

***UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR  
SEDE ECUADOR***

***ESTUDIOS SOCIALES Y GLOBALES***

***MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES***

***MENCIÓN EN NEGOCIACIONES INTERNACIONALES Y  
MANEJO DE CONFLICTOS***

*“Las Condicionales de las Cartas de Intención  
con el Fondo Monetario Internacional y su  
Influencia en la Modernización del Estado  
Ecuatoriano  
(Elementos para un análisis)”*

***Alumno:  
Germán Stalin Parra Maldonado***

2003 - 2005

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

Germán Stalin Parra Maldonado

07 de marzo de 2006

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR  
SEDE ECUADOR**

**ESTUDIOS SOCIALES Y GLOBALES**

**MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**MENCIÓN EN NEGOCIACIONES INTERNACIONALES Y  
MANEJO DE CONFLICTOS**

***“Las Condicionalidades de las Cartas de Intención  
con el Fondo Monetario Internacional y su  
Influencia en la Modernización del Estado  
Ecuatoriano  
(Elementos para un análisis)”***

***Alumno:  
Germán Stalin Parra Maldonado***

***Tutor:  
Dr. César Montaña Galarza***

***2003 - 2005***

***Quito - Ecuador***

## ***ABSTRACT***

Esta investigación tiene como propósito sistematizar algunos elementos teórico conceptuales para acceder a un análisis sobre la estructura del Fondo Monetario Internacional, así como sobre el rol que este organismo ha jugado en el desenvolvimiento monetario, financiero, fiscal y comercial de los países miembros, particularmente de los que pertenecen al Tercer Mundo, y en singular nuestro país, que arrastra una crisis económica de carácter crónico, pese a la fidelidad con que cumple los sucesivos programas de ajuste.

En el contexto del propósito mencionado, se hace reflexiones sobre las características que ha tenido la economía ecuatoriana, durante las últimas décadas, poniendo de relieve las situaciones críticas y los cambios a que se ha visto sometida, bajo las disposiciones de los organismos multilaterales de crédito.

Igualmente se hace un análisis sobre las implicaciones, relaciones e influencias del contenido de las Cartas de Intención en el ordenamiento jurídico de nuestro país, llegando a la conclusión de que no siendo aquellas obligatorias, nos imponen medidas apartadas de nuestra problemática social.

Finalmente, se llega a demostrar que existe una estrecha relación entre el contenido de las Cartas de Intención con los propósitos de modernización del Estado, proceso que se reduce a la privatización de las empresas del sector público.

## ***AGRADECIMIENTO***

    Mi sentido agradecimiento  
    a mis padres, al Director de Tesis y a los  
catedráticos de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador,  
por el apoyo que me brindaron en mi formación  
profesional y en la elaboración de  
    esta Tesis

## **TABLA DE CONTENIDOS**

### ***INTRODUCCIÓN***

#### ***CAPÍTULO I: EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y SU PAPEL EN LA ECONOMÍA ECUATORIANA***

##### ***1.1 El Fondo Monetario Internacional (FMI)***

##### ***1.2 Breve Caracterización de las Relaciones del FMI con el Ecuador***

##### ***1.3 El Ajuste Estructural como Contexto de las Condicionales de las Cartas de Intención con el Fondo Monetario Internacional.***

#### ***CAPÍTULO II: NATURALEZA E INFLUENCIA DE LAS CARTAS DE INTENCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO***

##### ***2.1. Naturaleza de las Condicionales de las Cartas de Intención***

###### ***2.1.1 Sentido de las Condicionales***

##### ***2.2. Repercusiones de las Cartas de Intención en el Ordenamiento Jurídico Ecuatoriano***

###### ***2.2.1 La Normativa Jurídica: Marco de Acción de los Estados***

###### ***2.2.2 Argumentación de la Necesidad de la Normatividad Jurídica***

###### ***2.2.3 El Conflicto entre los Ordenamientos Supranacionales vs. La Autodeterminación de los Pueblos***

##### ***2.3. Crítica al Sistema de Condicionales de las Cartas de Intención con el Fondo Monetario Internacional***

#### ***CAPÍTULO III: LAS CARTAS DE INTENCIÓN Y SU IMPLICACIÓN EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LOS ESTADOS.***

*3.1 Visión General del Proceso de Modernización en América Latina.*

*3.2 Algunas Manifestaciones del Proceso de Modernización del Estado en el Ecuador*

*3.3 Influencia de las Cartas de Intención en la Legislación sobre la Modernización del Estado Ecuatoriano*

*3.3.1 La Idea de los Modernizadores*

*3.3.2 Algunos contenidos básicos de Cartas de Intención con el Fondo Monetario Internacional*

*3.3.3 Correspondencia entre las Condiciones de las Cartas de Intención y las Disposiciones Fundamentales de la Ley de Modernización del Estado*

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

**BIBLIOGRAFÍA**

## ***INTRODUCCIÓN***

La presente tesis en el contexto de la Maestría en Relaciones Internacionales, con mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos, tiene la intención de establecer los nexos existentes entre las condicionalidades de las Cartas de Intención suscritas por nuestro país y la realidad de la modernización del Estado ecuatoriano. A este propósito se ha hecho un esfuerzo por sistematizar algunos de los conceptos y criterios que maneja el FMI en relación con los Estados miembros, así como los contenidos en los instrumentos que han obligado al Estado ecuatoriano a seguir una política económica, financiera y comercial que no necesariamente está en vinculación con los más altos intereses nacionales.

En esta direccionalidad, en el capítulo primero se pasa revista a la situación histórica e institucional en la que se ha desenvuelto el Fondo en su relación con los países que conforman ese organismo internacional, y en particular con nuestro país.

El capítulo segundo da cuenta de la relación de las Cartas de Intención con el ordenamiento jurídico ecuatoriano, poniendo de manifiesto la naturaleza, el sentido y las repercusiones de las mismas en la normativa jurídica del país. Se destaca el conflicto generado entre los ordenamientos extra nacionales y la autodeterminación de los pueblos.

Por fin, en el último capítulo se expresan algunas reflexiones sobre la implicación de las Cartas de Intención en los procesos de modernización de los Estados. A la vez que se hace referencia a las estrategias previstas para la lucha contra la pobreza, se revisan algunos de los contenidos de fundamentales Cartas suscritas por el país. Adicionalmente, se establece la correspondencia entre las condicionalidades de estas Cartas y los procesos de modernización del Estado ecuatoriano.

GPM

## ***CAPÍTULO I***

### ***EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL Y SU PAPEL EN LA ECONOMÍA ECUATORIANA***

#### ***1.1 EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI)***

El Fondo Monetario Internacional es un organismo multilateral de crédito y de asesoría en el ordenamiento financiero de los Estados. Esta institución de cooperación, que ha tenido el objetivo de mantener un sistema estable en cuestiones monetarias internacionales, fue creado en el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI), que se aprobó junto con el del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en la Conferencia de Bretton Woods celebrada en julio de 1944. El Fondo comenzó su existencia el 27 de diciembre de 1945, cuando los representantes de 29 países, cuyas cuotas ascendían al 80% de las cuotas aceptadas en la Conferencia de Bretton Woods, depositaron sus ratificaciones al Convenio.

*“El convenio entró en vigencia el 27 de diciembre de 1945. El Ecuador fue uno de los cuarenta y cuatro países fundadores del*

*Organismo, que aceptó y ratificó el convenio mediante Decreto del Congreso Nacional, de 10 de diciembre de 1945”.*<sup>1</sup>

La creación de este organismo multilateral encontró su fundamento y justificación en el desequilibrio económico y financiero internacional que se había producido en la época, reflejado en la falta de confianza en el papel moneda, lo que suscitó tal demanda de oro que no fue posible cubrirla con los tesoros nacionales.

Por lo dicho, varios países, tras la iniciativa del Reino Unido, se vieron obligados a abandonar el patrón oro que, al definir el valor de cada moneda en función de una cierta cantidad de oro, le había otorgado al dinero un valor conocido y estable durante años. Con la incertidumbre reinante acerca de un valor de dinero que ya no guardaba relación fija con el oro, se volvió muy difícil el cambio de moneda entre los países que siguieron con el patrón oro, lo que contrajo aún más la cuantía y la frecuencia de las transacciones monetarias y comerciales entre los países.

Es así que se vislumbró como única alternativa el crear una organización encargada de supervisar y de asesorar el manejo y ordenamiento financiero de los Estados. Apareciendo en escena como órgano regulador, el FMI consolidó su fórmula para obtener su reconocimiento internacional con la aceptación como países miembros, de todos aquellos Estados que lleven las riendas de su propia política exterior y que estén dispuestos a observar la carta de derechos y obligaciones del Fondo; con la

---

<sup>1</sup> BANCO CENTRAL DEL ECUADOR **“Cartas de Intención suscritas por el Gobierno del Ecuador con el Fondo Monetario Internacional”**. Quito. s/e. 1990. p. 8.

salvedad de poder retirarse de forma voluntaria y unilateral en el momento en que lo deseen.<sup>2</sup>

De igual manera, con su creación, se establecieron tres funciones primordiales del Fondo Monetario Internacional, las mismas que resumían la naturaleza y esencia de su creación:

- “a) Aplicar un código de conducta en relación con las políticas de tipos de cambio, los pagos relacionados con las transacciones corrientes y la convertibilidad de las monedas;*
- b) Facilitar recursos financieros a los países miembros para ayudarlos a corregir, o a evitar los desequilibrios de pagos sin dejar de respetar el código de conducta;*
- c) Proporcionar un foro en el cual los países miembros pueden consultarse y colaborar entre sí en el campo monetario internacional”.*<sup>3</sup>

## **1.2 BREVE CARACTERIZACION DE LAS RELACIONES DEL FMI CON EL ECUADOR**

No cabe duda que el FMI es uno de los organismos más importante en el escenario económico mundial, ya que es innegable la gran influencia que ha tenido en la aplicación de políticas de ajuste en países, como el Ecuador, que son mejor conocidos o llamados de bajos ingresos o en vías del desarrollo.

---

<sup>2</sup> Ibidem. p. 14.

<sup>3</sup> Ibidem. pp. 13, 14.

Lamentablemente, las medidas aplicadas frente a la crisis económica no han dado los resultados esperados, ya que a pesar de los ajustes a los que repetidamente hemos estado sometidos, es innegable que han persistido los desequilibrios macroeconómicos y lo que es peor, se han agravado aun más los índices de pobreza y los problemas sociales que nos aquejan.

El Fondo Monetario Internacional ha sido en definitiva, el que ha marcado el paso de los gobiernos y, para imponer sus políticas monetarias, ha utilizado como mecanismo el llamado préstamo “stand by”, que requiere la presentación previa de una carta de intención con la que cada gobierno cumple con informar acerca de sus propósitos de “buena conducta” y de estricta obediencia en la aplicación de medidas de ajuste, para superar los desequilibrios macroeconómicos o estructurales, persistentes a causa de la misma crisis.

De las negociaciones entre gobiernos y el Fondo se originan los llamados “planes de estabilización” que asume el país, y sobre cuya base se aprueban los paquetazos de medidas económicas, que han tenido duros efectos sociales, debido a que determinan, entre otras consecuencias, deterioros en el consumo de la población, restricciones de la demanda, reducción del gasto público y baja del poder adquisitivo de los salarios.

La aplicación de los planes de estabilización antes mencionados, en el caso de nuestro país ha sido asumida siempre dentro del contexto de los procesos de renegociación de la deuda externa y de la liberalización acelerada de la economía,

buscándose paralelamente impulsar el aperturismo y la consolidación de la especulación, lo que ha significado el estancamiento en todos los ámbitos de la actividad productiva del país.

Dentro de este escenario resulta fácil entender por qué en las últimas décadas el FMI ha tenido importante participación en la conducción de la política económica del país, mediante la implantación de recetas que han producido permanentes desequilibrios y crisis. Todo esto ha estado acompañado de medidas, como las encaminadas a la reducción del tamaño del Estado con la supuesta intención de modernizarlo, haciendo a la vez posibles las condiciones para la venta de las empresas estatales.

Recordemos que en las diferentes épocas de auge económico nacional (booms petrolero, cacaotero y bananero), aunque de forma desordenada, el Estado consiguió cierto grado de expansión y estabilidad económica, las mismas que se vieron reflejadas, en su momento, a través del crecimiento de la producción, de la consolidación de la infraestructura económica y del incremento de la inversión social. Pero hay que tomar en cuenta que de modo paralelo se producía el aumento de la deuda externa, lo que incidió en el resurgimiento de crisis económicas, evidenciando en forma cada vez más notoria la debilidad de la economía nacional y la inconsistencia de los distintos auges económicos.

Los actuales indicadores del Ecuador no muestran que la economía nacional esté creciendo, la tendencia más bien es a la contracción y a la recesión. Y esto se debe a que desde 1981 se han aplicado un total de 14 programas macroeconómicos y se han firmado 10 Cartas de intención con el FMI, generando en el país, antes que desarrollo, más bien atraso y dependencia.

En los últimos 20 años, el destino de la economía ha estado conducido por representantes de identificados grupos empresariales y políticos, que han rotado permanentemente entre el Banco Central (BC) y el Ministerio de Economía y Finanzas, desde donde han consolidado el monopolio económico de ciertos sectores de poder.

Si analizamos de forma imparcial, debemos recordar que la crisis que estalló en 1999 fue el resultado de una acumulación capitalista orientada por una política en la que siempre primaron los intereses grupales sobre los nacionales. Posteriormente y como alternativa extrema y última se implementó la dolarización en el Ecuador, la misma que produjo una parcial y relativa recuperación económica.

Pero esta aparente estabilidad que se obtuvo a raíz de la dolarización de nuestra economía, ya ha empezado a quebrantarse y a ser vulnerable ante la aplicación de las políticas fondomonetaristas, que han traído como consecuencia la progresiva desnacionalización de la producción.

Hoy vivimos un proceso deflacionario, esto es una reducción de los precios por la contracción de la demanda; empiezan a caer las ventas de las empresas, disminuyen las ganancias, baja el consumo de los hogares, se incrementa el desempleo, hay una liquidación de las empresas, y se produce la deslocalización de las mismas.

Muchas empresas productoras se han transformado en puramente comercializadoras, es decir, únicamente importan los propios productos que los elaboran fuera y los venden en el mercado interno.

Esto es algo muy similar a lo que ocurrió en Argentina, previo a la salida catastrófica del esquema de convertibilidad. Brasil creó una serie de atractivos para las empresas argentinas, las que terminaban localizándose finalmente en ese país. Esos

atractivos consistían en exoneraciones tributarias; bajos costos de servicios como agua, luz, telefonía; dotación de cierta infraestructura. Así las empresas argentinas se localizaron en Brasil, quebrando el aparato productivo de su propio país.

La deslocalización de las empresas en los mercados peruano y colombiano, debido a los altos costos salariales y productivos, se suma al ingreso al Ecuador de varios productos desde estos mismos países. Muchas de las empresas nacionales se convirtieron en comercializadoras, sobre todo de elaborados de plásticos, cartón y productos químicos para la agricultura.

Y hoy, además, sin incentivos para nuestra producción y sin condiciones favorables de competitividad, se pretende ir a la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Este proceso se explica desde el punto de vista de ciertos sectores del empresariado, que tienen aparentes ventajas en sus rubros de producción y actúan como aliados o intermediarios de las grandes transnacionales, pero que no son realmente promotores del desarrollo de la producción nacional.

### ***1.3 EL AJUSTE ESTRUCTURAL COMO CONTEXTO DE LAS CONDICIONALIDADES DE LAS CARTAS DE INTENCIÓN DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL***

Como cada vez más países del Tercer Mundo tenían dificultades crecientes para atender al servicio de los enormes préstamos que les habían hecho la banca internacional y las instituciones de Bretton Woods en el decenio de 1970, los bancos impusieron como condición para el reescalonamiento de la deuda la adopción del programa de ajuste estructural del Banco Mundial. Sostenían que las reformas

estructurales garantizarían la capacidad de los deudores para continuar pagando sus deudas más allá del corto plazo. La presión para que se introdujera el ajuste estructural se intensificó a medida que muchos donantes bilaterales insistían en que se realizara una reforma económica y empezaban a ponerla como condición para el desembolso de fondos bilaterales.

De esta forma, ante la imposibilidad de obtener nuevos recursos financieros de los bancos privados sin el visto bueno del Banco Mundial, los gobiernos de los países deudores se allanaron a las presiones e imposiciones, particularmente de este último organismo multilateral y del FMI.

El ajuste estructural va más allá de la simple imposición de una serie de políticas macroeconómicas a nivel nacional. Representa un proyecto político, una estrategia consciente de transformación social al nivel mundial, principalmente para hacer que el mundo sea seguro para las empresas transnacionales. En pocas palabras, los programas de ajuste estructural sirven para facilitar el proceso de mundialización, mediante la liberalización y la desreglamentación y reduciendo la función del Estado en el desarrollo nacional.<sup>4</sup>

El mayor impacto de la mundialización y la liberalización (es decir, el ajuste estructural) se ha producido en la función que desempeña el Estado en el desarrollo nacional. Este mismo es el sentido de la afirmación hecha por Robert Cox en 1987:

---

<sup>4</sup> Cfr. COX, ROBERT *“Production, Power, and World Order”*. Columbia University Press. Nueva York. 1987; MITTELMAN, JAMES *“Globalization: Critical Reflections”*. Lynne Reinner Publishers. Boulder. 1996. p. 125.

*“El Estado ya no actúa principalmente como protector frente a la economía mundial, sino que desempeña una función integral de facilitar la mundialización.”<sup>5</sup>*

Es importante distinguir entre los programas de ajuste estructural y los de estabilización. Mientras que la estrategia de estabilización está destinada a calmar la turbulencia financiera y económica rebajando las altas tasas de inflación y reduciendo los enormes déficit presupuestarios a corto plazo, el ajuste estructural tiene por objeto reestructurar las capacidades productivas para aumentar la eficiencia y ayudar a restablecer el crecimiento, razón por la cual se extiende a un plazo mediano y largo. El último entraña una reforma del mercado, la privatización y la liberalización. La distinción entre ambas clases de programas ya no es tan nítida, porque los programas del Banco Mundial nunca se inician a menos que ya exista un programa del FMI.

La idea básica de los programas de ajuste ha sido convencer a los países endeudados a que "exporten para salir de la crisis", mediante una integración mayor en los mercados mundiales, prestando al mismo tiempo menos atención a la producción interna para atender las necesidades nacionales, y reduciendo la función del Estado a la planificación nacional, permitiendo que las fuerzas del mercado desempeñen una función más importante en el desarrollo nacional.

La primitiva función del FMI era proporcionar orientaciones y préstamos a los países que tenían un déficit comercial (incluidos los países desarrollados) para permitirles defender los niveles de sus monedas. Cuando el sistema de cambio fijo se derrumbó en 1972, el papel del FMI quedó en entredicho. En la década de 1980 encontró una nueva función como proveedor de préstamos para los países en desarrollo

---

<sup>5</sup> COX, ROBERT *“Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History”*. Nueva York. Columbia University Press. 1987. p. 253.

endeudados que necesitaban un reescalamiento de la deuda y, lo que es más importante, como formulador de políticas y vigilante de la estabilización y de los programas de ajuste estructural que los países beneficiarios tenían que aceptar.

La primitiva función del FMI y del Banco Mundial era facilitar préstamos para proyectos de desarrollo. En el decenio de 1980 empezó a asumir la función adicional de conceder préstamos condicionados a los programas de ajuste estructural de los países endeudados. Ambas instituciones tenían un enorme poder porque siguiendo su consejo los bancos comerciales decidían sobre el reescalamiento de la deuda existente y la concesión de nuevos préstamos para los países en desarrollo.

Uno de los propósitos de los programas de ajuste en los países endeudados es reducir el consumo de toda clase de bienes y servicios. El FMI llama a esto "gestión de la demanda". Se pretende que más recursos de los países deudores se utilicen para elaborar productos de exportación que se vendan a cambio de dólares que puedan luego utilizarse para pagar las deudas.

Esas políticas se aplican de modo uniforme a todos los países deudores que solicitan asistencia del FMI, sin tener en cuenta las circunstancias especiales de cada país y las verdaderas razones de las dificultades de sus balanzas de pagos.

Las medidas monetarias y los controles presupuestarios que se introducen en virtud de los programas de "estabilización" pueden servir para estabilizar la economía. Con arreglo a la fórmula del programa de ajuste estructural, la reestructuración exige que el Gobierno deje de participar en el funcionamiento de la economía y que dominen las fuerzas del mercado. Ello supone suprimir los controles de los precios y reducir las barreras arancelarias de las cuotas destinadas a proteger el mercado interno, las cuales,

según el programa de ajuste estructural, son ineficaces. Este sentido de la llamada “estabilización” lo explicita Leonardo Vicuña con las siguientes expresiones:

*“Dichas medidas básicamente fueron asumidas en el marco de una política de “estabilización”, generalmente convenida con el Fondo Monetario Internacional como exigencia para enfrentar los viejos desequilibrios estructurales o macroeconómicos, agudizados con la crisis, en los sectores productivos, externo, fiscal y monetario-financiero, así como las desigualdades de carácter social, que han generado serios conflictos.”<sup>6</sup>*

Si nos ponemos a analizar de forma pragmática, podemos establecer que en realidad, el programa de ajuste estructural funcionó de forma sumamente eficaz como mecanismo para cobrar la deuda del Tercer Mundo y producir la redistribución masiva de los recursos financieros del Sur al Norte.<sup>7</sup>

Con el ajuste estructural se ha restringido drásticamente la intervención del Estado en la economía, se han eliminado en masa las barreras proteccionistas a las importaciones de los países desarrollados, se han levantado las restricciones a la inversión extranjera y, merced a las políticas que dan primacía a las exportaciones, las economías internas se han integrado más estrechamente en el mercado capitalista mundial dominado por las empresas transnacionales.

---

<sup>6</sup> VICUÑA, LEONARDO Op. Cit. p. 14.

<sup>7</sup> Cfr. BROAD, ROBIN and CAVANAGH, JOHN *"Development: The Market is not Enough"*, N° 81. Invierno de 1990-91. p. 20.

Es decir, los Estados deudores se han visto influenciados y supeditados a priorizar sus esfuerzos en amasar fondos para pagar a sus acreedores, imponiendo políticas de austeridad económica a sus poblaciones. Entre los resultados de las medidas de austeridad figuran el aumento de los precios de los alimentos, la reducción de los salarios y el incremento del desempleo y del fenómeno del campesinado sin tierra en gran parte de América Latina y África, así como en algunos países asiáticos. Las reducciones que a raíz de la deuda se han efectuado en los programas de salud, nutrición y alfabetización están dando al traste con los resultados de años de desarrollo. La carga del pago de la deuda ha recaído fundamentalmente en quienes menos capacidad tienen para sobrellevarla: los pobres.

De lo antes enunciado, podemos aventurarnos a decir que las políticas de ajuste, en vez de mejorar la situación económica general han creado más pobreza, agrandando la brecha entre los pobres y los ricos, ocurriendo además que la clase media se encuentra a punto de desaparecer, lo que ha agudizado la presencia de la polaridad social. Es por eso, que es menester no perder tiempo y atender el campo social con las medidas más acertadas posibles a fin de evitar una catástrofe social.

A propósito de lo últimamente señalado, Carlos Larrea, en su citado estudio, establece relaciones entre el desarrollo relativo del Ecuador, los ingresos, los programas de ajuste, el estancamiento económico y la pobreza. Son decidoras sus expresiones:

*“El Ecuador es un país de bajo desarrollo relativo en América Latina, con un ingreso por habitante equivalente al 43% del promedio regional y una sociedad históricamente caracterizada*

*por profundas inequidades sociales, étnicas y religiosas. Los programas de ajuste estructural y promoción de exportaciones, aplicados a partir de 1982, no han logrado superar el estancamiento económico. Por el contrario, su costo social, en términos de incremento de la desigualdad social, del desempleo y la persistencia de la pobreza ha sido elevado.”*<sup>8</sup>

Es importante observar que en la dinámica de nuestras economías y en las decisiones que sobre ellas toman las élites que detentan el poder político, más pesan los intereses de los sectores hegemónicos nacionales e internacionales, que la necesidad de desarrollar el capital humano de nuestras sociedades. Es decir, no se preserva ni se desarrolla al ser humano, no hay preocupación por su bienestar, siendo como es la base de la existencia misma de las sociedades y el soporte de la reproducción de los bienes y del capital.

La paradójica realidad de la coexistencia de un superdesarrollo de la producción capitalista con un alarmante crecimiento de la pobreza y de la miseria en el mundo, va a conducir a una saturación de este modelo de desarrollo y de producción. El mundo va a llegar a la muerte o a la barbarie. Es esa la nueva forma de guerra generalizada que nos amenaza, si quienes gobiernan el mundo no lo hacen con un sentido de renovado humanismo, que equilibre el desarrollo económico y el crecimiento con la necesidad de una vida digna para todos.

---

<sup>8</sup> LARREA, CARLOS *“Pobreza, Dolarización y Crisis en el Ecuador”*. Quito. Editorial Abya – Yala. 2004. p. 13.

Más allá de estas necesarias reflexiones, se abordará en el siguiente capítulo las relaciones, implicaciones e influencias del Fondo Monetario Internacional y de los organismos multilaterales de crédito en la organización y desenvolvimiento del sistema jurídico de nuestro país. En esas relaciones, implicaciones e influencias subyacen intencionalidades y condicionalidades que necesitan ser analizadas, con la finalidad de tomar conciencia de nuestra realidad y de plantearnos perspectivas alternativas para nuestro desarrollo.

## ***CAPÍTULO II***

### ***NATURALEZA E INFLUENCIA DE LAS CARTAS DE INTENCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO***

#### ***2.1 NATURALEZA DE LAS CONDICIONALIDADES DE LAS CARTAS DE INTENCIÓN***

Como ya lo hemos mencionado con anterioridad, el FMI es un organismo multilateral de crédito y de asesoría en el ordenamiento financiero de los Estados que centra su campo de acción en conceder préstamos a los países miembros que tienen dificultades para cumplir con sus obligaciones financieras externas, pero sólo a condición de que emprendan reformas económicas que permitan eliminar dichas dificultades. Es decir, lo que sí ha hecho y hace es instar a los países miembros a dar un mejor uso a sus recursos evitando gastos improductivos y destinando mayores esfuerzos y recursos a los programas sociales, condicionarlo en el cumplimiento de ciertos parámetros normativos y políticos, los mismos que están principalmente encaminados a evitar en la medida de lo posible la imposición de restricciones a las transacciones cambiarias y a los pagos externos.

En este escenario previamente sugerido y como base de la evaluación que deba realizar el FMI para la aprobación del eventual apoyo financiero que cubra fundamentalmente su déficit temporal en la balanza de pagos, los países miembros deben acudir a dicha institución crediticia presentando su visión de la situación económico nacional o local, acompañado con el planteamiento de una propuesta de política económica y de reformas estructurales que viabilicen su posición de sujeto de crédito de bajo riesgo.

Es decir, la naturaleza de los préstamos que otorga el Fondo son fundamentalmente para superar los déficit en la balanza de pagos, para financiar ajustes estructurales en los países miembros; y, con la salvedad de que en caso de que los países necesiten un apoyo adicional para continuar con sus políticas y reformas por un tiempo más extenso, se suelen suscribir acuerdos de facilidad ampliada para dejar abierta la posibilidad de otorgar préstamos adicionales al país que suscribe la carta.

La presentación de la situación económica actual del país solicitante del crédito, su programa macroeconómico y su plan de reformas estructurales recibe la denominación de carta de intención. Para su elaboración el país recibe la visita de miembros del Fondo quienes conjuntamente con funcionarios del Ministerio de Economía y del Banco Central fundamentalmente, elaboran la propuesta de programa macroeconómico y de avance en las reformas estructurales, si éstas ya han sido iniciadas, para la aprobación y suscripción por parte del gobierno representado por el Ministro de Economía y Finanzas y el Presidente del Directorio del Banco Central, por ser éstos los responsables de la política fiscal y de la política monetaria del país, respectivamente.

### **2.1.1 SENTIDO DE LAS CONDICIONALIDADES**

La condicionalidad es un punto central dentro del esquema del FMI y la razón oculta que explica en gran parte la razón de ser de esta institución. Por ello es necesario darle una especial atención y comentar brevemente sobre lo que es la condicionalidad y qué características ha adquirido con el tiempo.

Cabe explicar que la condicionalidad dentro del Fondo Monetario Internacional se la puede entender como el conjunto de medidas y objetivos macroeconómicos, que generalmente constituyen un verdadero programa de ajuste económico completo y acabado, que al país se le impone la obligación de ejecutarlo en el marco de ayuda financiera que concede el FMI.

Este programa de ajuste económico contiene los llamados Criterios de Ejecución, que son objetivos macroeconómicos que deben ejecutarse dentro de un período de tiempo (tres o seis meses) y de cuya ejecución depende el desembolso de la próxima cuota del préstamo. Por ejemplo, un criterio de ejecución podría ser la privatización del sistema jubilatorio y de pensiones del país en un plazo fijado.

La característica principal de la condicionalidad es que siempre es un ajuste estructural en la economía del país de tal envergadura que inevitablemente repercute en la vida cotidiana del ciudadano común, condicionando su nivel de vida y sus perspectivas de progreso, y afectándolo por varias generaciones.

Pero más allá de estas consideraciones, hay que poner de relieve el trasfondo político de las condicionalidades y de los ajustes estructurales. La razón última para que

nuestros países cumplan los compromisos con el Fondo, así como los programas económicos, se encuentra en la necesidad de que nuestras naciones adscriban al megaproyecto político de la transnacionalización de la economía enmarcada en contexto de un sistema globalizante, propósito en el que están empeñados las transnacionales y los países hegemónicos del capitalismo mundial.

El argumento en el que nos fundamos para esta afirmación, es el hecho evidente e innegable de que esta transnacionalización está enmarcada y guarda estrecha relación con las tendencias globalizadoras contemporáneas, esquema mundial que está fomentado por las instituciones globales y que no necesariamente significan bienestar generalizado. Al respecto Joseph E. Stiglitz en su obra *“El malestar de la globalización”* nos indica que las reuniones del FMI, BM y la OMC son las que gobiernan la globalización. Señala que estos organismos equivalen a conflictos y disturbios que surgen debido a los préstamos de “ajuste estructural”.

En este punto se debe señalar que en América Latina la globalización no ha cumplido con sus promesas de beneficio económico, sino que más bien ha significado la abrupta salida de capitales, dejando atrás divisas colapsadas y sistemas bancarios debilitados. Si hacemos una breve revisión, la globalización tuvo efectos negativos no sólo en la liberación comercial sino en todos sus aspectos, ya que los beneficios obtenidos han resultado inferiores a lo que sus defensores sostienen. La globalización no ha conseguido reducir la pobreza, Occidente ha hecho oídos sordos a los clamores de los pobres en países subdesarrollados. La crisis en Asia y América Latina han amenazado las economías y la estabilidad de todos los países en desarrollo.

En su obra, Joseph E. Stiglitz también crítica la posición y las políticas del FMI, ya que para su forma de ver las cosas estas prestan escasa atención a los derechos laborales, afirmando que no ha cumplido con su misión, que consistía en aportar dinero a los países que atravesaran coyunturas desfavorables para permitirles acercarse nuevamente al pleno empleo y de promover la estabilidad global. Más bien, contraria y peligrosamente, ha destruido empleos sistemáticamente. La rápida liberalización de los mercados de capitales, del modo recomendado por le FMI, significó soltarlos a navegar en un mar embravecido, ejemplo de ello es el colapso y fracaso argentino en el 2001.<sup>9</sup>

En párrafos atrás se mencionó la “razón oculta” que explica en gran parte la razón de ser de esta Institución. Este término enunciado se fundamenta en el hecho real de que el estatuto original del Fondo no establece formalmente condiciones de este tipo para el otorgamiento de la ayuda financiera. Pero en la práctica no operan de ese modo. Prueba fehaciente es que el Art. 5, secc. 33, del Estatuto del FMI, solo dispone que para recibir asistencia, el país solicitante deberá hacer una declaración en donde afirma que “necesita la ayuda para pagos compatibles con las disposiciones del estatuto”, mencionando como único requisito una mera declaración del país, pero luego mediante un proceso largo de construcción jurídica al margen del estatuto y desarrollado en base a resoluciones del Directorio Ejecutivo, se va configurando el esquema de la condicionalidad que finalmente rige para el Estado en cuestión.

Según Ariel Buira, la Condicionalidad del Fondo Monetario Internacional, debe ser entendida como el conjunto de políticas que un miembro de la institución asume, con la finalidad de tener acceso a los recursos del fondo, con el objetivo de que este

---

<sup>9</sup> Cfr. STIGLITZ E., JOSEPH *"El malestar en la globalización"*. Madrid. Taurus. 2002. 314 p.p.

país deficitario pueda cubrir sus compromisos de pagos externos, y así pueda estar en posición de devolver los recursos solicitados en un tiempo determinado. La condicionalidad en principio estuvo estrechamente relacionada y respondió, al contexto histórico propuesto por la posguerra (1945), en todo caso, por el imperativo de la reconstrucción de Europa y Japón, en el marco de la amenaza de la expansión comunista.

El escenario de la Guerra Fría develó la necesidad, por parte de los Estados Unidos, de intervenir en los asuntos internos de los países que requirieran de los recursos del fondo, en consecuencia, la esencia de la condicionalidad desde sus orígenes, tuvo y tiene sentido, en las dinámicas devenidas de la distribución del poder mundial; esto es, respondió al escenario de las Relaciones Internacionales desde la posguerra hasta nuestros días.

Por lo dicho, se debe distinguir que la condicionalidad del FMI, tiene su origen en la concepción misma del fondo; es decir, en la asignación de sus funciones y los objetivos de sus préstamos y, obviamente, en los intereses de los Estados Unidos como fuente de recursos, y en el de los Europeos como clientes prioritarios por efectos de la reconstrucción. Justamente, estas posiciones, dentro de los primeros debates acerca de la condicionalidad; es decir, la de tenedor de recursos y la de país deficitario, respectivamente, otorgó a los Estados Unidos una ventaja o poder de negociación que le permitió procurar cambios particulares e influir en las políticas de estos países y a partir de los años sesentas en el tercer mundo.

En tal sentido, la actitud del Fondo hacia los miembros giraría en torno a si sus problemas son de naturaleza temporal y si las políticas adoptadas por los mismos perseguirían y se adecuarían con la finalidad de resolverlos en un período determinado pero eso si considerando especialmente la necesidad de asegurar el carácter devolutivo de estos recursos ya que los préstamos hechos desde la institución debían ser devueltos en un período de tiempo razonable, esto es entre los tres y cinco años.

Buira considera a éste como el primer antecedente oficial del establecimiento de la condicionalidad del FMI, la cual hace referencia al carácter *temporal* de los préstamos disponibles, bajo ciertas garantías; en función de procurar la oportunidad de que los países deficitarios corrijan desequilibrios en sus balanzas de pago, sin que las medidas empleadas para ello devenguen en perjuicio de la prosperidad nacional o internacional.

El establecimiento de garantías adecuadas para el uso temporal de sus recursos y mantenimiento de la prosperidad internacional fue el imperativo para la evaluación y utilización de los recursos del FMI, por lo tanto, el acceso a estos últimos estaba sujeto a condiciones, que respondían a una racionalidad que apuntaba hacia el establecimiento de garantías que aseguraran la devolución de los préstamos para poder apoyar en el futuro a otros miembros. La forma de asegurar dicha devolución es la adopción, por parte del país deficitario, de ciertas medidas correctivas que le permitan restaurar la posición de su balanza de pagos.

Según Ariel Buira, la acepción de la condicionalidad como una relación de poder, hasta cierto punto ha llevado a los países más débiles, como los latinoamericanos, a estar en una posición frente al FMI que favorece a la intrusión y la coerción, vale decir, están sujetos a la influencia de la institución en las discusiones sobre sus políticas domésticas. Y por otro lado, están igualmente sometidos a las condiciones por cuanto la falta de márgenes de acción o de alternativas viables que les permita prescindir o negociar en mejores términos con la institución. En este escenario, la condicionalidad implica, la imposición de agendas de política económica que no se corresponden muchas veces con la realidad de los países deficitarios, que no contemplan campos como la reducción de la pobreza y estrategias de desarrollo; incluso, que no contienen elementos que atiendan a los problemas mismos de desequilibrios de balanza de pagos: en definitiva, no nace del interés y para el bienestar de estos países.

El factor agravante es que la condicionalidad del fondo ha sido llevada al extremo, ya que los países endeudados se ven en la obligación de otorgar prioridad al carácter devolutivo de sus recursos, lo que ha puesto en riesgo la viabilidad, éxito y credibilidad en los programas de ajuste. Todo esto por la simple razón de que a través de las cartas de intención los países deficitarios se ven sometidos a una suerte de requerimientos restrictivos que no tienen correspondencia con objetivos como el mantenimiento de niveles altos de actividad económica

En éste orden de ideas, para Ariel Buira, la existencia de contradicciones entre la condicionalidad del FMI y las necesidades de política económica para estimular el funcionamiento de la economía de sus miembros, tiene su origen en el hecho de que estos son obligados a adoptar políticas fiscales y monetarias restrictivas en función de proteger sus reservas; lo que agrava la contracción de las dinámicas económicas

doméstica e internacional. Esto significa que, la visión de fondo que reina a la hora de corregir desequilibrios externos es aquella que otorga mayor importancia a la demanda, vale decir, a la reducción del exceso de demanda agregada; sin tomar en cuenta la naturaleza y magnitud de dichos desbalances, asumiéndolos de forma homogénea e indistinta.

Dentro de las condiciones a las que nos vemos sometidos, están también los ajuste fiscales, los mismos que son planteados de forma excesivamente severas, esto es, de recorte en los gastos del Estado, que se centran en sectores de corte social; lo que en consecuencia, tiene un impacto restrictivo no solo en la actividad económica, sino también el crecimiento futuro de éstas economías.<sup>10</sup>

La condicionalidad trae implícita las consultas, por las que el país debe dar toda la información y estadísticas necesarias al grupo de expertos del FMI que están negociando la Carta de Intención; también comprende la facultad de supervisar, vigilar y verificar periódicamente el cumplimiento de los criterios de ejecución acordados.

De lo dicho, se colige que las cartas de intención implícitamente presuponen el cumplimiento de ciertas condiciones ya que éstas constituyen documentos en donde los gobiernos se comprometen y obligan con el FMI a cumplir requisitos y obligaciones, a través de la aplicación de políticas que lleven a la "estabilidad económica" y que "impulsen la economía".

---

<sup>10</sup> Cfr. BUIRA, ARIEL *"An Análisis of IMF Conditionality"*. New York. United Nations Conference on Trade and Development. United Nations-Center for International Development Harvard University. August/2003. 28 p.p.

Es por ello que sostenemos que las Cartas de Intención firmadas hasta el momento en el caso de nuestro país, han servido para que el FMI recomiende la implantación de un modelo neoliberal globalizado, a través del establecimiento de determinadas políticas económicas, comprendidas en el Programa de Ajuste Estructural (PAE) que incluyen: la modernización del Estado, la reducción del personal de los organismos públicos, la flexibilización laboral, el incremento de tarifas de los servicios y productos básicos (energía eléctrica, agua, gas, gasolina, telecomunicaciones, etc.), mayores incentivos a las empresas, la apertura de los mercados, la privatización de empresas públicas, la disminución del presupuesto a Petroecuador y la concesión/privatización de la operación de los campos petroleros a empresas transnacionales.

Son más que evidentes y reiterados los ejemplos contenidos en las cartas, por los cuales se revela la inducción al establecimiento de determinadas políticas económicas que guardan correspondencia con los ajustes estructurales. Así tenemos en el acápite “Reformas del sector público” de la Carta de Intención de 1994, entre otras, las siguientes definiciones:

*“La reactivación de la inversión privada y el crecimiento de la economía ecuatoriana dependen fuertemente de la adopción de una reforma substancial del sector público que incluya la privatización de empresas y servicios. La aprobación de la Ley de Modernización a fines de 1993 ha permitido fortalecer el Consejo Nacional de Modernización (CONAM) que fue creado a*

*fines de 1992, con el objeto de diseñar, coordinar y llevar a la práctica la reforma del sector público.”<sup>11</sup>*

Y en otra parte de la misma carta se hacen más especificaciones:

*“La Ley de Modernización del Estado determinó el marco general para descentralizar y mejorar la eficiencia administrativa del sector público. En adición se emitió un decreto que dispone la reducción de trámites burocráticos y elimina un buen número de regulaciones y oficinas públicas innecesarias. La Ley de Modernización permite la participación privada en sectores anteriormente reservados al Estado, a través de concesiones, desmonopolización en la provisión de servicios y venta de empresas públicas. La modernización será ejecutada con la asistencia técnica del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, en el contexto de los préstamos de ajuste estructural, que se encuentran en proceso de negociación con esos dos organismos.”<sup>12</sup>*

## **2.2 REPERCUSIONES DE LAS CARTAS DE INTENCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO**

### **2.2.1 LA NORMATIVA JURÍDICA: MARCO DE ACCIÓN DE LOS ESTADOS**

---

<sup>11</sup> CARTA DE INTECIÓN DEL ECUADOR CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Gobierno de Sixto Durán Ballén. Quito. Marzo 31, 1994. p. 72.

<sup>12</sup> Ibidem.

Si pretendiéramos realizar un balance del conocimiento alcanzado por el hombre a través de toda su historia, y por ende de los factores que han influenciado en su desarrollo, en cuanto integrante de una sociedad política, económica y jurídicamente organizada, indudablemente que nos serviría como medio conducente para alcanzar tal entendimiento el remitirnos a la influencia que la norma jurídica ha ejercido en el comportamiento humano a través de los tiempos; puesto que todo cuanto ha ocupado su atención ha requerido y necesitado enmarcarlo dentro de ciertos parámetros establecidos por los hombres mismos, llámense estos: enunciados, costumbres, principios, preceptos, leyes o reglas.

Desde el movimiento común de los cuerpos celestes, que por su incomparable grandeza despertó el interés del hombre concibiendo así la noción de lo sublime, hasta la vida microscópica, cuya pequeñez no podemos imaginar; desde la conducta que observa el salvaje en los clanes y tribus primitivas, hasta la actividad que rige la diplomacia en los círculos donde se deciden los destinos del mundo; todo está sujeto a procesos de organización, o todo se somete a sistemas de ordenamiento. En el ámbito de la vida social y de las relaciones humanas, los Estados se han desarrollado bajo lineamientos convencionales, que han sido el sustento de las normas jurídicas. Anotamos una noción generalmente aceptada de norma jurídica:

*“Norma Jurídica.- Regla de conducta cuyo fin es el cumplimiento de un precepto legal. Para Gierke, “la norma jurídica es aquella regla que según la convicción declarada de una comunidad, debe determinar exteriormente, y de modo incondicionado, la libre voluntad humana”. En esa forma, la*

*conducta está trazada por ciertas normas que la vida social impone”.*<sup>13</sup>

Esas normas o preceptos, a lo largo del desarrollo de las sociedades, han ido sistematizándose en los códigos, que tienen innegables ventajas sobre las simples recopilaciones. Con esta organización de las normas desaparecen las contradicciones entre ellas. A este respecto, el tratadista ecuatoriano Alberto Wright Espinosa en su estudio introductorio a la obra “Pensamiento Jurídico Ecuatoriano”, ha acotado:

*“El Código, como herramienta legislativa, tuvo entonces una significación especial, vinculada con la posibilidad de garantizar la racionalidad en lo jurídico que reclamaban los teóricos del nuevo régimen, cualidad relacionada estrechamente con la noción de seguridad: el derecho se constituye en factor de estabilidad política y en aliado de la actividad económica, en cuanto es capaz de conferir predecibilidad a las acciones de los particulares, y garantizarles, a través de sus mecanismos coactivos, que los demás ajustarán su conducta a las normas de la ley y del contrato, o pagarán las indemnizaciones correspondientes. Estas metas tienen como condición necesaria que los jueces, para apreciar y valorar la conducta de los ciudadanos, cuenten con un marco claro y considerablemente fijo, dotado de instrumentos que reduzcan al máximo cualquier subjetivismo: un conjunto de reglas preestablecidas, y conocidas*

---

<sup>13</sup> CABANELLAS, GUILLERMO **“Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual”**. Buenos Aires. Editorial Heliasta. Vigésima Cuarta Edición. Tomo V. 1996. p. 566.

*por todos, claras, inteligibles, uniformes, susceptibles de ser lógica y rigurosamente aplicadas, que no dejen vacíos.”<sup>14</sup>*

Pero, mientras unas clases de estas normas se han elaborado mediante la observación, porque ciertos fenómenos se repiten constantemente recayendo sobre cuerpos sin voluntad o sobre animales sin libre albedrío; otra clase de ellas impera únicamente sobre la conducta humana que puede dirigirse en varios sentidos y por lo mismo puede escoger. Esta libertad es la que da origen y nacimiento a la trasgresión de la norma.

Así, para calificar la trasgresión de la norma en diferentes campos del Derecho se ha establecido un sistema jerárquico y por consiguiente las normas también han adquirido ámbitos de validez material, espacial, temporal y personal, y están ubicadas como ya se dijo jerárquicamente con respecto a las demás normas jurídicas. El objeto de la ciencia del Derecho son las normas jurídicas; por lo que, teniendo el Derecho un carácter esencialmente normativo es indispensable decir que la norma jurídica constituye la formulación técnica de un esquema construido conforme a una valoración de justicia dada por el legislador a un problema social o histórico concreto. Por lo que en toda norma jurídica hay un dato jurídico, una valoración de justicia, y la construcción de una solución formulada técnicamente.

Podemos expresar también que la norma jurídica tiene la estructura de un juicio, ya que los elementos lógicos: sujeto, cópula y predicado, al ser trasplantados al terreno jurídico se denominarían supuesto o hipótesis o condición, disposición o consecuencia

---

<sup>14</sup> BANCO CENTRAL DEL ECUADOR – CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL *“Pensamiento Jurídico Ecuatoriano”*. Volumen 42 de la Serie: Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano. Quito. Edición: Banco Central del Ecuador y Corporación Editora Nacional. 1997. p. 41.

jurídica y cópula; en rigor, la norma jurídica no es en sí un juicio y, como tal, un objeto ideal; la norma puede ser reducida a un juicio, que es la representación de su estructura lógica y que ha sido denominada regla de derecho o posición normativa.

Entonces, la norma constituye un juicio categórico que implica un mandato u orden. Estos juicios pueden tener forma positiva que implica un deber como el pagar un impuesto o negativa como el no matar; el hecho de que la norma se concibe como juicio categórico significa que no hay ninguna condición.

Es ilustrativo el pensamiento expresado por Hans Kelsen sobre la necesidad de que las normas y preceptos se formalicen en las sociedades. En sus planteamientos, sin embargo, subyacen proposiciones neokantianas para explicar la organización del derecho, prestando relevancia a la validez de la causalidad, partiendo de un orden jurídico positivo. Don Martindale, en su tratado de “Teoría Sociológica”, nos hace mención de estos puntos de vista de Kelsen, cuando cita las siguientes expresiones:

*“Con la emancipación de la causalidad de la retribución, y de la ley de naturaleza de la norma social, naturaleza y sociedad resultan dos sistemas completamente distintos. La idea de un sistema de normas que regulan el comportamiento humano y constituyen la sociedad como un orden totalmente distinto de las leyes de la naturaleza es posible sin la ficción de la libertad de la voluntad y, por tanto, sin contradicción al principio de causalidad...”*

*La idea del derecho natural...presupone un dualismo dentro de la naturaleza concebida como sociedad universal; la sociedad humana real e inadecuada se contrapone a la sociedad cósmica ideal. Es el antagonismo de hombre y Dios, de lo empírico y lo trascendente. Con la emancipación de lo causal de la interpretación normativa de la naturaleza...el antagonismo de lo empírico y lo trascendente desaparece de la esfera de la ciencia. De aquí que ya no haya sitio para un (derecho) natural por detrás o por encima de un orden jurídico positivo.”<sup>15</sup>*

Hay normas jurídicas que se refieren a la forma para celebrar contratos, matrimonios, testamentos, etc. Esas normas no tienen por función imponer obligaciones, más bien acordar a los particulares facilidades para concretar sus deseos otorgándoles potestades para crear, en ciertas condiciones, derechos y obligaciones dentro de un marco coercitivo.

Si no se siguen las reglas para hacer un testamento válido, no se dirá que se ha infringido alguna obligación, simplemente no se habrá concretado el propósito de hacer un testamento que tenga por efecto dar origen a derechos y obligaciones. Estas normas que confieren potestades no son solamente las que se refieren a actos privados, como las que se acaba de anotar; también están las que confieren potestades públicas, por ejemplo, las que dan competencia a un legislador para dictar leyes, a un juez para dictar sentencias y sancionar.

---

<sup>15</sup> Citado por DON MARTINDALE en “*Teoría Sociológica. Naturaleza y Escuelas*”. Madrid. Aguilar, S. A. de Ediciones. 1985. p. 309.

Una sanción supone que la conducta a la que se imputa es indeseable y merece ser desalentada. Pero obviamente el Derecho no pretende desalentar, ni suprimir, ni considerar indeseables, por ejemplo, las conductas de hacer testamento sin testigos o hacer una compraventa sin escritura pública. Simplemente no reconoce sus efectos jurídicos. El absurdo se muestra claramente si se pone el ejemplo de las reglas de un juego, como el fútbol, destinadas a establecer las condiciones para obtener un tanto; obviamente, esas reglas no están destinadas a desalentar y ver como indeseables todas las jugadas que no tienen como resultado obtener el tanto.

La concepción que reduce el Derecho a un solo tipo de reglas implica una inaceptable deformación de la realidad jurídica, propone considerar el ordenamiento jurídico como una unión de diferentes tipos de normas o reglas; así, las reglas que prescriben a los individuos a realizar ciertos actos, lo quieran o no, son las reglas primarias que se imponen, en cierto sentido como obligaciones puesto que tienen fuerza compulsiva y sirven de base para la crítica o elogio por la conformidad o no conformidad con las reglas, estas reglas se refieren a la sociedad en general indicándole conductas que se consideran deseables. Son reglas primarias puesto que su presencia en un sistema es distintivo de su carácter jurídico y porque las reglas secundarias, que no se ocupan directamente de lo que los individuos deben o no hacer, se refieren a ellas.

Estas reglas son las que indican las condiciones que deben seguirse y el procedimiento para adoptar una decisión judicial, tienen el alcance constitutivo de las decisiones judiciales; entonces se ve al Derecho como una unión de reglas primarias de obligación con normas secundarias que se acaban de indicar, que permite una comprensión más aguda de una serie de fenómenos jurídicos en un esquema unitario.

### ***2.2.2 ARGUMENTACIÓN DE LA NECESIDAD DE LA NORMATIVIDAD JURÍDICA***

La importancia de lo enunciado radica en el hecho fundamental de entender y puntualizar lo que implica la estructuración del marco jurídico en el que se fundamentan y sustentan las actividades de cada uno de los Estados. La norma jurídica estructura y ordena una sociedad, por lo que ella debe ser promulgada o reformada en base a un mandato popular que refleje la propia realidad de cada sociedad.

Regular el comportamiento de sus ciudadanos en procura de mantener un orden jurídico-social que permita la convivencia y desarrollo de una determinada sociedad, constituye el derecho constitucional irrenunciable e inalienable de cada Estado, realidad que además se encuentra respaldada en el derecho internacional que reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos para gobernarse y organizarse (incluido en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en la Convención Americana de Derechos Humanos, en la Declaración del Derecho al Desarrollo, y en la Constitución Política de la República del Ecuador).

En el caso de nuestra legislación son taxativos el sentido, el contenido y los alcances de lo que se ha de entender por Ley. En nuestro Código Civil vigente se establece o siguiente:

*“Art. 1.-La Ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite”.*<sup>16</sup>

En este sentido, la imposición de requisitos que obligan a los Estados a crear condiciones que garanticen un marco legal y económico “sugerido” por los organismos internacionales y en este caso en particular por el FMI, constituye una flagrante violación a nuestra independencia<sup>17</sup> y libre determinación.

A pesar de la existencia de estos derechos adquiridos, es innegable el hecho de que las Cartas de Intención han institucionalizado la implantación de condicionalidades a los países en busca de financiamiento internacional, los mismos que se ven prácticamente obligados a implantar medidas que implican la aplicación de políticas macroeconómicas que han conllevado el impulso y estructuración de un marco jurídico necesario para garantizar el pago del servicio de la deuda y de los compromisos de recompra de deuda adquiridos por el Estado, en la renegociación de los bonos Global, y de la cual el Fondo Monetario Internacional se convirtió en garante.

Como se explicó anteriormente, la “*Condicionalidad*” dentro del FMI se entiende como el conjunto de medidas y objetivos macroeconómicos, que generalmente constituyen un verdadero programa de ajuste económico donde el país solicitante de financiamiento se obliga a ejecutar ciertos requisitos dentro de un plazo de tiempo determinado por el Fondo y de cuya ejecución depende el desembolso de la próxima

---

<sup>16</sup> FUNCION LEGISLATIVA “*Código Civil*”. Quito. Corporación de Estudios y Publicaciones. 1996. p. 5.

<sup>17</sup> FUNCION LEGISLATIVA “*Constitución Política de la República del Ecuador*”. Quito. Corporación de Estudios y Publicaciones. 1998. p. 1.

cuota del financiamiento. Y a pesar de que hay quienes exponen que no se puede entender de forma explícita que el FMI a través de las Cartas de Intención manejan y manipulan las políticas monetarias, fiscales y reformas estructurales que rigen en el desarrollo económico de cada país; el trasfondo es que ellas involucran un requerimiento de naturaleza condicional, utilizado como una herramienta sometidora que obliga al cumplimiento irrestricto de ciertos parámetros normativos y políticos.

Es decir, el país que recurre al Fondo en busca de un préstamo para equilibrar su déficit en la balanza de pagos se ve condicionado a cumplir con un escenario previamente sugerido, que servirá como base para la evaluación y calificación que realiza este organismo previo a la aprobación del eventual apoyo financiero. Situación que como es obvio supedita y subordina económica y comercialmente a los países supuestamente beneficiados.

### ***2.2.3 EL CONFLICTO ENTRE LOS ORDENAMIENTOS EXTRA NACIONALES VS. LA AUTODETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS***

Ha sido esencial en la conformación y desarrollo de los pueblos, las naciones y los Estados la capacidad histórica que han adquirido para organizarse, autodeterminarse y gobernarse, a partir de las decisiones nacidas de la voluntad de los integrantes de esos conglomerados sociales. Esta capacidad para la organización y autodeterminación se ha traducido en la adopción de una normativa jurídica, expresada en la legislación positiva, que por cierto tiene su primer asiento en la llamada *ius naturalis*. En nuestro país, como en la generalidad de los Estados, ese ordenamiento jurídico está contenido en la Constitución Política del Estado y en las leyes subordinadas vigentes. En el caso de

nuestro país, en la Constitución Política actualmente vigente, se grafica de modo incontrastable la declaratoria de autodeterminación:

*“El pueblo del Ecuador...En ejercicio de su soberanía, Establece en esta Constitución las normas fundamentales que amparan los derechos y libertades, organizan el Estado y las instituciones democráticas e impulsan el desarrollo económico y social.”<sup>18</sup>*

Pero más allá de la declaratoria constitucional de autodeterminación, la misma Carta Política tiene disposiciones expresas respecto de la ubicación que tienen los tratados y convenios internacionales en el ordenamiento jurídico del Estado. En cuanto al trámite de aprobación de instrumentos internacionales, se establece que ésta la hará el Congreso Nacional, en un solo debate y con el voto conforme de la mayoría de sus miembros; disponiéndose también que, previamente se solicitará el dictamen del Tribunal Constitucional respecto a la conformidad del referido tratado o convenio con la Constitución (Art. 162).

Frente a esta caracterización de la forma como se sustenta la autonomía de nuestro Estado nacional en la toma de decisiones económicas, sociales y políticas, es innegable la conflictividad en que se ve envuelto nuestro país, cuando tiene que negar su soberanía frente a los dictámenes de los organismos internacionales. Es éste precisamente el caso de cómo inciden negativamente en la vida y destino de nuestro pueblo las políticas y disposiciones del FMI. Por cierto, que los compromisos de nuestro país con este organismo internacional están cobijados por la pertenencia voluntaria del

---

<sup>18</sup> Ibidem.

Estado ecuatoriano a esa estructura internacional. Además, Ecuador y los demás países subdesarrollados, para decidir su adscripción al FMI, lo hicieron porque confiaron en la misión del organismo, que es: “controlar el funcionamiento del sistema monetario internacional y ayudar, bajo ciertas condiciones, a los países en crisis”. Aparentemente se ha querido encubrir la conflictividad y la contraposición de intereses entre el más alto gobierno del organismo, que representa las conveniencias de los centros del capitalismo mundial y los requerimientos de los países atrasados, como el nuestro, bajo la estrategia de las llamadas “Cartas de Intención”, que supuestamente expresan los planteamientos de los países solicitantes de “auxilio”, pero que en realidad se trata de formulaciones, condicionalidades, metas y compromisos diseñados por representantes del mismo organismo supranacional. Leonardo Vicuña ha expresado lo siguiente:

*“El FMI ha sido, en definitiva, el que ha marcado el paso de los gobiernos y, para imponer sus políticas monetarias, ha utilizado como mecanismo el llamado préstamo “stand by” que requiere la presentación previa de una “carta de intención” con la que cada gobierno ha informado de sus propósitos de “buena conducta” y de “disciplina” en la aplicación de medidas de ajuste para recuperar los niveles tradicionales de los viejos desequilibrios macroeconómicos o estructurales (productivo, fiscal, externo, financiero) agudizados por la crisis.”<sup>19</sup>*

En realidad, entre el FMI y nuestros países existe una contraposición de lógicas que tienen como referentes propósitos, objetivos e intereses distintos. Al FMI y a los países que lo gobiernan les interesa conservar los espacios para sus inversiones y

---

<sup>19</sup> VICUÑA, LEONARDO Op. Cit. p. 5.

plusvalía, se esfuerzan por recuperar el capital de los empréstitos y por no arriesgar los intereses de la deuda, buscan las ventajas en los términos de intercambio, en suma, organizan toda su intervención para asegurar la reproducción del capital. Nuestros pueblos, por su parte, hacen esfuerzos incomparables para “honrar” las deudas, aunque terminen pagando tres veces lo que recibieron; ven amenazada la sobrevivencia de sus habitantes por la pobreza, el desempleo y la inequidad social; con todo ello terminan siendo calificados como países inviables, que ven negadas sus posibilidades de desarrollo, y que tienen que subordinarse a los esquemas diseñados por los centros de poder del capitalismo.

La dirimencia de esa contraposición se resuelve por el peso del más fuerte. Es decir, la balanza siempre se inclina por lo que interesa a los centros del capitalismo mundial, se impone la lógica de quienes buscan salvaguardar el predominio y las ganancias de las empresas transnacionales, sin que cuenten para ello la pobreza, la inequidad y los desequilibrios económicos y sociales que sufren nuestros pueblos atrasados.

En todo este proceso de subordinación, nuestros países viven la paradoja de negarse a sí mismos su soberanía y autodeterminación. Por libre determinación somos signatarios de los organismos internacionales y supranacionales. Pero, en el caso de las negociaciones con el FMI, las más altas decisiones que nos atañen en lo económico, lo fiscal, lo productivo y lo financiero no pasan por nuestros propios intereses, ni por aquello que signifique el desarrollo y bienestar de nuestros pueblos. Terminamos siendo obedientes a los esquemas y ordenamientos de los países desarrollados y superdesarrollados. Terminamos rubricando nuestra realidad de países dependientes.

Con toda razón, Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía en el año 2001, concibe al FMI, como una manifestación de la economía liberal e intervencionista y considera que está al servicio de los Estados Unidos de Norteamérica y Europa.<sup>20</sup>

### ***2.3 CRÍTICA AL SISTEMA DE CONDICIONALIDADES DE LAS CARTAS DE INTENCIÓN DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL***

La tendencia globalizadora de implantación del modelo neoliberal, que constituye la máxima expresión del capitalismo financiero, que promulga la irracional apertura total de las economías, el achicamiento del Estado, la afirmación de la propiedad privada y del individualismo como egoísta conducta social, no ha significado el mejoramiento del nivel de vida de la población del Tercer Mundo, por el contrario, como ya se ha demostrado, ha levantado la brecha entre el norte y el sur, entre los ricos y los pobres, que son quienes integran la abrumadora mayoría de los marginados por el sistema.

No causa admiración los efectos de este nuevo panorama de la economía mundial, sobre todo si comprendemos que son los propios países capitalistas desarrollados, los que han formulado y conducen este modelo de acuerdo a sus exclusivos intereses, operando a través de los organismos financieros internacionales como el FMI y el Banco Mundial, que bajo el pretexto de reinsertarnos en el mercado financiero global y como condición para ser acreditados como países elegibles, es decir como receptores de corrientes de capital fresco, siendo inobservantes con las peculiaridades de cada país, imponen exógenamente recetas homogeneizadoras, mediante los llamados "Programas de Ajuste", "Planes de Reactivación" y "Cartas de

---

<sup>20</sup> DIARIO EL COMERCIO. Quito. Edición del 11 de septiembre de 2005. Sección B. p. 8.

Intención", cuyo resultado dramático es el crecimiento del desequilibrio y la desactivación recesiva de las economías, que como en el caso del Ecuador han significado más inestabilidad y dependencia.

*"El FMI y las instituciones que él coordina (Banco Mundial, los Bancos Regionales de Fomento, el Club de Acreedores de París), han resultado mal preparadas técnicamente para acometer el reto de la estabilidad" y que: "El gobierno norteamericano lo ha utilizado como instrumento de la diplomacia financiera, pero no se percató que sus repetidas fallas técnicas podrían poner en peligro la visión misma."*<sup>21</sup>

En este contexto, el Fondo ha impuesto una economía que mediante las Bolsas de Valores, los agentes intermediarios y la instantaneidad de las comunicaciones, privilegia el crecimiento dispar del capital financiero, básicamente especulador, que no tiene un sustento efectivo en la actividad real de la producción de bienes, en el comercio e inversión, sino en la ejecución de intensas, incontroladas y virtuales transacciones de activos financieros de gran contenido desestabilizador, con regresivos efectos para nuestras economías y para la durabilidad del modelo.

Frente a esta realidad innegable, lo dicho nos propone por sí solo la tendencia futurista que deberían asumir nuestros gobiernos, cuyo objetivo debería consistir en restaurar la legitimidad de la política nacional y abandonar la errónea creencia de que el FMI y el Banco Mundial deban manejar en detalle los procesos de reforma económica adaptados a nuestra propia realidad.

---

<sup>21</sup> SACHS, JEFFREY *"The Economist"*. 2003. p. 27.

El FMI es sin duda alguna una de las instituciones financieras más poderosas. Y como resulta igualmente evidente, en ningún lugar su influencia es tan pronunciada como en los países más pobres del mundo; por lo que, sus decisiones tienen un gran impacto en las vidas de las comunidades más vulnerables.

El Fondo se define y presenta a sí mismo ofreciendo un “amor de mano dura”. Es decir, desde su visión institucional comprende la situación deficitaria de los países en vías del desarrollo como la de enfermos crónicos que requieren de medicamentos fuertes. Bajo tal escenario considera que este tratamiento drástico puede ser doloroso, con efectos secundarios desagradables, pero muchas veces con resultados favorables. Desde luego que los países industrializados comparten la valoración positiva de las terapias del FMI, ya que desde sus posiciones juzgan la situación económica de los países más pobres, en la medida en que tienen derecho a recibir ayuda y alivio de la deuda pero en base a su cumplimiento con la medicina del Fondo.

No se cuestionan sus pretensiones: el crecimiento económico y la estabilidad son vitales para reducir la pobreza. Sin embargo, esta visión expone la falta de funcionalidad real de los programas del Fondo debido a que de la forma como hoy se plantean sus recetas solo actúa como un impedimento para la consecución de los objetivos de desarrollo humano adoptados por la comunidad internacional, es decir, el establecimiento de ciertos parámetros que coadyuvan a la consecución de las metas trazadas hasta el 2015 por la comunidad internacional : 1) Disminuir a la mitad la

pobreza de ingreso; 2) Reducir en dos tercios la mortalidad infantil; y, 3) Alcanzar la educación universal.<sup>22</sup>

Un diagnóstico equivocado ha sido el problema constante de las recetas y condicionalidades impuestas por el Fondo, de tal forma que lo que ha ocurrido generalmente es que los países que han acudido a dicho organismo buscando principalmente enfrentar los complejos retos del desarrollo, se encuentran limitados frente a una plantilla del FMI que les sugiere prioritariamente “eliminar exceso de gasto”; lo que obviamente conlleva: austeridad presupuestaria, altas tasas de interés y restricciones en el gasto público, lo que resulta asfixiante para países con estas características, provocando un revés completo en su sistema financiero.

El diseño de los programas del Fondo tiene que cambiar, priorizando el apoyo a la reconstrucción y avanzar hacia los objetivos de desarrollo humano. El enfoque actual consiste en abordar el problema de la pobreza adjuntando al marco macroeconómico del FMI unas redes de seguridad social. Pero como demuestra la experiencia en el este asiático, las redes de seguridad social son inefectivas en un contexto donde las reformas económicas están destrozando el medio de vida.

Al realizar un análisis del sistema en su conjunto, podemos evidenciar que de todos sus elementos, órganos, reglas y procedimientos, surgen naturalmente reflexiones críticas sobre el mismo, por lo evidentes y tremendas que resultan desde la visión de un país pobre y en vías del desarrollo, frente a las perspectivas y prioridades de otro que tiene estándares elevados de desarrollo y crecimiento económico.

---

<sup>22</sup> C (PDF)"Examen del mecanismo de los documentos de estrategia de lucha. contra la pobreza (DELP): Principales conclusiones", preparado por el personal del Banco. Mundial y el./ [siteresources.worldbank.org/DEV/COMMINT/Documentation/90015385/](http://siteresources.worldbank.org/DEV/COMMINT/Documentation/90015385/)

Sin duda alguna, su papel de organismo crediticio dentro del nuevo panorama financiero globalizado se encuentra planteado de forma equivocada si lo apreciamos desde la perspectiva de los países necesitados, resultando inaplicables sus requisitos condicionadores como un mecanismo viable para el desarrollo. Lo que hace evidente la existencia de una competencia de intereses, por lo que creemos necesario hacer las siguientes puntualizaciones:

1.- El FMI ha pasado a ser el gendarme de todo el sistema monetario, financiero y comercial del mundo, tanto a nivel público como privado, y por ello nada puede hacerse sin la venia o el consentimiento del Fondo. La economía internacional está armada de tal manera que ningún banco internacional, público o privado, ninguna multinacional, ningún Estado y tampoco ningún organismo internacional de crédito o de comercio, dará a un país préstamo alguno o cualquier otra ventaja o acuerdo, sin la previa autorización del FMI, y menos aún en contra de la voluntad de éste. Lo que evidencia una vez más que los países están casi obligados a someterse y aceptar sus condiciones, o de lo contrario, resignarse a caer en el aislamiento y desplazamiento internacionales.

2.- Sus políticas violentan profundamente el mínimo sentido de democracia dentro de aquellos países que aplican sus recetas, generando dentro de su población un sentimiento de rechazo al sistema democrático. Es decir, el ciudadano de un país donde se ejecutan los programas económicos del Fondo, descubre que el gobierno de turno aplica aquellas medidas económicas antipopulares y perjudiciales para su nivel de vida, y que están absolutamente en contra de la voluntad de la mayoría de ciudadanos que democráticamente pusieron a ese gobierno a cargo de la administración nacional, lo que

provocará tarde o temprano rechazo a los lineamientos estructurales aplicados, desembocando en el rechazo de las masas que atentará contra un orden constitucionalmente establecido, como ya ha ocurrido de forma repetida en nuestro país.

3.- La estructura orgánica del FMI ha otorgado un poder decisivo al Directorio Ejecutivo, en donde el poder de veto lo tiene el Grupo de los Siete, que son países desarrollados con la clara preponderancia de Estados Unidos de Norte América. Por lo que es importante tener puntualizado el hecho de que es lógico suponer que entre estos siete países que comulgan con la misma ideología económica y persiguen los mismos objetivos, busquen producir y reproducir condiciones unilateralmente convenientes para ellos.

En concreto, la experiencia propia de nuestro país, así como la historia de la conducta del organismo desde su nacimiento, nos comprueba que el FMI ha impuesto a todos sus países miembros una determinada ideología económica (el liberalismo económico ortodoxo), logrando cubrir con ella a casi toda la geografía del planeta, y lo hizo a través de las condicionalidades de sus préstamos.

4.- El FMI no tiene en cuenta, al imponer su programa económico, las condiciones particulares y especiales de cada país, sino que aplica automáticamente a todos los países el mismo plan de ajuste, la misma política económica, sin importarles que cada nación tenga características distintas de otra.

En síntesis, no podemos seguir confiando en un desprestigiado FMI; ni en las corporaciones transnacionales que son absolutamente antidemocráticas; y menos en el

fundamentalismo del "mercado libre", que constituye una amenaza mayor que la ideología totalitaria en una sociedad abierta.

Ante el evidente e irreversible fracaso del modelo neoliberal y de la economía capitalista, que se revela dramáticamente en los países latinoamericanos, es un imperativo histórico y social, rescatar el pensamiento que es el factor más movilizador de toda sociedad, para así ser capaces de elaborar desde nuestra óptica tercermundista, particularmente latinoamericana, una teoría, modelo o política alternativa, acompañados de instrumentos que concilien adecuadamente nuestra realidad histórico social, con la tecnología moderna y reales posibilidades de desarrollo.

Frente a los inconfundibles fracasos que han significado las políticas del Fondo y de los organismos multilaterales de crédito, así como el estéril fundamentalismo del proyecto de transnacionalización de la economía mundial, Leonardo Vicuña plantea la necesidad de la construcción de un nuevo modelo de desarrollo que equilibre el crecimiento económico y el progreso social. A este respecto, nos expresa lo siguiente:

*“Para que el país pueda superar la crisis, en el actual momento histórico del mundo, se requiere adoptar un modelo nuevo, que se inscriba en el propósito de la nación de buscar y avanzar por el largo camino del crecimiento económico y el progreso social. Se requiere un programa que represente los diversos intereses de la población, en el marco de un esquema político plural”.<sup>23</sup>*

---

<sup>23</sup> VICUÑA, LEONARDO Op. Cit. p. 165.

Para ello debemos iniciar un intenso proceso de concientización, de descolonización y de repolitización democrática de las masas, en la perspectiva de conquistar el Estado y el poder, y de construir un nuevo modelo social<sup>24</sup>, en el marco de un nuevo orden internacional que asegure el desarrollo integral, equitativo y sostenible de cada uno de los pueblos.

Luego de haber pasado revista a las implicaciones, relaciones e influencias de las imposiciones de las cartas de intención respecto de nuestro ordenamiento jurídico, en el siguiente y último capítulo nos detendremos en la específica vinculación de las referidas cartas de intención con los procesos de modernización de los Estados, haciendo referencias explícitas a la realidad de nuestro país.

---

<sup>24</sup> VICUÑA, LEONARDO Op. Cit. p. 166.

### ***CAPÍTULO III***

## ***LAS CARTAS DE INTENCIÓN Y SU IMPLICACIÓN EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LOS ESTADOS***

### ***3.1 VISIÓN GENERAL DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA***

En el contexto de la globalización, han surgido fuertes movimientos liderados por gremios empresariales, que han apostado a la necesidad de concretar los procesos de modernización de los Estados, entendiendo por esos procesos la privatización o desinversión de importantes rubros de la economía, que hasta hoy han estado manejados por empresas del sector público. Contra esas pretensiones, se han levantado también movimientos liderados por gremios de trabajadores y asalariados, por organizaciones sociales e indígenas, particularmente en América Latina, que se oponen a las privatizaciones y a los intentos de desinversión de los bienes estatales, pugnando porque prevalezcan políticas donde tenga preponderancia el rol del Estado y porque permanezcan los derechos y conquistas sindicales.

Para mediados de los noventa, la influencia de los organismos multilaterales de crédito, por intermedio de la implementación de medidas de ajuste ejecutadas de forma estricta en América Latina, a pretexto de crear condiciones que garanticen el desarrollo

sostenible, planteó la modernización del Estado como una condición para iniciar el despegue hacia el desarrollo.

En concordancia con la nueva tendencia modernizadora, los organismos multilaterales de crédito propusieron, para supuestamente viabilizar la consecución de un desarrollo económico sostenible a largo plazo en la región, que era indispensable que el Estado pase a ser un mero regulador que controle la eficiente operatividad de las actividades económicas y comerciales, subordinando su incidencia a la dinámica del comercio mundial. Los mecanismos fundamentales y conducentes al planteamiento de este nuevo escenario son: incentivar la descentralización, promover la privatización de las empresas estatales e impulsar la inversión extranjera. Leonardo Vicuña sintetiza toda esta intencionalidad con estas expresiones:

*“La globalización es un gran pretexto en América Latina para imponer e intensificar las políticas neoliberales; detener los verdaderos cambios estructurales y frenar las demandas sociales, en un marco de modernización “privatizadora” de los Estados, cuya organización y funcionamiento son reformados en función de esas políticas”*<sup>25</sup>

Uno de los pilares fundamentales de la modernización de los Estados consiste en el desmontaje de la empresa estatal, a través de la privatización que promueva la eficiencia reflejada en mayor productividad. Independientemente de los fenómenos macroeconómicos que se deriven de la privatización, ésta se enmarca dentro de la política de ajuste del gobierno, que pretende reducir a la mínima expresión posible las funciones del Estado, como productor de bienes y servicios, comprometido a compensar

---

<sup>25</sup> VICUÑA, LEONARDO Op. Cit. p. 84.

los efectos sociales negativos que se provoquen. Y es aquí donde reside uno de los mayores problemas del neoliberalismo, respecto a la necesidad de tener que redistribuir los recursos al final del proceso, cuando es el mercado quien debería distribuir justamente los recursos y riquezas que genera.

Esto nos lleva a insistir en la tradicional redistribución de los frutos del trabajo, del capital y de los medios de producción, de una manera más coherente con el destino universal de los bienes; ya que desde el punto de vista del neoliberalismo la distribución la relegan al final de un proceso de crecimiento organizado, lo que no significa un bienestar inmediato, que vaya de la mano con la palpable sensación de crecimiento y desarrollo económico.

La modernización del Estado significaría la adecuación de su estructura organizativa y del personal administrativo a las funciones que la cambiante historia le va demandando. La privatización, que es una estrategia alentada por el neoliberalismo, sostiene que la empresa estatal es de por sí ineficiente y que por ello los servicios públicos en manos de la empresa privada garantizarán mayores niveles de producción y de productividad, lo que permitiría entonces hacer posible el bienestar social, gracias a la abundancia de bienes y servicios producidos.

Los procesos de privatización así entendidos, junto a la globalización de los mercados, inducirían a los Estados a la urgente necesidad de aunar esfuerzos en la búsqueda de condiciones favorables que les permitan insertarse en la economía mundial.

Lo mencionado, explica por demás la actitud de implementación de políticas de modernización que han adoptado de modo generalizado los Estados de la región. Así por ejemplo, países como Costa Rica han trabajado buscando la disminución de la

burocracia, eliminando o fusionando instituciones. En Bolivia, se ha empujado la privatización de las extracciones hidrocarburíferas, a pesar de la cerrada oposición de grupos laborales y ambientalistas. En Chile, se produjo la privatización de las telecomunicaciones. En México, se implantó igualmente la privatización de las telecomunicaciones, con la particularidad de haber sido ejecutada sin presentar mayores problemas, a causa de la excesiva concentración del poder político de la época. En Nicaragua, la privatización de las empresas estatales de telecomunicaciones y correos, la misma que fue impulsada por el Banco Mundial como condición para la concesión de créditos. Estos casos de privatización, así como otros efectuados en otros países de América Latina, a menudo han sido puestos como ejemplos a seguirse en la región.<sup>26</sup>

En Ecuador, pese a las intenciones que han tenido distintos gobiernos por avanzar en las privatizaciones, en la práctica no se han concretado las mismas. Es decir, nuestro país ha tenido intentos fallidos de privatización, a diferencia de lo que sí ha ocurrido en otros países de América Latina.

El Estado ecuatoriano en su ánimo modernizador y pretendiendo fomentar la inversión extranjera, ha tomado iniciativas de privatización de la explotación petrolera, del sistema eléctrico y las telecomunicaciones. En el caso de estas últimas, como todos sabemos, hoy en día están administradas por dos empresas de economía mixta (Pacifictel y Andinatel), en donde existe capital estatal y privado.

La globalización es una fiesta a la que no todos están invitados, pero a la que todos quisieran asistir. En realidad, son las grandes empresas transnacionales las que definen quiénes entran y quiénes no. En el caso ecuatoriano puede ser atractiva para las transnacionales la participación en áreas como la petrolera y la eléctrica, lo que

---

<sup>26</sup> Cfr. GLADE, WILLIAM (Editor) “*Privatización de Empresas Públicas en América Latina*”. Santiago de Chile. Centro para el Desarrollo Económico. 1993. pp. 12 y ss.

implicaría desventajas para los empresarios nacionales, quienes si no buscan asociarse con empresas internacionales, podrían ponerse en riesgo de desaparecer. Todo esto por cuanto la eliminación de restricciones en los mercados regionales ha apuntalado la expansión de las transnacionales en los países de la región.

La globalización en marcha es un proceso que busca la creación de un mercado mundial liberalizado, donde circulen todas las formas de capitales, ya sean financieros, comerciales o productivos. Desde luego que la globalización actual del capital no significa que se generalizan las oportunidades para todos. Se puede entender entonces que hay una tendencia cada vez mayor a la apertura de los mercados y concentración de la riqueza. De esta manera, las entidades financieras internacionales, como es ya muy conocido, imponen condiciones a los gobiernos para preparar los avances de la globalización, y evitar de este modo la oposición a este proceso.

En la corriente globalizadora se quiere conferir papel protagónico al mercado, dejando atrás la supremacía del poder estatal. Los conceptos de “economía de mercado”, “iniciativa empresarial” o “flexibilidad laboral” nunca fueron categorías comunes en América Latina. Sin embargo, hoy en día son una realidad palpable. Pero, es también real que dentro de este contexto, los gobiernos han tenido una visión de modernización muy reducida, limitándola a un simple desmantelamiento del Estado, sin considerarla como un modelo económico integral. La modernización para el caso ecuatoriano se refiere apenas a un desmantelamiento indiscriminado, acompañado de un conjunto desordenado de prioridades, a partir de los particulares intereses de grupos económicos y políticos locales. Vicuña ha entendido toda esta situación, aún como un proceso que desconoce los contextos culturales propios de nuestros pueblos. De ahí que señale que:

*“La globalización, desde el interés de los centros hegemónicos internacionales busca impulsar el “libre mercado” y el “libre cambio” acelerada e indiscriminadamente, al margen de los patrones culturales y del interés nacional de los pueblos. Se da en un contexto de crisis de nuestros países, que sufren de elevado endeudamiento externo y de las políticas económicas de ajuste que de allí se derivan.”* <sup>27</sup>

En este sentido, los intereses de empresas y grupos económicos en general tratan de sacar ventaja de esta oleada privatizadora. Por lo que se puede sostener que los gobiernos han traicionado al Estado, por el desmantelamiento y por la modificación irresponsable de sus funciones, priorizando los intereses del sector privado, que a pretexto de la desaceleración de la economía, presionan por la desgravación arancelaria para hacer frente a la inmediata invasión por parte de la competencia extranjera, dejando de lado al ser humano como centro del desarrollo social.

Conforme avanza el proceso de privatización hay un mayor convencimiento de que el cambio de administración de las empresas estatales es la finalidad en sí, y no un medio para lograr el mejoramiento de estándares en educación, salud o cualquier otra forma de inversión social. Más bien por el contrario los desequilibrios en el área social son cada vez más graves, llegando muchas veces a situaciones realmente críticas, sin que los procesos de privatización hayan logrado en ningún país superar esos agudos problemas que afectan de modo profundo a la población.

Como se puede observar, hay muchos detalles comunes en los distintos procesos de privatización en el mundo. Uno de ellos es la concepción intencionadamente confusa

---

<sup>27</sup> VICUÑA, LEONARDO Op. Cit. p. 83.

de la llamada modernización del Estado, que se da a conocer a la población, mediante formulaciones aparentemente ventajosas; pero éstas en realidad no tienen otra intención que favorecer los intereses de unos pocos concesionarios o empresarios, dando paso a la formación de monopolios u oligopolios, autorizados a imponer tarifas de bienes y servicios de modo antojadizo, que tan solo redundan en el exclusivo beneficio de esos inversores.

Independientemente de la defensa incondicional y apasionada, intencionada e interesada de si conviene o no privatizar, podría recomendarse la privatización únicamente si se establecen las condiciones legales que garanticen la libre competencia de las empresas, dando paso a la desaparición de los monopolios.

En este contexto, debe hacerse una reestructuración del Estado que ponga énfasis en los procesos de descentralización o lo que es lo mismo en la transferencia de recursos y competencias hacia los organismos seccionales, así como la desconcentración de facultades hacia los niveles dependientes del poder central.

Por otra parte, los recursos negociados con los organismos multilaterales de crédito deben manejarse con sentido de soberanía y de conformidad con los objetivos nacionales, esto es, deben constituirse en inversiones para estimular el desarrollo del aparato productivo y en oportunidades para superar los problemas estructurales de carácter social.

Los esfuerzos que se hagan para llegar a un crecimiento sustentable y equitativo en América Latina, están íntimamente relacionados con el cumplimiento de dos objetivos simultáneos, esto es, por un lado lograr una mayor estabilidad política y democrática; y por otro, una real inclusión política que se refleje en una auténtica

representación de los sectores mayoritarios de la población, que actualmente están excluidos o desigualmente representados.

Para alcanzar los objetivos señalados se requiere de la participación de tres actores indispensables: Estado, Gobierno y Sociedad Civil. Ellos deben apropiarse de los programas y proyectos encaminados a reforzar la capacidad institucional de los poderes del Estado; asegurar la eficiencia de la administración pública; fortalecer los órganos de fiscalización, control y supervisión; apoyar los procesos de descentralización y desconcentración del poder político; la democratización de los gobiernos central y seccionales; y, fortalecer la participación de la sociedad civil en el diseño e implementación de las políticas públicas.

### ***3.2 ALGUNAS MANIFESTACIONES DEL PROCESO DE MODERNIZACION DEL ESTADO EN EL ECUADOR***

Entre finales de los años ochentas e inicios de los noventas se estableció el debate sobre la modernización del Estado, debido a que este proceso se encontraba fuertemente impulsado por los organismos multilaterales de crédito. Al mismo tiempo en el área andina ocurrieron procesos de privatización y descentralización bajo marcos conceptuales bastante similares, pero en circunstancias político institucionales diversas.

El enfoque que predominó en este momento sitúa a la descentralización como componente de un programa de reforma del Estado, basado en la privatización de empresas públicas, en el debilitamiento de la capacidad de regulación del Estado, en la desburocratización, en el aperturismo económico y comercial y en la liberación del mercado de capitales.

La internacionalización y globalización de la economía obligaron a los países del tercer mundo como Ecuador, a implementar políticas neoliberales que impulsaban la modernización del Estados, fomentando con ello de modo primordial la privatización de empresas públicas, la inversión extranjera, la descentralización del poder, etc.

Por ello, no es extraño que el primer cuerpo legal que explícitamente se refiere a la descentralización en el Ecuador es la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, publicada el 31 de diciembre de 1993. Este cuerpo legal señala explícitamente en su artículo primero:

*“La presente ley tiene por objeto establecer los principios y normas generales para regular:*

- a) La racionalización y eficiencia administrativa;*
- b) La descentralización, la desconcentración y la simplificación;*
- c) La prestación de servicios públicos y las actividades económicas por parte de la iniciativa privada mediante la desmonopolización, la libre competencia y la delegación de los servicios en el numeral uno del artículo 46 de la constitución política de la república; y,*
- d) La enajenación en las circunstancias establecidas en esta ley, de la participación del Estado en las empresas estatales no previstas en el numeral uno del artículo 46 de la Constitución*

*Política de l República o de las mixtas señaladas en el numeral dos del mencionado artículo 46”.*<sup>28</sup>

Esta ley colocó el comando del proceso en el CONAM y si bien define vagamente las políticas de descentralización como “la delegación del poder político, económico, administrativo o de gestión de recursos tributarios del gobierno central a los gobiernos seccionales”, no define ni los procesos ni los tiempos a ser contemplados. De igual manera, interesa también dejar anotado que sobre la base de la mencionada Ley, en el respectivo Reglamento General (RO 411-31 marzo 1994), se precisa que mediante la privatización el sector público traslada al sector privado empresas, bienes, servicios, actividades, establecimientos o derechos controlados directamente por el Estado (Artículos 9, 23, 24, 25, 26, 34, 35, 41, 72, 73 y 74).

El Consejo Nacional de Modernización del Estado (CONAM) inició sus actividades en 1994, en aplicación de la Ley de Modernización expedida en 1993. Es un órgano adscrito a la Presidencia de la República, cuyo objetivo es promover la modernización del Estado, que comprende la descentralización, desinversiones, privatizaciones, concesiones y reforma del Estado.

La misión primordial por la que fue creada esta institución, es la de modernizar el Estado y la sociedad con eficiencia y transparencia para mejorar la calidad de vida y bienestar de los ecuatorianos, teniendo como objetivos: 1) Promover un Estado eficiente y descentralizado, con una regulación ágil que evite la corrupción e incentive la inversión productiva, con servicios básicos de calidad y amplia cobertura, en un ambiente de igualdad de oportunidades y solidaridad con la población desprotegida; 2)

---

<sup>28</sup> FUNCIÓN LEGISLATIVA. **Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada.** RO 349: 31-dic-1993.

Mejorar la calidad y cobertura de los servicios básicos; 3) Otorgar al sector privado la provisión de los servicios básicos; 4) Liberar y reorientar los recursos del Estado hacia la inversión social; y, 5) Limitar el papel del Estado al de controlador y regulador en las áreas en las que el sector privado pueda participar.<sup>29</sup>

A este respecto, es necesario puntualizar que los sectores sociales vinculados al poder económico y político del país han interpretado con mirada unidireccional el proceso de modernización del Estado, entendiéndolo exclusivamente como un proyecto que tan solo tiene en perspectiva la privatización de los bienes estatales, que pertenecen a todos los ecuatorianos. Es decir, se trata en realidad de avanzar hacia un desmontaje o supuesto achicamiento del Estado, con el pretexto de darle agilidad y de ahorrar recursos que aporten a la corrección de las finanzas y de la economía del país.

Como lo hemos mencionado en varios puntos de este trabajo investigativo, en las últimas décadas, las sociedades y naciones han venido transitando de un modelo agotado de Estado hacia un modelo renovado, ágil y desburocratizado de gestión estatal. En el Estado no modernizado, todavía predominante en nuestro país, hay una crisis de representatividad, una crisis de gobernabilidad y un deterioro de la legitimidad social. Hoy, en el mundo caracterizado por la globalización y por el predominio de la información y de la comunicación, han cobrado fuerza los gobiernos locales. Se vive una paradoja. Frente a la generalización de lo global, donde se debilita el Estado nacional, se fortalecen los localismos particulares.

La negación o debilitamiento de lo nacional contribuye a la pérdida de fuerza de la organización estatal. En nuestro país esta paradoja parecería reflejarse en la situación

---

<sup>29</sup> Cfr. Diario El Comercio, 4 de septiembre de 1992.

de crisis e inestabilidad persistente en el gobierno central frente a la exitosa gestión de un número cada vez más importante de gobiernos seccionales.

Es claro entonces que el Ecuador a igual que el resto de países de América Latina ha centrado su atención en la modernización del Estado, y en este contexto fundamentalmente en los temas de la privatización y descentralización. Sin embargo, cabe indicar que dentro de este escenario planteado y como ya lo habíamos mencionado, en nuestro país no se puede hablar de un proceso de privatización y descentralización de modo generalizado, ya que las iniciativas y los adelantos hechos en este tema se los puede describir como corrientes tibias que presentan avances aislados.

Es por ello que sostenemos que la reforma del modelo de organización estatal implica también una reforma al sistema democrático y político del país, que debe ir necesariamente acompañada de un marco constitucional, legal y reglamentario que defina el proceso y los procedimientos para ejecutarlo. La organización y el funcionamiento del Estado tienen repercusiones sobre el sistema político y democrático del país y viceversa. Ante la crisis política, de representación y de legitimidad de los poderes estatales, la privatización y la descentralización se perfila como un proceso para consolidar las reformas que persigue la ciudadanía en todos los ámbitos de la nación.

## ***INFUENCIA DE LAS CARTAS DE INTENCIÓN EN LA LEGISLACIÓN SOBRE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO ECUATORIANO***

### ***3.3.1 LA IDEA DE LOS MODERNIZADORES***

La modernización de los Estados no puede dejar de ser vista sino como una estrategia inscrita en los contextos de la dirección que ha tenido el capitalismo mundial en los aproximadamente últimos veinte y cinco o treinta años. Se trata de toda una tendencia que guarda coherencia con los movimientos que en lo ideológico se han traducido en las tesis de la postmodernidad, de la era de las comunicaciones y de la telemática, así como del conocimiento; y que en el campo de la economía y de las relaciones internacionales guarda correspondencia con los fenómenos de la globalización.

La autora Ximena Endara, en su estudio “Modernización del Estado y Reforma Jurídica, Ecuador 1992-1996”, ha expresado que esta temática no solo ha funcionado como garantía para los acuerdos con el FMI y la banca privada internacional, sino que ha sido exigencia de los organismos internacionales para que el país supere los tradicionales desequilibrios macroeconómicos. Pero asimismo se señala que no hay que perder de vista que en el fondo ha existido la intención de que el país se inserte en el proyecto transnacionalizador de la economía capitalista.

*“Esta permanente exigencia ha sido acogida por los sectores hegemónicos, que ven en la política aperturista, liberalizadora y “modernizante” su único camino para participar, con el capital transnacional, en la captación del excedente que genera la economía ecuatoriana “reinsertada” en la economía mundial bajo la nueva división del trabajo que se ha venido*

*constituyendo, por lo cual, este proyecto transnacionalizador de la economía se ha convertido en su proyecto político.”*<sup>30</sup>

Este ha sido un discurso difundido por los centros del capitalismo en todos los países subdesarrollados o en vías de desarrollo. Se recurrió por largo tiempo a los supuestos ejemplos exitosos de Chile y Argentina en América Latina. El caso chileno tiene sus particularidades, puesto que en sus procesos de desarrollo de los últimos años han operado más bien la certera política económica, la búsqueda de consensos al interior del país para trabajar por el desarrollo y el acierto en las negociaciones comerciales, particularmente con los países del primer mundo. Pero el caso argentino, que en toda la época menemista, fue el paradigma de la política neoliberal, privatizadora y modernizante, desembocó en la más alarmante catástrofe económica, sin parangón en la historia reciente de América Latina.

Los mentalizadores de las ideas modernizantes vinculadas con la reestructura económica y política de los Estados han buscado sustentarse en el valor autorizado de la “técnica”, dejando de lado las convicciones de que en la actividad económica lo que cuenta es el ser humano, como elemento constituyente de la realidad social. Estamos hoy muy lejos de la reflexión de que la economía debe estar al servicio del hombre, y no el hombre al servicio de la economía. Estos conceptos han sido muy bien aclarados por la mencionada autora que últimamente hemos citado:

*“Componente importante de la reflexión económica es la preocupación por la “técnica”, que ha sustituido a las ideas de justicia social o de redistribución de la riqueza, que antaño se usaron para guiar las transformaciones económicas. Hoy la*

---

<sup>30</sup> ENDARA, XIMENA *“Modernización del Estado y reforma jurídica, Ecuador 1992-1996”*. Quito. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. 1999. p. 110.

*técnica es el rasero con el que se mide una propuesta política. Está presente a diario en el discurso político y en los justificativos de cada reforma legal. Igualmente utilizada es la “eficiencia”, concebida como la relación costo/beneficio y se la busca en todos los procesos económicos, sociales y políticos, que ya no son evaluados cualitativamente, sino contabilizados en su grado de rentabilidad. Un ejemplo de ello es la idea de que el presupuesto estatal representa el costo del gobierno.”<sup>31</sup>*

Es decir, lo que se propone es la simple transferencia de las empresas y negocios del Estado a manos privadas, sin beneficio de inventario. Interesa principalmente que el capital privado nacional o internacional gane plusvalía y se fortalezca, sin que importen los costos que paga la población. Consumadas las privatizaciones, con eficiencia o no, prevalecen las ventajas de los empresarios por sobre los sacrificios y necesidades de los usuarios.

### **3.3.2 ALGUNOS CONTENIDOS BÁSICOS DE CARTAS DE INTENCIÓN CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL**

Es necesario señalar que no obstante a que el país desde los años ochentas hasta la presente década ha suscrito varias cartas de intención con el FMI, no todas las condicionalidades de las mismas han sido cumplidas por parte del Estado, quedando dichas cartas muchas veces en la mera intencionalidad. Si bien los compromisos adquiridos en las cartas no han llegado a su completa ejecución en cuanto a su contenido y alcances, sin embargo, es importante señalar que algunas de las políticas llegaron a hacerse efectivas mediante distintos mecanismos indirectos puestos en

---

<sup>31</sup> Ibidem.

práctica por diferentes instancias del Estado, por ejemplo, en resoluciones concernientes a medio ambiente, relaciones laborales y modernización de la educación.

Por otra parte, vale dejar señalado que la suscripción de las cartas de intención, además de la adquisición de compromisos y de la adhesión a determinadas políticas transnacionales, ha ido aparejada con la concesión de créditos, que han significado siempre el incremento de cargas a la deuda externa del país. Indudablemente estos nuevos endeudamientos con el FMI han contribuido para que se agrave nuestra difícil situación económica, sin que se quiera encontrar allí la causa exclusiva de nuestra crisis, sino que además el país ha acumulado muchos otros endeudamientos, como por ejemplo con el Banco Mundial, con el Banco Interamericano de Desarrollo, con la Corporación Andina de Fomento, con el Club de Paris y con varios otros bancos y países de todo el mundo. También estos endeudamientos han significado de uno u otro modo la admisión de condicionalidades de distinta naturaleza.

Todo el conjunto de compromisos crediticios determina el grave peso de la deuda externa ecuatoriana, cuyo servicio en el pago de intereses y capitales, disminuye las posibilidades de crecimiento de la producción y de la inversión en el sector social.

Como una constatación de las condiciones e imposiciones del FMI a los programas económicos que ha debido seguir el país, vale la pena hacer un recuento de las decisiones contenidas particularmente en dos de las más importantes Cartas de Intención suscritas por gobiernos del Ecuador en 1994 y en el año 2000.

En la *Carta de Intención suscrita en 1994*<sup>32</sup>, al hacer referencia a los avances del programa económico 1992-1993, entre otras precisiones, se deja sentado que el país

---

<sup>32</sup> CARTA DE INTENCIÓN DEL ECUADOR CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Gobierno de Sixto Durán Ballén. 1994.

ha liberalizado las restricciones a la propiedad extranjera y que se ha permitido la libre remisión de utilidades. Igualmente se da cuenta que el Ecuador ha integrado un acuerdo de libre comercio con Colombia y Bolivia, y que se incluirá a Venezuela.

En el programa económico 1994-1995, se manifiesta que se busca consolidar las condiciones necesarias para lograr un crecimiento sostenido del ingreso y del empleo, mediante la aplicación de políticas macroeconómicas sanas y profundizando el proceso de reforma estructural, particularmente en lo que se refiere a la modernización del Estado. Por otra parte, el saneamiento de la economía y el fortalecimiento de la reserva monetaria internacional tendrán como insumos, entre otros, los posibles ingresos derivados de los procesos de privatización.

En cuanto a la política fiscal, en este mismo programa, se hacen previsiones acerca de algunas medidas: ajuste mensual a los precios de los combustibles; mayor atención al cobro de impuestos; incremento de tarifas telefónicas equiparables con precios internacionales; recortes al gasto público corriente; reducción de puestos en el sector público, cuyos retiros se solventarán con venta de activos del Estado; facilitación en la participación de la empresa privada en la prestación de servicios públicos.

El programa también anuncia algunas importantes reformas en el sector público. Se hace referencia a la privatización de empresas y servicios públicos, enfatizando que se trata de un elemento clave de reforma estructural vinculado a la modernización del Estado. Se hace mención de la necesidad de desinversión de bienes de instituciones estatales, así como de la fusión o eliminación de entidades públicas. Se remite a puntualizar –lo que no es otra cosa que la reafirmación de una política ya adoptada y que está en marcha- algunos contenidos y disposiciones centrales de La ley de Modernización del Estado, como: descentralización, desburocratización,

desmonopolización, venta de empresas públicas, participación privada a través de concesiones.

En referencia a esta generalizada decisión implacable y a la urgencia de acometer con los procesos de privatización de las empresas estatales, el ya mencionado Premio Nobel de Economía Joseph E. Stiglitz ha expresado:

*“El FMI arguye que es muy importante privatizar a marchas forzadas; más tarde será el momento de ocuparse de la competencia y la regulación. Pero el peligro estriba en que una vez generado un grupo de interés éste cuenta con el incentivo, y el dinero, para mantener su posición monopólica, paralizar las regulaciones y la competencia y distorsionar el proceso político. Existe una razón natural por la cual el FMI ha estado menos preocupado por la competencia y la regulación de lo que podría haberlo estado. La privatización de un monopolio no regulado puede aportar más dinero al Estado, y el FMI enfatiza más los temas macroeconómicos, como el tamaño del déficit público, que los estructurales, como la eficiencia y competitividad de la industria. Fueran o no los monopolios privatizados más eficientes que los estatales a la hora de producir, a menudo resultaron más eficientes a la hora de explotar su posición dominante: el resultado fue que los consumidores sufrieron.”*<sup>33</sup>

En el caso de nuestro país, las disposiciones de la Carta de 1994 se concretarán y harán realidad con los siguientes procesos: privatización de telecomunicaciones;

---

<sup>33</sup> STIGLITZ, JOSEPH *“El Malestar en la Globalización”*. Madrid. Taurus. 2002. p. 84.

desregulación del área petrolera y participación del sector privado en esta actividad; concesiones en el sector eléctrico; involucramiento del sector privado en aduanas; participación del sector privado en el manejo de fondos de pensiones de quienes tienen que aportar a la seguridad social.

Las medidas señaladas se matizan con algunas decisiones relacionadas con una supuesta preocupación por los problemas de carácter social. El Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) apoyará a los grupos poblacionales particularmente vulnerables. Se toma la previsión de diseñar programas sociales que beneficiarán a la infancia, a las familias necesitadas y que promoverán el empleo para sectores sociales de bajos ingresos. En esta misma línea, se proponen programas especiales para atender a las comunidades indígenas.

En lo concerniente a política salarial y en cuanto a reformas del mercado de trabajo, se decide el control de crecimiento de los salarios en los sectores público y privado. En lo atinente al sector público la masa salarial estará en correspondencia con las obligatorias restricciones presupuestarias. Adicionalmente se plantea impulsar reformas al Código del Trabajo.

Respecto de reformas a la política de crédito y al sistema financiero, se busca hacer realidad el principio de la libre determinación de tasas de interés, así como se decide garantizar el libre acceso al mercado cambiario.

Finalmente, el programa económico anuncia que se buscará la reestructuración global de la deuda externa y el país se compromete a no incurrir en atrasos en el pago de esa deuda.

En la *Carta de Intención suscrita en el año 2000*<sup>34</sup>, se pone especial interés en la reestructuración y fortalecimiento de la banca, después de la gravísima crisis que afectó al país en los años 1998 y 1999, cuando quebraron varios bancos y el gobierno terminó decretando el feriado bancario, dando paso finalmente a la imposición del esquema monetario de la dolarización, encontrando en esto una “tabla de salvación” al desastre económico generalizado que afectó al país, y que en última instancia golpeó de modo inmisericorde a los más pobres. En esa reestructuración se buscó fortalecer la solvencia de los bancos en base a buenas prácticas internacionales, llegándose a facilitar también la reestructuración de la deuda del sector privado, descongelar gradualmente los depósitos y formular medidas de apoyo para fortalecer la gestión de liquidez de los bancos.

En lo que toca a la política fiscal y a la red de protección social, se plantea, entre otras medidas el mantenimiento de un estricto control del gasto, incluido el gasto en remuneraciones. El ajuste tendría por objeto salvaguardar recursos para programas sociales, terminar la reparación de los daños causados por el fenómeno de El Niño, y reducir los atrasos en los pagos internos del gobierno central. Para generar recursos fiscales que posibiliten la atención de las necesidades por parte del Estado, se prevé que en los siguientes dos años los precios de los combustibles, así como las tarifas de electricidad se ubicarán en el nivel de precios internacionales.

En lo que corresponde al programa social, esta Carta de Intención menciona la necesidad de una mejor focalización del bono solidario, incluso para las personas que viven en zonas alejadas, con transferencias adicionales en efectivo a aquellas familias cuyos hijos muestran una satisfactoria asistencia escolar. Igualmente se decide la

---

<sup>34</sup> CARTA DE INTENCIÓN DEL ECUADOR CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Gobierno de Gustavo Noboa Bejarano. 2000.

provisión de apoyo médico y nutricional a niños de corta edad y mujeres embarazadas, así como la creación de un fondo destinado a acelerar el desarrollo económico y social de las comunidades indígenas.

Todas estas medidas de corte social no pueden ser interpretadas sino como la “zanahoria” que se dan a nuestros países y que son cortina de humo que encubren las intenciones de fondo que tienen los programas económicos, esto es, el alineamiento del país en los esquemas del capital transnacional y el fortalecimiento de las empresas nacionales e internacionales.

La misma Carta hace mención a que la aprobación de la Ley Fundamental para la Transformación Económica del Ecuador abre el camino a las reformas destinadas a estimular la productividad, elevar el producto potencial y fortalecer el marco reglamentario de los sectores a privatizarse. Se flexibilizaría el mercado laboral y se reduciría el desempleo permitiendo el empleo mediante contratos temporales. En el sector petrolero, la Ley permitiría que las empresas privadas construyan y operen oleoductos, y facilitaría la construcción de un nuevo oleoducto cuyas obras se iniciarían inmediatamente, con el financiamiento principalmente por parte de inversiones extranjeras directas.

En el sector eléctrico se privatizarían las seis empresas estatales de generación de electricidad y de dieciocho empresas de distribución de electricidad. En el sector de telecomunicaciones se facilitaría la privatización de las dos empresas estatales con participación mayoritaria del sector privado. En todos estos procesos se actuaría de conformidad con lo que establece la Constitución Política, es decir, que los recursos provenientes de las privatizaciones sean administrados por el Fondo de Solidaridad

Social e invertidos en activos de alta calidad; el ingreso de las inversiones se utilizará para incrementar el gasto social.

Respecto de otras estructurales, se asumen decisiones que consisten principalmente en extender las concesiones otorgadas al sector privado para la provisión de otros servicios que actualmente son provistos por el Estado. Se prevé un considerable margen para reducir el empleo en el sector público a mediano plazo, y se enuncia la participación del sector privado en la provisión de pensiones tan pronto como se haya restablecido la salud del sistema financiero.

El contenido de la Carta de Intención del año 2000 concluye señalando la necesidad de que el gobierno colabore en la reforma del sistema judicial del país, con el objeto de asegurar decisiones rápidas e imparciales basadas en las normas y principios internacionales aceptados y la legislación ecuatoriana.

Se menciona, por último, que el Estado entregará datos estadísticos al Fondo en relación con cuentas nacionales, balanza de pagos y estadísticas de finanzas públicas y bancarias. Esto estará acompañado de una asistencia técnica del Fondo para diseñar un índice de precios al productor, como también mejorar la calidad y puntualidad en estadísticas de cuentas nacionales.

En un sentido estricto, y desde la normativa jurídica nacional e internacional que rige para el desenvolvimiento de las actividades y relaciones que conciernen a nuestro país, ninguna de las Cartas de Intención con el FMI constituye instrumento jurídico, ni acuerdo o convenio internacional, que nos obligue en el sentido en que debe ser observada una Ley, que se ajuste a los mandatos constitucionales vigentes.

Esas cartas de intención llegarían a tener una fuerza de carácter moral, puesto que es el país, a través de los gobiernos, quien se compromete con las condicionalidades y los programas de ajuste. Pero también esa fuerza moral termina siendo relativa y en realidad hasta lesiva a los derechos que tienen nuestros pueblos y sus habitantes para desarrollarse y alcanzar el bienestar, en ningún sentido para nada garantizados por las disposiciones y presiones del Fondo y de los organismos multilaterales de crédito.

### ***3.3.3 CORRESPONDENCIA ENTRE LAS CONDICIONALIDADES DE LAS CARTAS DE INTENCIÓN Y LAS DISPOSICIONES FUNDAMENTALES DE LA LEY DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO***

Es indudable que hay una absoluta correspondencia entre las condicionalidades principales contenidas en las Cartas de Intención mencionadas y las disposiciones de la Ley de Modernización del Estado. Esa correspondencia revela una incidencia recíproca entre los instrumentos referidos. Las condicionalidades de las Cartas son el resultado de evidentes imposiciones del Fondo, en la línea de la reestructura económica y política del país, en el afán de ser coherentes con los procesos de transnacionalización de la economía capitalista mundial. De su lado, la Ley de Modernización del Estado, con sus reformas, termina siendo una concreción de las condicionalidades que ha aceptado el Estado ecuatoriano y que las ha traducido en decisiones supuestamente autónomas para acompañar a la solicitud de recursos dirigidos al ordenamiento económico financiero, según los programas económicos presentados al Fondo.

Como evidencia de lo que se acaba de señalar, es interesante advertir que en el objeto de la Ley de Modernización del Estado<sup>35</sup> se establece la necesidad de regular: a) La racionalización y eficiencia administrativa; b) La descentralización, la desconcentración y la simplificación; c) La prestación de servicios públicos y las actividades económicas por parte de la iniciativa privada mediante la desmonopolización, la libre competencia y la delegación de los servicios o actividades; y, d) La enajenación de la participación del Estado en las empresas estatales.

A las disposiciones mencionadas se agrega que podrá delegarse a la iniciativa privada por excepción mediante concesión, el ejercicio de las siguientes actividades: 1) La producción, el transporte, el almacenamiento y la comercialización de los hidrocarburos y demás minerales; 2) La generación, la distribución y comercialización de la fuerza eléctrica; 3) Los servicios de telecomunicaciones; y, 4) La producción y distribución de agua potable. El manejo de todas estas actividades podrá operarse bajo la comprensión del sentido que la Ley confiere a la delegación, la misma que significa que el Estado podrá delegar a empresas mixtas o privadas la prestación de servicios públicos y la exploración y explotación de recursos naturales no renovables de su propiedad. Esta delegación se hará por cualesquiera de los medios establecidos en la Constitución garantizando que, si se tratare de servicios públicos, éstos respondan a principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad, con especial énfasis en la determinación equitativa de precios y tarifas; y si se tratare de la exploración y explotación de recursos, se realice en función de los intereses nacionales (Artículos 5, 6, 34, 38, 41 y 47).

---

<sup>35</sup> FUNCIÓN LEGISLATIVA. ***Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada.*** RO 349: 31-dic-1993. (Actualizada al 2002).

Interesa también dejar anotado que sobre la base de la mencionada Ley, en el respectivo Reglamento General (RO 411-31 marzo 1994), se hace una vinculación entre la eficiencia administrativa y la desregulación que operarán en el Estado. Se señala que el proceso de eficiencia administrativa se traduce en la capacidad para optimizar la utilización de recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, mediante el uso racional de los sistemas administrativos en los que se dé una acertada correlación entre los objetivos, funciones, instancias y decisiones, para mejorar el nivel de gestión de la administración pública, a fin de responder a los requerimientos y demandas nacionales. La desregulación, por su parte es un proceso de eliminación de normas que obstaculizan o limitan las actividades productivas y la prestación ágil y oportuna de los servicios a la colectividad.

Como puede observarse, estos últimos propósitos aparentan y pueden ser en realidad muy útiles para mejorar los servicios administrativos a favor de los ciudadanos, pero en el fondo las formas de concretarse pueden significar perjuicios para otros numerosos ciudadanos que mediante su trabajo están vinculados y responsabilizados de la administración pública. Lo que correspondería es tomar las precauciones para capacitar y tecnificar a los recursos humanos del sector estatal, y no optar por el derrotero de los despidos prácticamente intempestivos que prevé esta misma Ley, en las disposiciones referidas al régimen de compensaciones.

En otro sentido, la llamada desregulación a ultranza es una expresión de puro corte neoliberal, que podría prestarse a inconcebibles actos de corrupción.

En el mismo reglamento de la Ley de Modernización, se precisa que mediante la privatización el sector público traslada al sector privado empresas, bienes, servicios, actividades, establecimientos o derechos controlados directamente por el sector público

(Artículos 9, 23, 24, 25, 26, 34, 35, 41, 72, 73 y 74). Se trata en realidad de avanzar hacia un desmontaje o supuesto achicamiento del Estado, con el pretexto de darle agilidad y de ahorrar recursos que aporten a la corrección de las finanzas y de la economía del país. A este respecto, es necesario puntualizar que los sectores sociales vinculados al poder económico y político del país han interpretado con mirada unidireccional el proceso de modernización del Estado, entendiéndolo exclusivamente como un proyecto que tan solo tiene en perspectiva la privatización de los bienes estatales, que pertenecen a todos los ecuatorianos.

Como podrá notarse, los mandatos contenidos en la Ley y Reglamento de Modernización del Estado son un exacto reflejo de los contenidos y condicionalidades que constituyen los programas económicos diseñados bajo las imposiciones del FMI. O visto de otro modo, las disposiciones legales terminan siendo las formalizaciones de aquello que el Fondo ha impuesto que cumpla el país en la línea de obedecer con fidelidad los dictámenes de transnacionalización o globalización de la economía, tal como lo han diseñado las transnacionales y los centros de poder del capitalismo mundial.

Adicionalmente, el país se ha visto sucesivamente controlado y supervisado por las permanentes misiones del Fondo, que provistas de la información más completa sobre la realidad del país, evalúan si los programas de ajuste se cumplen adecuadamente o no, y al mismo tiempo nos continúan condicionando a ser respetuosos observantes de los lineamientos macroeconómicos, sin que interese para nada la realidad de la mayoría de ecuatorianos que en su microeconomía o economía doméstica sufre de pobreza, desempleo, falta de oportunidades y desesperanza.

## ***CONCLUSIONES***

1. El FMI es un organismo multilateral de crédito y de asesoría en el ordenamiento financiero de los Estados. Trata de mantener un sistema estable en el desenvolvimiento monetario internacional.
2. Entre los principios del Fondo se proclama que no hay diferencias de trato en base al grado de desarrollo de cada Estado, se busca el respeto de los Estados miembros al esquema de tipos de cambio convenido, y se aspira que los Estados miembros se abstengan de imponer controles a la entrada y salida de capitales impulsando la erradicación de los controles de cambio y el dismantelamiento de los existentes.
3. Son objetivos del Fondo: favorecer los intercambios internacionales sobre una base monetaria multilateral y ayudar a los Estados miembros a equilibrar sus balanzas de pagos.
4. A fines de los años noventa, en el Ecuador la crisis económica y financiera se agravó, desembocando en un feriado bancario. El resquebrajamiento del sistema financiero y el congelamiento de los depósitos agudizaron la recesión económica y el desarrollo de la producción y de la productividad.

5. Las condicionalidades por parte del FMI se las puede entender como el conjunto de medidas y objetivos macroeconómicos, que generalmente constituyen un verdadero programa de ajuste económico completo y acabado, que el país se obliga a ejecutar dentro del servicio de ayuda financiera que concede el fondo.
6. Las Cartas de Intención implícitamente presuponen el cumplimiento de ciertas condiciones, ya que éstas constituyen documentos por los que los gobiernos se comprometen con el Fondo a cumplir requisitos y obligaciones, a través de la aplicación de políticas que lleven a la “estabilidad económica” y que “impulsen la economía”.
7. La imposición de requisitos que obligan a los Estados a crear condiciones que garanticen un marco legal y económico “sugerido” por los organismos internacionales y particularmente por el FMI, constituye una flagrante violación a nuestra independencia y libre determinación.
8. Entre el FMI y nuestros países existe una contraposición de lógicas que tienen como referentes propósitos, objetivos e intereses distintos. Al FMI y a los países que lo gobiernan les interesa conservar los espacios para sus inversiones y plusvalía, se esfuerzan por recuperar el capital de los empréstitos y sus intereses, buscan ventajas en los términos de intercambio, y organizan su intervención para asegurar la reproducción del capital. En cambio nuestros pueblos hacen esfuerzos para “honrar” las deudas, aunque terminen pagando hasta tres veces lo

que recibieron; ven amenazada la sobrevivencia de sus habitantes por la pobreza, el desempleo y la inequidad social.

9. El FMI se define y presenta a si mismo ofreciendo un “amor de mano dura”. Es decir, desde su visión institucional comprende la situación deficitaria de los países en vías del desarrollo como la de enfermos crónicos que requieren de medicamentos fuertes. Bajo tal escenario considera que este tratamiento drástico puede ser doloroso con efectos secundarios desagradables, pero muchas veces con resultados favorables.
  
10. En concordancia con la nueva tendencia modernizadora, los organismos multilaterales de crédito, entre ellos principalmente el FMI, propusieron para supuestamente viabilizar la consecución de un desarrollo económico sostenible a largo plazo en la región, que era indispensable que el Estado pase a ser un mero regulador que controle la eficiente operatividad de las actividades económicas y comerciales, subordinando su incidencia a la dinámica del comercio mundial. Los mecanismos fundamentales y conducentes al planteamiento de este nuevo escenario son: incentivar la descentralización, promover la privatización de las empresas estatales e impulsar la inversión extranjera.
  
11. La estrategia de lucha contra la pobreza sugerida por el Fondo, se basa en un sentido de responsabilidad y determinación por parte de los países de bajos ingresos, para aplicar políticas sólidas y fomentar una buena gestión de gobierno, destacando que ello debe ir acompañado de un respaldo internacional mejor y más vigoroso, a través de una efectiva ayuda, asistencia técnica y un

entorno favorable, en el que las exportaciones de los países en desarrollo tengan un mayor acceso a los mercados y se eliminen las subvenciones que distorsionan el comercio.

12. Las Cartas de Intención con el FMI suscritas por el Ecuador en los últimos años, han incorporado en los programas económicos medidas de ajuste relacionadas, entre otros aspectos, con el incremento de precios de combustibles y de tarifas eléctricas, recortes al gasto público corriente, reducción de puestos en el sector público, y facilitación en la participación de la empresa privada en la prestación de servicios públicos.
  
13. Las condicionalidades traducidas en programas económicos han impuesto la privatización de empresas y servicios públicos, la desinversión de bienes de instituciones estatales, la fusión o eliminación de entidades públicas, señalando como sustentos de estos procesos: la descentralización, desburocratización, desmonopolización, venta de empresas públicas y participación privada a través de concesiones.
  
14. Hay una absoluta correspondencia entre las condicionalidades principales contenidas en las Cartas de Intención y las disposiciones de la Ley de Modernización del Estado. Esa correspondencia revela una incidencia recíproca entre los instrumentos referidos. Las condicionalidades de las Cartas son el resultado de evidentes imposiciones del Fondo, en la línea de la reestructura económica y política del país, en el afán de ser coherentes con los procesos de transnacionalización de la economía capitalista mundial. De su lado, la Ley de

Modernización del Estado, con sus reformas, termina siendo una concreción de las condicionalidades que ha aceptado el Estado ecuatoriano y que las ha traducido en decisiones supuestamente autónomas.

15. El desarrollo de las privatizaciones o procesos de desinversiones en las empresas del sector público no han avanzado o no han tenido los mejores auspicios en nuestro país, a causa de dos razones fundamentales. En primer término, no se han cumplido por parte del Ecuador las condicionalidades o compromisos con el FMI y con los organismos multilaterales de crédito en cuanto a los programas económicos de ajuste, dentro de los cuales han estado precisamente las referidas privatizaciones. En segundo lugar, han estado presentes expresiones de resistencia a esas privatizaciones por parte de diversos sectores y movimientos sociales, así como por parte de las organizaciones políticas que han tenido influencias en aquellos sectores y movimientos sociales.

## ***RECOMENDACIONES***

1. Los ecuatorianos debemos cobrar conciencia de que somos un país libre y soberano, caracterizado por una historia y por unos valores nacionales. Nuestros gobiernos, los gobernantes, así como los sectores que detentan el poder político y económico deben sintonizar las aspiraciones de nuestro pueblo, que se sintetizan en el orgullo nacional, en la aspiración de llegar a ser una sociedad democrática, libertaria y que vea satisfechas las necesidades vitales de sus habitantes.
2. Los poderes del Estado ecuatoriano tienen el compromiso de abrirse a las relaciones internacionales y profundizar la participación de nuestro país en los organismos multilaterales, buscando siempre las condiciones más ventajosas para nuestro pueblo, es decir, actuando animados por los lineamientos de la soberanía, la autodeterminación y la dignidad nacional.
3. Hay necesidad de que el Ecuador una sus esfuerzos con los demás países de nuestro subcontinente, para conformar un bloque latinoamericano que explote sus propias potencialidades y negocie con ventajas ante los otros bloques económicos y políticos del mundo. Esto significará poner en práctica el sueño

bolivariano que aspiró unir nuestras naciones para conquistar un futuro sin miseria.

4. Los negociadores de nuestro país en los asuntos económicos, políticos y comerciales, deben estar instrumentados con propuestas constructivas y criterios sólidos para negociar con condiciones favorables, y así conseguir que nuestro país obtenga ventajas comparativas que nos resulten beneficiosas en los acuerdos y tratados internacionales.
  
5. Corresponde a los profesionales, intelectuales y centros académicos como la Universidad Andina Simón Bolívar, continuar haciendo serios esfuerzos para avanzar en los procesos de investigación y de planteamiento de tesis sustentadas y audaces, que sean aportes para el desarrollo económico, social, político y comercial del país.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ACOSTA, ALBERTO y SCHULDT JURGEN, *La Hora de la Reactivación. El Mito de la Falta de Alternativas*, Guayaquil, 1999, Editorial Politécnica del Litoral, 120 pp.

ACOSTA, ALBERTO “*Breve Historia Económica del Ecuador*”. Quito. Corporación Editora Nacional. 1998. 262 pp.

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, *Cartas de Intención suscritas por el Gobierno del Ecuador con el Fondo Monetario Internacional*, Quito, 1990, Edición: Subgerencia de Publicaciones Técnicas, 107 pp.

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, *Deuda Externa del Ecuador ( Boletín del Banco Central No. 1 1992 ) Gerencia de la Deuda Externa 1972 – 1991*, Quito, 1992, 36 pp.

BÉLISLE JEAN FRANCOIS y ORTIZ, SANTIAGO, *La Deuda Externa*, Quito, 1987, Serie: La Economía Ecuatoriana en los Últimos Años, 85 pp.

BROAD, ROBIN and CAVANAGH, JOHN, *Development: The Market is not Enough*, New York, 1991, N° 81, 64 pp.

BUIRA, ARIEL, *An Análisis of IMF Conditionality*, New York. United Nations Conference on Trade and Development, United Nations-Center for International Development Harvard University, August/2003, 28 p.p.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 8 Tomos, Buenos Aires, 1996, Editorial Heliasta, Vigésima Cuarta Edición.

CAMARA DE COMERCIO DE QUITO, *La Modernización del Estado un Imperativo Nacional*, Quito, 1997, 79 pp.

CONSEJO DE MODERNIZACION DEL ESTADO (CONAM), *El Rol del Estado en el Ecuador*, Quito, 1996, AH Ediciones, 119 pp.

COX, ROBERT, *Production, Power, and World Order*, New York, 1987, Columbia University Press; MITTELMAN, JAMES, *Globalization: Critical Reflections*, Boulder, 1996, Lynne Rienner Publishers.

COX, ROBERT, *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*, New York, 1987, Columbia University Press, 287 pp.

DIARIO EL COMERCIO, Quito, Edición del 11 de septiembre de 2005, Sección B. 8 p.

DON MARTINDALE, *“La Teoría Sociológica: Naturaleza y Escuelas*. Madrid. Aguilar, S. A. de Ediciones. 1985. 655 pp.

ENDARA, XIMENA, *Modernización del Estado y Reformas Jurídicas, Ecuador 1992-1996*, Quito, 1999, Corporación Editora Nacional y Universidad Andina Simón Bolívar, Primera Edición, 160 pp.

FUNCIÓN LEGISLATIVA, *Constitución Política de la República del Ecuador*, Quito, 1998, Corporación de Estudios y Publicaciones, 81 pp.

FUNCIÓN LEGISLATIVA, *Código Civil*, Quito, 1996, Corporación de Estudios y Publicaciones, 627 pp.

FUNCIÓN LEGISLATIVA, *Ley para la Transformación Económica del Ecuador (Trole I)*, Registro Oficial No. 34 del 13 de marzo del 2000.

FUNCIÓN LEGISLATIVA, (*Trole I I*), Registro Oficial No. 144 del 18 de agosto del 2000.

FUNCIÓN LEGISLATIVA, *Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada*, Quito, 2002, Corporación de Estudios y Publicaciones, 17 pp.

GLADE, WILLIAM, "*Privatización de Empresas Públicas en América Latina*". Santiago de Chile. Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE). 1993. 21 pp.

GOBIERNO NACIONAL DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, *Carta de Intención*, Quito, 1994, 6 pp.

GOBIERNO NACIONAL DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, *Carta de Intención*, Quito, 2000, 10 pp.

LARREA, CARLOS, *Pobreza, Dolarización y Crisis en el Ecuador*, Quito, 2004, Editorial Abya-Yala, 88 pp.

LARREA, EDUARDO, *Pensamiento Monetario y Financiero*, Quito, 1986, Banco Central del Ecuador y Corporación Editora Nacional, Volúmenes 20 y 21 de la Biblioteca Básica del Pensamiento Ecuatoriano.

MONCADA, JOSÉ, *Ecuador un País en Transición. ¿Hacia dónde?*, Quito, 2004, Editorial Gallor Rojo, 275 pp.

SACHS, JEFFREY, *The Economist*, 2003, 54 pp.

STIGLITZ, JOSEPH, "*El Malestar en la Globalización*". Madrid. Taurus. 2002. 314 pp.

VICUÑA, LEONARDO, *Política Económica del Ecuador. Dos Décadas Perdidas (Los años 80 – 90)*" Guayaquil, 2000, Editorial Politécnica del Litoral, 200 pp.

C (PDF) "**Examen del mecanismo de los documentos de estrategia de lucha. contra la pobreza** (DELP): Principales conclusiones", preparado por el personal del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional./ [siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/90015385/](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/90015385/)