantes, sino que también desató un proceso de radicalización y movilización política de los grupos medios y populares, expresada por el auge del movimiento obrero, campesino, estudiantil.

Este conjunto de hechos explican que aún sectores reacios al cambio, empezaran a admitir que el estado de cosas vivido por el país exigía una inevitable e imprescindible modificación.

Las Fuerzas Armadas, una vez más como institución, asumieron las tareas de gobierno en febrero de 1972, anunciando la ejecución de un programa de reformas sustanciales como la agraria, la tributaria y un conjunto de acciones de beneficio popular, a fin de lograr reorientar la sociedad ecuatoriana para que deje de ser "económicamente subdesarrollada, socialmente injusta y políticamente dependiente".

Seis meses después de instalado el nuevo gobierno empieza en el país la explotación y exportación petrolera, que además se vio favorecida por el desarrollo de una coyuntura especial caracterizada por altos precios del petróleo en los mercados mundiales. Fue la exportación petrolera la que permitió crecimientos verdaderamente espectaculares de los principales agregados económicos, que hasta indujeron a sostener la presencia de un "milagro ecuatoriano". Así, crecieron los gastos públicos, las inversiones, creció el producto a ritmos nunca antes experimentados por el Ecuador. Las exportaciones, del orden de los 190 millones de dólares en 1970, pasaron a más de 1.300 millones en 1977. El presupuesto del gobierno central, del orden de los 5.000 millones de sucres en el 70, pasó a más de 27 mil millones en 1977.

A su vez, desde agosto de 1977 hasta diciembre de 1978, más de 60 mil millones de sucres entraron a la caja gubernamental como consecuencia de la participación del Estado en la actividad petrolera. Este hecho, en cuanto le permitió al gobierno atender las múltiples presiones, se convirtió en el elemento a su vez fundamental para amortiguar los conflictos sociales y crear una atmósfera política de relativa tranquilidad, a lo que deben añadirse las acciones desarrolladas por determinados grupos populares que miraban y estimulaban con no disimulada simpatía los afanes "nacionalistas" y de defensa de los recursos naturales por parte del gobierno que empezó su gestión en 1972.

En el contexto de una situación financiera favorable como la que vivió el país entre 1972-1974, resultado fundamentalmente de las exportaciones petroleras, se facilitó una mayor

contrajo la exportación de petróleo sea por daños en el oleoducto, por supuesta falta de mercados o porque el gobierno no atendía sus exigencias en materia de impuestos, precios, concesiones en general. Durante el último trimestre de 1974, las exportaciones de petróleo casi llegaron a paralizarse.

Este comportamiento de la empresa transnacional, era por lo demás coincidente con la presencia de una aguda crisis económica del mundo capitalista desarrollado, particularmente los Estados Unidos, y de la cual aún le resulta muy difícil salir, no obstante una breve recuperación ocurrida entre 1976-1977.

De ahí que cuando y como resultado, en gran medida, de la declinación de las exportaciones de hidrocarburos y la manifiesta debilidad del gobierno para transferir parte del excedente de las compañías petroleras hacia el interior del país, se debilitó seriamente su posición al restarse sus posibilidades para distribuir recursos internamente o aumentar la obra pública, con todas las repercusiones sobre el resto de la economía.

Todos estos hechos explican que la formación de capital en el país, en especial la destinada a los sectores productivos, haya decrecido en 1975-1976, frente a una evolución hasta entonces ascendente, y que el ritmo vertiginosamente creciente del producto, del orden del 15.60% entre 1972-1974, haya también contraído su ritmo al 5.60% entre 1974-1975. En suma, cuando empezaron a flaquear los recursos, al gobierno militar le resultó imposible mantener su base social. Una vez más el país pudo presenciar cómo los sectores dominantes son implacables con sus aliados políticos cuando éstos no pueden satisfacer sus intereses económicos fundamentales.

Es que, como resultado de la propia evolución económica del Ecuador, habíamos llegado a 1977 con una notable diversificación de la estructura productiva y la emergencia de fracciones de la clase dominante que pugnaban por imponerse a las demás y al resto de la sociedad. Esto fue inclusive reconocido por voceros de las propias fracciones, uno de los cuales llegó a sostener que “nos encontramos en una sociedad dinámica, compleja y difícil de gobernar” con una “estructura social bas-

tante conflictiva que antes y con una proliferación de tendencias y ambiciones".<sup>1</sup>

Pero volviendo a nuestra reflexión central, resultaba claro así mismo que, como en otras épocas históricas del país y, frente a una acción de bloqueo y oposición de ciertos grupos dominantes y fracciones del imperialismo, el gobierno militar de la época pudo haber obrado de diferente manera; así, ante el chantaje de las petroleras pudo optar por la nacionalización del petróleo, ante la oposición de la burguesía industrial, cancelar los beneficios otorgados por la Ley de Fomento Industrial, expropiar algunas empresas y conformar con ellas un área de propiedad estatal, suprimir el otorgamiento de divisas para sus importaciones. Ante las amenazas del sistema financiero, nacionalizar y estatizar la banca.

El gobierno, entonces, pudo hacer lo señalado y mucho más y no lo hizo. Continuó con su política ambigua y contradictoria entre los discursos y los hechos. El pueblo pudo ir constatando como, mientras el Gobierno hablaba de revolución, pactaba con ciertos grupos dominantes; mientras proclamaba nacionalismo abría las puertas al capital extranjero.

Pero las ambigüedades señaladas y el insensato anhelo de "desarrollar" al país pactando con el imperialismo y los grupos dominantes, tienen sus límites; así, el abortado intento golpista de González Alvear, en septiembre de 1975, constituyó el primer ensayo burgués por imponer por sí mismo un reordenamiento para sanear el régimen de dominación.

1/ Jaime de la Torre, Presidente Encargado de la Cámara de Comercio, Informe presentado el 31 de marzo de 1978, Quito.

Más recientemente (abril de 1980) el señor León Roldós, Presidente de la Junta Monetaria y hermano del Presidente de la República, dijo como parte de un discurso pronunciado en una comida mensual de la Cámara de Comercio de Guayaquil, que "estamos en una situación hasta cierto punto absurda al haber un criterio miope en ciertos empresarios; por ejemplo hemos observado que el agricultor se opone al industrial; el industrial a veces no comparte su criterio con el comerciante y en general parece que no hubiera una estrecha armonización entre todos los que hacen la producción económica. . .", tomado del Diario El Comercio de Quito, edición 27.501 del viernes 18 de abril de 1980, p. A-10.

El Gobierno y los mandos militares lograron finalmente controlar la situación pero al costo de un quebrantamiento muy grande. De hecho y en un intento por mantenerse en el poder, todo el "programa" de González Alvear empezó a ser aplicado por Rodríguez Lara al día siguiente de la derrota y el destierro a Chile de su anterior compañero de armas.

De ahí que a partir de septiembre de 1975, la política económica fue objeto de sensibles cambios la misma que, para tener una mayor libertad de acción, requería una orden de desalojo del ocupante de la casa presidencial, a fin de con ello generar un hecho psicológico, de auténtico cambio, y castigar a quien se lo consideraba culpable único de la situación económica y social del país, salvando de esta manera el desgastado prestigio del gobierno institucional de las Fuerzas Armadas. Adicionalmente, el cambio de Rodríguez Lara por un Triunvirato Militar, dio ocasión para incluir en el nuevo elenco dirigente de gobierno, a muy destacadas figuras representativas de los nuevos grupos empresariales modernos surgidos al amparo de la inversión extranjera y el proceso de modernización capitalista desarrollado en el país.

Fue el epílogo, aparentemente paradójico, de un gobierno que no obstante haber ascendido al poder político sin ninguna resistencia y con una base financiera considerable, como en ninguna otra etapa histórica del país, no pudo sin embargo hacer ninguna reforma. Se advirtió más bien cómo, frente al temor que despertaban las movilizaciones populares (alza en los pasajes del transporte público, los problemas de Aztra, la marcha contra el hambre entre otras) el gobierno y las fuerzas sociales dominantes, tradicionales y modernizantes, se agruparon superando sus disidencias y esgrimiendo y desarrollando una clara política de represión. De ahí que las reformas prometidas hayan sido reemplazadas por la inacción y la crisis; la independencia por una mayor subordinación; la movilización especialmente popular por la represión, el nacionalismo por una mayor dependencia; la revolución por la contra revolución. En suma, que el capitalismo ecuatoriano, pese al indudable vigor que ad-

quirió mediante la explotación petrolera, fue sin duda incapaz de solucionar los graves problemas de nuestro pueblo.

Gradualmente se fue afirmando una conducción privatista de la economía en el sentido de propiciar la expansión de la inversión privada, nacional y extranjera, mediante mayores estímulos fiscales y el financiamiento externo "duro" y a corto plazo. Se buscaba en suma crear el "clima de confianza" y de conciliación reclamado por los sectores dominantes a través de contener las presiones populares y ampliar los márgenes de ganancia para facilitar la participación de la burguesía nativa e imperialista en un nuevo modelo de acumulación. En la búsqueda de una nueva reconciliación de clases y ante el propósito de ser complaciente con el imperialismo, el Triunvirato Militar que empezó su gestión en el curso de 1976, suprimió controles de precios, contrajo el ritmo de la inversión pública, hizo más "atractivas" las condiciones internas para una mayor afluencia de capitales extranjeros. En tal contexto deben apreciarse la adquisición de los activos de la Gulf —para lo cual hubo de endeudarse— la paralización de las gestiones encaminadas a utilizar el gas del Golfo; las reformas a la Ley de Hidrocarburos; la tardanza e incumplimiento en aplicar las decisiones de la OPEP<sup>2</sup> y la promoción de inversiones millonarias en petroquímica y automotriz que, de llevarse a cabo, significarán nuevas modalidades de subordinación de la economía nacional hacia el extranjero, con lo cual se privará al país de importantes fuentes de acumulación interna. Finalmente y para atender las presiones de banqueros y terratenientes, especialmente de estos últimos, que siempre expresaron haber sido los menos beneficiados del botín petrolero, el Triunvirato Militar autorizó la operación "La Previsora" y promulgó la Ley de Fomento Agropecuario en marzo de 1979.

2/ Reducción de 43 centavos por barril en los impuestos a las exportaciones de petróleo que debían pagar las compañías petroleras; la no efectivización del aumento del 100% del precio del petróleo convenido por la OPEP; la congelación de los precios del petróleo, en contravención de la decisión de la OPEP de aumentarlos en un 100% a partir de enero y en un 50% a partir de junio de 1977.

c. Los resultados de la política de la segunda etapa del gobierno militar y salida política.

La política económica del Triunvirato Militar puesta en ejecución a partir de fines de 1975, produjo una contracción de la actividad económica. El producto interno bruto, que durante los años 1972-1974 creció a una tasa anual promedio del 15.60/o, bajó en 1977-78 al 5.30/o. Esta última tasa, que aún se la puede considerar satisfactoria, fue en todo caso el resultado de una recuperación de las exportaciones de petróleo, por efecto especialmente de los mejores precios alcanzados en los últimos meses de 1978 y primeros de 1979, y particularmente, del ejercicio de una agresiva política de endeudamiento externo (durante 1977 y 1978 el Gobierno contrató cerca de 1.400 millones de dólares) cuyo servicio va a pesar sensiblemente en el curso de los próximos años

Los síntomas del debilitamiento en la expansión económica se expresan fundamentalmente por la disminución de la producción, el estancamiento de los niveles de empleo y de consumo, la desaceleración del crecimiento de la industria, el agravamiento de las tensiones inflacionarias, la disminución del ritmo de crecimiento del sector de la construcción, los problemas crecientes en la balanza de pagos.

En síntesis, que la política llevada a cabo en los últimos años y destinada a restablecer el equilibrio económico e incrementar las ganancias de los empresarios privados a través, entre otras medidas, de contener los salarios, liberar los precios e incrementar el endeudamiento externo, no dio los resultados que se esperaban. El país siguió soportando viejos y nuevos problemas que le impiden satisfacer las necesidades de la mayoría de su población. Más bien, después de la ejecución de tal conjunto de medidas, se contrajo el ritmo de crecimiento económico, disminuyó la producción de alimentos, descendió el poder de compra de los sectores populares, se mantuvo y se agravó el desempleo, se intensificaron las tensiones inflacionarias, surgie-

ron nuevas agitaciones y movilizaciones que obligaron al régimen militar a capitular.

En efecto, como resultado de la difícil situación económica y social del país y el incumplimiento de las promesas que hiciera el gobierno militar al ascender en 1972, se produjo su rechazo inclusive por parte de aquellos sectores sociales que, en un primer momento, lo apoyaron o fueron neutrales con él.

Se llegó por lo tanto a una situación en la cual, en razón del desprestigio de la dictadura militar y el descontento popular, ésta se vio en la necesidad de anunciar su retiro a los cuarteles, tratando de esta manera de ocultar su evidente fracaso en la gestión gubernamental; sin embargo, tuvo aún fuerza para imponer su plan de retorno al régimen constitucional y llamar a elecciones.

Hubo muchas resistencias al plan de retorno, amenazas de golpes de Estado, crímenes, vacíos legales artificiales, nuevas postergaciones. En el fondo, estos problemas no hicieron sino reflejar los intereses de grupos o personas por impedir una salida electoral que observaban con prevención.

Finalmente el denominado plan de retorno al orden constitucional tuvo su realización y sin dudas que, entre otras cosas, porque el gobierno norteamericano del señor Carter, frente a la desastrosa imagen de los regímenes militares de los países del cono sur de América Latina, alentó el retorno a una democracia política vigilada con Parlamento, Poder Judicial, Sistema Electoral, Ley de Partidos Políticos, etc. La aplicación del plan determinó que en dos vueltas electorales triunfara la fórmula populista-demócrata-cristiana con una amplia diferencia de votos. Con ello, la mayoría del país no solamente que expresaba su repudio e indignación por un triunvirato militar despótico, sino que alentaba esperanzas de verdadero cambio; pues, cabe recordar que la fórmula triunfante exhibió un programa denominado de las "21 Bases" mediante el cual se ofrecía crear un nuevo Ecuador democrático, justo, humano, solidario y libre; alcanzar la plena garantía de las libertades públicas, ter-

minar con los privilegios y desigualdades, establecer la justicia social, mejorar las condiciones económicas y sociales de los trabajadores, extender la seguridad social, eliminar la inflación, alcanzar la integración nacional, la igualdad de los derechos para las mujeres y los jóvenes en cuanto a educación, trabajo, salarios; defender la soberanía nacional y los recursos naturales, administrándolos en función de los intereses del país.

De hecho, resulta insensato estar en desacuerdo con objetivos como los citados. Confesemos, por otro lado, que planteamientos similares han formado y forman parte de plataforma y programas de otras fuerzas y partidos políticos ecuatorianos. Sin ir muy lejos, en la denominada "Filosofía y Plan de Acción del Gobierno Nacionalista Revolucionario de las Fuerzas Armadas" en 1972, se hacían similares y quizás más coherentes y desarrollados planteamientos.

El problema no es por lo tanto señalar principios sino especificar los instrumentos que se van a emplear para alcanzarlos y, sobre todo, identificar el carácter de clase de los partidos políticos que sostienen y ofrecen al país tales propósitos, así como analizar las posibilidades de que tal estructura social logre imprimir a la economía ecuatoriana de un renovado ritmo de actividad.

#### d. Cambios en la estructura de clases y populismo. ¿Populismo?

Las consideraciones generales que se han venido haciendo y algunas informaciones que se ofrecerán más adelante, parecieran ser suficientes para destacar que la sociedad ecuatoriana fue objeto de una notable diversificación y que los sectores dominantes han ido perdiendo monolitismo y homogeneidad. Así, se han producido transformaciones y desplazamientos en la estructura de clases como consecuencia del acelerado proceso de acumulación de capital que tuvo lugar en el Ecuador en los años corridos de la década de los 70, por parte de inversionistas nativos y extranjeros con la creciente participación del Estado.

En efecto, en las páginas anteriores, se destacó que, como resultado especialmente de la exportación petrolera, la estructura económica del Ecuador se amplió, diversificó y modernizó más que en cualquiera otra etapa de su historia y simultáneamente, la conformación social ecuatoriana fue también objeto de significativos cambios, una vez que varió la significación de muchas actividades económicas y de las modalidades de vinculación del país al capitalismo internacional, habiéndose intensificado también la urbanización por la migración campo-ciudad y su consecuencia en el campo político, el florecimiento del populismo.

Pero por otro lado, en los años corridos de la presente década y junto a una ampliación relativa de las capas medias, tuvo lugar también un proceso de innegable proletarización; pues, ya para 1979 existían en el país unos 200 mil obreros fabriles y de la construcción; unos 400 mil campesinos agrícolas sin tierra o minifundistas; unos 300 mil asalariados que trabajan en el comercio, otros 170 mil docentes, unos 150 mil más que trabajan en los servicios estatales.

Para 1978, además, como consecuencia de la situación económica, se reavivaron las disputas interdominantes.

Como en anteriores períodos de la historia ecuatoriana, situaciones de debilitamiento o deterioro de la actividad económica y de caída de la tasa de acumulación, originaron enfrentamientos sociales y económicos que hicieron difícil alcanzar coincidencia entre los intereses de las diferentes fracciones dominantes, lo cual generó una serie de pugnas y contradicciones que se tradujeron muy claramente al sistema político del país. Es lo que empezó a acontecer desde fines de 1977 cuando dentro del plan de retorno al orden constitucional y en forma incomprensible para muchos ecuatorianos, proliferaron una serie de candidaturas a la presidencia de la República y, particularmente, cuando surgieron las de Durán Ballén y Huerta Rendón, sin duda, los más conspicuos representantes de muy importantes fracciones dominantes de la sociedad ecuatoriana.

Tales enfrentamientos, sin embargo, tenían lugar esta vez en un medio distinto. En efecto, especialmente durante los años transcurridos de la década del 70, se había producido también la emergencia de ciertas fracciones dominantes, en especial de estratos burgueses e industriales, comerciantes importadores y, sobre todo de ciertas fracciones financieras con modalidades e intereses sin duda diferentes a los de la vieja oligarquía especialmente agro-exportadora del litoral y los terratenientes, cuya declinación era notable.

Fueron precisamente tales sectores burgueses, dinámicos y modernizantes y en especial aquel cuyo poder económico deriva fundamentalmente del control que ejerce sobre el capital financiero, el que se alineó junto al Abogado Roldós en la campaña electoral de 1978-1979. Se trata de un grupo sin duda mucho más lúcido que la vieja oligarquía agro-exportadora terrateniente; un grupo más internacionalizado en el sentido de que su relación con el capital extranjero es estrecha y múltiple. Fueron, por lo tanto, importantes fracciones de estos grupos los que apoyándose en el partido populista que mayores posibilidades tenía de ascender al poder, contribuyeron al triunfo electoral del Abogado Roldós, para de esa manera tener acceso al poder político en una forma coherente con el control que ya habían alcanzado de porciones muy importantes de la actividad económica. La búsqueda de esta participación en el aparato estatal por parte de estas nuevas fracciones, fue enteramente compatible con las formas políticas democráticas. Precisamente en razón de este hecho y debido también a que las principales figuras que conforman esta fracción, no aparecen formando parte de los más poderosos grupos terratenientes e industriales tradicionales, se mostraron menos vulnerables al ataque político.

Las disputas interdominantes, sin embargo se mantuvieron en un plano de cordura y de moderación. En efecto, ya en las semanas previas a la segunda vuelta electoral, cuando las dificultades económicas se hicieron más visibles y cuando fue más claro y fundamentado el convencimiento de que en los próxi-

mos años no iba a ser posible recuperar los niveles de expansión económica de, por ejemplo, el período 1972-1975, los propios candidatos finalistas para intervenir en tal segunda vuelta electoral, empezaron a moverse muy cautelosamente, a fin de evitar generar excesivas expectativas de mejoramiento material de la población, como también, para contrarrestar cualquier posible distanciamiento entre las fracciones dominantes, de quienes se estaba esperando, sin duda, una significativa contribución en favor de más altos niveles de acumulación, a cambio del otorgamiento, por parte del gobierno, de nuevas concesiones económicas y tributarias.

Esto último se confirma al constatar el alto grado de abstracción de los programas de gobierno, cuanto en razón de la gran coincidencia existente en las propuestas fundamentales de las dos candidaturas; con lo cual se postergó el develamiento de las contradicciones que un planteamiento concreto de medidas de política hubiera producido entre las diversas fuerzas políticas dominantes que estuvieron apoyando a los señores Roldós y Durán.<sup>3</sup>

3/ *En una exposición de los programas básicos de las candidaturas que participaron en las elecciones del 29 de abril recogidas en el periódico El Comercio de Quito, ediciones del domingo 18, martes 20 y miércoles 21 de marzo de 1979, así se expresaron los dos candidatos frente a cuatro tópicos de fundamental interés: En materia de endeudamiento externo, el Abogado Roldós A., sostuvo que "en el futuro habrá que ser muy cuidadosos y exigentes en materia de endeudamiento externo"; mientras que el Arq. Sixto Durán Ballén, indicó "de cualquier forma el endeudamiento va a ser necesario. Estoy seguro que cualquiera que sea el próximo gobierno necesitará recurrir a él para continuar algunos planes de desarrollo e iniciar otros".*

*En cuanto al precio de la gasolina, el candidato Roldós, sostuvo "que es uno de los aspectos que merece ser considerado dentro del contexto íntegro de una política energética" y, el candidato Durán, "que es muy difícil anticipar un criterio definitivo. . . y que el asunto deberá ser estudiado muy cuidadosamente, de manera técnica y realista".*

*En lo relativo a tributación, Roldós sostuvo que "Para que el sistema fiscal sea económicamente eficiente y socialmente equitativo debe ser capaz de obtener los ingresos que requiere el Estado . . . Al mismo tiempo, tiene que mejorar la distribución del ingreso y de la riqueza, orientar el gasto público". Durán Ballén dijo que "En definitiva el objetivo básico de la tributación debe*

Así planteadas las cosas, al ciudadano común y corriente no le quedaba nada claro si para alcanzar determinados objetivos existían siquiera diferentes alternativas políticas. Por lo tanto, sin suficientes bases para que la mayoría de la población nacional actúe en política más por la razón que por la emoción, su participación electoral estuvo sin duda mayormente influenciada, por la concepción que ella se formó sobre el carácter bueno o malo de los candidatos, por la simpatía, personalidad, juventud de los mismos, o por algún incidente o accidente publicitario.

Desgraciadamente —y no obstante el carácter democrático del sistema político ecuatoriano, que debería permitir conocer, públicamente, los bienes de los más altos funcionarios de la administración pública, sus valores de renta, la propiedad de predios agrícolas, terrenos, condominios y sus principales conexiones empresariales— resulta bastante dificultoso encontrar en forma directa la vinculación entre el ejercicio de la función estatal y determinados intereses económicos. Sin embargo, es claro que muchos representantes de la fracción financiera a la que se hizo referencia en páginas anteriores han logrado captar algunas posiciones claves del aparato estatal, estableciendo de esta manera un elemento condicionante del proceso de adopción de decisiones en materia de política económica.

Así y no obstante que el tema es digno de una amplia y dilatada investigación, resulta oportuno reconocer que en el elenco dirigente del Gobierno del señor Roldós, figuran funcionarios que directamente pertenecen a la burguesía, que tienen estrechas relaciones con bancos privados especialmente norteamericanos y otros funcionarios vinculados estrechamente a la

*ser la redistribución de la riqueza, pues actualmente la carga impositiva recae de manera exagerada en los estratos de bajos ingresos y de entrada fija”.*

*Finalmente, en materia de reforma agraria, mientras el candidato Roldós indicó que “para nosotros reforma agraria es el desarrollo rural integrado, buscando el incremento de la producción agropecuaria . . .”, para el candidato Durán Ballén la reforma agraria es el “medio eficiente para que el campesino se convierta en sujeto de la producción agrícola . . .” en el marco de un “programa integral de desarrollo agropecuario y rural, que contemple todos los aspectos relativos al sector”.*

empresa privada. Naturalmente al identificar y situar a muchas de estas personas en el seno de la burguesía financiero-industrial-importadora en este país (y al lector le resultará fácil hacerlo al analizar los curriculum de los principales funcionarios del gobierno) no se les está acusando de ningún cargo, sino simplemente subrayando que muchos de tales funcionarios, en razón de su innegable poder económico o de sus conexiones; por su propia conciencia de clase o porque probablemente algunos de ellos no tienen conciencia de que las clases existen, se encuentran inevitablemente al servicio de la burguesía.

Para ser justos, conviene destacar que en el equipo gobernante de Roldós, figuran también algunos funcionarios "progresistas" con pasado izquierdizante pero que, para mantenerse en el cargo, deben movilizarse y actuar en la dirección que determina la orientación concreta de la política "oficial".

El copamiento de algunas posiciones claves del aparato estatal por parte de elementos de la fracción financiera, no ha resultado sin embargo suficiente como para contrarrestar el poder económico de los otros grupos. Este hecho se traduce en la presencia de serias dificultades a las que se enfrenta el gobierno para adoptar decisiones. De ahí que su estabilidad va sin duda a depender de la alianza que logre establecer con otras fracciones dominantes y de las "buenas" relaciones que mantenga con las Fuerzas Armadas. Hacia el establecimiento de esta clase de compromisos parece encaminarse la política del Abogado Roldós, en especial, después de la reestructuración de su Gabinete en los primeros días de diciembre de 1979, conforme se plantea en otra parte de este trabajo.

Tal dificultad en la adopción de decisiones es el resultado de que los actuales mandatarios —a pesar de haber sido elegidos por una abrumadora mayoría— no cuentan con un equipo coherente de gobierno, en razón del relativo equilibrio en el juego de poderes internos. Esto ha determinado que el gobierno vuelque su acción hacia los actos más "economicistas" como salarios, impuestos, precios, presupuesto, fomento de la producción. Esta clase de actos, además, constituyen también

la preocupación fundamental de las fuerzas económicas predominantes, lo cual produce un área de discusión común en la que no aparece un enemigo esencial sino más bien la necesidad de fundamentar compromisos y de negociar para superar una crisis que se la califica de coyuntural.

En este mismo sentido se ubica el intento del gobierno del abogado Roldós de convocar a un plebiscito en relación a un proyecto de reformas constitucionales. Este proyecto tenía 5 artículos referidos a la definición del territorio nacional, al cambio de nombre de la función legislativa, a la reestructuración de la integración de la Cámara Nacional de Representantes, a la facultad del presidente de la República para disolver el Congreso Nacional por una sola vez durante su período presidencial, con la obligación de convocar a elecciones dentro de un plazo máximo de 60 días; y, a quitar facultad a las comisiones legislativas permanentes para adelantar juicios políticos.

Si bien en el proyecto de reformas constitucionales se destacaba que, durante el receso legislativo, se facultaba al Presidente de la República a dictar decretos leyes de emergencia, nunca se dejó entrever sobre qué materias se pretendió legislar. De haberlo hecho y, dependiendo como es natural del contenido y orientación de tal probable legislación, se hubiera podido desatar un proceso de movilización popular sin duda importante para evidenciar la índole y magnitud de los problemas especialmente de naturaleza política que se oponían a los propósitos de cambio que, dicen sus voceros, animan al actual gobierno.

Más bien, a los dos días de haberse descartado el plebiscito, el presidente Roldós, en un acto que se cumplió en la Cámara de Comercio Ecuatoriano-Norteamericana, hizo un ferviente llamado al sector empresarial, a fin de que preste su aporte al desarrollo nacional e invitó a los inversionistas nacionales y extranjeros a invertir, una vez que en el país están dadas las condiciones para ello, no sólo por la paz social y la estabilidad económica de que goza actualmente, sino también por las leyes que favorecen la inversión y garantizan la actividad privada.

Sin enemigos principales a los que combatir y partiendo de la base de que los problemas que vive el Ecuador actual son solamente contingentes, se cuenta con los elementos esenciales para liberar de culpa al sistema económico social, para ensayar políticas económicas encaminadas a corregir defectos parciales del mismo. Adicionalmente, se distrae al país, y se soslaya la discusión de lo que verdaderamente importa: dónde está el poder real y de qué manera aquellos que lo ejercen ganan posiciones en el gobierno.