

SERIE 
Magíster
VOLUMEN 3

*Modernización
del Estado
y reforma jurídica,
Ecuador 1992-1996*

*Ximena
Endara*



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
SEDE ECUADOR



CORPORACION
EDITORIA NACIONAL

Modernización del Estado
y reforma jurídica, Ecuador 1992-1996

SERIE *Magíster*
NUMERO 3

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR

Toledo N22-80 (Plaza Brasilia)

Teléfono: (593-2) 556405

Fax: (593-2) 508156

E-mail: uasb@uasb.edu.ec

[http: //www.uasb.edu.ec/](http://www.uasb.edu.ec/)

Apartado postal: 17-12-569

Quito, Ecuador

Ximena Endara Osejo

**Modernización del Estado
y reforma jurídica, Ecuador 1992-1996**



**UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
SEDE ECUADOR**



**CORPORACION
EDITORA NACIONAL**

Quito, 1998

Modernización del Estado y reforma jurídica, Ecuador 1992-1996

Ximena Endara Osejo

SERIE *Magíster*
NUMERO 3

Primera edición:

Corporación Editora Nacional
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador
Quito, diciembre 1998

Coordinación editorial:

Quinche Ortiz Crespo

Diseño gráfico y armado:

Taller de la Corporación Editora Nacional

Cubierta:

.....
Corrección de textos:

Fernando Balseca, Manuel Mesa

Impresión:

*Valbor Print, Av. República 720,
Centro Comercial Plaza República, locales 12 y 13, Quito*

ISBN: Corporación Editora Nacional

9978-84-250-0 (serie)

9978-84-248-9 (número 3)

ISBN: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

9978-.....-.....-... (serie)

9978-.....-.....-... (número 3)

Derechos de autor:

Inscripción: 012403

Depósito legal: 001239

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL

Roca E9-59 y Tamayo • Teléfonos: (593-2) 554358, 554558

Fax: (593-2) 566340 • Apartado postal: 17-12-886 • Quito, Ecuador

Título original: *Las causas de la reforma del sistema jurídico regulador
de la economía durante el actual gobierno*
Tesis para la obtención del título de Magister en Derecho Económico
Programa de Maestría en Derecho Económico, 1995
Autora: *Ximena Endara Osejo*
Tutora: *Wilma Salgado Tamayo*
Código bibliográfico del Centro de Información: *T-0004*

Contenido

Prólogo / 7

Reconocimientos / 11

Introducción / 13

Capítulo I

Expansión y crisis del capitalismo de posguerra / 19

1. Las transformaciones mundiales de la posguerra / 19
 - La principalización de la economía / 20
 - Capitalismo vs. socialismo: el mundo bipolar / 22
2. Declinación del modelo de acumulación capitalista de posguerra / 25
 - El orden económico y político que se modifica / 25
 - La crisis y sus explicaciones / 27
3. La «globalización» como respuesta a los límites de la expansión capitalista / 38
4. La estructura actual de la economía transnacional / 44

Capítulo II

Efectos de la «globalización» en América Latina y el Ecuador / 49

1. Componentes de la «globalización» / 49
 - El concepto / 49
 - La revolución científico-técnica / 51
 - La nueva división internacional del trabajo / 52
 - La regionalización y la conformación de bloques / 55
2. La incidencia sobre América Latina / 56
 - América Latina y el sudeste asiático / 56
 - Diferencias entre América Latina y el sudeste asiático / 58
3. El «ajuste» latinoamericano / 64
 - Secuelas de la crisis / 64
 - El programa de ajuste fondomonetarista / 66

4. La reforma del Estado / **68**
Las tesis del «desarrollo» y su crisis en América Latina / **68**
La reforma «estructural» en América Latina / **70**
5. Ajuste y democracia en el Ecuador en la década de 1980 / **76**
La modernización petrolera / **76**
Democracia y crisis / **77**
6. Características generales de la reforma del sistema jurídico y regulador de la economía / **86**
La correlación de fuerzas / **86**
Los mecanismos / **88**
Los contenidos / **90**

Capítulo III

La «modernización» del Estado durante el gobierno de Durán-Ballén / **95**

1. El manejo económico y político del gobierno / **95**
El continuismo económico / **96**
La «reforma estructural» del Estado / **102**
2. El discurso de la «modernización» / **110**

Capítulo IV

Análisis de las leyes seleccionadas / **113**

1. La reforma fiscal / **115**
Ley de Presupuestos del Sector Público / **117**
2. La desregulación de la economía y la reducción del tamaño del Estado / **123**
La desregulación / **123**
La reducción del tamaño del Estado / **127**
3. La reforma financiera / **133**
Ley del Mercado de Valores / **134**
Ley de Instituciones Financieras / **145**
4. La reestructuración de los esquemas doctrinarios en el derecho económico ecuatoriano / **156**

Bibliografía / **159**

Universidad Andina Simón Bolívar / **161**

Títulos de la Serie Magíster / **162**

Prólogo

El Área de Derecho de la Universidad Andina Simón Bolívar, presenta el trabajo de tesis previo a la obtención de la maestría en derecho económico, realizado por su actual Directora de Estudios, la doctora Ximena Endara Osejo. Se trata de un estudio sobre la reforma jurídica del sistema regulador de la economía llevada a cabo en el país entre los años 1992 y 1996, lapso dentro del cual el gobierno de entonces emprendió en el denominado *proceso de modernización*.

El estudio, según lo advierte la autora, no se desenvuelve dentro del análisis puramente *juridicista* que en este caso privilegiaría la simple consideración de la reforma legal, sino que se proyecta sobre los hechos y las causas que a nivel internacional y nacional incidieron para que se produzca la misma. Las hipótesis de trabajo conciernen a las transformaciones de la economía mundial y al proceso globalizador impulsados por el capital financiero internacional; a la participación de los sectores financieros nacionales, a la transnacionalización de los procesos productivos y financieros que no responden necesariamente a la evolución de la realidad jurídica ecuatoriana; a la readecuación de la intervención del Estado en la economía; y al proceso que despoja al Estado de su función reguladora de las actividades estratégicas y al propio tiempo procura liberarlo de las cargas sociales, dejando libre juego del mercado las relaciones laborales, la educación, la salud, y en general la prestación de los servicios básicos.

Al amparo de la orientación indicada, el análisis se vierte en cuatro capítulos, dos de los cuales se refieren al entorno internacional, atinentes a la expansión y a la crisis del capitalismo luego de la posguerra y a los efectos de la globalización en América Latina y en el Ecuador; y dos al ámbito interno, que tratan de la modernización del Estado durante el gobierno de Durán Ballén y de las leyes por él expedidas que reforman el sistema regulador de la economía. Los temas correspondientes a los dos primeros capítulos son tratados con claridad, orden y suficiencia, mediante la utilización de la bibliografía más adecuada. La reflexión sobre la modernización del Estado en el gobierno de Durán Ballén, constituye un aporte valioso que permite comprender el estado de la cuestión del proceso de modernización, antes y durante dicho gobierno. El capítulo cuarto incluye tres segmentos importantes, el de la reforma fiscal, el de la desregulación y la reducción del tamaño del Estado y el de la reforma financiera, respecto de cuyos cuerpos normativos no era propio empre-

der en un comentario exegético, bastando el análisis del sentido y alcance de la reforma.

En varios pasajes del trabajo se alude al nuevo rol del Estado en la economía. Certeramente, la autora apunta que no ha desaparecido la intervención del Estado, que lo que ha ocurrido es que ésta se ha expresado en nuevas modalidades. La constatación es de enorme importancia para la reflexión, y si fuere el caso, para la reformulación del derecho económico, ramo que tiene como uno de sus cometidos principales el estudio sistemático de la incidencia de la actividad estatal en la economía. Desde esa perspectiva, el trabajo constituye un material de importancia para el estudio de esa asignatura.

Este trabajo, que es el primero que presenta el Área para su publicación dentro de la colección de tesis, ostenta la calidad requerida y coadyuva al programa de publicaciones de la Universidad, que al igual que otras universidades e instituciones, debe proyectar su imagen en el mundo académico y en la sociedad.

José Vicente Troya Jaramillo

*A los míos:
mi padre y mi madre,
mi marido,
mis hijos.*

Reconocimientos

Mi más sincero agradecimiento a la Universidad Andina Simón Bolívar por haberme abierto sus puertas y a los profesores que generosamente compartieron sus conocimientos. Un ¡gracias! muy especial a Enrique Ayala y José Vicente Troya, ya que sin ese apoyo hubiera sido imposible mi presencia en esta maestría. Mi reconocimiento a la paciencia de Wilma Salgado, que, como tutora, encaminó esta investigación.

Gracias también a Consuelo Báez, secretaria del Area de Derecho y a Cecilia Durán, jefa del Centro de Información, cuyas atenciones contribuyeron a la culminación de mis estudios y a la elaboración de este trabajo.

Pero nada de esto hubiera sido posible sin el amor y la comprensión de Fernando, Andrea, Federico y Sofía, que estoicamente soportaron la distancia y la ausencia, y sin la presencia de mi madre, que nuevamente hubo de recogerme en su regazo, a quienes también digo ¡muchas gracias!

Introducción

El presente trabajo se elaboró al terminar de cursar la maestría en derecho económico en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, y constituyó la tesis previa a la obtención del título de magíster; en tal sentido deberá entenderse como una línea de investigación susceptible de ser perfeccionada y enriquecida en lo posterior.

La motivación para investigar el tema propuesto nace de constatar que desde inicios de los años 80 hemos vivido un proceso de profunda reforma legal. Si bien no podemos decir que las leyes han permanecido estáticas en épocas anteriores, ya que están sujetas a un proceso de permanente readecuación y cambio, es en los últimos años cuando son más visibles y más aceleradas las modificaciones que han sufrido, a tal punto que la fisonomía actual de la estructura jurídica ecuatoriana no solo que es muy diferente de la que regía tres lustros atrás sino que, en muchos de los casos, es diametralmente opuesta.

Nuestro trabajo nos parece pertinente porque la mayoría de reformas legales, ocurridas desde agosto de 1992, están relacionadas con la economía; es más, muchas de ellas se han justificado con el señalamiento de que «son necesarias para la marcha económica del país», y, en la totalidad de casos se las ha identificado como recursos vitales para «modernizar la economía nacional» y «ponernos a tono con las transformaciones mundiales», siguiendo el discurso de la modernización y reforma del Estado, que ha caracterizado al gobierno de Durán-Ballén.

Algunas de estas reformas modifican significativamente la normativa antes existente (Ley de Presupuestos del Estado, Ley General de Instituciones Financieras); otras se plantean resolver problemas puntuales surgidos al calor del ejercicio político del gobierno (Ley de Modernización); varias eliminan regímenes jurídicos (Ley Agraria) o crean cuerpos normativos nuevos (Ley del Mercado de Valores). En fin, tenemos un número considerable de reformas legales, relacionadas directa o indirectamente con la esfera económica, a las cuales se añadirá en poco tiempo la reforma constitucional planteada por el ejecutivo desde junio de 1994 y que ha merecido dos consultas populares.

Como se puede ver, la reforma de las leyes relacionadas con la economía ha tenido un lugar muy importante en el período que viene desde agosto de 1992, lo que nos animó a tratar de conocerla y explicarla. Iniciamos nuestra investigación formu-

lando las siguientes interrogantes:

- ¿Por qué una gran parte de las reformas jurídicas que se han realizado en el país en estos últimos años han estado relacionadas con la esfera económica?
- ¿Ha cambiado tanto la estructura económica del Ecuador como para que sea necesario un nuevo esquema jurídico?
- ¿Somos el único país que ha tenido estos cambios legales?

En la exploración inicial del tema fuimos procesando mucha información que relacionaba el proceso interno del país con la transformación económica, social y política que se ha dado a nivel regional y mundial, transformación que aparecía como propulsora de los procesos nacionales, muy semejantes a los vividos en otros países de la región y del mundo. Esto nos llevó a centrar nuestro trabajo en la investigación de *las causas* de la reforma del sistema jurídico regulador de la economía durante el gobierno de Durán-Ballén.

Por eso en el presente trabajo no realizamos un análisis juricista de estas modificaciones legales, sino que más bien pretendemos hacer una reflexión acerca de las causas y de los hechos que, a nivel mundial y nacional, han incidido para que se dé esta reestructuración de la normativa ecuatoriana. Por tanto, no es nuestro objetivo hacer un estudio comparativo de las leyes anteriores y de las vigentes, sino más bien conocer las motivaciones económicas, políticas y sociales que impulsaron los cambios legales, cuya génesis nos muestra que con ellas no se trata de dar respuesta *únicamente* a problemas internos, sino que obedecen a una lógica que traspasa las fronteras y que tiene correspondencia con el fenómeno de la «globalización». Por eso en nuestro trabajo estudiaremos las causas de las reformas, al mismo tiempo que su fisonomía legal.

Consideramos que la reforma legal en Ecuador y en algunos países de América Latina, se da como *respuesta a los cambios surgidos en la esfera económica*, los que tienen su base en la internacionalización creciente de los procesos productivos, que ha generado una reestructuración del sistema capitalista a nivel mundial, y ha ocasionado que países dependientes como el nuestro modifiquen paulatinamente sus condiciones internas para readecuarse a las nuevas realidades.

Esto nos plantea problemas que van más allá de la teoría y del análisis jurídico y nos sitúa en el espacio del conocimiento económico, político y social, de una época convulsionada a todo nivel como la actual, porque incluso en el campo del conocimiento se observan profundas transformaciones; los marcos explicativos en los que era pensada la realidad han sido afectados de tal manera que, durante este período, se ha venido hablando de una crisis de las ciencias sociales, calificada por muchos como una «crisis de paradigmas» que ha cuestionado el mismo concepto de ciencia y la validez de los conocimientos que ella engendra.

Hoy, a las puertas del tercer milenio, aún no se ha podido recuperar la confianza en los esquemas teóricos explicativos del mundo y la sociedad, pero de todas formas se ha avanzado en ubicar espacios de construcción conceptual que permiten describir y explicar los fenómenos sociales; en el intento de conocer las cambiantes

condiciones de la realidad y de los sistemas conceptuales, se ha realizado una gran cantidad de investigaciones que exploran los procesos mundiales, regionales y nacionales que, si bien no son una respuesta acabada a la «crisis de paradigmas», sí nos permiten disponer de elementos con los cuales juzgar estos procesos, a pesar de que la validez de las teorías totalizadoras, universalmente válidas, está bastante cuestionada.

Si bien toda esta nueva crítica al conocimiento ha encontrado en el mundo desarrollado sus principales adeptos, esto no quiere decir que América Latina y el resto del mundo no estén influenciados por este tipo de posiciones que desde distintas apreciaciones políticas han cuestionado profundamente la modernidad, señalando que sobre sus promesas incumplidas se está levantando un nuevo modo de vivir y conocer: un mundo «pos moderno». No podemos hacer un recuento de las posturas posmodernas frente al conocimiento, pero es necesario mencionar su criticidad, un elemento importante en el desarrollo del pensamiento social.

Las descripciones y explicaciones que hemos adoptado en el curso de nuestro trabajo no se circunscriben a cuerpos conceptuales únicos sino que, más bien, integran elementos de varias «teorías parciales» que para nosotros guardan validez en la medida en que no solamente permiten describir los procesos vividos, sino también explicarlos atendiendo a las relaciones de causalidad y determinación que están presentes en los fenómenos sociales. Por ello hemos escogido las categorías y conceptos que más difusión han tenido desde una perspectiva crítica de conocimiento frente a los hechos económicos y sociales.

Asumimos que el grado de desarrollo de las ciencias sociales y el estado de su proceso de reconstitución nos exime de hacer expresas consideraciones teóricas y metodológicas que pretendan explicar el sentido de los términos empleados, en especial porque hemos preferido utilizar los más difundidos en el pensamiento social de América Latina. Hemos adoptado esta construcción explicativa heterodoxa no solamente por la crisis del pensamiento al que hemos hecho referencia, sino también porque la difusión de muchas categorías ha llevado a que se las utilice indistintamente incluso como sinónimos, sin tener en cuenta la especificidad de los cuerpos teóricos dentro de los cuales se han desarrollado; por eso no será extraño encontrar que se consideren equivalentes categorías como países subdesarrollados, países dependientes, países periféricos, países dominados, a pesar de que estos términos han resultado generados en teorías que, si bien no se han reclamado contradictorias, sí han sido diferenciadas como la teoría del subdesarrollo, la teoría de la dependencia, la teoría centro periferia, la teoría del imperialismo, etc. Así mismo creemos que, a pesar de que el desbarajuste teórico vivido en estos años de crisis de paradigmas ha convertido en anatema la categoría «dependencia», consideramos que es muy pertinente para analizar la situación actual, por cuanto la «globalización» no ha eliminado las desiguales relaciones económicas y políticas entre las naciones desarrolladas y subdesarrolladas.

En nuestra investigación nos habíamos propuesto algunos objetivos genera-

les:

- Contribuir al análisis de los cambios que ha venido experimentando la legislación ecuatoriana.
- Detectar el grado de incidencia de las transformaciones mundiales y regionales de los últimos años, en la estructura jurídica ecuatoriana.

También teníamos como objetivos específicos:

- Conocer de manera general el conjunto de cambios que ha sufrido el sistema jurídico regulador de la economía en el gobierno. de Durán-Ballén.
- Analizar las causas que han originado y posibilitado las actuales reformas.
- Identificar los sectores sociales y políticos que han impulsado los cambios.
- Detectar las tendencias que tendrán las próximas reformas.
- Advertir los posibles efectos de esta transformación jurídica.

Respecto de los dos últimos objetivos, a pesar de que hacemos algunos señalamientos en esa dirección, nos parece insuficiente el estado actual de la investigación.

Para avanzar en esta línea es indispensable un análisis más completo acerca de la evolución de la economía ecuatoriana, que dé cuenta de las modalidades y el sentido de las transformaciones económicas del país, lo cual escapa a nuestras posibilidades, en especial porque el análisis se ha centrado más en las críticas a la conducción económica de los gobiernos y en la constatación estadística de los indicadores, que en una reflexión encaminada a desvelar los procesos de rearticulación de la economía y la sociedad ecuatoriana, que se han dado como efectos de la aplicación del modelo vigente, lo que es indispensable conocer para detectar las posibles reacciones de los sectores afectados que, eventualmente, podrían incidir en una futura reforma jurídica que profundice o rectifique la línea actual de cambios.

Al iniciar nuestro análisis planteamos una serie de respuestas tentativas, que a manera de hipótesis de trabajo han encaminado nuestra reflexión y son las siguientes:

1. Las transformaciones de la economía mundial, expresadas en el proceso de globalización actualmente en curso, han sido el principal motivo que ha provocado la reforma jurídica en el país que ha sido posible porque durante el gobierno de Durán-Ballén, en el Ecuador cobraron hegemonía económica, política e ideológica las necesidades del capital financiero internacional.
2. Los sectores financieros nacionales son los que internamente han impulsado las actuales reformas, ya que se constituyeron en el sector social hegemónico económica, política e ideológicamente.
3. La introducción de nuevas figuras e instituciones jurídicas en nuestra legislación, antes que responder a la evolución de la realidad jurídica ecuatoriana, responde a las necesidades internacionales del mundo desarrollado de homogeneizar los sistemas legales de nuestros países para facilitar el proceso de transnacionalización de los procesos productivos y financieros.
4. Las reformas legales que se han aprobado durante el actual gobierno han es-

tado encaminadas a profundizar la desregulación de la esfera económica, pero estas no conducen a eliminar la intervención del Estado en la economía, sino a readecuar su modalidad de participación, de tal manera que lo exima de las cargas sociales, pero que no afecte sus posibilidades de seguir subsidiando al gran capital.

5. Las reformas jurídicas que se sigan realizando durante este gobierno estarán encaminadas a despojar al Estado de su papel regulador en las actividades económicas hasta hoy consideradas estratégicas, esto es, el manejo del petróleo y demás recursos naturales no renovables que tengan la posibilidad de explotación económica, telecomunicaciones y energía eléctrica; al mismo tiempo que irá reduciendo la «carga social» de su función económica; esto es, se tenderá a dejar al «libre juego del mercado» las relaciones laborales, la prestación de servicios básicos, la educación, la salud, etc.

En su calidad de hipótesis de trabajo estos señalamientos no fueron tomados como teoremas sujetos a comprobación, sino como guías para acercarnos ordenadamente al conocimiento de las causas de la reforma legal. Así, durante el transcurso de la investigación hemos modificado algunas de estas apreciaciones, lo cual se advertirá en la lectura; sin embargo creemos pertinente señalar aquí que la variación de nuestras opiniones iniciales se ha dado en torno a la incidencia de las transformaciones mundiales en el proceso de reforma legal, ya que si bien es clara su acción como propulsoras de los cambios económicos, políticos, sociales internos y, por ende, de las reformas jurídicas, en lo que tiene que ver con la modalidad, el ritmo y el tiempo en que se han llevado adelante, lo preponderante ha sido la correlación de fuerzas y las condiciones económicas internas.

Otro cambio tiene que ver con las previsiones sobre las futuras acciones legales del gobierno de Durán-Ballén, en la medida en que no se ha completado el proceso de la desregulación estatal en las áreas estratégicas de la economía, de la liberalización de las relaciones laborales, de la privatización de la prestación de servicios básicos, que creíamos iban a ser completadas en 1995, lo cual se ha realizado a medias, dados los cambios políticos a raíz del conflicto bélico, la crisis energética y los escándalos de corrupción al más alto nivel, que han alterado la correlación de fuerzas imperante hasta fines de 1994.

En la recopilación de la información económica se han privilegiado las fuentes de segunda mano, que ya traen una interpretación sobre los fenómenos de la realidad, que nos ha posibilitado acercarnos a la polémica teórica e ideológica desatada al calor de los procesos de reestructuración. En lo referente al campo normativo ecuatoriano hemos privilegiado las fuentes primarias, en especial el Registro Oficial y para el conocimiento de las opiniones y posiciones que se han ido vertiendo, hemos utilizado la prensa local.

Como no solamente nos interesa adherirnos a una explicación ya dada de los fenómenos, sino también visualizar algunos de los momentos más importantes en el desarrollo de los procesos que analizamos, en los dos primeros capítulos reconstrui-

mos explicativamente algunos hechos históricos para comprender de mejor manera el entorno económico, social y político en que se fueron gestando los marcos jurídicos que imperaron en el Ecuador y que hoy están siendo desmontados. En los otros dos hacemos el análisis particular del gobierno de Durán-Ballén y las leyes que ha impulsado.

En el primer capítulo se analizan las condiciones surgidas en la posguerra, la posterior crisis económica manifiesta desde los años 70 y los principales elementos del proceso de «globalización» en curso. En el segundo capítulo nos referimos a los efectos de la «globalización» en la región, destacando la reforma legal habida en los gobiernos anteriores. En el tercer capítulo tratamos acerca del proceso de modernización impulsado, cuyo componente central es la reforma legal. En el cuarto capítulo describimos y analizamos brevemente los contenidos de algunas leyes que nos parecen ejemplarizadoras del proceso.

CAPÍTULO I

Expansión y crisis del capitalismo de posguerra

Tal vez hasta mediados de siglo era posible estudiar las modificaciones a los cuerpos legales de nuestro país, recurriendo a escasas referencias al entorno internacional. Hoy, en los albores del tercer milenio, la interrelación entre el Ecuador y el mundo es de tal naturaleza, que nos resulta imposible tratar *las causas de las reformas al sistema jurídico regulador de la economía durante el gobierno de Durán-Ballén*, sin antes hacer un breve análisis de los últimos cambios mundiales que, a nuestro entender, inciden en el proceso de la reforma jurídica que vamos a analizar en este trabajo.

Es por ello que en este primer capítulo vamos a referirnos a las condiciones internacionales constituidas luego de la segunda guerra mundial y al profundo cambio que han tenido desde inicios de la década pasada, dando como resultado un escenario económico, social y político diferente que, por tanto, requiere de una normatividad distinta, lo que ha hecho que la reforma legal de los últimos años no sea un fenómeno aislado sino más bien un hecho generalizado a nivel regional y mundial.

1. LAS TRANSFORMACIONES MUNDIALES DE LA POSGUERRA

La visión que del mundo se tenía hace 20 años difiere notablemente de la que hoy se pueda tener. A simple vista, aun para el menos interesado en los asuntos internacionales, es evidente que el mapa mundial se ha transformado completamente. En muy pocos años, el orden que nos había heredado la II Guerra Mundial desapareció al modificarse uno de los referentes de la economía y la política mundiales por cuanto se desarticuló el bloque socialista.

Aquel mundo pensado y visto como un espacio político y económico fraccionado en dos grandes zonas dejó de existir; en su lugar ha emergido una nueva realidad mundial que, si bien aún no termina por constituirse, claramente muestra las señales del fortalecimiento político y militar de los EUA que, de guardián del capitalismo en occidente, ha extendido su liderazgo a todo el globo.

Esta visión bastante simplificada de la realidad mundial necesariamente me-

rece ser explicada, y por partes, para poder formarnos una idea del proceso de transformaciones mundiales cuyo aceleramiento, desde la mitad de la década pasada, sorprendiera al mundo.

La principalización de la economía

Aun a riesgo de ser calificados como deterministas, no podemos dejar de ubicar a las transformaciones económicas entre las causas que dinamizan los cambios del conjunto de la realidad social, más aún si consideramos que la etapa vivida en la segunda posguerra se caracterizó por convertir a la esfera económica en el punto medular de la preocupación política de todos los gobiernos del mundo y de los organismos internacionales; esto, a su vez, significó la preponderancia del pensamiento económico en el conjunto de las ciencias políticas y sociales.

Podríamos decir que durante todos estos años hemos visto la vida a través de la economía, hemos analizado y desmenuzado los fenómenos económicos con una dedicación pocas veces vista. Es más, a nivel ideológico, se generalizó la idea de que de la economía depende todo lo que en la sociedad se pueda hacer.

El combatido planteamiento de que la esfera económica es la determinante, en última instancia, de los fenómenos sociales, se impuso con gran fuerza empírica, ya que en la práctica se pensó, se organizó y se gobernó el mundo desde y para la economía. Smith, Ricardo, Marx, Keynes, Shumpeter, Friedman, Taylor, Mandel, Prebisch, Marshall, Walras, Jevons, Pareto, Robinson, Kondratiev, son algunos de los nombres más citados en los análisis sociales y la mayoría de ellos escribieron de economía. La segunda posguerra entronizó a la economía y su «equilibrado» funcionamiento en el centro de las preocupaciones mundiales.

Las causas de esta principalización de la esfera económica en las preocupaciones teóricas, políticas y sociales a nivel mundial, estuvieron en los efectos de las crisis capitalistas. La I Guerra Mundial, la Revolución Rusa, la crisis de 1929, la II Guerra Mundial, la constitución del Bloque Socialista, fueron sucesos que obligaron a los dirigentes mundiales a incrementar su preocupación por la economía.

En este ambiente favorable a la reflexión de los fenómenos económicos, predominaba el criterio de que las dos guerras mundiales, las crisis y en especial la gran depresión de los años 30 que siguió al derrumbe económico de 1929, se debieron a los desajustes que en la economía capitalista produce el liberalismo a ultranza, que deja librada a la «mano invisible del mercado» la regulación de la esfera económica, lo que exacerbaban los males del capitalismo, provocando a los marginados a to-

1. Entendemos por keynesianismo no solamente a los planteamientos teóricos realizados por John M. Keynes, sino al conjunto de tesis que de ellos se derivan, aunque hayan sido desarrollados por otros autores y también a su aplicación en la práctica.
2. Al igual que en el caso anterior, el marxismo no es entendido únicamente como los planteamientos realizados por Marx, sino todo aquel desarrollo teórico que se desprende de sus tesis.

marse el poder para cambiar el sistema.

Para los interesados en mantener el capitalismo se volvía una acuciante necesidad encontrar un remedio que impidiera que el capitalismo colapsara como sistema económico, social y político. De otra parte, aquellos que veían en el capitalismo un mal por eliminar, necesitaban justificar a nivel teórico y práctico sus críticas al sistema social.

John Maynard Keynes y Carlos Marx emergieron como los principales ideólogos del pensamiento social en la II posguerra. En una disputa teórica sin precedentes, el keynesianismo¹ y el marxismo² estuvieron presentes, de alguna manera, en todos los planes políticos y sociales de los gobiernos, ya para ser aceptados, ya para ser repudiados. Se convirtieron en los pensadores de mayor influencia en los últimos 50 años y alrededor de sus tesis se fue tejiendo una de las más amplias confrontaciones teóricas que tuvo expresión a todo nivel.

En el plano académico, no solamente el pensum de las facultades de economía, sino de la mayoría de carreras, topaba algún aspecto con clara referencia a estos dos autores; en los espacios investigativos se discutía con ardor alrededor de los planteamientos de Marx y Keynes; en la escena política, keynesianismo y marxismo eran las fuentes de inspiración de los partidos gobernantes o de la oposición; en la escena social Marx y Keynes eran adaptados para expresar las aspiraciones de los movimientos de masas; en la esfera económica Marx y Keynes, o mejor dicho sus concepciones sobre los procesos económicos, gobernaban todo el globo, pero evidentemente no desde la misma óptica, no desde los mismo intereses.

Como se sabe, marxismo y keynesianismo son propuestas teóricas, económicas y políticas contrapuestas. El primero es una magistral radiografía, al mismo tiempo que una radical crítica del capitalismo; en tanto que el segundo pretende rescatar su virtudes dando soluciones para evitar sus destructivas crisis. El primero ha sido el sustrato teórico e ideológico de las luchas por derrocar al capitalismo como sistema económico y social; el segundo ha servido de inspiración a los gobiernos de los países desarrollados para evitar este derrocamiento.

El marxismo fue pregonado desde fines del siglo pasado como teoría y práctica de un proceso revolucionario que llevaría al comunismo; el keynesianismo nace como respuesta para contener el deterioro del sistema y como alternativa para detener la lucha social que amenazaba la estabilidad del mundo capitalista. El keynesianismo inspira el Estado benefactor, el Welfare State, el New Deal, en los países desarrollados de occidente; el marxismo es la base de la economía socialista, de la planificación centralizada, del Estado soviético.

La principalización del marxismo corre paralela con la revolución rusa y la conformación del bloque socialista, porque era la propuesta teórica que animaba estos procesos sociales, entendiéndose que lo que se buscaba era la implantación del socialismo para construir en el futuro una sociedad comunista. Este planteamiento animaba la lucha de masas desde el siglo pasado y era sostenido, principalmente, por las alas radicales de los movimientos populares.

La emergencia del keynesianismo no se debe a planteamientos de sustituir el capitalismo, sino más bien a la necesidad de fortalecerlo y, hasta donde sea posible, conseguir un funcionamiento más congruente y equilibrado que satisfaga mínimamente las necesidades de los sectores sociales mayoritarios, pero sin que cambie la esencia del sistema económico.

Como se ve, ambos cuerpos conceptuales partían de objetivos contrapuestos, como contrapuestos eran los propósitos políticos y económicos de los gobiernos en países capitalistas y en los países socialistas. Sin embargo, independientemente de cuáles hayan sido los cuerpos teóricos conceptuales, se dio una especie de coincidencia, que, desde ambos lados de la «cortina de hierro», *hegemonizó la preocupación por el crecimiento económico, la industrialización, el desarrollo y el progreso.*

Capitalismo vs. socialismo: el mundo bipolar

Las dos propuestas reseñadas arriba fueron presentadas como formas de organización económica diferentes a las que regían antes de la I Guerra Mundial. Ambas proponen el «desarrollo» y el «progreso» de las naciones. Ambas se reclaman ser portadoras de la verdadera democracia. Las dos se presentan como adalides de la industrialización y el crecimiento económico.

Si bien la ideologización occidental del pensamiento económico rechaza fuertemente al marxismo porque pretende echar al traste con el capitalismo, se hacen esfuerzos teóricos para oxigenar y remozar concepciones que van quedando obsoletas. En cambio, la ideologización socialista convierte al marxismo en la ciencia absoluta, con lo que se vuelve difícil recrear esta corriente de pensamiento y hacer «nuevos» o diferentes planteamientos a los aceptados como oficiales. Con sutileza podríamos decir que Keynes es aplicado y recreado en el mundo capitalista; Marx es venerado detrás de la cortina de hierro. De todas maneras, se crean dos formas ideológicas de percibir la realidad: la una bajo el bienestar de la democracia capitalista, la otra bajo seguridad del Estado soviético.

Así, el mundo era visto como la existencia de dos polos, de dos zonas de influencia, de dos mundos. Cada una de estas dos partes tiene un país que lo lidera, tiene un centro: en el mundo capitalista ese centro es EUA, en el mundo socialista la Unión Soviética. Ambos países emergen como potencias luego de la II Guerra mundial.

Esto, que era tan claro a nivel del pensamiento, tenía su correspondencia con los movimientos de la realidad, ya que la gran crisis de 1929 puso en evidencia que los límites del capitalismo como sistema venían dados por la forma de su organización y funcionamiento económico; esto es, que el capitalismo llevaba en su interior el germen de su potencial destrucción que se hacía patente en las crisis cíclicas por

las que había atravesado hasta ese entonces, siendo la de 1929 la que más graves estragos ocasionó a nivel mundial, pero sobre todo en EUA y en el conjunto de países industrializados.

La grave crisis económica de los años 30 puso de manifiesto que la acumulación no era un proceso lineal, que lo que se había pretendido ocultar, por parte de los exégetas del capital, era consustancial al sistema y que, por tanto, mientras exista capitalismo se debía vivir su proceso cíclico.

Esta constatación llenaba de temor, por cuanto los períodos de crisis suponen una gran destrucción de recursos materiales, de riqueza acumulada, de quiebras empresariales, de desempleo, de angustia y convulsión social; pero sobre todo ponen sobre el tapete el peligro de la guerra que había sido la solución más drástica utilizada por el capitalismo para zanjar sus disputas económicas. Las dos guerras mundiales del siglo XX fueron entendidas, por la mayoría de estudiosos, como dos guerras imperialistas, producidas por enconados desacuerdos en la repartición de los mercados de materias primas, de trabajo y de consumidores.

Era por tanto necesario encontrar mecanismos que impidieran que se presentara de nuevo una gran crisis y que se desarrollaran, como lo habían hecho, los problemas fundamentales que el capitalismo engendraba, y que, al decir de Keynes, eran la desocupación y la concentración de la riqueza y del ingreso.

Ante esto, Keynes propone que *el Estado debe intervenir en la economía para disminuir el desempleo y aumentar la producción*, ya que consideraba que el libre mercado, regido por el sistema de precios, no permite que se ajusten automáticamente los desequilibrios entre la oferta y la demanda en ninguno de los mercados: de bienes y servicios, de trabajo, de capitales.

Para Keynes, pueden surgir desequilibrios por fallas o desajustes en cualesquiera de los tres mercados:

- En el mercado de bienes y servicios, donde el ahorro gobierna la inversión, ni la oferta crea su propia demanda.
- En el mercado monetario, donde el aumento de la oferta monetaria puede no reducir la tasa de interés y esto sucede cuando existe la trampa de liquidez. Es decir, cuando la gente enfrenta una tasa de interés «tan baja» que es indiferente entre mantener dinero en efectivo o comprar otros activos.
- En el mercado de trabajo, donde los trabajadores no aceptan reducciones a los salarios nominales. Es decir, los salarios no son flexibles a la baja.³

Con estas consideraciones se planteó que el Estado tenía la mejor posición y las mejores oportunidades para aumentar la demanda efectiva y de esta manera reactivar la economía. Los instrumentos que debía utilizar para ello eran la política fiscal y la política monetaria.

4. *Ibíd.*, pp. 65ss.

La política fiscal porque a través del gasto público se podían incrementar los salarios, lo que supone de hecho un incremento en la demanda efectiva de los trabajadores que tendría un efecto multiplicador en el conjunto de la economía. La política monetaria porque con ella se podía poner en circulación una masa monetaria mayor que generaría una disminución de las tasas de interés, lo cual estimularía la inversión del sector privado con el consecuente incremento del empleo y la producción. Evidentemente cada uno de estos mecanismos tenía sus límites, algunos de los cuales fueron señalados por el propio Keynes, pero en especial se los proponía como solución para manejar el ciclo económico en el corto plazo.

Los planteamientos keynesianos aplicados en la economía capitalista fueron desarrollados posteriormente por el nekeynesianismo y tuvieron gran aceptación en la mayoría de los países industrializados.

Resumiendo, en el mundo occidental desarrollado se aceptó que era necesaria la implementación, por parte del Estado, de una política económica activa que manejando con intencionalidad las políticas monetaria y fiscal, *evitara los ciclos depresivos de la economía y las elevadas tasas de desempleo*. El objetivo central era garantizar el crecimiento económico y el bienestar de la población, aun a costa de producir un déficit fiscal o un proceso inflacionario. Se consideraba que las políticas fiscales y monetarias más favorables para el crecimiento eran las dirigidas a favorecer la inversión privada.⁴

Si bien no vamos a ahondar en los procesos económicos que se vivieron en el mundo socialista, porque nos apartaría de nuestro objeto de estudio, no podemos dejar de señalar que en ese lado se veía a la revolución y al socialismo que se estaba construyendo en Europa del Este como una solución válida para resolver los males del capitalismo. A pesar de que con la subida de Stalin al poder en la URSS se hablaba de la construcción del socialismo en un solo país, el modelo soviético era esgrimido como ejemplo por las corrientes críticas de occidente e influía poderosamente en el pensamiento y la acción política de los sectores populares.

En términos muy generales, se consideraba que la organización económica socialista se sostenía en «nuevos principios». Se planteaba que era consustancial al socialismo la estatización de las principales ramas de la industria, la banca y el comercio exterior; la paulatina sustitución del mercado por el Estado como mecanismo de asignación de recursos y de distribución de la producción; la socialización de la tierra; el pleno empleo y el bienestar de toda la población; todo esto se lo conseguía con la planificación centralizada en el Estado.

Muchas de estas tesis pretendieron ser llevadas a la práctica en varios países en los cuales se produjeron revoluciones triunfantes: China, Cuba, Vietnam, son ejemplos de ello. Pero también se aplicaron criterios similares en países que, si bien atravesaron por procesos sociales que pueden ser calificados como revoluciones populares, no se adhirieron plenamente a las concepciones socialistas, como ocurrió con varias de las colonias europeas que lograron su independencia en la segunda mitad de este siglo. Los casos más sobresalientes son los de Argelia y Angola.

Podríamos decir que en lo que va de la segunda mitad del siglo XX, las propuestas económicas keynesianas y marxistas encontraron terreno fértil para ser aplicadas y recreadas, no siempre siguiendo al pie de la letra todos los supuestos que estas contenían. En fin, alrededor de los dos sistemas, el capitalismo y el socialismo, se fueron dando los procesos económicos mundiales, con los subsiguientes efectos políticos y sociales.

2. DECLINACION DEL MODELO DE ACUMULACION CAPITALISTA DE POSGUERRA

El orden económico y político que se modifica

El ordenamiento internacional surgido a raíz de la segunda posguerra no solamente contemplaba una creciente presencia del Estado en las actividades económicas, sino que preveía la existencia de organismos supranacionales que cumplieran una función de control y regulación de las economías nacionales para propiciar un «armónico» desarrollo a nivel mundial. Las organizaciones propuestas para tal fin fueron el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), más conocido actualmente como Banco Mundial (BM).

Estos organismos «gemelos» fueron aprobados el 24 de julio de 1944, como corolario de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas a la que asistieron delegados de 44 países, que se celebró en Bretton Woods, poblado del estado de New Hampshire, en Estados Unidos. A esta Conferencia de Bretton Woods se llegó después de dos años de preparativos y consultas entre varios países, pero especialmente entre EUA e Inglaterra. Los dos proyectos que sirvieron de base para la discusión fueron realizados por el economista inglés John M. Keynes y por Harry D. White, funcionario adjunto del secretario de la Tesorería de E.U. y se dieron a conocer oficialmente en 1943, aun antes de que concluyera la II Guerra Mundial. En las negociaciones finalmente se dejó de lado el proyecto de Keynes (al decir de algunos analistas más completo pero menos estructurado formalmente) y en abril de 1944 se llegó al acuerdo de presentar a la Conferencia un proyecto único, que recogía básicamente la propuesta estadounidense de constituir el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

La creación del FMI y del BM corrió paralela con la constitución de la Organización de las Naciones Unidas y todo el sistema de organismos internacionales que la integraron, y que a partir del fin de la II Guerra Mundial ha venido regulando el convivir internacional. Aunque en esos años se creyó conveniente contar con un regulador del comercio internacional, esta idea no prosperó, porque EUA, y algunos de los países europeos se negaron a ratificar el acuerdo que constituyó la Organización de Comercio Internacional (OCI) en la Conferencia de La Habana de 1947.

En sustitución de este órgano regulador del comercio, que suponía un compromiso supranacional regido por normas más o menos exigibles, EUA propuso la creación del Acuerdo General de Aranceles y Comercio, más conocido como GATT por sus siglas en inglés (General Agreement of Tariffs and Trade), que nació sin normativa expresa y privilegiaba la concertación bilateral basada en cesiones mutuas que se hacían los países que a él se acogían.

El objetivo central de estos organismos era evitar el resurgimiento de las prácticas comerciales proteccionistas tan utilizadas antes de la guerra, cuando el intercambio internacional estaba limitado por barreras aduaneras que impedían la entrada de productos de un país desarrollado a otro, lo que podría verse agravado con el surgimiento de las nuevas naciones que se independizaban del tutelaje colonial, en momentos en que se consideraba que el comercio internacional beneficiaría sobre todo a los países que resultaron victoriosos de la guerra.

El FMI sería el encargado de proveer los recursos financieros necesarios para evitar la suspensión de los pagos internacionales; para ello concedería créditos especiales a los países que manifestaran problemas deficitarios en su balanza de pagos. También era el encargado de velar por el mantenimiento de un ambiente de «conurrencia justa» para prevenir la manipulación abusiva de las tasas de cambio, asumiendo el papel de controlar el valor de las diferentes monedas. Más tarde se le asignaría la facultad de crear moneda, ya que no otra cosa son los derechos especiales de giro.

El Banco Mundial tendría a su cargo hacer o garantizar préstamos para invertir en la reconstrucción de los países afectados por la guerra, pero también para la ejecución de proyectos y programas de desarrollo en cualquiera de los países miembros, habiendo centrado su actividad en estos últimos luego de que se concibió y se llevó a cabo el Plan Marshall.

El papel que en lo posterior fueron desempeñando estos organismos los ha llevado a ser en la actualidad *los rectores de las políticas económicas* que se ejecutan en la mayoría de países subdesarrollados y los impulsores de las políticas que deciden EUA y los principales países industrializados. En la actualidad cuentan con mayores posibilidades de incidir sobre las condiciones del comercio mundial, ya que el GATT evolucionó hasta convertirse en la Organización Mundial del Comercio, como fruto de la llamada Ronda de Uruguay.

Como no podía ser de otra manera este ordenamiento internacional *consagró la preponderancia de EUA en el escenario internacional*, ya que no solamente era uno de los países que tenía derecho a veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sino que también representaba el mayor número de votos en el FM y el BM, posición que la mantiene hasta hoy.

Si bien en esos años se hablaba de crear un nuevo orden internacional que su-

perara los problemas desencadenantes del conflicto bélico para permitir un equitativo desarrollo político, económico y social, en la práctica esto no se dio. Lo que sí hubo fue un crecimiento económico nunca antes visto, y un desarrollo gigantesco del comercio y de la industrialización en todo el mundo. La petroquímica, la siderúrgica, la metalmecánica, la eléctrica, la automotriz, la construcción, emergieron como las nuevas industrias que propiciaron la gran acumulación, concentración y centralización de capital en el mundo desarrollado de occidente.

Este crecimiento industrial y comercial fue inicialmente impulsado por la reconstrucción europea, pero encontró el camino abierto en la colosal expansión de la planta productiva en Estados Unidos, Japón, Canadá, y fue incorporando los avances de la ciencia y la técnica a los procesos productivos. La economía experimentó un gran incremento por la acumulación de capital, visible en los ritmos crecientes de la inversión y en la cantidad de medios de producción en manos de los países desarrollados. Concomitantemente crecieron los niveles de concentración y centralización de capitales, fortaleciendo el proceso de internacionalización de la economía y aumentando el poderío económico de las transnacionales, hasta el punto de que para 1976 «tan solo los 200 más grandes consorcios industriales de EUA controlaban más del 60% de los activos totales de todas las empresas».⁵

Esta época también significó la consolidación de la hegemonía económica y política de EUA, país que ingresó en la guerra en 1941 y resultó el principal beneficiario de los acuerdos posteriores, ya que al no haber sufrido la destrucción que se dio en Europa y Japón pudo fortalecer y reorganizar toda su estructura productiva en época de paz y convertirse en la primera potencia a nivel mundial.

La bonanza económica del capitalismo avanzó hasta finales de los años sesenta y durante esta etapa se le dio a la industria (especialmente a la de gran escala) y al comercio internacional el papel de ser los motores del crecimiento económico, y al Estado y los organismos internacionales la función de velar por ello.

La crisis y sus explicaciones

Si bien desde fines de los años sesenta se advertía ya un descenso en el ritmo de crecimiento de la economía y el comercio mundiales, y ya en los años setenta la crisis se manifestaba en toda su magnitud, no es sino hasta mediados de la década de 1980 cuando se empezó a ver con claridad la tendencia objetiva del proceso de modificación profunda que vivía el mundo. Este proceso estuvo acompañado de verdaderas convulsiones sociales y políticas que muchas veces hicieron pensar en el colapso total del sistema y hasta 1989 esta preocupación se exacerbaba por el temor de la extensión del socialismo a otras regiones del mundo.

6. Pedro Paz, *Diagnóstico de la situación actual*, Síntesis de la conferencia pronunciada en el I Congreso Internacional de Política Económica, Río de Janeiro 12-17 de agosto de 1984, mimeografiado, p. 5.

Durante todos estos años los economistas y demás científicos sociales han tenido como preocupación central describir y explicar esta crisis profunda y generalizada, similar a la de la década del 30. Sobre todo ha sido preocupante *la persistencia y la prolongación* en el tiempo de las condiciones propias de los períodos recesivos: descenso en los niveles de producción y productividad, disminución del comercio internacional, caos monetario y financiero, caída brusca de la inversión productiva, desempleo y sobre todo inflación creciente; condiciones que se han venido prolongando durante más de dos décadas.

Muchas fueron las explicaciones que se intentaron, sobre todo abundaron las que vieron a cada uno de los períodos de la crisis como algo coyuntural y transitorio, como algo superable en el corto plazo. Para algunos, la duración y la profundidad de la crisis se debía a la presencia de una onda larga recesiva, explicación que recogía la teoría de Kondratiev, quien sostenía que en el capitalismo existen ondas largas y cortas en sus ciclos recesivos. Las primeras tendrían una duración de 50 años y, en el caso del presente siglo, su duración se vería afectada por la serie de políticas anticíclicas aplicadas en la mayoría de países desarrollados. Para otros, en especial desde el marxismo, se trataba de una crisis general del capitalismo, que anunciaba un nuevo esquema de acumulación y por consiguiente una nueva división internacional del trabajo.

Sin embargo, más allá de los intentos de comprensión teórica del fenómeno, la realidad iba imponiendo la necesidad de nuevas explicaciones ya que las manifestaciones concretas que fue asumiendo el proceso hacían ver que se estaba en presencia de una situación que rebasaba la fase recesiva de un ciclo económico y que por tanto «no se trataba de una crisis de regulación para el inicio de un ciclo expansivo de la acumulación ampliada».⁶

Este largo período de crisis *cuestionó también los sistemas conceptuales* con los cuales se describía y explicaba el mundo, no solamente en el nivel de la economía, sino en todas las esferas de producción del conocimiento, por lo que durante todo este tiempo también se han ido reestructurando los distintos cuerpos teóricos y han ido surgiendo nuevas y variadas categorías de análisis. Extendernos en su explicación es materia de otro tipo de investigación, por lo que hemos adoptado aquellas que, a nuestro entender, contribuyen a esclarecer de mejor manera el proceso vivido.

Al caracterizar la crisis coincidimos con Pedro Paz, quien señala que ésta se genera en los países centrales, preponderantemente en Estados Unidos, por el *agotamiento del patrón de industrialización y acumulación* que surge en la posguerra, que estaba basado en el desarrollo de determinadas ramas de la gran industria, en la dinamización del comercio internacional, en el derroche del petróleo debido a su

7. Es interesante observar los datos económicos comparativos entre EUA, Japón y Europa para los años setenta, como podemos verlo en el cuadro 1. En la tesis original, que reposa en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, estos cuadros constan como anexos (N. E.).

precio muy bajo y en el mantenimiento de un orden monetario y financiero que garantizaba la hegemonía económica y política de los Estados Unidos, esquema que empezó a desmoronarse desde inicios de los años setenta. Por tanto, la crisis en América Latina y demás países periféricos estaba determinada por estas circunstancias, ya que el modelo de desarrollo inducido en nuestros países estuvo asentado sobre un patrón de industrialización dependiente en términos tecnológicos y financieros, un comercio exterior asimétrico y una división internacional del trabajo (DIT) impuesta por las necesidades e intereses de los países centrales.

A este planteamiento debemos añadir las posteriores elaboraciones de teóricos, como F. Hinkelammert, que sostiene que la crisis no solamente atañe a un patrón o modelo de acumulación del capital, sino que ha trascendido este nivel y afecta a toda la estructura sobre la que se ha venido desarrollando la civilización presente, esto es, que el tercer milenio será el espacio temporal en el que se desarrolle una nueva civilización.

Llegar a adoptar estas explicaciones como válidas no ha sido fácil, porque a nivel de los mismos pensadores sociales no existen consensos significativos para caracterizar la crisis, dado el cuestionamiento teórico existente, pero también porque las manifestaciones de la crisis fueron variando durante estos años, y a cada muestra de recuperación, las expectativas cambiaban y optimistamente se anunciaba una «pronta recuperación para el próximo año». En esta evolución tuvieron mucha incidencia las medidas económicas y políticas tomadas por los países centrales, sobre todo por Estados Unidos, ya que adecuaron su comportamiento interno y externo de tal manera que se favoreciera la recuperación de sus economías, *induciendo a los países dependientes a adoptar medidas que no se opusieran a sus intereses*. Para ello utilizaron todos los mecanismos posibles, pero en especial se valieron de su injerencia en los organismos internacionales como el FMI, el BM y el GATT, para que sirvieran de instrumentos de presión y obligaran a los demás países a aceptar sus políticas.

A continuación describiremos en términos muy generales la evolución de la crisis:

a) *La crisis de los años 70:
la estanflación en los países desarrollados*

Para muchos analistas la recesión capitalista se inicia con el declive de la economía estadounidense que se comenzó a sentir a partir de 1967, una vez que Japón y Alemania, recuperados ya de la destrucción bélica y de ser los perdedores de la guerra, se convirtieron en competidores del hasta entonces líder indiscutible en la economía mundial.⁷

8. Henry Kissinger, entrevista en la revista *The Economist*, 1979 (febrero).

Cuadro 1. EXPORTACION, IMPORTACION Y PRODUCCION DE MAQUINAS DE LOS PRINCIPALES PAISES INDUSTRIALIZADOS EN 1974 (EN MILLONES DE DOLARES)

Producción		Exportaciones		Importaciones	
RFA	2.762,0	RFA	1.980,0	URSS	367,8
Estados Unidos	2.100,0	Estados Unidos	480,0	Francia	310,2
Unión Soviética	1.824,0	Suiza	392,9	Polonia	306,5
Japón	1.533,0	RDA	392,0	Estados Unidos	258,0
Italia	756,4	Italia	302,6	RFA	239,8
Francia	591,8	Gran Bretaña	251,0	Italia	234,5
Gran Bretaña	537,8	Francia	250,8	Gran Bretaña	224,7
RDA	512,9	Japón	230,0	Japón	148,7
Suiza	483,9	Checoslovaquia	180,0	RDA	100,0
Polonia	337,0	URSS	144,7	Checoslovaquia	100,0

La disminución en el crecimiento de la economía de EUA lo lleva a implementar medidas para defender su economía; con este objetivo, en 1971, el presidente Richard Nixon decretó unilateralmente la inconvertibilidad del dólar en oro, medida violatoria de todos los acuerdos monetarios establecidos en Bretton Woods, hecho que evidenciaba los problemas existentes en el Sistema Monetario Internacional establecido en la posguerra. En 1971 EUA tuvo por primera vez un déficit comercial y también por primera vez, desde Bretton Woods, se devaluó el dólar en un 150% frente al marco alemán y al yen japonés, como mecanismo que permitiera un mayor margen de competitividad a sus exportaciones.

La evolución de la recesión llevó a pensar, que *en los años setenta también estuvo en juego la hegemonía geopolítica que venía detentado EUA*. Para 1979 era notorio su debilitamiento como líder mundial, sobre todo si se tomaba en cuenta las siguientes evidencias empíricas:

- el crecimiento económico y comercial de Europa y Japón;
- la intervención más radical de ciertos países subdesarrollados en el comercio internacional, no solamente de los productores de materias primas como los petroleros, sino también de aquellas naciones que empezaban a exportar significativos volúmenes de manufacturas;
- la política de coexistencia pacífica con la URSS, que sustituía a la del enfrentamiento, y que estaba destinada a que los EUA «congelaran» una disparidad para ganar tiempo y poder cambiar la situación internacional;⁸
- declive del rol de EUA como banquero mundial, porque ya en esos años el

9. El deterioro de la posición comercial de EUA se manifestaba en el hecho de que para 1950 sus exportaciones representaban el 17% de las exportaciones mundiales, pero para 1971 eran el 14%. En cambio, en estos mismos años, las exportaciones alemanas crecieron del 3% de total mundial al 12% y las japonesas de 1 al 7%.

10. Pedro Paz, op. cit., p. 12.

- valor del dólar empezaba a descender con respecto al yen y al marco;
- la situación interna de los EUA, que daba muestras de una grave descomposición social y política, cuyos ejemplos más relevantes fueron la crítica interna al «american way of life»; el caso Watergate, que hizo salir a flote las dificultades de la «democracia americana» y sobre todo la derrota sufrida en Vietnam, que lo desautorizaba interna y externamente como líder del mundo occidental.

Esta idea de que existía una crisis de hegemonía a nivel mundial se vio reforzada a raíz de la conformación de la Comisión Trilateral en 1973, la cual proponía una nueva alianza mundial basada en tres centros: EUA, Europa y Japón, que contrastaba con la previa concepción de dominación de un solo país (EUA). Con esto se reconocía no solamente la importancia económica y comercial que habían adquirido estas regiones, sino también las dificultades que EUA tenía para mantener su liderazgo.⁹

A pesar del fortalecimiento de estos otros centros industrializados, la década de 1970 fue una de las etapas más duras para la economía capitalista mundial, ya que, si bien Europa y Japón tenían mejores condiciones que los EUA, en estos años se vivió la más grave crisis de occidente después de la posguerra. Resulta muy ilustrativo el siguiente cuadro para visualizar el grado de recesión alcanzado hasta los primeros años de 1980.

Cuadro 2. PRODUCTO INTERNO BRUTO, INFLACION Y DESEMPLEO
PARA LOS PAISES DE LA OCDE, 1962-1983¹⁰

Año	PIB tasas de crecimiento	Precios tasas de crecimiento	Desempleo porcentaje/PEA
1962-72	5,0	3,7	3,0
1973	6,1	7,8	3,2
1974	0,7	13,4	3,5
1975	-0,5	11,3	5,2
1976	5,3	8,6	5,3
1977-79	3,6	8,9	5,2
1980	1,3	12,9	5,8
1981	1,2	10,6	6,8
1982	-0,3	7,3	6,8
1983	2,0	7,0	8,7

11. Miguel Bonilla, y otros, «El FMI, la Trilateral y un nuevo orden económico y monetario», *Nueva Sociedad*, Caracas, 1980 (septiembre-octubre), p. 95.
12. A mediados de junio de 1975 los bancos europeos tenían 280 mil millones de dólares de depósitos y para 1977 esta suma había ascendido a 400 mil millones de dólares. Así, el mercado europeo se había transformado en un centro extraterritorial para los dólares ociosos. Miguel Bonilla, y otros, op. cit., p. 49.

Como se ve, los países de la OCDE vieron disminuir el ritmo de crecimiento del PIB, que en los años 75 y 82 se volvió negativo; sufrieron una gran elevación de los índices de inflación y soportaron el crecimiento sostenido del desempleo.

Al proceso recesivo de la economía capitalista mundial se sumó, a partir del segundo trimestre de 1974, el aumento descomunal de los precios del petróleo, lo que elevó más la inflación. Este hecho condujo a explicar las causas de la pertinaz crisis por el encarecimiento de los productos energéticos, pero existe una literatura abundante que muestra cómo la recesión, especialmente en EUA, comenzó a manifestarse meses antes de esta brusca elevación de precios del petróleo. Esta fue la época de la llamada estanflación, debido a que la principal manifestación de la crisis fue el persistente estancamiento de la economía y la creciente inflación.

Para analistas como Mandel la principal causa de este proceso era la inflación del crédito al sector privado, que promovía el aumento desproporcionado de las deudas bancarias, en un intento de recuperar el ritmo de crecimiento de la economía y bajar la inflación. Esto significaba que ya no surtían *efecto las políticas económicas* aplicadas, ya que, durante el período de bonanza de la posguerra, uno de los mecanismos anticíclicos utilizado fue la expansión del crédito y de la masa monetaria en circulación, de tal manera que se compensaran las caídas del ciclo de producción. Pero su aplicación repetida y prolongadamente (se la había hecho cada 5 o 6 años) conducía a acelerar fuertemente el ritmo de la inflación, además de ser cada vez menos efectivas, sobre todo por los procesos de internacionalización de la economía que se venían dando.¹¹

Tampoco hay que perder de vista que en los años 73-75, la inflación se acentúa por factores como las malas cosechas y la especulación, lo que provoca la inversión monetaria en «valores refugios» que se aprecian frente al papel moneda; también inciden los gastos militares de occidente en el marco de la «guerra fría» y la guerra de Vietnam.

Ante estas circunstancias recesivas, se buscó la recuperación de la economía de los países capitalista desarrollados, recurriendo a una nueva expansión inflacionista del crédito, pero en esta ocasión desplazándolo hacia los países periféricos. Esto se dio a partir de 1975, porque las negativas expectativas del mercado y la imposibilidad de empujar la expansión del crédito, por la creciente inflación en los países centrales, hicieron que se recurriera a nuevos espacios donde colocar el capital depositado en los bancos, especialmente europeos, buscando la aceleración de la expansión monetaria y del crédito.¹²

Se quería recuperar la economía recurriendo a los créditos para la exportación otorgando ingentes préstamos a compradores extranjeros de los productos de los países centrales, que soportaban la depresión de su mercado, dando como resultado la deuda externa de la mayoría de países del Tercer Mundo y en especial de

13. Pedro Paz, op. cit., p. 28.

América Latina.

En estos años las tasas de interés eran tan bajas que, muchas veces, en términos reales eran negativas. La gigantesca oferta internacional de dinero, no solamente que creó el riesgo de la insolvencia de los deudores, sino que también acentuó la competencia entre los bancos privados por la colocación de fondos en el extranjero, lo que muchas veces los condujo a tomar riesgos excesivos.

Las explicaciones dadas en esa época entendían al fenómeno recesivo de los países centrales como un hecho coyuntural que expresaba el carácter contradictorio del funcionamiento del capitalismo.

b) *Las tardías manifestaciones de la crisis en América Latina*

Durante la posguerra, algunas naciones de la periferia capitalista también experimentaron un proceso de crecimiento económico, basado en un similar patrón de industrialización al seguido por los países centrales. Se desarrollaron determinadas ramas y sectores de la producción industrial como el automotriz, el electrodoméstico, el químico y petroquímico, el metalmecánico y en algunos países ciertas ramas de la producción de bienes de capital.

Este modelo de crecimiento se sustentaba en la expansión sostenida del comercio mundial que permitía a estos países dinamizar sus exportaciones, a lo que se sumaron los procesos de modernización del Estado, el crecimiento en número, extensión y población de las ciudades, todo lo cual expandía el mercado interno y solucionaba los problemas de la realización de la creciente producción industrial. Pero, a pesar de este crecimiento, América Latina y el Tercer Mundo continuaban manteniendo el carácter de economías primario-exportadoras.

El proceso de industrialización en América Latina fue impulsado al calor de las propuestas cepalinas que veían en la Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) el mecanismo más idóneo para el desarrollo económico y social de la región.

La ISI en la región no fue un proceso homogéneo y sincronizado, tampoco tuvo igual duración e intensidad. En México y Brasil la industrialización creció constantemente; en Argentina tuvo un menor período de expansión; en Perú, Venezuela, y Colombia, este proceso se presentó con retraso; en América Central la industrialización se propició con la creación de su mercado común; y, en los países de una menor dimensión geográfica y económica su carácter fue reducido.¹³ Este modelo industrializador de la región ha sido criticado por no cumplir con los objetivos propuestos, ya que acentuó la dependencia financiera y tecnológica, al privilegiar in-

14. «La tasa de ganancia es más elevada en las operaciones extranjeras que dentro del mercado de los EUA. El Chase Manhattan obtiene el 78% de sus ganancias de las operaciones extranjeras, siendo que éstas no conciernen más que al 48% de sus activos». Ernest Mandel, *La crisis 1974-1978*, Edit. Ateneo, 1980, p. 120.

dustrias intensivas en capital e insumos importados, que no permitieron la expansión del empleo y el crecimiento armónico de los diferentes sectores de la producción.

Cuando se presentó la crisis de los años setenta, la mayoría de países de la región estaba inmersa en la profundización del proceso de industrialización, y tenía hegemonía en el conjunto de la sociedad el pensamiento de la CEPAL, a pesar de las críticas que a éste le habían hecho otras vertientes, como es el caso de la teoría de la dependencia. Por eso, ante las dificultades que empezaron a experimentar los países desarrollados, en la mayoría de casos *se optó por mantener dicho proceso*, ya que se concebía a la industrialización como la mejor vía para superar la dependencia y el subdesarrollo que pesaban sobre la región

El retardo en las manifestaciones de la crisis en los países de América Latina, fue posible por la presencia de ciertos fenómenos, que en su concurrencia evitaron que se manifestaran los efectos de la crisis que ya soportaban los países centrales.

El primero fue el gran *incremento de los precios del petróleo* que permitió a los países latinoamericanos exportadores de crudo contar con importantes recursos económicos, susceptibles de invertirse en el proceso industrializador, ampliando aún más el mercado interno y dejando la posibilidad de continuar con las actividades de fomento y de redistribución de los excedentes por parte del Estado. Esto sucedió en México, Venezuela y Ecuador.

El otro hecho fue el agresivo *endeudamiento externo* en que incurrieron la mayoría de países, no solamente presionados por sus necesidades internas, sino sobre todo por la oferta internacional de recursos, ya que para esos años existía un exceso de liquidez en los países centrales debido a la presencia de los petrodólares y eurodólares, que no podían ser invertidos en sus economías por la recesión económica que sufrían. Frente a esto los bancos privados, europeos y estadounidenses, optaron por reciclar en la economía internacional esos recursos monetarios estancados, para obtener mejores márgenes de ganancia.¹⁴ Los países petroleros se endeudaban sin ningún temor porque en esos años era generalizada la creencia de que los precios del petróleo seguirían elevándose.

El tercer hecho que contribuyó a que se retardara el apareamiento de los síntomas de la crisis fue la existencia, en algunos países de la región, de *saldos favorables* en las relaciones comerciales con otros países del área o del Tercer Mundo, lo que permitía continuar con las importaciones y soportar los desequilibrios de la balanza de pagos producidos porque el patrón de industrialización dependiente requería de muchos insumos importados.

15. Las tasas de interés de la banca privada internacional se elevaron del 6,82% en 1977 al 18,87% en 1981.

16. Manuel Castells y Roberto Laserna, *La nueva dependencia. Cambio tecnológico y reestructuración socioeconómica en América Latina*, mimeo, 1990.

c) *Los años 80: la crisis de la deuda*

Para los años 80 todos estos mecanismos para contrarrestar la crisis se habían agotado; además de registrarse una reducción drástica de las importaciones y la incapacidad para afrontar los pagos financieros por concepto de la deuda anteriormente contratada, fue necesario aplicar, en la mayoría de países de América Latina, las llamadas políticas de ajuste.

Esto fue el proceso que se conoció como la crisis de la deuda, que estalló en 1982 cuando México declaró unilateralmente la suspensión de pagos ya que se encontraba en la imposibilidad material de continuar haciéndolo. A más del exceso de liquidez internacional y de las condiciones blandas de crédito, el endeudamiento también estuvo asociado a una *ideología nacionalista*, contraria a propiciar la inversión privada por considerarla atentatoria a los intereses económicos de cada país, prefiriendo por ello el crédito externo para financiar, en unos casos, los procesos tardíos de sustitución de importaciones; en otros, las inversiones en infraestructura básica.

Este panorama del endeudamiento externo se complica más aún cuando los países desarrollados deciden incrementar las tasas de interés,¹⁵ con el objeto de atraer capitales a sus propios espacios nacionales, como sucedió en EUA durante la administración de Reagan, «que hizo crecer la demanda de capital extranjero, aun de alto costo, agotando las fuentes de capitales en casi todo el mundo».¹⁶

Esta medida, además de la disminución de los impuestos, fue tomada en un intento por recuperar la producción y productividad e impulsar el crecimiento económico de EUA, pero no dio los resultados esperados, ya que al encarecer el dinero disminuyó la inversión y la recesión y el desempleo aumentaron; con ello también se inflaron los gastos fiscales (seguro de desempleo) en momentos en que mermban los tributos. Al poner más dinero en circulación se incrementó el consumo orientado hacia los productos importados, y todo ello condujo al deterioro de la balanza comercial estadounidense por el incremento considerable del consumo y el descenso del ahorro y la inversión, apareciendo los déficit gemelos de EUA y acrecentando el ritmo inflacionario.

Estos fueron los años en que se dieron significativas *variaciones en las políticas económicas de los países desarrollados*, que fueron ejecutadas por gobiernos conservadores como el de Ronald Reagan en EUA y el de Margaret Thatcher en Inglaterra. La reacción neoconservadora en estos países tuvo como elemento central la crítica a las políticas económicas anticíclicas y el paulatino abandono de las medidas sociales que caracterizaban el «Estado del bienestar». En el plano teórico esto supuso la arremetida contra las posiciones keynesianas y el resurgimiento de las

17. Pedro Paz, op. cit., p. 21.

doctrinas liberales en la economía.

Si en EUA la elevación de las tasas de interés no dio el resultado esperado, en América Latina esta fue una medida catastrófica, ya que estuvo acompañada por la reducción de los plazos, el endurecimiento de las condiciones de crédito y el aumento de comisiones, lo que elevó considerablemente los montos del servicio de la deuda, estrangulando nuestras economías.

El panorama se oscureció más cuando para 1986 cayeron bruscamente los precios del petróleo y los países exportadores de energéticos (México, Venezuela, Ecuador) que se habían endeudado vieron profundizarse la crisis. Este descenso de los precios se debió a una contracción de la demanda de energéticos por la misma recesión, en momentos en que los países productores no pudieron controlar la oferta.

Si bien este hecho golpeaba a los países productores de petróleo, a nivel internacional contribuyó a controlar la inflación, porque se abarataron las importaciones petroleras que eran uno de los principales elementos del incremento de los precios.

En la década pasada la crisis en América Latina fue tan grave que ha sido calificada por los estudiosos de la CEPAL como la «década perdida», expresión nada exagerada si se toma en cuenta que significó un retroceso en el crecimiento económico de los niveles que la región tenía en 1977 y a nivel social un empobrecimiento de tal naturaleza que el 60% de la población de la región vive bajo el nivel de pobreza.

d) Desaceleración de los flujos comerciales

La crisis de la región también se agudizó por efecto del comercio desigual que sirvió para descargar, sobre los países periféricos, lo más pesado de la recesión de los países centrales, produciéndose una fuerte caída en el volumen y en los precios de las exportaciones latinoamericanas que descendieron bruscamente en un 29%, desde 1980 a 1982. Además, ya para estos años, América Latina empezó a sentir los efectos de las políticas de ajuste recomendadas por el FMI, las cuales acentuaron su crisis y redujeron aún más su comercio exterior, ya golpeado por el entorno comercial desfavorable que propiciaba la recesión económica internacional y el creciente proteccionismo en los países centrales. En estos años la región dejó de recibir recursos financieros, convirtiéndose en exportadora neta de capital.

Pero no solamente se vieron afectadas sus exportaciones, sino que se redujeron considerablemente las importaciones que, de 98 mil millones en 1981, cayeron a 79 mil millones en 1982, y a 56 mil millones en 1983, lo que representa una disminución del 42,85,¹⁷ lo que afectó profunda e irreversiblemente el proceso de industrialización que sentía ya el golpe de las reformas aperturistas. La CEPAL señala que la relación de precios de intercambio para los países no exportadores de pe-

18. Pedro Paz, op. cit., p. 34.

tróleo sufrió un deterioro del 38%, superior a la que se registró durante los años 31 y 33. Uno de los más golpeados por la reducción de las importaciones de América Latina resultó ser EUA, que nuestro principal proveedor para 1985 soportaba un creciente déficit comercial especialmente con Japón, del cual no pudo recuperarse recurriendo a exportar más hacia América Latina, porque la región no estaba en condiciones de hacerlo debido a su aguda crisis.

Por lo tanto, como efecto de la grave crisis mundial, también se vio afectado el comercio internacional que había sido uno de los pilares de la expansión capitalista, aunque con sus excepciones, ya que en estos años se dio el crecimiento sostenido de la economía y el comercio de los llamados «dragones» del sudeste asiático.

La disminución de la expansión del comercio mundial se reflejó en la tendencia a la baja de los precios de las materias primas y en el decrecimiento de su demanda; en la desaceleración notable de los flujos comerciales; en la polarización entre países productores de petróleo y países consumidores; en el *aumento del proteccionismo* en los países capitalistas desarrollados, como medida para proteger sus mercados frente a la crisis. El GATT, que tenía por misión hacer posible el ideal de un comercio sin fronteras, no podía poner freno al neoproteccionismo que especialmente Europa, Estados Unidos y Japón venían montando. Las barreras no arancelarias y cuantitativas restringían aún más el comercio mundial, a lo que se sumaba la exageración de la competencia entre países y empresas que muchas veces hacían uso de mecanismos no muy legales e incluso ilícitos para acceder a determinados mercados.

Es llamativo el estancamiento del comercio a inicios de la década pasada, cuando en 1980 las exportaciones mundiales crecieron al 1%, en 1981 lo hicieron al 0,5% y en 1982 se redujeron en un 2%.¹⁸ Como se ve, la crisis y el endeudamiento de los países subdesarrollados que impedía reactivar sus importaciones, afectaba también a los países centrales, los cuales empezaban a recuperar el dinamismo comercial a partir de 1985 y luego de llegar a acuerdos al interior del Grupo de los 7.

La crisis había caído en un círculo vicioso: los países desarrollados no podían reactivar su economía por medio de las exportaciones, porque los países subdesarrollados no podían comprarlas ya que la recesión y el pago de la gigantesca deuda externa no permitía dinamizar las importaciones (se compraba únicamente lo necesario) y porque sus ingresos se habían reducido debido al descenso brusco de los precios y del volumen de sus exportaciones.

Los problemas de la crisis se agudizaron también por la natural competencia que el capitalismo desataba, lo que se expresaba políticamente a través de los diferentes estados de los países centrales, los que no habían podido llegar a acuerdos que condujeran a establecer un nuevo orden internacional.

Visto así este período histórico, podemos decir que cada uno de los momentos de esta persistente crisis no era un fenómeno aislado sino todo lo contrario: era desencadenado por procesos anteriores y se volvía desencadenante de otros nuevos.

e) *Quiebra del Sistema Monetario Internacional de posguerra*

En la primera mitad de los años 80 era evidente la quiebra del Sistema Monetario Internacional acordado en Bretton Woods, proceso que se había iniciado en 1971 con la inconvertibilidad del dólar y su posterior devaluación. Era prácticamente imposible regular la liquidez internacional y establecer las paridades cambiarias ya que desde 1976, cuando se dio la segunda enmienda al convenio constitutivo del FMI, se abandonó el sistema de cambios y se aceptó que las monedas pudieran flotar unas contra otras, a la par que se otorgó al FMI el rol de velar por la estabilidad cambiaria.

Uno de los principales elementos de este «desorden» financiero era la doble función que debía cumplir el dólar estadounidense, ya que como dinero mundial debía estar en capacidad de mantener su valor en el tiempo, pero en cambio, como moneda de su país, había venido sufriendo algunas devaluaciones para promover sus exportaciones. Este continuo debilitamiento del dólar hizo que paulatinamente empezaran a competir con él otras monedas que demostraban una mayor fortaleza.

Para 1985 se vivía una crisis de hegemonía a nivel mundial, ya que EUA no podía reproducir las condiciones de dominación anteriores, pero Europa y Japón tampoco eran capaces de imponer un nuevo esquema de poder, a pesar de la superioridad económica que estaban demostrando. Europa no solamente mantenía adecuados niveles de producción y exportaciones de productos industrializados sino que, gracias a su proceso de integración y a la política agrícola comunitaria, no solamente que era autosuficiente en materia alimentaria sino que incluso era exportadora de alimentos, en especial cereales. Japón había tenido un crecimiento incesante y era la primera potencia en producción de bienes industriales, mantenía un superávit comercial con todas las otras regiones, al mismo tiempo que había consolidado un grupo significativo de empresas y bancos transnacionales que competían ceradamente con los estadounidenses.

3. LA «GLOBALIZACIÓN» COMO RESPUESTA A LOS LIMITES DE LA EXPANSION CAPITALISTA

La recuperación de la larga crisis descrita necesitaba el nacimiento de otro orden mundial, de *un nuevo eje de hegemonía* que regulara las relaciones de poder y la superación de la recesión económica. Se requería un nuevo patrón de acumulación capitalista, ante el agotamiento del anterior; y, en este proceso, EUA y sus aliados industrializados necesitaban *redefinir los términos de la interdependencia*.

A la larga se vio que la salida vino dada por la «globalización» de los merca-

19. EUA, Inglaterra, Francia, Alemania y Japón, a los que posteriormente se sumarían Canadá e Italia conformando el «Grupo de los 7» (G-7).

dos financieros, de bienes y servicios y de los procesos productivos. El arribo a estas nuevas condiciones de desenvolvimiento del capitalismo se dio gracias a la *incorporación masiva de la tecnología de punta* a los procesos productivos y de comunicaciones. Ello se dio gracias a la previa acumulación y concentración de grandes masas de capital financiero, que se invertían en la producción de nuevos bienes y servicios en los países centrales.

Hasta mediados de la década pasada la mayoría de las industrias estadounidenses habían perdido competitividad internacional. En 1985 ya se había convertido en deudor neto y su déficit comercial, en especial con Japón, parecía irreversible. Ante esta circunstancia, los países industrializados optaron por llegar a ciertos acuerdos que les permitiera una salida a sus economías, sin importarles lo que sucediera con el resto del mundo. El acuerdo político se dio y el Grupo de los 7 empezó a realizar acciones coordinadas para incidir sobre la economía mundial, con la mira puesta en las necesidades de reactivación de los países centrales.

La reanudación de las conversaciones internacionales se dio en la Conferencia del «Grupo de los 5»¹⁹ convocada por EUA, en la que se acordó sostener una devaluación ordenada del dólar, con la consiguiente revaluación del yen, aceptada por Japón que, al ser el principal país superavitario, se había convertido en el primer exportador mundial de capitales, los cuales se habían dirigido principalmente a EUA y Europa; por tanto, ayudar a levantar la balanza comercial de su principal mercado y deudor era un buen negocio. Esta medida iba a permitir corregir el déficit comercial estadounidense, como efectivamente lo logró en 1987, pero sin llegar a tener nuevamente un superávit y manteniendo todavía la deuda per cápita más elevada del mundo.

La exigencia de una recomposición del orden económico internacional en crisis había estado presente desde la constitución de la Comisión Trilateral en 1973, ya que la parte más internacionalizada del capital estaba interesada en proponer soluciones nuevas a la interdependencia entre los países para garantizar la reproducción del sistema en un sentido global.

Uno de los rasgos distintivos del desarrollo del capitalismo en la posguerra fue la transnacionalización de la economía que dio un nuevo impulso a la concentración y centralización del capital cada vez más acrecentado. Con el tiempo esto desembocó en el fortalecimiento de las empresas y de los bancos transnacionales que se convirtieron en los principales actores de la economía, restando importancia relativa al papel de los estados nacionales.

Fenómeno importante en este proceso fue la creación del mercado de eurodivisas y el papel jugado por la banca internacional privada, ya que esto incidió en el ámbito de la política monetaria y fiscal y sobre los mecanismos de la regulación de la balanza de pagos, haciendo que *los países fueran más vulnerables a los fenóme-*

nos económicos que se dieran fuera de sus fronteras. Se empezó a consolidar la opinión de que las políticas económicas de las naciones eran un obstáculo para los intereses del capitalismo en su conjunto, ya que se elevaría a límites intolerables a la competencia que ya se había dado entre los estados. Frente a esto, la ideología transnacional reclamaba la eliminación de barreras a sus actividades y reafirmaba la necesidad de hacer de la libertad de comercio y de la inversión un credo mundial, rechazando toda forma de nacionalismo económico.

Según F. Hinkelammert, para estas posiciones el Estado-nación debería perder su rol de representante del interés nacional en la esfera internacional y recibir los lineamientos de su acción por la vía de las instituciones internacionales que serían las que encarnaran la interdependencia a nivel mundial. Efectivamente, en la década pasada, el FMI vio incrementada su influencia y comenzó a intervenir desembozadamente en las economías nacionales a través de sus programas de estabilización, cuyas cartas de intención no guardaban respeto por la independencia y autonomía de los países que se acogían a ellas.

Para George Bell la corporación mundial es un concepto moderno, ajustado a las necesidades de la vida moderna, mientras que la nación-estado está enraizada en conceptos arcaicos, no favorables a las necesidades de nuestro mundo complejo e impide que las compañías globales continúen con la verdadera lógica de los procesos económicos.

En vista de los niveles de crisis que el capitalismo había soportado, se imponía una colaboración entre los países desarrollados para aumentar la capacidad de la regulación internacional sobre las políticas económicas internas, en especial si estas se originaban en los intereses particulares de cada país. Para el pensamiento de la transnacionalización era importante que se reconociera el interés que tenía la «comunidad mundial» para coordinar las políticas monetarias y fiscales de los distintos países, se pensaba incluso que con la coordinación mundial sería posible que desapareciera la competencia entre los estados.

Mantener la economía transnacionalizada era interés de los grandes países abiertos al comercio internacional, que se creían los únicos capaces de ser conscientes de los efectos de sus propias acciones sobre la salud del sistema global y al mismo tiempo de aceptar los efectos políticos internos de las medidas emprendidas para defender el capitalismo en su conjunto. Se consideraba que con la dispersión de la riqueza y del poder a través del mundo, habría cada vez más países que afectarían al funcionamiento de la economía mundial, pero, en cambio, eran cada vez menos con los que se podía efectivamente contar para realizar las acciones necesarias para el mantenimiento del sistema.²⁰

21. Pedro Paz, op. cit., p. 43.

22. Ramón Lecuona, «La tendencia a la globalización de los mercados financieros implicaciones para América Latina», *Conferencias especiales*, México, CEMLA, 1991, p. 334.

23. Ramón Lecuona, op. cit., p. 335.

Bajo estos criterios se planteaba que se deberían implantar sanciones contra los países que no acogieran las modificaciones institucionales internacionales. Para ello se fueron modificando las funciones y los niveles de autoridad del FMI, del GATT, del BM, incluso de la misma ONU, cobrando preponderancia la reestructuración y expansión del FMI en su papel de promover un nuevo funcionamiento económico mundial, para garantizar el crecimiento de la producción y el comercio mundiales.

En la medida en que la crisis había debilitado el margen de acción de los estados, incluso en los países centrales, debido al grado de internacionalización de la economía, fue la banca internacional privada la encargada de canalizar los impulsos de recuperación de la acumulación capitalista, adquiriendo en esto una gran autonomía, tanto en relación con las demás esferas económicas, como en referencia a las políticas ensayadas por los estados.

En tan largo proceso de crisis el capitalismo fue transformándose y elemento central de esta transformación fue el *predominio que adquirió el capital financiero*, visible en el proceso de endeudamiento externo, en el desorden y caos monetario y financiero y en la expansión de las operaciones de la banca internacional privada que ha logrado la más alta expansión de su historia y el crecimiento vertiginoso de sus utilidades.

La banca internacional privada desempeña un papel decisivo en los cambios del movimiento internacional de capitales en las décadas del 70 y 80, ya que a través del crédito se convierte en el principal instrumento de reasignación internacional del capital. Si su importancia era limitada en los años 50, desde 1964 aumenta su actividad en el mercado internacional, y en el período 64-82, el monto de sus operaciones crece de 14 mil millones de dólares a 800 mil millones de dólares.²¹ Parte significativa del movimiento financiero internacional fueron los depósitos en dólares en los bancos europeos que, en 1973, alcanzaron 160 mil millones en depósitos interbancarios, cantidad que se multiplicó por diez hasta mediados de los años 80.²²

La preponderancia adquirida por los bancos privados internacionales declina hacia fines de la década de los ochenta, debido a los cambios operados en los flujos financieros y al aumento de la competencia internacional; esto conduce a una acelerada innovación tecnológica y a la diversificación de sus actividades, ya que los mercados de valores se convirtieron en alternativas al crédito bancario, cuyo volumen descendió significativamente; así, si a inicios de los años 80 los préstamos sindicados fueron las dos terceras partes del financiamiento internacional, para 1986 su ponderación fue de una quinta parte.²³

En este proceso también se diversificó la nacionalidad de las entidades bancarias, quitándoles espacio y peso a los bancos de Estados Unidos que hasta 1969 habían ocupado el primer lugar como prestamistas internacionales. Esto se debe, en

24. Pedro Paz, op. cit., p. 53.

parte, a la pérdida de confianza en el dólar y a la inestabilidad de los tipos de cambio, incorporándose a las operaciones financieras internacionales monedas consideradas más seguras como el marco alemán, el yen, la corona sueca y el franco suizo, conformando el llamado «mercado de eurodivisas». Como se señaló anteriormente, este mercado proveyó también gran parte de los dólares para el endeudamiento externo de los países de América Latina, pero en especial incrementó grandemente sus ganancias con la elevación de las tasas de interés internacionales, lo que consolidó aún más la preponderancia del capital financiero mundial.

A esto se suma la quiebra del orden monetario internacional que llevó a la «privatización» del manejo de las paridades cambiarias e hizo imposible el control del movimiento internacional de capitales que debía ser ejercido por el FMI y los estados nacionales. La banca internacional privada y los mercados financieros en general se convirtieron en los principales protagonistas de la especulación cambiaria, en el medio del reciclaje de los petrodólares, y en el lugar privilegiado para la colocación de bonos y títulos públicos de la mayoría de países.

La situación recesiva de los años setenta sustrae capitales del proceso de acumulación (esfera de la producción) y los canaliza hacia la esfera financiera como capital de préstamo para estimular la demanda internacional y garantizar el proceso de realización a nivel mundial. El capital dinero institucionalizado se privatiza y se transforma en capital crediticio para completar el ciclo del capital en la esfera de la circulación a nivel internacional.²⁴

Es decir, *el capital financiero suple las dificultades que en el proceso de acumulación ampliada tiene la esfera de la producción*, y permite sostener la realización de la cuota de ganancia, cumpliéndose así el proceso de valorización en tiempos de crisis.

Durante tan prolongada crisis, la acumulación de capital reduce su ritmo, pero no así el proceso de centralización que continúa adelante, canalizándose a través del capital financiero desplazado hacia la especulación, con el objetivo de revalorizar el capital, ante la imposibilidad de hacerlo desde la esfera de la producción. En estas condiciones la banca internacional privada se encuentra manejando muchísimo dinero, tanto el dinero internacional creado por ellos mismos como el proveniente de la administración especulativa de los activos líquidos de las empresas transnacionales (ETN), del reciclaje de los petrodólares, de la compra de oro y divisas en

25. Pedro Paz, op. cit., p. 54.

26. En 1990 se da la tercera enmienda al convenio constitutivo del FMI, que se refiere a las sanciones que se impondrán a los países que incumplan con la deuda externa dentro del Sistema Monetario Internacional. Estas sanciones eran: a) suspensión del derecho al voto, b) no acceso al crédito, c) impedimento a que nacionales de países incumplidos sean funcionarios del FMI. En esta época el crédito del FMI era muy marginal, pero lo que interesaba era su aval, que era exigido por la banca privada.

medio de la flotación cambiaria; de las ganancias obtenidas en sus operaciones crediticias, etc.

Durante los períodos de crisis se ha visto que el sector financiero no se halla subordinado a la esfera de la producción, sino que tiene una relativa autonomía y una dinámica propia que en ocasiones tiende a subordinar a la esfera productiva. Este proceso se ahonda cuando la crisis es estructural y existe el agotamiento del patrón de crecimiento y acumulación, como sucedió en los años 70 y 80; el sector financiero autonomizado se convierte en el espacio en el cual pueden ser valorizados los capitales que no se dirigen hacia la producción. «La crisis pasa a convertirse en el escenario de la expansión del capital financiero y del aumento de su poder, la inflación es el ámbito donde se mueve con mayor flexibilidad y fluidez; entonces las políticas que impulsan tiende a ahondar la crisis y a mantener la inflación dentro de ciertos márgenes».²⁵

La principalización del capital financiero internacional se verifica tanto en los países centrales como en los periféricos. El papel protagónico de la banca internacional privada y su influencia en la política internacional es evidente, no solamente por las repercusiones políticas y sociales que ha tenido el pago de la deuda externa, sino sobre todo por la nueva función que asumió el FMI de ser guardián de los intereses de la banca internacional privada.²⁶

Pero el capital financiero necesitaba libertad de movimientos para poder cumplir con el proceso de valorización, para ello se implementaron las políticas de liberalización de la economía y las doctrinas neoliberales son el mejor «marco teórico». Esto explica la tendencia mundial a la liberalización de los mercados y a la desregulación de la economía en general, lo que *vuelve caduco el papel del estado interventor*. Es así como en un complejo proceso de readequación y cambios se va reconstituyendo el capitalismo en medio de la crisis, uno de cuyos resultados más visibles desde mediados de la década pasada es el funcionamiento de un *mercado financiero global*.

La evolución de este largo período de crisis y recomposición tomó un camino inesperado cuando desde 1985 los países del llamado bloque socialista manifestaron problemas económicos, a partir de 1989, se extendieron rápidamente a todas las esferas de la sociedad, derivando como resultado la reversión de los procesos de socialización que se habían venido dando, en el caso de la URSS desde 1917, y en el de los demás países desde el fin de la II GM. No pretendemos analizar aquí este proceso, pero es importante señalarlo, ya que esto permitió que el capitalismo como sistema económico y social se afanzara a nivel mundial, no solamente en los procesos económicos, sino también a nivel ideológico y político.

Desde la simbólica caída del muro de Berlín en 1989, los países de Europa oriental han pasado por procesos desintegradores de las formas estatales que se habían configurado en las posguerra. Así, la URSS se dividió en sus 14 repúblicas in-

27. Wilma Salgado, *Globalización de los mercados financieros y crack bursátil*, inédito, 1995.

dependientes, algunas de las cuales entraron a conformar una especie de frágil alianza, en donde el objetivo fundamental era la negociación con occidente de recursos que pudieran ser canalizados para asegurar un pronto y ordenado retorno a la economía de mercado. Checoslovaquia se ha dividido en dos países atendiendo a las diferencias étnicas de su población, surgiendo así las repúblicas Eslovaca y Checa. La República Democrática Alemana se ha reintegrado plenamente a la Alemania Federal y hoy existe una sola Alemania. Los demás países socialistas de Europa: Hungría, Bulgaria, Rumania, Polonia, mantienen su unidad como países, pero han tenido profundas transformaciones a nivel de su sistema económico, político y social. Incluso Albania, que no estaba bajo la influencia de la URSS, ha desmontado la estructura económica y política inspirada en el socialismo. El capítulo más doloroso de esta desarticulación lo está viviendo Yugoslavia que aún no ha saldado los problemas de división en varias repúblicas y desde 1993 ha soportado una cruenta guerra civil en Bosnia-Herzegovina, cuya solución se espera lograr con el acuerdo de Dayton, logrado en noviembre de 1995.

Hay que destacar que todas estas transformaciones se manifestaron vertiginosamente y que de 1989 a 1992 se desarticuló el bloque socialista quedando insubistentes los pactos y acuerdos que lo mantenía férreamente unido. El Pacto de Varsovia, que había sido la contraparte de la OTAN y la manifestación del poderío bélico del mundo no capitalista, dejó de funcionar. El *orden económico y político heredado de la segunda posguerra se extinguió*. En su lugar aparecía el dominio del capital sobre todo el globo.

4. LA ESTRUCTURA ACTUAL DE LA ECONOMÍA TRANSNACIONAL

Las profundas modificaciones de la economía mundial se pueden resumir en lo siguiente:

- a) En la posguerra la economía mundial ha tendido a «globalizarse». El eje central de este proceso ha sido la *preponderancia que han adoptado los flujos financieros que tienen su dinámica propia* y han desplazado a un segundo plano al intercambio de bienes y servicios. La mayor parte de las transacciones en el intercambio transnacional están constituidas por negocios financieros, antes que por actividades productivas. En 1992 el valor de los flujos internacionales fue cuarenta veces superior al valor de los intercambios comercia-

28. Gery Gereff, *Repensando la teoría del desarrollo. Una visión desde Asia y América Latina*, p. 75.

29. Gery Gereff, op. cit., p. 76.

30. Peter Drucker, *Las nuevas realidades*, Bogotá, Edit. Norma, 1990, p. 111.

31. Manuel Castells y Roberto Laserna, op. cit., p. 52.

les,²⁷ lo cual ha ido acompañado de la desregulación de los mercados financieros, que no solamente han intensificado su interdependencia, sino que los han hecho más vulnerables a la especulación y la «volatilidad»; esto ha significado que cada vez tienen más importancia los tipos de cambio y las tasas de interés, para canalizar los flujos de capitales.

- b) El crecimiento y ampliación de la economía transnacionalizada *pone en un segundo orden a la tierra y al trabajo como factores de la producción*, principalizando la función financiera del capital y el conocimiento científico-técnico y lleva a disminuir la importancia de la industrialización. Este ha sido un proceso diferenciado, porque en los países del Tercer Mundo la industria y la manufactura como proporción del PIB han venido creciendo en términos absolutos y relativos.²⁸ En cambio en los países centrales su proporción se ha reducido considerablemente, creciendo el sector servicios y los segmentos manufactureros más productivos y de mayor valor agregado. «Irónicamente, a medida que más y más países en el mundo se están industrializando, la industrialización en sí misma está perdiendo el papel clave que una vez tuvo como indicador definitivo del desarrollo nacional».²⁹
- c) Los flujos financieros y las empresas transnacionales *son capaces de generar «políticas económicas»*, que alteran incluso las decisiones de los estados nacionales,³⁰ dejando de lado la soberanía nacional de los países y acentuando la dependencia de las naciones subdesarrolladas. Esta dependencia no solamente es financiera y comercial sino también tecnológica, lo que agranda más la brecha entre los países que tienen acceso a esas tecnología y los que no lo tenemos, porque el conocimiento científico y sus aplicaciones a los procesos productivos «son los recursos más desigualmente distribuidos sobre todo cuando el nuevo intercambio desigual en la economía internacional no se realiza entre bienes primarios y productos industrializados, sino entre bienes y servicios con diferentes componentes tecnológicos».³¹
- d) Estas nuevas condiciones de la economía mundial no solamente han respondido a ciertos «automatismos» existentes en la esfera económica, sino también a la toma de *decisiones políticas de los países centrales y de las empresas transnacionales (ETN)*, las cuales se han ido trasladando a la periferia. Por tanto, no podemos concebir a la situación económica actual como un hecho de «evolución natural» del sistema capitalista, sino como el resultado de un complejo juego de fuerzas en el que ha prevalecido y se ha fortalecido la fracción más transnacionalizada del capital.
- e) Si bien algunos analistas señalan que la meta de esta economía transnacional ya no es solamente maximizar las utilidades sino, ante todo, maximizar el mercado para asegurar la realización de sus productos, los flujos comerciales

no tienen hoy la liberalidad que pregonan los países desarrollados, ya que un 40% del intercambio mundial responde al comercio intrafirma.³² Además, siguen persistiendo las medidas neoproteccionistas que han tomado la mayoría de países desarrollados, y tampoco se ha terminado con el «comercio administrado» que hoy caracteriza, sobre todo, al intercambio entre EUA y Japón.

Es este complejo y abigarrado conjunto de elementos intencionales o no, los que han estado detrás de los principales acontecimientos registrados en los años 80, tales como:

- a) elevación de las tasas de interés internacionales;
- b) lento crecimiento con recesiones recurrentes en los países desarrollados;
- c) exceso de producción agrícola;
- d) caída violenta de los precios de los productos primarios;
- f) concentración de los flujos financieros y comerciales entre los países industrializados;
- g) crecimiento del comercio intrafirma.

Y también detrás de los hechos de lo que va de la presente década como:

- a) emergencia de los mercados financieros de los países industrializados del Asia;
- b) recuperación lenta y gradual de los flujos financieros hacia América Latina;
- c) vulnerabilidad y «volatilidad» de los mercados bursátiles;
- d) «cracks» de los mercados de valores.

En la actualidad podemos ver que los impulsos fundamentales del crecimiento económico ya no vienen dados por los países centrales, sino que provienen de los países en desarrollo, especialmente de Asia, que en 1993 registraron un crecimiento promedio anual del 8%, en tanto que el de los países desarrollados fue del 1,1%.

Esto ha provocado una creciente diferenciación entre los países del Tercer Mundo que se ha desestructurado como bloque, ya que no hay elementos comunes de convocatoria, ahondándose su división debido a las diferentes formas de crecimiento y de inserción en la economía mundial. Los países periféricos evolucionan a diferentes velocidades, hay unos que se acercan muy rápidamente hacia el norte como la mayoría del sudeste asiático o México y Brasil, estos últimos a pesar de la reprimarización de su economía. Hay otros que tiende al estancamiento ya que su PIB crece menos que su población. Otros van hacia la marginalización, porque la propia lógica de la economía mundial los aísla.

También se han producido cambios en la posición relativa de los países industrializados porque desde la transformación de EUA en deudor neto y poseedor del mayor déficit comercial mundial, Japón ha emergido como el más grande acreedor y el principal exportador de capitales, lo que produce serios conflictos entre es-

33. Wilma Salgado, *El escenario de la crisis del siglo XXI en México*, s. e., s. l., 1995, p. 1.

34. Wilma Salgado, *El comercio internacional frente a las transformaciones de la economía mundial*, s. e., s. l., 1994, p. 12.

tos dos países que han protagonizado una reñida lid en los intentos de EUA de abrir el mercado japonés para sus productos.

Europa sigue tratando de consolidar su unión económica y política y mantiene sus divergencias, sobre todo con EUA en torno a la política agrícola y al manejo de las tasas de interés y tipos de cambio, especialmente agudizados por la posición de Alemania que ha emergido como el país central de la Unión Europea (UE), pero que debido a su unificación con la ex-RDA debe llevar un cuidadoso manejo de su política monetaria y cambiaría para evitar la inflación. En Europa destacan las diferencias en torno al manejo de las tasas de interés que canalizan los flujos financieros hacia donde estén más elevadas, dificultando las actividades productivas del resto de países. En este contexto, el Sistema Monetario Europeo se ha mostrado ineficiente frente a los desórdenes monetarios regionales y mundiales, ya que la utilización de los tipos de cambios y tasas de interés con fines especulativos se han desarrollado bastante en estos últimos años.

A pesar de la recuperación de los países industrializados que en 1994 tuvieron un crecimiento del 2,8%, frente al 1,3% de 1993,³³ no ha sido posible solucionar problemas básicos como el desempleo que, en 1993, para los países de la OCDE fue de 33,6 millones de personas, de los cuales 18 millones correspondía a la UE.³⁴

Ante estas circunstancias no podemos hacer afirmaciones concluyentes acerca del desenvolvimiento futuro de la economía y políticas mundiales, ya que observamos tendencias contradictorias que por un lado impulsan una mayor globalización mientras que por otro apuntan a la constitución de bloques regionales. Entre las primeras podemos mencionar la libre circulación internacional de capitales, la preeminencia de los mercados financieros, la expansión, crecimiento y fortalecimiento de las ETN, la transnacionalización de las políticas económicas y el correspondiente debilitamiento del Estado nacional. Entre las que promueven la regionalización estarían las prácticas proteccionistas y neoproteccionistas, el comercio administrado, el resurgimiento del bilateralismo, las discrepancias en el manejo de las tasas de interés y los tipos de cambio, el resurgimiento del nacionalismo. Este es el actual panorama mundial que ha incidido de manera determinante en los procesos vividos en la región y el país.

CAPÍTULO II

Efectos de la «globalización» en América Latina y el Ecuador

El efecto inmediato que en América Latina produjeron los cambios mundiales registrados en la década pasada fue la precipitación de la crisis económica que había sido eludida en los años 70, con nefastas consecuencias a nivel económico y social. Pero, a más de ello, estas transformaciones nos han obligado a entrar, de grado o por fuerza, en un proceso de reestructuración económica y de reforma del Estado que ha marcado la vida social y política de la región que, poco a poco, ha ido adoptando y adaptando las exigencias que desde los países centrales se han venido imponiendo.

Este no ha sido, ni es, un proceso homogéneo, y se ha presentado de manera diferente en cada país, pero es posible observar un hilo conductor que vertebra todas estas modificaciones y que se dirige a apuntalar el nuevo rol que la región debe jugar en la economía mundial, atendiendo a las necesidades de la nueva DIT y a las actuales modalidades de acumulación y centralización de capitales que se han venido forjando como salida a la crisis vivida años atrás.

Analizar las características generales de este proceso es el contenido de este capítulo en el que además reseñaremos la particular situación de nuestro país.

1. COMPONENTES DE LA «GLOBALIZACION»

El concepto

El término «globalización» es otro de los tantos que han surgido en los últimos años, especialmente a raíz de la «crisis de paradigmas» que se vio avivada con la caída del muro de Berlín y el generalizado ataque al marxismo, tanto como propuesta de organización económico y social, como a nivel de concepción científica e ideológica.

A pesar de la gran difusión que ha tenido el término «globalización», su va-

1. Manuel Castells y Roberto Laserna, *La nueva dependencia. Cambio tecnológico y reestructuración socioeconómica en América Latina*, mimeo, 1990.

lidez como instrumento conceptual es muy discutible, ya que ha sido utilizado de muchas maneras, en los más diversos campos de pensamiento y con connotaciones diferentes en cada uno de ellos, lo que le da caracteres difusos. Este fenómeno en la utilización de términos y categorías no es único, ya que la necesidad de explicar la cambiante realidad ha llevado a muchos estudiosos a considerar innecesaria la rigurosidad teórica, es más, parecería que en la actualidad ha pasado a un segundo plano la construcción de coherentes cuerpos conceptuales explicativos de la realidad, especialmente a raíz de la crítica posmoderna al concepto de ciencia.

Al parecer, «globalización» es un término nacido en el campo de la planificación de estrategias de mercado para las transnacionales, desde donde ha sido trasladado a las ciencias sociales en las cuales su carácter difuso no siempre permite una correcta categorización de un fenómeno social, sino que llama más bien a la incertidumbre acerca de la forma cómo se lo está usando.

En muchos escritos se lo utiliza para señalar la extensión a todo el mundo del sistema capitalista, pero creemos que el término «globalización» no hace referencia a las condiciones del funcionamiento económico a escala planetaria, sino que describe algunas formas de operación de las grandes empresas transnacionalizadas y de ciertos mercados alrededor del mundo. «Globalización» es, entonces, un término que describe un fenómeno que se presenta de manera desigual en las diversas regiones, países, actividades económicas, industrias y empresas, ya que no todos los aspectos de la economía internacional pueden ser caracterizados como globalizados.

Algunos han identificado «globalización» con homogeneización, lo cual tampoco responde a la realidad actual, por cuanto somos testigos de las múltiples manifestaciones de la diversidad, no solamente a nivel étnico o religioso como en el resurgimiento de los nacionalismos, sino también a nivel económico, ya que hoy más que nunca podemos ver que han sido expulsados del mercado mundial y marginados de la dinámica global de la economía regiones enteras del planeta (como Africa) y miles de seres humanos en todo el mundo.

Es importante destacar que el discurso de la globalización ha sido muy utilizado por los organismos internacionales para, entre otras cosas, justificar la imposición de ciertas políticas económicas que al decir de ellos son las que mejor se adaptan a las «tendencias actuales» de la economía mundial, ocultando con ello que muchas de esas medidas han sido impulsadas para favorecer los intereses de los países industrializados, en detrimento de las naciones subdesarrolladas.

En el presente trabajo hemos utilizado el término «globalización» para referirnos a la *profundización de la transnacionalización de la economía* que hoy se expresa en la «formación de un sistema económico internacional que funciona como una unidad en tiempo real, apoyado en una infraestructura tecnológica que posibilita tal simultaneidad».¹ Situación esta que permite que las ETN exploten globalmen-

2. Ximena Endara, «El papel del derecho frente a las transformaciones del orden mundial y nacional», en *Ruptura*, PUCE, Quito, 1994, p. 212.

te los mercados de bienes, servicios y capitales al mismo tiempo que se globalizan muchas esferas de la producción gracias a la segmentación espacial de estos procesos.

La revolución científico-técnica

La tendencia a la «globalización» no habría sido posible sin el gran desarrollo científico y su aplicación a los procesos productivos que han sido radicalmente modificados por este hecho.

El desarrollo tecnológico ha sido de tal magnitud que no solamente ha permitido la elaboración de los más variados productos y la prestación de innumerables servicios, sino que ha significado también modificaciones profundas en la estructura económica mundial y en la DIT.

La revolución científico-técnica se ha expresado fundamentalmente en el grandioso desarrollo de la informática, la electrónica, la robótica, la telemática, que han permitido el surgimiento de las industrias de punta dedicadas a la elaboración de nuevos productos basados en estas tecnologías: computadoras, sofisticados equipos de sonido y video, microprocesadores, hornos de microondas, teléfonos celulares, láseres quirúrgicos, tomógrafos axiales computarizados, discos láser, microscopios computarizados, laparoscopios, equipos para operaciones quirúrgicas guiados por video y otros, son los productos que más se cotizan en el mercado mundial.

Las telecomunicaciones electrónicas o por vía satélite, nos permiten realizar transacciones mercantiles, financieras y monetarias de todo orden a nivel internacional y en pocos minutos; nos posibilitan obtener toda la información que necesitemos de una red de computadoras conectadas a nivel mundial; nos permiten ver en directo la guerra del Golfo Pérsico y los partidos de fútbol, enviar una carta vía fax a los amigos y hablar por teléfono con cualquier país a cualquier hora del día.²

La tecnologías avanzadas en comunicaciones y transporte han permitido la división espacial de la producción, de tal forma que *cualquier producto final integra partes y componentes elaborados en muchas regiones*; también ha hecho posible la sustancial reducción de los stocks de materias primas y de mercaderías para la venta, que lleva a que se optimice la utilización de los capitales que antes se los destinaba a estos fines. La globalización de los mercados de bienes y servicios que integra un gran componente de publicidad y una eficiente transportación no se hubiera dado sin el desarrollo de las telecomunicaciones y el transporte aéreo, que permiten que la comercialización se realice en todos los países posibles.

Los nuevos desarrollos de la química y la biogenética se han aplicado en la

3. Gery Gereffyy, *Repensando la teoría del desarrollo. Visión desde el Asia oriental y Latinoamérica*, Edit. Nueva Visión, p. 53.

medicina, al permitir el tratamiento de múltiples enfermedades; en la agricultura, al mejorar el genoma de muchas especies vegetales y desarrollar nuevas o al elaborar pesticidas, fungicidas y fertilizantes menos contaminantes; pero también han servido para la industria bélica cuando han sido utilizados para el desarrollo y producción de las armas químicas y biológicas.

El elevado contenido tecnológico de los nuevos productos hace que las naciones sin acceso a este conocimiento vean minimizadas sus posibilidades de competencia, e incluso ha generado la disminución del consumo de materias primas ya que la tecnología actual permite su sustitución por productos sintéticos más aptos para la nueva industria, reduce la cantidad utilizada debido a la miniaturización de muchas partes y piezas de los mecanismos o facilita el reciclaje de materiales.

La tecnología ha sido un factor decisivo en el impulso de la globalización de los mercados financieros y de bienes y servicios y ha incidido en la concentración de los flujos comerciales entre los bloques de países desarrollados y en el comercio intrafirma, *disminuyendo la importancia económica de las naciones menos desarrolladas* que poco a poco van perdiendo terreno en el mercado mundial, ya que hasta hoy no se ha encontrado la manera para que los países desplazados por el avance de la tecnología puedan reactivar su economía y sigan siendo mercado.

Sin embargo, el sustento tecnológico de la «globalización» no ha permitido que los logros positivos de este proceso beneficien al conjunto de los seres humanos, y así, junto a la civilización tecnológica más avanzada, se desarrolla la miseria más lacerante. Esto por cuanto no ha dejado de estar en pie la desigual distribución del poder y la riqueza que es consubstancial al sistema capitalista y que también se expresa en la nueva DIT que se está constituyendo.

La nueva división internacional del trabajo

La nueva división internacional del trabajo se ha venido constituyendo en medio de la crisis descrita en párrafos anteriores y su configuración se hace más clara en el momento en que, a base de la revolución científico-técnica, ha sido posible explotar los «ejércitos de reserva de trabajo» a escala mundial, aprovechando las nuevas formas de transporte y comunicación que permiten «la segmentación espacial del proceso productivo».³

Esta segmentación permite instaurar un sistema manufacturero global que, a base de las plataformas de exportación, *facilita el uso intensivo de mano de obra por parte del capital transnacional*, en países que mantienen bajos salarios en relación a la productividad.

El traslado de la capacidad manufacturera hacia los países con menor desa-

4. *Ibid.*, p. 43.

5. Manuel Castells y Roberto Laserna, *La Nueva dependencia. Cambio tecnológico y reestructuración socioeconómica en América Latina*, mimeo, 1990.

rollo es posible gracias a la centralización del control y de la coordinación que las empresas transnacionales pueden ejercer a nivel mundial, lo que fomenta su creciente influencia sobre los gobiernos y la mano de obra de los países en los cuales se asientan estas unidades de producción.⁴ También ha conducido a aumentar la interdependencia internacional, a la globalización de los procesos productivos y al crecimiento de la participación de los países de reciente industrialización, en la producción y exportación de productos manufacturados.

La emergencia de este *sistema manufacturero global* posibilita que la capacidad productiva se disperse en un gran número de países, tanto subdesarrollados como industrializados, pero la capacidad de control local de los excedentes producidos con estas actividades manufactureras no es la misma, ya que las naciones menos desarrolladas están sujetas a las bases de contratación impuestas por las empresas transnacionales.

En la anterior división internacional del trabajo los países desarrollados monopolizaron la producción de bienes de capital y la industria pesada, con alta inversión tecnológica y a gran escala, gracias a su disposición de grandes capitales; los países subdesarrollados, que contaban con ingente mano de obra, añadieron a su tradicional producción de materias primas, una industrialización sustitutiva liviana, y algunos llegaron a la mediana y gran industria. Esto llevó a que incluso se ubicaran geográficamente el desarrollo y el subdesarrollo, muchos hablan de Norte y Sur.

La nueva DIT se basa en la fuerza de la transnacionalización y provoca «la simultánea integración de economías y desintegración de sociedades»,⁵ porque a la tradicional escisión entre Norte y Sur, entre desarrollo y subdesarrollo, que aún se mantiene, se superpone la división entre naciones o segmentos de sus economías que pueden ofrecer fuerza de trabajo a precios convenientes o ser mercados atractivos y aquellas que por ausencia de cualquiera de estos atributos son marginadas poco a poco del intercambio y la inversión mundiales.

La DIT actual ya no toma en consideración a un país en su conjunto, sino a aquellas porciones de sus mercados que pueden ser útiles para la acumulación del capital, lo demás no cuenta. Es así cómo mientras por un lado se consolida un globalizado mercado financiero, se amplía la manufactura global y se generaliza el consumo mundial de los nuevos bienes y servicios entre los que pueden pagarlos, por otro se va produciendo una lenta *separación entre los sectores «más dinámicos» de la economía y aquellos que no lo son*. Los primeros (e.g. finanzas, producción y comercio de bienes de alto contenido tecnológico y automotores) son integrados en las redes globales de producción y consumo y por ende son ampliados y renovados; los segundos (e.g. manufacturas y alimentos para el consumo interno), sufren una descapitalización permanente, porque las ganancias que aún generan son depositadas en el sistema financiero globalizado que buscando la mayor rentabilidad, no los invier-

6. GATT, *FOCUS, Boletín de información*, No. 101, 1993 (agosto-septiembre), p. 5.

te en la región o sector productivo que los generó, sino que los desplaza a cualquier parte del mundo donde la ganancia sea mayor y más segura. De continuar esta dinámica, estos sectores productivos o naciones están destinados a la *marginación del sistema económico mundial*. Esta percepción ha sido muy bien captada por las clases dominantes de nuestros países que ven con horror la posibilidad de ser excluidas de las «actuales tendencias de la economía mundial» y han lanzado el grito de «modernizarse o morir».

Esto significa que son las condiciones de la dependencia, las que impiden que los países subdesarrollados puedan mantener el control de la inversión de la riqueza que se genera en su territorio, por lo que a pesar del gran desarrollo económico que el mundo ha experimentado es la empresa transnacional, que generalmente tiene su asiento principal en un país desarrollado, la que mantiene en sus manos el control del proceso de acumulación y reproducción del capital.

Completando el panorama anterior tenemos que todas estas transformaciones de la esfera económica han ido empujando la liberalización del comercio. El abatimiento de aranceles y de restricciones cuantitativas y cualitativas ha sido una exigencia de los países centrales y de los organismos multilaterales. Así, en los últimos 10 años se han reducido sustancialmente las tarifas arancelarias. Sin embargo de ello, en los países centrales han proliferado las restricciones no arancelarias a la importación de bienes. Según el desaparecido GATT, llegaban a 800 las maneras de impedir la libre circulación de mercancías, apareciendo el neoproteccionismo a pesar del discurso aperturista. Las medidas no tarifarias afectan en forma diferenciada a los productos, sobre todo a aquellos que por su bajo contenido tecnológico no son competitivos o a los que compiten con la producción de los países desarrollados. En 1992, las medidas no tarifarias afectaron en un 70% las exportaciones de textiles y en un 40% las de hierro y acero de los países periféricos, planteándose en la actualidad restricciones a los productos electrónicos y automotrices. A esto se suma la ingente ayuda que los países desarrollados prestan a sus agricultores la que ha venido creciendo: en 1987 era 150.000 millones de dólares, en 1989 ascendió a 245.000 millones de dólares y en 1992, llegó a 353.700 millones de dólares.⁶

Esta dualidad en la política comercial de los países desarrollados es señal inequívoca de la imposición de condiciones desiguales en el comercio internacional, que afectan considerablemente a la producción para la exportación de los países subdesarrollados, muchos de los cuales han venido reprimarizando sus economías por recomendaciones del FMI y del BM, con la expectativa de poder acceder a los mercados de los países industrializados, los cuales se han cerrado a conveniencia.

Mejor suerte han corrido los capitales ya que se han suprimido la mayoría de disposiciones legales nacionales que impedían su libre circulación por todo el orbe. El mercado más «globalizado» es precisamente el mercado financiero, que ha aprovechado muy bien las ventajas de comunicación electrónica para modificar sustancialmente la prestación de recursos y servicios.

A pesar de que aún se mantienen las trabas para el libre tránsito de la fuerza

de trabajo, existe un flujo migratorio considerable de trabajadores de los países subdesarrollados hacia los países centrales, que logra burlar los controles establecidos y manifiesta la clara tendencia a mundializarse.

Podríamos decir que en la actualidad no existe ya un solo espacio nacional, ni aun EUA, que constituya un marco suficiente para que en su interior se reproduzcan las condiciones de acumulación. Esta internacionalización de los procesos productivos ha implicado por tanto *la mundialización del espacio en que opera el proceso de valorización del capital*.

La regionalización y la conformación de bloques

El avance de la «globalización» se ha visto matizado por la conformación de bloques comerciales regionales que, a excepción de la Unión Europea (UE), ya no tienen la pretensión de constituir espacios de integración de una región geoeconómica, sino que se sostienen a base de acuerdos comerciales. Muchos consideran que en la actualidad el mundo se ha dividido en cinco regiones económicas fundamentales:

- a) La Unión Europea, constituida por 15 países y que aspira a contar con 29 a finales de siglo, lograr una moneda única y establecer un marco común de defensa y seguridad.
- b) América, cuyo mercado se integraría a partir del Tratado de Libre Comercio (TLC) firmado por EUA, México y Canadá y con el tiempo coparía todo el continente.
- c) El Japón y el sudeste asiático, que en los próximos años aspiran a ampliar su influencia a través de la Cuenca del Pacífico y que hoy deben enfrentar el expansionismo comercial y económico de China.
- d) China, que desde 1999 tendrá el control de Hong Kong, y que aspira a integrar también a Taiwán bajo su liderazgo.
- e) La India y los países del Asia meridional, como Paquistán y Bangladesh.

En esta mención se excluye Africa, cuya importancia económica se ha reducido a tal nivel que muchos hablan de una destrucción del continente y el ejemplo más reciente sería el conflicto ruandés. Respecto del cercano y medio oriente, a pesar de su importancia geoeconómica, se hacen pronósticos reservados ya que sus conflictos internos aún no se han resuelto y el avance del fundamentalismo islámico en la región es una real amenaza para su «integración dinámica al mercado mundial».

A pesar de las expectativas en América Latina, el TLC solo se extenderá a Chile; y lo que se ha ido constituyendo no tiene la fisonomía de un gran bloque regional comercial, no porque persistan barreras –la mayoría de ellas han sido abati-

das— sino porque el comercio intrarregional es muy reducido, en la medida en que nuestro mayor mercado y proveedor es EUA. Si bien el comercio intrarregional se ha dinamizado en los años noventa, aún persiste la dependencia comercial del país del norte.

Los nuevos acuerdos que han constituido el Mercosur, el Grupo de los 3, las reformas al Pacto Andino, no están sustentados en la ideología del libre mercado a ultranza, sino en la existencia de pactos, preferencias y acuerdos bi y multilaterales que no pretenden trascender el ámbito comercial, es decir, que se integrarán aquellos segmentos del mercado suficientemente transnacionalizados. A pesar de que sean los gobiernos quienes decidan las relaciones comerciales, *no son países los que se integran, sino los mercados*, por lo que en los actuales discursos integradores han quedado de lado todas aquellas menciones de «propender al desarrollo armónico» y de «incentivar a las regiones y sectores de menor desarrollo relativo»:

De todas maneras, parecería que esta segmentación del mundo, en base a los mercados regionales que se han ido estableciendo, sería la forma más cómoda para la realización de los intereses de las empresas transnacionales, ya que garantizarían la existencia de mercados que sobrepasen lo nacional e impedirían una mayor disgregación territorial y política. Esto porque la forma nacional de Estado, hasta hoy vigente, no se diluiría en un orden internacional que aún no ha terminado por constituirse; por tanto, expresaría la transición hacia el apareamiento de formas mundializadas del ejercicio del poder político y administrativo, que ha sido calificado como el «*Estado mundial*».⁷

2. LA INCIDENCIA SOBRE AMERICA LATINA

A más de la grave crisis económica con sus secuelas sociales y políticas, América Latina ha debido soportar una *disminución de su peso relativo en la economía y política mundiales*, ya que en medio de las transformaciones emergieron Europa oriental y el sudeste asiático como regiones con mayor significación política y atractivo económico, captando mayoritariamente los flujos de capitales y de «ayuda internacional».

América Latina y el sudeste asiático

8. IMF, *Direction of Trade Statistics, Yearbook 1995*. (FMI, *Anuario de la Dirección de Estadísticas de Comercio*, 1995).
9. En 1987 las exportaciones textiles y de prendas de vestir de los cuatro dragones del SEA significaban el 70% de las exportaciones mundiales en este rubro.
10. Fuente: FMI, *Perspectivas de la economía mundial*, varios números. Cuadro elaborado por Wilma Salgado para sus clases.

Es interesante referirnos brevemente al sudeste asiático (SEA), porque desde inicios de los años 80 se ha convertido en el ejemplo paradigmático utilizado por el FMI y sus ideólogos para exigir a los demás países del Tercer Mundo la reestructuración de su economía y su esquema jurídico. Al respecto, los organismos financieros internacionales han generado la imagen de que los éxitos económicos del sudeste asiático se deben en primer lugar a la «orientación hacia afuera» de su producción y a la liberalización de las fuerzas del mercado, con la consiguiente restricción de la intervención estatal en la economía y el establecimiento de una política de fronteras abiertas para el comercio.

Esta apreciación viene dada por el impresionante fortalecimiento de la economía de Japón, Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur, basada en la producción industrial para la exportación que les ha permitido los adelantos más impresionantes que cualquier otra región en la posguerra y el mantenimiento de tasas de crecimiento elevadas, incluso en los momentos en que el resto del mundo, en especial América Latina, se debatía en una aguda crisis.

El crecimiento económico de Taiwán, Hong Kong, Corea del Sur y Singapur ha sido espectacular. En la década pasada, los cuatro países mencionados vieron crecer sus exportaciones de 84,5 miles de millones de dólares en 1981 a 218,4 miles de millones de dólares en 1988 y a 325 miles de millones en el año de 1994.⁸ Se convirtieron en los terceros productores y exportadores de productos electrónicos y los primeros exportadores de prendas de vestir y textiles.⁹ Su balanza comercial evolucionó positivamente de un -11% en 1981 al 3,7% en 1984 y al 18,3% en 1988.¹⁰ Estas cifras contrastan con las que puede exhibir la región, a pesar de la recuperación que ha mostrado desde inicios de la presente década.

Ante estas evidencias de éxito económico, la comparación con Latinoamérica no se hizo esperar y empezó a formarse una corriente de opinión proclive a la emulación de las medidas tomadas en el sudeste asiático, ya que el dinamismo económico y comercial de esta región contrastaba duramente con la crisis de América Latina y se llegó a tomar como verdad la lectura que de ambos procesos tenían los organismos financieros internacionales y en especial el FMI, que señalaban como culpables del «fracaso» latinoamericano a las políticas económicas proteccionistas propiciadoras de la ISI y a la intervención del Estado en la economía.

Estos análisis eran reforzados con la información que hacía ver cómo hasta 1970, América Latina y el sudeste asiático tenían un similar crecimiento económico e industrial, ya que la diferenciación empezó a darse a partir de esta fecha, como podemos verlo en las cifras siguientes:

11. *Ibid.*

12. Claro que este rol lo ocupó no por «vocación natural», sino por imposición, primero de España y luego de los países desarrollados, que son quienes activamente deciden la configuración de la DIT.

Cuadro 3. CRECIMIENTO POR REGIONES¹¹

	60-70	70-80	80-90	93
Asia	5,2%	6,3%	5,3%	8,0%
América Latina	5,1%	5%	1,0%	3,0%

A pesar de la diversidad en cuanto a extensión territorial, población, historia, régimen político y cultura, se consideraba que si las dos regiones habían tenido un crecimiento económico similar en los años 60, debían seguir una misma evolución. Al ser las dos regiones más industrializadas del Tercer Mundo, a menudo se comparaban México, Brasil y Argentina con Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur, a los que se los ha venido denominando países de industrialización reciente, o NIC por sus siglas en inglés (New Industrialized Countries), nombre que en el caso de nuestra región es inexacto, porque la industrialización de los países mencionados data de la segunda década de este siglo, durante el período entre guerras.

Más allá de lo generalizadas y aceptadas que puedan estar las tesis fondomonetaristas, que ligan el crecimiento económico del sudeste asiático a una política neoliberalmonetarista, en el sentido utilizado por Pedro Paz, es necesario señalar que las causas de la diferenciación de las dos regiones en las dos últimas décadas obedece no solamente a las políticas económicas que orientaron sus economías hacia adentro o hacia afuera, sino a un conjunto de elementos, naturales, históricos, económicos, políticos, sociales y culturales, que estuvieron muy presentes en el anterior período, signado por la disputa de la hegemonía mundial entre las dos grandes potencias.

Diferencias entre América Latina y el sudeste asiático

a) América Latina tiene una situación muy favorable en lo que a dotación de recursos naturales se refiere, no así el sudeste asiático, que en su mayor parte carece de ellos. Esta característica natural influye decisivamente en los procesos económicos ya que América Latina, desde el descubrimiento, fue una región «especializada» en la exportación de productos primarios¹² y su industrialización la llevó a cabo contando con capital extranjero que, en su mayoría, provenía de EUA. En cambio el sudeste asiático, ante la escasez de recursos naturales, debe exportar para obtener divisas e importar lo que necesita; esto permitió que su proceso de industrialización se orientara hacia las exportaciones y los capitales extranjeros que se localizaron en esta región no tuvieron como única preocupación el mercado interno, sino el del resto del mundo.

14. Gery Gereff, op. cit., p. 65.

b) Debido a la situación geográfica de los «dragones», de gran importancia estratégica para el control geopolítico del mundo, Estados Unidos estuvo siempre dispuesto a proporcionar una ingente ayuda económica para garantizar sus posiciones en la Guerra Fría. Esto significó que la dependencia de esta región viniera dada por su fuerte sujeción a la ayuda extranjera durante los años 50 y al comercio internacional posteriormente.

Es conocido que Corea del Sur y Taiwán no hubieran podido sobrevivir los años 50 sin la asistencia de los EUA. Entre 1951 y 1954 EUA enviaron a Taiwán 1,5 mil millones de dólares de ayuda económica y 2,5 mil millones de ayuda militar. Corea del sur recibió, entre 1953 y 1961, 2,6 mil millones de asistencia económica y 1,6 mil millones para gastos militares. La ayuda financió un 40% de inversión fija en Taiwán y 80% en Corea del sur. Flujos de capital cosignatario fueron usados para comprar un 70% de las importaciones que ingresaron en Corea del Sur, así como para pagar el 90% del déficit del balance comercial en Taiwán.¹³

Así mismo aprovecharon muy bien las ventajas que les brindaba el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que fueron cortadas por EUA en 1987 ya que eran una puerta de entrada de productos japoneses a los que se quería poner barreras, debido al enorme déficit comercial que esto le generaba.

La situación en América Latina es diferente porque el principal nexo que genera y mantiene su dependencia es el crédito externo y la inversión extranjera directa, que en su mayoría ha provenido de los EUA.

c) Analizando el desarrollo industrial de los dragones asiáticos y de los llamados NIC de América Latina podemos identificar cinco fases principales:

1. Exportación de materias primas, a base de la producción de materia prima bruta o procesada como son bienes agrícolas, minerales, petróleo;
2. ISI primaria, que implica la producción local de bienes de consumo básico como textiles, calzado, prendas de vestir, alimentos procesados;
3. ISI secundaria que significa la producción nacional de bienes duraderos (automóviles y electrodomésticos), intermedios (petroquímicos y acero) y bienes de capital (maquinaria pesada) que implica el uso intensivo de capital y tecnología;
4. Industrialización orientada hacia las exportaciones (IOE) primarias que genera la exportación de productos que tienen una gran componente de mano de obra;
5. IOE secundaria que significa la producción de bienes de mayor valor agrega-

15. Gery Gereff, op. cit., p. 67.

do, intensivos en trabajo calificado y con una industria local más desarrollada, como partes y componentes electrónicos, naves.¹⁴

En una visión comparativa de la historia de los NIC de las dos regiones podemos ver que no es apropiado considerar que el «fracaso» de América Latina se debió a que siguió un camino de industrialización hacia adentro y que el éxito asiático se debe a que canalizó su industrialización hacia afuera, ya que en ambas regiones se dio una etapa inicial de ISI con una fuerte protección a la industria manufacturera naciente cuya producción era destinada al mercado interno. Esta fase de ISI primaria ha sido común a todas las naciones que se han industrializado, a excepción de Inglaterra en el tiempo de la Revolución Industrial.

El cuadro 4, tomado de Gery Gereff, nos ilustra mejor del proceso histórico de industrialización de los NIC de las dos regiones, aun cuando se utilice únicamente el ejemplo de México, Brasil, Taiwán y Corea del Sur.

Cuadro 4. CAMINOS DE INDUSTRIALIZACION EN AMERICA LATINA Y EL SUDESTE ASIATICO: CARACTERISTICAS COMUNES, DIVERGENCIAS Y CONVERGENCIAS

México y Brasil 1830-1930	México y Brasil 1930-1955	México 1955-1970	Brasil 1955-1968	México 1970-1990	Brasil 1968 al presente
			ISI Secundaria		Promoción de exportaciones diversificadas y continuación de ISI Secundaria
Exportaciones de productos primarios	ISI Primaria		IOE Primaria		ISI secundaria (industrialización pesada y química) IOE Secundaria
Taiwán 1895-1945 Corea 1910-1945	Taiwán 1950-1959 Corea del Sur 1953-1960	Taiwán 1960-1972 Corea del Sur 1961-1972			Taiwán y Corea del Sur 1973 al presente

Como vemos, las fases de «orientación» de la economía hacia el mercado interno o hacia la exportación han estado presentes en los NIC de las dos regiones y antes que alternativas mutuamente excluyentes han sido vías complementarias e interactivas. Por lo tanto consideramos con Gereff que las diferencias regionales que hoy se presentan se «originan en la forma en que cada país respondió a los problemas básicos, asociados con la continuación de la ISI primaria... que incluían presio-

16. Peter B. Evans, *Depredadores, desarrollistas y otros aparatos estatales*, p. 152.

nes de la balanza de pagos, la inflación rápidamente creciente, los altos niveles de dependencia de las importaciones de bienes intermedios y de capital y los bajos índices de exportación de productos manufacturados».¹⁵

A esto añadiríamos la incidencia que desde los años 70 ha tenido sobre el sudeste asiático la fortalecida economía japonesa, que ha utilizado a la región como «plataforma de exportación» debido a su mano de obra barata, trasladando hacia esos países partes de procesos productivos, especialmente la manufactura de productos electrónicos, ópticos, autos y otros, que han significado una real transferencia de tecnología de punta y una elevada calificación de mano obra. Cosa que no ocurrió con América Latina que, al estar en la órbita de influencia de los EUA, recibió la transferencia, y a medias, de tecnología en proceso de obsolescencia y una deficiente calificación de la fuerza de trabajo.

d) El elemento político ha sido determinante en el desarrollo industrial de las dos regiones y la intervención del Estado ha sido sumamente activa en ambos casos; sin embargo la orientación política de los gobiernos, debido a la estructura de clases al interior de cada país, ha sido diferente. Podemos mencionar como ejemplo que la etapa de ISI primaria fue más temprana, más larga y más populista en América Latina que en Asia, debido, entre otras cosas, a que en nuestra región existía una oligarquía fuertemente consolidada que basaba su existencia en la exportación de productos agrícolas tradicionales, por lo que el proceso de industrialización debió ser llevado adelante por una burguesía que tuvo que establecer alianzas con las clases dominadas, lo que le dio un particular cariz populista a la ISI. En cambio en el sudeste asiático las clases dominantes, fundamentalmente agrarias habían sido desconstituidas por los conflictos bélicos y sociales (la II Guerra Mundial, la Guerra de Corea y su división, la Revolución China), los sectores industriales habían sido desorganizados y subcapitalizados, lo que permitió que el capital y la ayuda extranjera fuera canalizada a través del aparato del Estado que al tener una autonomía coyunturalmente generada, gozaba de una situación privilegiada y excepcional para dirigir los procesos de industrialización sin provocar mayor enfrentamiento político y social, a pesar de la dureza y el signo dictatorial de algunos de ellos.

A más de eso existía un consenso internacional en lo geopolítico y económico que conducía a crear la convicción de que una rápida industrialización era necesaria para la supervivencia del régimen y que la competitividad en las exportaciones era esencial para la industrialización. Todo esto motivó ensayos para promover el crecimiento del capital industrial local. La autonomía excepcional que tenía el Estado le permitía controlar inicialmente la formación de los vínculos que ataban al capital con el Es-

17. Antonio Salinas Chávez, «Socialismo de mercado en China: 15 años de reforma económica», *Revista Comercio Exterior*, México, 1994, p. 466.

18. Fuente: FMI, *Perspectivas de la economía mundial*, varios números. Cuadro elaborado por Wilma Salgado para sus clases.

tado, lo que hacía posible la implantación de una fuerte autonomía que caracterizó a estos Estados durante los períodos más impresionantes de su crecimiento industrial.¹⁶

Lo anterior nos da una visión más adecuada de cómo las dos regiones enfrentaron la crisis de los 80, ya que en el sudeste asiático el aumento del servicio de la deuda pudo ser cubierto por los ingresos provenientes de sus exportaciones, por cuanto la recesión en EUA y el represamiento del dólar aumentó en este país el consumo de productos industrializados importados de Asia.

Además en estos años, Asia no tuvo que soportar la descapitalización que sí vivió América Latina, ya que si bien le afectó la subida de las tasas de interés, creciendo al 6% la transferencia de capitales por la deuda, su efecto pudo ser disminuido por la entrada de inversión extranjera directa y por la colocación de valores, asociado a lo que sucedía en el Japón, país al que se liga la economía del sudeste asiático cuando la devaluación del dólar de los años 70 hizo perder competitividad a sus productos y desplazó procesos industriales intensivos en el uso de la mano de obra, con bajo contenido tecnológico, a regiones de menores costos salariales, como eran los cuatro «dragones». Por eso el 80% de las importaciones del sudeste asiático fueron maquinarias, partes y piezas, que en gran medida eran la causa del déficit comercial con el Japón.

En el marco de la competitividad internacional Japón tuvo problemas de acceso al mercado de EUA, pero no así los países del sudeste asiático que podían utilizar el SGP, dándose una oleada de inversiones japonesas en industrias para la exportación, hasta tal punto que la mayor parte de la inversión extranjera directa en la industria manufacturera fue nipona, la misma que inició su ingreso desde fines de los años 60, y se ha mantenido en los años posteriores.

El exceso de producción agrícola y la caída de los precios de los productos primarios en general fue igualmente beneficioso para los «dragones», porque son importadores netos de estos productos y debieron pagar menos por ellos. Todas estas circunstancias aportaron para que en la década pasada se diera la mayor diferenciación entre América Latina y Asia y se marcaran las diferencias cualitativas en las formas de inserción en el mercado mundial que hoy se presentan.

Quedaría inconclusa esta breve visión del sudeste asiático si no mencionáramos los efectos que tuvieron la paulatina apertura de China hacia Occidente. Este gran país, en el que también se dio una revolución socialista, había mantenido cerradas sus fronteras físicas y económicas desde 1949 y su aislamiento se hizo más intenso a raíz de la ruptura con la ex-Unión Soviética en 1961, por lo que tuvo gran importancia geopolítica su pacto de no agresión con Japón en 1978 y el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con EUA en 1979. Esto dio paso a una lenta apertura de los canales diplomáticos y comerciales y al establecimiento de nexos más estables con las economías capitalista, lo que modificó sustancialmente el orden económico y político mundial, especialmente por las expectativas que creaba su potencial mercado de 1.100 millones de habitantes.

La apertura de China se dio en condiciones excepcionales, tanto si se la considera proveedora de fuerza de trabajo barata como si se la toma en calidad de consumidora, porque su ingreso al mercado mundial se produce en un momento en que el resto del mundo estaba en recesión y como el Estado continúa garantizando a todos sus habitantes vivienda, educación y salud, su amplio mercado laboral se vuelve muy competitivo, ya que los países desarrollados tienen menores posibilidades de generar empleo en industrias intensivas en mano de obra y su lento crecimiento los lleva a canalizar capitales hacia este país, en donde los costos laborales y las posibilidades de mercado son más atractivas.

La relación con Occidente ha incidido positivamente en el crecimiento económico de China y ha significado profundas reformas en su estructura económica, entre las que destacan las espectaculares modificaciones que se han dado en el sector financiero que ha permitido el acceso al crédito, la creación del mercado de valores, la apertura a la inversión extranjera y el endeudamiento externo, gracias a lo cual la inversión extranjera que en 1982 era de 386 millones de dólares, en 1992 subió a 5.022 millones de dólares, si bien se mantiene un total control sobre el endeudamiento externo cuyo límite ha sido del 16% del PNB.¹⁷ Las principales fuentes de financiamiento han sido la banca internacional privada y la emisión de valores. Con esto su deuda ha crecido diez veces en estos años, pero en contraparte, se han acrecentado espectacularmente sus exportaciones. Esta emergencia económica de China convierte al Asia en la región de mayor crecimiento económico en la actualidad, visible en el incremento de sus exportaciones (ver cuadro siguiente), lo que contrasta con la lenta recuperación de América Latina.

Cuadro 5. EXPORTACIONES DE ASIA EN MILES DE MILLONES DE DOLARES¹⁸

	1978	1991	1994
China	9,8	70	120,8
Taiwán	13	64	107,5
Corea	12	65	96,0

19. Wilma Salgado, «Entorno internacional y crisis de la deuda», *Monetaria*, vol. XIV, No. 2, 1991 (abril-junio), p. 116.

20. *Ibid.*, p. 119.

21. *Ibid.*, p. 134.

3. EL «AJUSTE» LATINOAMERICANO

Secuelas de la crisis

La crisis de la década pasada significó la pérdida de la importancia relativa de la economía de América Latina en el contexto mundial, dejando una grave secuela en la región que persistirá algunos años, aunque los indicadores económicos de la presente década muestren signos de cierta recuperación. Los años 80 fueron convulsionados en América Latina y no podemos echar la culpa de ello solamente a la deuda externa; muchos elementos confluyeron para ello, entre los que destacamos los siguientes:

A nivel financiero: Elevación desmesurada de las tasas de interés con el consiguiente crecimiento de la deuda externa y de las remesas por intereses y amortizaciones; endurecimiento de los plazos y de las condiciones de crédito; suspensión de los flujos financieros a la región que provocó una aguda crisis de financiamiento de la que se ha podido recuperar gracias a la venta de los activos de las empresas públicas a partir de los procesos de reducción del Estado; fuga de capitales por las elevadas tasas de interés; caída del dólar a nivel internacional que disminuye nuestra importancia debido a que somos una región «sujeta al dólar»; disminución de la inversión directa por emergencia de otras regiones más atractivas como el sudeste asiático y China.

A nivel de la producción: Caída de los precios de los productos primarios (la devaluación del dólar a partir de 1985, también incentiva esto); cambios de hábitos de los consumidores de nuestros productos; altos subsidios a los productos agrícolas en EUA, Europa y Japón; necesidad de menor cantidad de inventarios y mejoras en las formas de comercialización (por eficiencia tecnológica en comunicaciones y transporte); sustitución de materias primas por sucedáneos sintéticos; importancia creciente de los nuevos productos intensivos en tecnología; disminución de la cantidad de materias primas en estos nuevos productos; tecnologías que permiten la miniaturización y el reciclaje; todo lo que contribuye a reducir el volumen de materias primas y alimentos exportados por la región y a acentuar el atraso y la dependencia tecnológica; neoproteccionismo en países desarrollados que impide la comercialización de nuestros productos.

Como efectos en la producción: Hasta fines de la década pasada, lo único que se pudo hacer fue la suspensión de las importaciones y la intensificación de la producción primaria (agrícola y minera), que llevó a la desindustrialización y reprimarización de la economía; pero, desde inicios de esta década, se dio paso a una vio-

22. UNCTAD, *Manual de estadísticas de comercio internacional y desarrollo*, ONU, Nueva York, 1991.

23. Eugenio Tironi y Ricardo Lagos, «Actores y ajuste social», en *Revista de la CEPAL*, No. 44, 1991 (agosto).

lenta desinversión estatal en algunos países, animada por las propuestas fondomonetaristas que adoptaron el ideario neoliberal frente a América Latina. A esto se deben sumar los efectos de las políticas de ajuste que crearon un entorno recesivo de la economía, en la que, sin embargo, se manifestaba una creciente inflación, llegando a presentarse como hiperinflación en países como Argentina, Bolivia, Nicaragua.

De los efectos provocados por la crisis, de la que se está saliendo poco a poco, nos interesa destacar la diferenciación que actualmente existe entre los distintos países, que ha dejado atrás la visión de una región más o menos homogénea, unida por un pasado común y ha limitado las posibilidades de emprender en lo que ha sido el sueño América Latina: su integración económica, política y social para conformar una sola patria grande, al sur del río Bravo. Esta diferenciación es patente en la actual estructura de relaciones intrarregionales en la que se destaca la presencia de México en el TLC.

También es importante recordar que en medio de la violenta crisis financiera de la región, la actitud del FMI y de EUA fue decisiva para ahondar los problemas, cuando se exigió a ultranza el pago de una deuda que estaba matando a nuestros países. Los sucesivos programas de canalización de crédito y reducción de la deuda ensayados por EUA (Plan Baker, Plan Brady) tuvieron un efecto limitado. No se quiso ver la gravedad del problema, se ignoró por completo que la caída de los flujos financieros fue brutal: de 9.902 millones de dólares que ingresaron en 1981, en 1985 bajaron a 1.719 millones, recuperándose ligeramente en 1987 a 4.840 millones de dólares.¹⁹ A la larga esto también afectó a EUA al caer bruscamente las importaciones que nutrían la dependiente industria manufacturera, lo que en parte ocasionó la pérdida de 130.000 millones de dólares de las exportaciones estadounidenses entre 1982 y 1987.²⁰

El retiro de capitales privados se vio acompañado de la fuga de capitales regionales que emigraron a EUA en busca de mayor rentabilidad; Wilma Salgado²¹ señala que en el período 75-85, en 18 países de América Latina, se detectó la fuga de 200 mil millones de dólares que era igual al 50% de la deuda acumulada entre 1975 y 1985 que a esos años sumaba 450 mil millones de dólares. Este panorama financiero se oscurece aún más cuando el Estado absorbe la deuda privada, financiándola con la compresión del gasto y de los servicios públicos, configurando un ajuste totalmente recesivo. Pero nada de esto impidió que se continuaran las transferencias al exterior que, en el período 82-88, llegaron a significar el 3,5% del PIB.

Ante esta circunstancia los países latinoamericanos insistieron en aumentar las exportaciones, cuyo volumen creció en el 27%, pero los precios bajaron el 37% en el período 80-87. Además se hizo notoria la reprimarización de la economía, ya que si en 1980 las exportaciones regionales se componían de un 74% de productos primarios y un 26% de productos industriales (concentrados en México y Brasil); en

24. Roberto Zahler, *Política monetaria y financiera*.

1987, las exportaciones de productos primarios crecieron al 76% y las industriales decrecieron al 24%.²² Esta tendencia, aún hasta hoy ha venido ganando peso porque la depresión del mercado interno regional, obliga a exportar lo que sea posible. Cabe anotar que esta estrategia de exportación tampoco es muy segura por las activas políticas de exportación de productos primarios y de subsidios a la agricultura que vienen manteniendo los países desarrollados, además de que los precios de los productos primarios no han tenido una recuperación significativa.

Si bien es un alivio para la región la caída de las tasas de interés en los países centrales que se empieza a dar a fines de la década pasada, es preocupante que se sigan incrementando los montos de la deuda, por cuanto esta es una situación coyuntural, en un mundo cambiante, en el cual los saltos bruscos en los tipos de cambio y tasas de interés están a la orden del día, porque son los mecanismos privilegiados de las actuales políticas económicas.

El programa de ajuste fondomonetarista

Frente a la suspensión de los flujos financieros hacia América Latina, la mayoría de los gobiernos debieron recurrir al FMI, el cual aprovechó para imponer sus programas de ajuste que ha sido similar para todos los países de la región.

Por ajuste estructural se entiende la forma en que las economías deben adaptarse a las «nuevas» condiciones de la economía mundial: cambios tecnológicos que demandan flexibilidad dentro de las empresas y una mayor descentralización de la producción, más mercados mundiales más competitivos e inestables.²³

Los objetivos declarados de estos programas han sido la provisión de recursos para solventar los problemas del endeudamiento externo y de la balanza de pagos y recuperar el equilibrio externo en el corto plazo. Como para el FMI los problemas de la balanza de pagos tienen origen en el «exceso de la demanda doméstica», la mayor parte de sus medidas están orientadas a contraerla y como contraparte a aumentar la oferta agregada.

La contracción de la demanda viene dada por la reducción del gasto público, especialmente en lo social e infraestructura, lo que ha significado recortes presupuestarios en educación, salud, seguridad social, obras públicas y elevación de los precios de los servicios públicos que presta el Estado. Esta es la parte mejor lograda por el programa fondomonetarista, ya que la segunda etapa, la de aumentar la oferta agregada, significaría una reactivación de la esfera productiva de la economía, la cual no se ha dado.

El grueso del programa de ajuste se orienta más a contraer la demanda que a in-

25. Ximena Endara, *op. cit.*, p. 217.

crementar la oferta agregada... apunta a la contracción del consumo e inversión internos, sin tomar en cuenta que el exceso de gasto en esos años se debía principalmente a los elevados niveles de las tasas de interés internacional sobre cuya evolución los países deudores no tienen ninguna influencia, ni control. Demostrando una clara asimetría en el tratamiento dado a los pagos de intereses al exterior, que implícitamente se consideran rígidos, y aquel dado a los gastos comprimidos, cuya caída inevitablemente reduce el bienestar presente y futuro de los países deudores.²⁴

Más allá de las implicaciones teóricas de las posturas adoptadas por el FMI para explicar sus medidas, *los programas de ajuste han significado la implantación de un «sobreajuste» que genera recesión económica*, ya que se necesita de una política monetaria que restrinja el crédito real disponible para el sector privado, impidiendo con ello el crecimiento económico e incluso el mismo pago de la deuda que parecería ser uno de los intereses más importantes del organismo.

Además, las presiones inflacionarias no se vieron reducidas con la política monetaria utilizada, porque era contractiva y promovía la elevación de las tasas de interés, a esto se sumó la política cambiaria que estaba orientada hacia las devaluaciones reales. Todo esto magnificó los impactos sociales y obligó a comprimir violentamente el nivel de vida de la población, agudizando la miseria y sus consecuencias más inmediatas como, el desempleo, el subempleo, la delincuencia. No es extraño, por tanto, que haya florecido como alternativa la economía marginal, sea esta lícita como la llamada «economía informal» o ilícita como la producción y tráfico de sicotrópicos y estupefacientes.

Los programas de ajuste del FMI fueron adoptados tempranamente en el Cono Sur por Argentina y Chile. Un poco más tarde, Uruguay, México, Costa Rica siguieron por el mismo camino. Para 1985, toda la región estaba inmersa en el ajuste fondomonetarista. La mayoría de los gobiernos democráticos o dictatoriales que se han sucedido en estos años, de todos los tintes políticos y de variada ideología, han debido, de una forma u otra, entrar a *negociar las nuevas condiciones de la dependencia y llevar adelante las modificaciones exigidas*, no solamente por las circunstancias, sino en especial por el FMI que ha asumido muy responsablemente su papel de ejecutor de las decisiones de los países desarrollados.

En los últimos 15 años, y dependiendo del grado de crecimiento económico, del tipo y grado de industrialización lograda y de la ideología de los gobiernos, cada país latinoamericano ha ido desmontando la estructura económica y jurídica que se esmeró en construir desde 1950 al calor de los procesos de sustitución de importaciones. En una acción de «borra y va de nuevo» la región ha asumido como equivocación el proceso de intentar superar la dependencia y el subdesarrollo por la vía de impulsar un desarrollo capitalista autónomo basado en la industria; y, en una especie de *mea culpa* pretende expiar el error, aceptando, sin más ni más, aquello que

26. Ximena Endara, op. cit., p. 218.

supuestamente es correcto y conveniente.

En este proceso de negación de lo anterior se ha introducido con fuerza el pensamiento neoliberal que ha copado el espacio intelectual, presentándose como la panacea para los males de la economía mundial. No tuviera tanta importancia como doctrina económica, si no hubiera sido adoptado como posición oficial del FMI y del BM, en condiciones en que la mayoría de países de la región dependen del aval de estos organismos para obtener recursos económicos.

4. LA REFORMA DEL ESTADO

Las tesis del «desarrollo» y su crisis en América Latina

En los años posteriores a la II Guerra Mundial, en la naciones del Tercer Mundo (TM) y en América Latina (AL) se principalizó la discusión acerca del subdesarrollo y la dependencia que soportaban estas regiones, generándose una serie de planteamientos sobre alternativas para superar una condición que aparecía como resultante de nuestra modalidad de inserción en la economía mundial.

En América Latina la matriz de pensamiento que guió esta reflexión se constituyó alrededor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, que como organismo de la Naciones Unidas tuvo gran influencia a nivel de todos los Estados. Para la CEPAL, las causas del atraso regional eran provocadas por el continuo deterioro de los términos de intercambio entre nuestros países y los más desarrollados, y por el bajo nivel tecnológico.

Esta situación se debía a que el capitalismo latinoamericano aún se encontraba en una etapa de transición y carecía de un sector que produjera bienes de capital, por lo que necesariamente su economía estaba determinada por el sector primario exportador, el mismo que dependía en exceso de las condiciones del mercado mundial, no siempre favorables para este tipo de productos.

Las reflexiones cepalinas se convirtieron en la explicación más aceptada acerca de la situación de subdesarrollo de la región y se tradujeron en una serie de recomendaciones a los gobiernos para que se implementen políticas económicas que permitan la industrialización latinoamericana como elemento central para impulsar el desarrollo, ya que esto permitiría que su economía deje de depender de la oferta internacional de bienes de capital y de insumos tecnológicamente complejos.²⁵

El pensamiento cepalino se convirtió en el «paradigma» preponderante en la región y animó la mayoría de procesos económicos durante más de 30 años, mostrándose como una corriente de opinión desarrollada desde y para América Latina, siendo muy respetada y acogida en nuestros países.

En estos procesos, calificados como «desarrollistas», el derecho tuvo un pa-

pel central ya que eran necesarias un sinnúmero de reformas legales que transformaran y «modernizaran» la estructura jurídica y política del Estado por cuanto se necesitaba *un marco legal proclive a la intervención estatal en las diferentes actividades económicas*. Regular las acciones de los agentes económicos, incidir en la dirección e intensidad de determinados procesos productivos para ajustarlos a los objetivos de la política económica de los gobiernos, eran tareas que se suponían legítimas y adecuadas para un Estado responsable.

En esta época eran muy comunes en nuestros países las llamadas leyes de fomento; los aranceles elevados para las importaciones; los impuestos a las exportaciones de productos primarios; las tasas de interés controladas y diferenciadas para los distintos sectores de la producción; los tipos de cambio sobrevaluados y múltiples; los «incentivos» tributarios y los subsidios a determinadas actividades; la incautación de divisas; las «nacionalizaciones» de los recursos naturales no renovables, especialmente mineros; el control de la inversión extranjera y de la remisión de utilidades, entre otras regulaciones.

Este conjunto de mecanismos legales se concibieron al interior de un marco político, ideológico y teórico que consideraba elementos importantes para superar el «subdesarrollo» a los siguientes factores: a) la industrialización por sustitución de importaciones; b) la participación activa del Estado en la economía; y, c) el control estatal de los recursos naturales y estratégicos como fuente de recursos económicos.²⁶

A pesar de la claridad teórica demostrada en la formulación del «modelo» de desarrollo cepalino, años antes de que colapsara su aplicación ya se consideraba que no había podido cumplir con los objetivos de superar el subdesarrollo y la dependencia, aunque se reconocía los efectos que había tenido sobre el crecimiento económico y la industrialización. Sin embargo la crítica realizada, en su mayor parte, apuntaba a recomendar la profundización de ciertos procesos en la misma línea de los planteamientos originales.

No es sino hasta la grave crisis vivida por América Latina en los años 80 cuando se empieza a plantear un crítica demoledora contra las concepciones básicas que guiaban el modelo de ISI. Desde el interior de esta concepción se respondía señalando que los errores que podían observarse en la realidad se debían a problemas en su aplicación, mas no en su concepción.

Así, se señalaba que no se había podido lograr todo lo propuesto porque se mantuvo por muchos años el tipo de cambio fijo, los intereses bajos y la protección arancelaria sobredimensionada, medidas que se habían recomendado para corto

27. Manuel Villa Aguilera, «La forma intervencionista de Estado en América Latina», en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 2, México, 1987, p. 150.

28. Manuel Villa Aguilera, op. cit., p. 152.

29. Manuel Villa Aguilera, op. cit., p. 152.

tiempo. Este error condujo a la ineficiencia de la industria nacional que no se preocupaba de la competencia ya que gozaba de un mercado cautivo. A esto se sumaba también el exceso del gasto público en el que se incurría para mantener la política de promoción industrial proteccionista, con lo que el Estado dejaba de recibir tributos y hacía erogaciones para el fomento industrial. También se señalaba que esto había sido posible por cuanto no existió un «juego democrático» durante su aplicación ya que, en la mayoría de los países, la fracción industrial recurrió a las dictaduras para poder llevar adelante este proyecto. Igualmente se argumentaba que los bajos intereses en los créditos destinados a la industria alentaban la desviación de estos fondos hacia actividades especulativas o financieramente más rentables, lo que incidía negativamente en los intentos de la implantación de una industria robusta.

La crítica se hizo más contundente cuando, en medio de la crisis de la década pasada, el FMI comenzó a exigir la implantación de las políticas de ajuste que contradecían todos los supuestos de la ISI. Así se generalizó la idea de que la teoría cepalina del desarrollo había sido un fracaso, haciéndose necesaria su revisión, lo que se reforzó cuando la CEPAL, al evaluar la situación regional, oficialmente aceptó que los años 80 se habían convertido en la «década perdida de AL». Se volvieron los ojos al sudeste asiático y se tomó a los cuatro «dragones» como la evidencia empírica del error cometido por América Latina. Desde la misma CEPAL *se comenzó a hablar de la reestructuración de la economía a base de la sustitución de exportaciones y de la reforma estructural del Estado intervencionista.*

La reforma «estructural» en América Latina

Como se ha sugerido en líneas anteriores, el Estado latinoamericano sufrió serias transformaciones a partir de la implementación de la ISI, proceso que no solamente caracterizó a la región sino que se generalizó a nivel mundial. Podríamos decir que el «Estado intervencionista» que surgió fue la forma más adecuada de sustituir al agotado Estado liberal que dominó el siglo XIX y comienzos del XX.

Como se ha señalado en el capítulo primero, la intervención del Estado en la economía dominó la época de la posguerra hasta los años 80, si bien bajo modalidades ligeramente diferentes, ya que el intervencionismo del «Estado del bienestar» fue más sofisticado y disimulado en los países centrales, mientras que el «Estado desarrollista» actuó más frontal y desembozadamente en los países periféricos. Su marcada intervención en la economía, que corría a la par con el fortalecimiento del capitalismo monopólico, llevó a que algunos calificaran a esta etapa como la del desarrollo del capitalismo monopolista de estado.

Esta forma de Estado no solamente tuvo como elemento la activa intervención y participación directa en la esfera económica, sino que asumió también una se-

rie de actividades socio-organizativas y culturales que antes habían sido propias de la iniciativa privada de las clases dominantes. Así, vemos al Estado no solamente regulando, sino también procurando el pleno empleo; corrigiendo y moderando las imperfecciones del mercado; generando mecanismos de redistribución del ingreso y de relocalización de los capitales; controlando el conflicto social y «haciéndose cargo activamente de los aparatos culturales e ideológicos que por su acción dejaron de ser restrictivos y elitistas».²⁷

Al adquirir una mayor preponderancia las funciones económicas del Estado, se dio en la región una significativa ampliación del sector público que era, al mismo tiempo, eje central de la intermediación entre los sectores sociales, fuente de empleo e instrumento de planificación de la economía, lo que convirtió a la burocracia estatal en uno de los ejes del poder político.

La conformación de esta forma de Estado en la región tuvo mucho que ver con el poder que tenían las clases dominantes, ligadas a procesos productivos para la exportación y su control sobre las divisas. En Argentina estas clases pusieron serias limitaciones al intervencionismo. En cambio, en otros casos, como en México, la debilidad de estos sectores «tradicionales» permitió una ISI más coherente, un desarrollo más armónico y un mayor control del Estado sobre los principales productos de exportación y de las divisas que generaban.

Los estados intervencionistas promocionaban una profunda redistribución del ingreso y una relocalización sectorial y espacial de los capitales, ya que perseguían: «la consecución de la industrialización; el espacio de participación de los sectores populares; el predominio de la economía y la sociedad urbanas; la derrota de los remanentes oligárquicos».²⁸ Era indispensable, por tanto, acumular recursos políticos y financieros para hacer frente a las presiones de los sectores «tradicionales», fomentar la industrialización y corresponder al apoyo de las masas.

Parte de estos recursos...[financieros]... debían proceder de los impuestos internos; otros, todavía más cruciales para la industrialización, de las divisas que generaban las exportaciones, y otros tantos del empréstito y del financiamiento externo. En la consecución de estos recursos y la disputa por ellos se resume la historia conflictiva y azarosa del intervencionismo, y en ellos encuentra sus límites, finalmente, no únicamente en América Latina, sino en el conjunto del sistema, sólo que aquí esta crisis ha sido más dramática y violenta.²⁹

Nosotros añadiríamos que son estas necesidades las que explican el nacionalismo de los años 50 y 60 en América Latina; las nacionalizaciones de los recursos mineros y naturales en general; la incautación de divisas y los impuestos a las exportaciones; los controles al capital extranjero y las remesas de utilidades; la aversión ideológica a la inversión foránea y la preferencia por el endeudamiento, entre

31. Germánico Salgado, «América Latina todavía en el laberinto», 1990, p. 33.

otras actitudes características de esta etapa histórica en la región.

Como no podía ser de otra manera, se iba conformando una nueva relación entre los distintos espacios sociales, siendo característica la preponderancia que adquirió la función ejecutiva frente a la legislativa, en ésta cobraron mayor expresión los sectores de oposición, fueran estos de las clases dominantes o de las dominadas. Es importante, en esto, el acuerdo que logró establecerse entre las burguesías locales y el sector tradicional rural, ya que a pesar de las reformas agrarias que se realizaron y la ampliación significativa del mercado interno que la ISI conllevaba, no se alteraron las formas tradicionales de producción y de organización social durante muchos años, lo que contribuyó a darle cierta estabilidad al Estado interventor. Así mismo resalta la función ideológica que cumplió la universidad estatal que, en el marco de su función institucional, sirvió como centro de formación y de reclutamiento de los cuadros del Estado intervencionista y como enlace entre las grandes masas de la sociedad y los sectores que propugnaban el fortalecimiento del sector público, sobre todo a través de la ideología del cambio, la modernización, el progreso y el desarrollo. Por otra parte, resulta contradictorio desde el punto de vista jurídico constitucional la presencia de las dictaduras militares que en algunos países impulsaron la ISI, con la apertura de los canales políticos para la participación de las grandes masas populares, que ha sido una constante de esta forma de Estado.

Durante los años 60, aun antes de que se manifestara la dureza de la crisis capitalista mundial, se vivió en América Latina un período social y políticamente conflictivo y violento, signado por la emergencia de la movilización popular urbana y la radicalización política e ideológica de los sectores medios de la sociedad, que hacían ver las contradicciones en las que se debatía tanto el modelo de desarrollo propuesto como la afirmación de la forma de Estado. En algunos países el desarrollo de las contradicciones sociales e ideológicas llevó al apareamiento de la guerrilla, con lo cual se militarizó el conflicto social, cuyas secuelas persistieron por muchas décadas en algunos países de la región. De tal magnitud fue el enfrentamiento social de estos años que coincidimos con Manuel Villa en señalar que:

Por primera vez estuvo verdaderamente en juego la posibilidad de un cambio radical y de una transformación del sistema capitalista en los países latinoamericanos, que se habría dado de no haberse impedido, con la acción militar, una mayor consolidación y autonomía de las organizaciones políticas de los sectores populares, lo cual no sólo era un proyecto, sino una posibilidad concreta y cierta. Tan es así, que por ello la alternativa del cambio radical fue asumida como un riesgo real y no sólo como un ideal intelectual; como tal lo trataron y combatieron los sectores dominantes nativos y los norteamericanos.³⁰

Los límites del Estado interventor se manifestaron más claramente cuando, por la crisis general del capitalismo, se le va dificultando la provisión de recursos financieros para mantener la ISI debido, entre otras razones, al crecimiento de la deu-

da y su servicio; a la suspensión de los flujos de capitales hacia la región y al control que sobre el sector financiero logró alcanzar la renovada y transnacionalizada oligarquía. En estas condiciones estaba abierto el camino para el neoliberalmonetarismo que escudado tras el FMI empezó a reestructurar la economía y la política regional, ahondándose aún más la crisis del Estado de la que tanto se ha venido hablando en la región.

La desfinanciación de la región, aunada a la caída de los precios y al volumen de exportaciones de productos primarios de América Latina, reseñadas en párrafos anteriores, fueron el mejor caldo de cultivo para la aceptación generalizada de las políticas de ajuste. Su aplicación no fue sencilla, se presentó una serie de obstáculos que hicieron lento y tortuoso el camino que nos ha conducido hasta hoy.

En primer lugar, hay que destacar que las medidas de ajuste, sugeridas a corto plazo debieron ser repetidas una y otra vez, ya que sus resultados nunca se consideraban satisfactorios por parte de los organismos multilaterales.

En segundo lugar, se dio la *oposición interna* de las fracciones de las clases dominantes beneficiarias del modelo anterior, pero gracias a la misma crisis económica, estas pudieron ser sometidas bajo el liderazgo económico y político de las fracciones más transnacionalizadas de las burguesías locales, que estaban constituidas por las modernas oligarquías agroexportadoras y los sectores financieros, que a la larga fueron los más favorecidos por el cambio de las políticas económicas.

En tercer lugar, al ser un ajuste recesivo y prolongado en el tiempo, provocó *efectos sociales desastrosos* en los sectores populares que vieron reducido su nivel de vida a límites insostenibles, lo que se constituyó en la causa de su movilización casi permanente.

En cuarto lugar, las medidas económicas adoptadas no solamente se reducían al ajuste sino que empujados por la acción popular y los desacuerdos entre las fracciones burguesas, los distintos gobiernos se veían en la obligación de hacer frente a los conflictos internos con acciones para promocionar las exportaciones y tomar medidas anti-inflacionarias, dado el avance de este fenómeno en la región. Esta *contradictoria combinación de políticas económicas*, impedía que se logaran los efectos deseados, ya que en la mayoría de los países, el alto nivel de la inflación hacía imposible que se pudieran combinar su control con la promoción de las exportaciones, por el papel que jugaba en estos procesos el tipo de cambio, que necesitaba ser estable o fijo para facilitar el ajuste, dándose devaluaciones, hasta lograr un «tipo de cambio real» que favoreciera las exportaciones.³¹

En quinto lugar, existía el poderoso escollo de toda la *legislación proteccionista y fomentadora de la industrialización*, que al ser desmontada ocasionaba continuas protestas políticas y sociales de los sectores beneficiarios de la normativa que se quería eliminar.

32. Ximena Endara, op. cit., p. 221.

Ante la hegemonía ideológica, política y económica que fueron cobrando los sectores financieros locales transnacionalizados, cuya importancia creció al calor de la crisis capitalista y la consiguiente reorganización de la economía mundial, fue inevitable la supeditación de las demás fracciones de las clases dominantes y la derrota de los sectores populares, dándose paso al proceso de la reforma estructural del Estado latinoamericano que, al igual que los otros fenómenos sociales descritos, tampoco ha sido homogéneo y *ha estado supeditado por las especificidades propias de cada país*, aunque en la actualidad sean visibles muchos elementos comunes a todos ellos.

Este proceso ha estado animado por una gran polémica teórica, política e ideológica, cuyos ejes han sido las posiciones neoliberales en la economía, la discusión acerca de las políticas económicas más eficientes, el debate sobre las virtudes del Estado y el mercado como asignadores de recursos y las concepciones de la democracia y su construcción. En este gran marco se han ido fraguando y consolidando las reformas del sistema jurídico que en toda la región ha propendido a desregular o «desjuridificar» la esfera económica; reducir el papel del Estado como empresario o prestador de servicios básicos; liberalizar el comercio.

La desregulación de la esfera económica ha contemplado un aspecto financiero que se concreta en la liberalización de las tasas de interés, la reducción o eliminación de los mecanismos de control del crédito; la disminución del encaje legal; las facilidades para la creación de nuevas instituciones financieras; la apertura sin limitaciones a la penetración del capital extranjero y la libre remesa de utilidades; la relativización del control del sistema financiero. A nivel cambiario se han derogado las disposiciones legales que mantenían tipos de cambio fijos o diversificados por sectores, propendiendo a la liberalización cambiaria aunque se mantuvieron mecanismos para permitir la intervención del Estado en caso necesario, como era la llamada flotación controlada. La desregulación ha afectado la esfera productiva ya que además de lo señalado, que incidía en los montos y dirección de la inversión productiva, se han derogado las leyes de fomento y protección industrial; se han eliminado los subsidios directos y/o tributarios; se ha flexibilizado la normativa laboral. En el campo fiscal en el afán de reducir el gasto público se va imponiendo una normativa que deroga los incentivos tributarios a la industria; implementa la «corrección monetaria» en la tributación; simplifica el sistema de tributación y recaudación.

Para reducir el papel y el tamaño del Estado se emplean como mecanismos la privatización de las empresas públicas, sean estas productoras de bienes o de servicios; la venta de acciones del Estado en las empresas mixtas; la entrega a empresas privadas de la prestación de servicios considerados como básicos (agua, luz, teléfono, salubridad) sin la venta de la infraestructura; la drástica disminución de empleados públicos; la entrega de la seguridad social a empresas de seguros y fondos de pensiones privados; la reducción de ministerios y entidades adscritas a la función pública.

En la liberalización del comercio se privilegia la reducción de aranceles y

medidas no arancelarias para el comercio exterior, la privatización de puertos y aduanas.

La reforma fiscal ha estado encaminada a reducir el déficit fiscal, disminuyendo el gasto público, incrementando la recaudación tributaria y arancelaria o combinando ambas medidas; también han buscado restablecer la equidad, simplicidad y neutralidad de los sistemas y normas tributarias a través de una legislación flexible que no fije de antemano el destino y utilización de los recursos públicos; se ha intentado armonizar los sistemas impositivos internos con miras a facilitar la regionalización de los mercados.

En resumen, todas las medidas enumeradas anteriormente constituirían la nueva base jurídica de la reforma neoliberal del Estado latinoamericano, la misma que ha continuado dándose a pesar de las continuas protestas de los afectados que no han tenido la fuerza suficiente para detenerla, dada la debilidad del movimiento social y la ausencia de un proyecto alternativo en la región.

Podríamos decir que, la transformación del Estado en América Latina, para sujetarse al nuevo orden económico internacional, viene impuesta por la nueva dependencia que garantiza las necesidades de acumulación y reproducción del capital mundial, que controla a tal grado la soberanía nacional que ha sido *imposible sustraerse a su lógica e influencia*, sobre todo a raíz del derrumbe de los países socialistas. A tal punto hemos llegado que muy pocas voces se han alzado para promover políticas diferentes y la mayoría de los gobiernos han cerrado los ojos ante el elevado costo social de este proceso, convirtiéndose en su obsesión «el sano equilibrio de los indicadores macroeconómicos» para garantizar un crecimiento moderado del PIB; el equilibrio de la balanza de pagos y la balanza comercial; un tipo de cambio real y estable y la reducción del índice de inflación.

Los efectos de las políticas económicas, que se implementan para lograrlos, no son medidos por su incidencia en la mayoría de la población, sino únicamente, por su reflejo en los indicadores estadísticos macroeconómicos; los procesos de redistribución de la riqueza están ausentes de los análisis de la mayoría de pensadores «modernizantes», en el mejor de los casos, la crisis que afecta a la mayoría de la población mundial es el «*costo social del ajuste y la estabilización*».

Son estas las condiciones a las que responden el proceso de reformas que vivimos, por tanto no podemos decir que sean pensadas desde las necesidades de nuestro mayor desarrollo o del bienestar de la mayoría de latinoamericanos. En estas duras condiciones al Derecho también le ha tocado tener un papel protagónico, pero nos preguntamos si en esta ocasión ha sido el más adecuado.³²

33. Alberto Acosta, *Inflación. Enfoques y políticas alternativos para América Latina*, Quito, Libresa-ILDIS, 1995, p. 42.

34. *Constitución Política de la República del Ecuador*, art. 46.

35. *Ibidem*.

36. *Ibid.*, art. 47.

37. *Ibid.*, art. 90.

5. AJUSTE Y DEMOCRACIA EN EL ECUADOR EN LA DÉCADA DE 1980

La modernización petrolera

Cuando se analiza la realidad de nuestro país, es generalizada la opinión de que antes de agosto de 1972, en que se iniciaron las exportaciones petroleras, nuestra economía era bastante pequeña, con las características de un «modelo primario exportador». La base del sustento económico era la agricultura, existía un mercado muy reducido acompañado por un incipiente sector industrial, financiero y empresarial y de un Estado básicamente oligárquico.

Es en la década de los años setenta, gracias a los recursos provenientes del petróleo, cuando se dan las condiciones más propicias para impulsar, aunque fuera tardíamente, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, que propiciaba la CEPAL y que en otros países de la región se encontraba en pleno apogeo.

A pesar de lo marginal que resultaba nuestra exportación petrolera, respecto de la producción mundial, casa adentro tuvo una importancia definitiva, ya que se constituyó en la principal fuente de divisas, de ingresos y de financiamiento del presupuesto estatal, restando importancia a las tradicionales exportaciones de banano, café y cacao, que hasta ese entonces habían sido los ejes fundamentales de nuestra economía, con lo que se relativizó la importancia política de la oligarquía agroexportadora.

La importancia del petróleo en la economía ecuatoriana ha sido descrita por muchos analistas y es ampliamente conocida en los medios académicos, por lo que está por demás tratar exhaustivamente el tema, baste decir que las exportaciones globales se incrementaron de 199 millones de dólares en 1971, a 2.104 millones en 1979, que el PIB *per cápita* pasó de 257 dólares en 1971 a 1.668 en 1981.

Como no podía ser de otra manera, la presencia de tan grandes recursos, para el tamaño de nuestra economía, propició una reestructuración del país, no solamente a nivel económico sino también a nivel político y social. De un «modelo agroexportador» pasamos a implementar un «modelo agrominero-exportador» y una industrialización sustitutiva de importaciones. De una sociedad tradicionalmente campesina pasamos a un incesante proceso de crecimiento territorial y poblacional de las ciudades, asociado a la creciente migración de los sectores rurales. De un estado oligárquico se transitó hacia un estado burgués-moderno.

Todos estos procesos se vivieron en muy corto tiempo e implicaron una serie de contradicciones políticas y sociales, que en su no resolución condujeron a la presencia de los militares en el gobierno, los que se encargaron, durante la década de 1970, de expresar los intereses de los sectores dominantes enfrentados por su afán de utilizar para sus propios fines la riqueza petrolera.

Así, los años setenta, para muchos analistas sociales, no fueron años de «siembra del petróleo», sino más bien años de una expansión económica desordenada que llevó a «la desarticulación sectorial, al crecimiento desequilibrado de las distintas actividades económicas, a la vulnerabilidad del sector externo, a la presencia dominante de algunas inversiones foráneas en algunos sectores de la economía, a la fragilidad del aparato fiscal y las débiles bases monetarias y financieras».³³

Si bien esto no era lo deseable para el desarrollo económico, en términos materiales la riqueza petrolera aportó en mucho para conformar el país que hoy vemos. Se dio un gran crecimiento de la infraestructura vial, de telecomunicaciones, de energía eléctrica, de riego. La construcción se convirtió en una de las industrias más dinámicas de esos años y también en una de las principales fuentes de creación de empleo. Se «modernizó» relativamente la planta industrial del país: textiles, vestido, calzado, alimentos y bebidas dejaban paulatinamente los ámbitos artesanales y pasaban a ser producidos con modernas maquinarias importadas. Se remozaron e incentivaron las ramas industriales existentes y se crearon nuevas ramas industriales como la metalmecánica, la automotriz, la farmacéutica, la petroquímica, entre otras. Creció y se diversificó el sector bancario y crediticio. En fin *el petróleo «modernizó» la economía ecuatoriana.*

Aunque lentamente la esfera social, ideológica y política también fue adoptando otra fisonomía que no se hizo visible sino hasta la siguiente década, pero ya en esos años era notorio el protagonismo que en la lucha política empezaron a tener las clases subalternas, creciendo significativamente el movimiento sindical tanto en número como en representatividad política y social.

Democracia y crisis

Para 1980, aún no se sentía la dureza de la crisis mundial y el país había empezado a reconstruir los espacios políticos que la democracia constitucional permitía, luego de haber pasado una década de dictaduras. Para ello, *se había adoptado una nueva constitución*, mecanismo utilizado reiteradamente en nuestra historia para garantizar cierta estabilidad política luego de cada gobierno de *facto*. En esta nueva ley suprema se habían consagrado muchas de las posiciones políticas, ideológicas y económicas que animaron el proceso de ISI en el país y en la región. Entre otros podemos anotar la división de la economía en cuatro sectores básicos: público, de la economía mixta, comunitario y privado; el impulso a la participación activa del Estado, no solo como regulador sino como empresario, cuando se lo facultaba para que desarrolle, por sí solo, una serie de actividades en espacios exclusivos al señalar que:

Son áreas de explotación económica reservadas al Estado:

38. Marco Tafur, «Crisis industrial y efectos de la estrategia monetarista», en *Industria y crisis*, Cuadernos de la realidad ecuatoriana, Quito, 1987, p. 29.

- a) Los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo y todos los minerales y sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo;
- b) los servicios de agua potable, fuerza eléctrica y telecomunicaciones; y,
- c) las empresas estratégicas definidas por la ley.³⁴

También se le faculta para que se asocie con particulares al permitirse la creación de un sector mixto de la economía en donde participará el Estado «para promover la inversión en áreas en las cuales el sector privado no pueda hacerlo sin el concurso del sector público».³⁵

Estos ejemplos dan cuenta de la enorme importancia que, en esos años, tenía la *intervención del Estado como promotor del desarrollo*, a lo que se sumaba la constatación del enorme poder económico que había adquirido el Estado ecuatoriano al tener el control de las divisas petroleras.

Así mismo, la Constitución sancionaba la nacionalización o expropiación, previa indemnización, «de los bienes, derechos y actividades que pertenezcan a los otros sectores, para sí o para cualquiera de los demás sectores mencionados»,³⁶ con fines de orden social. Lo cual aumentaba más el poder de decisión estatal sobre la economía.

También se puede mencionar la importancia que en esa época se le concedía a la planificación al transformar la Junta Nacional de Planificación en Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), al que se le dieron atribuciones constitucionales para fijar las políticas generales, económicas y sociales del Estado, elaborando los correspondientes planes de desarrollo que se ejecutarían con la aprobación presidencial.³⁷

Sin embargo, *esta Carta Constitucional no pudo desarrollarse* por cuanto se topó con el escollo de la crisis económica que se enseñoreó del país desde 1981, como incidencia de la crisis capitalista mundial y de los manejos económicos de los militares, sobre todo en lo relacionado con la deuda externa.

Desde estos años, los ecuatorianos hemos soportado un conflictivo proceso que ha tenido como principales manifestaciones económicas la abultada deuda externa, el lento crecimiento de la economía que a momentos se ha vuelto recesiva, el creciente desempleo, la persistente inflación, el aumento de los niveles de pobreza, los desequilibrios de la balanza de pagos, la disminución de la inversión productiva, entre otros, que han surgido conforme se ha ido desplegando el «modelo» económico calificado como neoliberal. Este ha servido de base y de caballo de batalla teórico e ideológico para *trasladar, hacia países como el nuestro, las políticas económicas decididas en los países centrales, que propugnan un nuevo ordenamiento de la economía, más acorde a sus necesidades*.

Estas manifestaciones, típicas en tiempos de crisis, se han acentuado por las

39. *Ibíd.*, p. 53.

políticas de ajuste y estabilización que, al igual que en el resto de América Latina, se han aplicado reiteradamente en el Ecuador. Su función ha sido la misma: incidir sobre la estructura económica para hacerla más funcional al reordenamiento del capital a nivel mundial.

Para ello se ha utilizado *consciente e intencionadamente* una serie de medidas económicas: devaluaciones periódicas y recurrentes, elevación de los precios de los combustibles y de los servicios públicos, elevación de las tasas de interés, disminución de aranceles a las importaciones y exportaciones, eliminación del control de precios, elevaciones salariales por debajo del ritmo inflacionario, disminución del gasto y la obra pública, que han ido concentrando paulatinamente los recursos económicos internos en las esferas financieras, agroexportadoras, agroindustriales, petroleras, comerciales, de servicios, dejando de lado la incentivación de los procesos industrializadores y produciendo una economía liberalizada del control y la intervención del Estado.

Si bien esta ha sido la tendencia general de los gobiernos de esta época de democracia, *en cada uno de ellos se ha manifestado de forma específica, dependiendo de los conflictos políticos y sociales que han debido enfrentar*, ya que el conjunto de la sociedad también se ha venido transformando, conforme se aplicaba el modelo económico. Con ello también han ido avanzando las reformas del sistema jurídico que, fundamentalmente ha estado orientadas a desregular o «desjuridificar» la esfera económica, reducir el papel del Estado como empresario o prestador de servicios básicos, liberalizar el comercio.

La mayoría de analistas coinciden en señalar que el país debió entrar en la marea del «ajuste» fondomonetarista desde el gobierno de Hurtado, a inicios del cual se comenzó a sentir los efectos del pago de la abultada deuda externa y a quien le cupo la responsabilidad de iniciar la cuenta regresiva del modelo industrializador por sustitución de importaciones, que empezó a ser desmontado con las reformas que se hicieron a los reglamentos de las leyes de fomento, que reducían los beneficios logrados en la provisión de divisas y en los bajos aranceles para la importación de insumos, y también en la protección que impedía la entrada de bienes industrializados producidos en el país.

En este gobierno se empezaron a implementar las medidas recesivas que el «ajuste» fondomonetarista exigía, evidenciando la debilidad de nuestras clases dominantes para sustraerse de la poderosa imposición imperialista de los países centrales que, con este tipo de mecanismos, trasladaban el peso de la crisis a la periferia y de paso reestructuraban nuestra participación en la economía mundial. Entre las medidas del ajuste inicial cabe destacar el pago de la deuda externa, la devaluación monetaria, la reducción del control de precios internos, la elevación del precio

40. Solamente en los primeros 22 meses de gobierno, Febres Cordero promulgó 26 decretos-leyes económicos urgentes, que muestran cómo se usaron los mecanismos jurídicos para contrarrestar la oposición del Congreso.

de los combustibles y de las tarifas de los servicios públicos, el control del gasto público, lo que generó recesión, inflación, aumento del desempleo, con la consiguiente protesta social que, en algunas ocasiones alcanzó tal magnitud que amenazó la estabilidad del gobierno.

A pesar del ambiente social adverso, originado en el deterioro de las condiciones de vida debido a las políticas adoptadas, a lo que se sumaron las inundaciones en la región costanera, Hurtado procedió a sucretizar la deuda privada, con lo cual el Estado, en la práctica, se hizo cargo de pagarla, reduciendo aún más el presupuesto nacional destinado a los rubros sociales y a la obra pública, confirmando con ello la imposibilidad de la burguesía local de enfrentar, por sí sola los riesgos del capitalismo.

El gobierno siguiente, presidido por León Febres Cordero, continuó con las mismas recetas, no solamente por la imposición a la que estábamos sometidos, sino también por una *afinidad ideológica* con los planteamientos, ya que representaba los intereses de los sectores agroexportadores, que desalojados del poder político una década atrás, al retomarlo, dieron un vuelco total al modelo industrializador. Por tanto se profundizó el ajuste y se emprendió en un proceso de *desindustrialización y reprimarización de la economía*.

Análisis de este período señalan a la política iniciada en 1984 como la directamente responsable de la crisis del sector industrial, ya que las medidas implantadas para «incentivar la competencia» favorecían por un lado la desaparición de muchas empresas de la pequeña industria y artesanía, importantes por la cantidad de mano obra que ocupaban, y por otro lado, alentaban las fusiones y absorciones de empresas medianas y pequeñas por las grandes.

Así, *las quiebras y liquidaciones de empresas se multiplicaron en estos años*, se calcula que en el primer año de gobierno de Febres Cordero desaparecieron aproximadamente el 21% de empresas sujetas a control de la Superintendencia de Compañías, la misma que reconoce que entre septiembre de 1984 y agosto de 1985 fueron disueltas o liquidadas 2.338 compañías, de las cuales el 23,5% eran industriales, 23,4% de servicios, 20,1% del comercio, 12,2% de la construcción, 6,8% mineras, 7,2% agrícolas. El proceso se acentuó para 1986 ya que solamente entre marzo y mayo de 1986 se liquidaron 718 empresas localizadas en Pichincha y Guayas,³⁸ con nefasta incidencia sobre el desempleo que para esos años subió al 10,5%, cuando tradicionalmente había sido del 5%, sin contar el subempleo que ya alcanzó la cifra del 50% de la población económicamente activa (PEA).

Paralelamente se amplió el plazo para el pago de deuda externa sucretizada y se *incentivó la reorientación de los capitales hacia la producción destinada al mercado externo*, dando énfasis a las exportaciones no tradicionales. Así, la agroindustria para la exportación, la minería, los elaborados de pescado y productos mari-

41. Recuérdese el acuerdo para desarmar y desarticular al Grupo Alfaro Vive Carajo.

nos, las flores y el camarón, fueron vistos como los sectores en los cuales se debía invertir. Poco o nada interesaba la producción para el mercado interno, que deprimido por la serie de medidas de ajuste, no brindaba condiciones para la realización de la producción. «Exportar o morir» fue la consigna del régimen.

Estos procesos fueron acompañados por la *liberalización y apertura de la economía* vía devaluación monetaria, reducción arancelaria, desincautación de divisas, flotación de las tasas de interés y facilitación de la inversión extranjera. Los diferentes paquetes de medidas económicas nos muestran la evolución de esta política, pero en el caso de la apertura al capital extranjero se tuvo que romper el marco jurídico del Pacto Andino ya que, en el Decreto Ejecutivo No. 743 de mayo de 1985, se planteó reformas a la decisión 24 del Acuerdo de Cartagena, autorizando el libre ingreso de capitales, que podían localizarse en cualquier actividad económica y sin restricción alguna para la repatriación de utilidades.

Esta última decisión iba acompañada de un discurso que hacía hincapié en los fracasos del modelo sustitutivo de importaciones y que *ponía como eje de la recuperación económica a la capacidad que tuviera el país para la captación de recursos externos*, dentro de lo cual se enmarcaba el convenio con la Overseas Private Investment Corporation (OPIC) que garantizaba contra todo riesgo, los capitales de los inversionistas privados de EUA.

Si bien en ese momento el nuevo trato al capital extranjero «correspondía a una estrategia para permitir la recuperación económico-financiera de las empresas transnacionales afectadas por la crisis y no la del país, como planteaba el gobierno»,³⁹ a más largo plazo la medida trascendía el bienestar coyuntural de las empresas extranjeras, y apuntaba a modificar la composición de la inversión en cuanto a propietarios del capital y a sectores que recibían los recursos, *transnacionalizando la economía y sometiénola, con más firmeza, a los intereses del capital mundial*, ya que es evidente que las inversiones extranjeras se dirigían a los sectores donde la valorización era mayor y no en función de los requerimientos económicos y sociales del país.

A las medidas económicas, de claro corte fondomonetarista, se sumó el autoritarismo y la represión de la que hizo gala el gobernante, con lo cual no solamente fueron afectados los sectores populares, que vieron en la movilización la única posibilidad de exigir paliativos a la crítica situación que se vivía, sino también el conjunto de la sociedad y el orden institucional, ya que no tuvo ningún reparo para utilizar la fuerza, la ilegalidad y la inconstitucionalidad, al momento de imponer su proyecto.

Estos cuatro años de gobierno fueron convulsionados; a la protesta popular, liderada por el FUT, se sumó el reclamo de las demás fracciones burguesas que no pudieron negociar un acuerdo satisfactorio y desde el Congreso canalizaron su opo-

42. Con una exportación de 220.000 barriles de los 340.000 de producción diaria y a una tasa de cambio de 2.900 sucres por dólar.

sición. Los desmanes del gobernante llegaron hasta la cúpula militar, llenando de descontento a ciertos sectores, lo que se evidenció en el levantamiento del general Frank Vargas en marzo de 1986 y el posterior secuestro del mandatario, protagonizado por este militar, en enero de 1987.

La represión alcanzó niveles exagerados para un gobierno constitucional; pobladores, campesinos, obreros, fueron encarcelados, torturados, desaparecidos, asesinados. Se negó la publicación en el Registro Oficial de leyes aprobadas por el Congreso, se objetaron muchos proyectos legales decididos por los legisladores, se instauró juicios contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, se destituyó, encarceló y persiguió al alcalde de Guayaquil, se cercó con tanques el Palacio Legislativo y se agredió a los diputados de oposición, en fin se ejerció la violencia a todo nivel: económico, político, social y verbal.

Esta convulsión social no respondía únicamente a la personalidad del mandatario, sino que también era *producto de los efectos económicos y sociales de la explosiva combinación de crisis + ajuste + desmantelamiento de un Estado que había protegido los intereses de la fracción industrial local*.

Si en el plano económico Febres Cordero profundizó las políticas de ajuste, en el plano político constituyó un «régimen empresarial» que expresaba la fusión del capital transnacional con las nuevas y viejas capas de la oligarquía modernizada, que pretendía sujetar al conjunto de la sociedad a sus particulares intereses, sin que siquiera se intentara una conciliación a través del consenso social. Por el contrario el gobierno buscaba dividir a sus posibles aliados para sumarlos sin concederles nada, al mismo tiempo que buscaba debilitar económica y políticamente a sus contradictores burgueses, para poder diluirlos y hacerlos parte de su propio proyecto, lo que también se conseguía con el discurso anticrisis, al que se supeditaban las exigencias de todos los grupos sociales.

Por ello se quiso *subordinar a la dirección del Ejecutivo a todas las formas institucionales del aparato estatal*, dando lugar a la llamada «pugna de poderes» cuando desde la Presidencia de la República se atacó al Congreso, a la Corte Suprema de Justicia, al Tribunal Supremo Electoral, buscando con ello centralizar la dirección política y económica de un proceso que generaba profundas contradicciones y un gran malestar social.

La acción del Ejecutivo no correspondía a la correlación de fuerzas en el Congreso, el cual ya no era centro de poder, ni tenía autonomía legislativa, como se ve en el conjunto de decretos-leyes de emergencia que fueron promulgados,⁴⁰ y que apuntaban a impulsar la reestructuración de las bases de la economía.

El éxito de esta centralización del poder político y económico se garantizó en el momento en que se rearticuló a las Fuerzas Armadas bajo este esquema, al potenciar su participación como empresarios en el proceso de reproducción del capital, lo cual, si bien generó contradicciones en su interior, uno de cuyos exponentes fue el General Frank Vargas Pazzos, mantuvo a las Fuerzas Armadas en sus cuarteles, de los cuales tampoco les interesaba salir luego de su desempeño militar en Paquisha.

Aunque con distinto discurso, el siguiente gobierno de filiación socialdemócrata, presidido por Rodrigo Borja, continuó con lo iniciado seis años atrás. La diferencia más notable, en el plano de la dirección económica, fue la implementación de un «ajuste gradual» que sustituyó al «shock», al que nos iban acostumbrando los paquetazos económicos.

Las reformas iniciales consistieron en la reiteración de medidas ya ensayadas anteriormente: macro devaluación (el dólar pasó de 275 a 390 sucres); minidevaluación (el tipo de cambio con el dólar se incrementará 2,50 sucres cada semana); significativa elevación de los precios de los combustibles (la gasolina extra subió de 90 a 180 sucres y la super de 110 a 230); creación de algunos impuestos (5% a las exportaciones e importaciones); incremento salarial por debajo del índice de inflación (el SMV se elevó de 19,500 sucres a 22.000); regreso a la incautación de divisas provenientes del comercio exterior.

Lo nuevo fue la fijación del margen financiero entre las tasas activas y pasivas que se estableció en 19 puntos, lo cual no eliminaba la libre contratación de intereses, básica para aumentar las ganancias del capital financiero en tiempos de crisis. Esto ya daba indicios de la tónica de los futuros meses de gobierno: la socialdemocracia no podía plantear un proyecto alternativo al del FMI, su margen de acción se reducía a administrar la crisis y ejecutar las instrucciones del organismo internacional. *Era imposible para las clases dominantes sustraerse de las condiciones mundiales*, a nadie le interesaba un proyecto alternativo que desde lo nacional se planteara la solución de los principales problemas de la mayoría de ecuatorianos.

Si bien el escenario económico y las medidas que se planteaban en él, poco diferían de años anteriores, en el espectro político, la abrumadora mayoría que el partido de gobierno, la Izquierda Democrática, logró en el Congreso y en los gobiernos seccionales, le dieron a los dos primeros años de gobierno un cariz «democrático» comparado con el autoritarismo del régimen anterior. Esto redujo a límites manejables el enfrentamiento Congreso-Ejecutivo y permitió iniciar una reforma legal de amplio alcance, que ya no solamente buscaba atender situaciones de corto plazo, sino que *pretendía dejar asegurada la nueva fisonomía jurídica del Estado ecuatoriano, que definitivamente dejaba de ser «interventor y desarrollista»*.

También se consiguió manejar la oposición del movimiento de masas,⁴¹ que si bien protagonizó amplias manifestaciones de descontento, *no pudo articular un verdadero proyecto político anticrisis*, ya que la base sobre la cual se había articulado, que era el movimiento obrero, fue el sector más golpeado en los procesos de la reestructuración económica y social, que la crisis y el ajuste habían generado. A esto se sumó la crisis y posterior desconstitución ideológica de su principal apoyo político que eran las organizaciones de izquierda, las cuales, hasta el momento, no han logrado atinar a elaborar un nuevo marco ideológico y político que sea referencia de una acción opositora al proyecto impuesto.

El inicial paquete de medidas fue seguido de otros similares, que tampoco lograron hacer reflotar la economía ecuatoriana, ni impulsaron la «reconversión indus-

trial», que había sido uno de los planteamientos de campaña, pero en cambio *desbrozaron el camino hacia la liberalización de la economía y la consolidación del capital financiero*.

Para estos años, era ya típico en el discurso económico y político poner como piedra de toque el proceso inflacionario, al cual se buscaba combatir con las medidas recetadas por el FMI, y que no hacían otra cosa que sostener una «recesión inflacionaria» e impedir medidas que promovieran la reactivación de la economía, con el consiguiente costo social. Todo esto hacía nuevamente del país un combinado económico, político y social de alto riesgo, observado a diario por los medios de comunicación que *señalaban a la inestabilidad social como la principal auyentadora de la inversión extranjera que sería la única capaz de inyectar los recursos necesarios para la reactivación económica*.

Resumiendo brevemente el proceso vivido en estos tres gobierno podemos decir que:

- a) La exigencia del pago de la deuda externa ocasionó la salida de ingentes recursos del país por la elevación de las tasas de interés internacionales, que estuvo acompañada por el endurecimiento de las condiciones de pago y la ausencia de créditos frescos, lo que *redujo la inversión* y por tanto el crecimiento de la economía.
- b) Al ser el petróleo la principal fuente de ingresos del país y sobre todo del presupuesto nacional, estuvimos y estamos sujetos a las variaciones de su precio internacional, ya que por cada dólar que cae el precio del barril de petróleo el país deja de percibir 638 millones de sucres diarios.⁴² Por tanto, las condiciones externas del mercado petrolero, afectaban profundamente a nuestra frágil y pequeña economía.
- c) La ausencia de inversión y el escaso crecimiento económico han generado recurrentes problemas en la balanza de pagos, saldos negativos de la reserva monetaria y el incumplimiento del servicio de la deuda externa, ante lo cual se ha recurrido al FMI, el que ha puesto sus condiciones, tanto para facilitar recursos y aliviar las dificultades de la balanza de pagos, como para dar su aval a fin de acceder a nuevos créditos de la banca comercial. Con esto *quedamos sujetos a los programas de ajuste y estabilización que han acompañado cada «Carta de intención» que los gobiernos han firmado*.
- d) La crisis de la reserva monetaria imposibilitaba la importación de materias primas e insumos industriales, la devaluación encarecía las importaciones, la liberalización arancelaria desprotegía la industria nacional, se había genera-

43. Una de estas es la actual Coordinadora de Movimientos Sociales.

44. En especial han asumido esta lucha los trabajadores y empleados de las empresas del sector energético y los trabajadores del IESS.

45. Este criterio debería ser revisado analizando los resultados de la Consulta Popular del 26 de octubre de 1995.

do el marco propicio para «desindustrializar» nuestra economía.

- e) Todo esto agudiza la crisis en el sector real de la economía, ya no solo en el financiero. Crece la subutilización de la capacidad instalada, la industria deja de producir, las quiebras y los despidos están a la orden del día, aumenta el desempleo, la pobreza, el descontento social y el conflicto político.
- f) Así, ya no solo el Estado pierde capacidad de endeudarse, sino también el sector privado, sobre todo por la tendencia alcista e inestable de las tasas de interés. Se produce la disputa por el control de los ingresos petroleros, principal fuente de ingresos del país, y por el manejo de las industrias más rentables que están en manos del Estado (EMETEL, INECEL).
- g) El modelo implementado acentuó los desequilibrios macroeconómicos como se ve en la elevación constante de los precios y en la pérdida de valor de la moneda por las constantes devaluaciones.

Algunas manifestaciones de estos desequilibrios fueron:

- la reducción notable del ahorro interno debido a la la inflación y a las elevadas tasas de intereses que llenan de inseguridad la economía, y evaporan el poder adquisitivo;
- la distribución regresiva del ingreso que tiende a empeorarse, ya que cada vez es menos equitativa y golpea a sectores empobrecidos, generándose nuevos problemas como la economía informal, niveles de malestar social y delincuencia;
- la reducción de la capacidad para crear fuentes de trabajo, por el cierre de empresas y la disminución del tamaño del Estado, creciendo por tanto el desempleo y el subempleo;
- la paralización del aparato productivo, debido a la recesión generalizada.

Frente a estos problemas, se ha insistido en continuar aplicando una política conducente a restringir al máximo la demanda efectiva, considerada como la causante de los desequilibrios macroeconómicos, por ello hasta hoy, todos los gobiernos han tomado, en su turno, las siguientes medidas:

- a) reducción del gasto público en áreas sociales como salud, educación, seguridad social, infraestructura;
- b) disminución de la burocracia estatal;
- c) incremento de las remuneraciones por debajo del índice de la inflación;
- d) devaluación de la moneda;
- e) disminución de los aranceles;
- f) flexibilización del mercado laboral.

46. *Constitución Política...*, art. 59, literal ch.

47. *Constitución Política...*, art. 79, literal b.

48. *Constitución Política...*, art. 66.

49. Recordemos la negativa a aceptar la destitución, luego del juicio político, del entonces Ministro de Gobierno, Luis Robles Plaza.

6. CARACTERISTICAS GENERALES DE LA REFORMA DEL SISTEMA JURIDICO REGULADOR DE LA ECONOMIA

Este panorama político y económico del país fue completado con una profunda reforma legal, la misma que paulatinamente ha ido cambiando el sistema jurídico regulador de la economía.

La correlación de fuerzas

Esta transformación jurídica, calificada como la «reforma estructural del Estado ecuatoriano», ha sido impuesta en medio de una compleja lucha política en la que han estado inmersas tanto las clases dominantes como los sectores populares organizados. En la medida en que la ley es un fenómeno político, *los procesos de reforma legal han expresado la correlación de fuerzas* que se ha ido dando en la sociedad y el saldo que arroja es negativo para los sectores dominados, que han visto cómo los sectores dominantes han ejercido una acción proclive al cambio legal, manifestada en las sucesivas transformaciones jurídicas que se han impulsado en los distintos gobiernos.

Del lado de los sectores subordinados, más bien ha sido clara una resistencia a las modificaciones, no tanto porque las leyes anteriores fueran especialmente benéficas, sino porque las reformas dejaban totalmente desguarnecidos en sus aspiraciones laborales, salariales y sociales a los trabajadores y empleados públicos, los obreros industriales, los artesanos, que habían sido los que mayores niveles de organización y beneficios habían logrado. Pero sobre todo *la oposición obrera y popular era una oposición política, que juzgaba los efectos del modelo por los estragos que producía en sus condiciones de vida.*

Así, los sectores populares estuvieron permanentemente movilizados, como respuesta al proceso depauperador que generaba el ajuste, alcanzando un significativo protagonismo político y social, que los constituyó en el principal sector de oposición al modelo neoliberalmonetarista. Sin embargo el esfuerzo no fue suficiente para detener la reforma legal, nunca fue posible alcanzar en el Congreso, donde se procesaron las reformas jurídicas, el poder suficiente para por lo menos defender lo alcanzado. Ni siquiera cuando se produjo el secuestro de Febres Cordero, el Congreso pudo responder a las expectativas del movimiento social opositor, a pesar de que había sido atacado permanentemente por el primer mandatario.

Si bien no siempre fue clara la oposición popular a la reforma legal, hubo momentos en que sí logró presentar propuestas jurídicas como cuando se discutieron las reformas al Código del Trabajo o a la Ley de Hidrocarburos, o cuando se propusieron las leyes de la maquila y de las zonas francas. Pero, en todo caso, su oposición más bien estuvo canalizada a cuestionar el modelo económico en su conjunto.

Como resultado de la lucha social el movimiento de masas fue transformándose, no solamente en cuanto a su composición, sino sobre todo en sus planteamientos ideológicos y políticos. A inicios de la década pasada el eje central del movimiento popular lo constituían los sindicatos, y era hegemónicamente representado por el Frente Unitario de Trabajadores (FUT). En la actualidad este ha ido perdiendo peso, dando paso a la constitución de nuevas instancias,⁴³ que no solamente reflejan la crisis de organización de los sectores dominados, sino que nos indican por donde se ha ido reconstituyendo la oposición popular. Una de las manifestaciones de este proceso de rearticulación del movimiento de masas fue la emergencia política de los indios, que a partir del levantamiento de junio de 1990 han ido constituyendo un espacio propio en donde procesar sus necesidades e intereses, soslayados y subordinados durante largos años, no solamente por el Estado y los sectores dominantes, sino también por los propios sectores populares.

Un indicador importante de esta transformación del movimiento social, que ha pesado significativamente en la correlación de fuerzas, es su marco ideológico referencial que en el discurso había integrado el pensamiento de la izquierda que propugnaba un cambio social dirigido a la revolución y la posterior construcción del socialismo, el cual ha sido modificado sustancialmente, en especial a raíz de la crisis del socialismo y la «caída del muro de Berlín».

Como resultado de todo este proceso ideológico y político, el movimiento popular, pasó a ser el principal defensor del Estado, al que pocos años antes había criticado como ejemplo del capitalismo monopolista de Estado y como propulsor de un «modelo concentrador en lo económico y excluyente en lo político y social». Su discurso dejó de exigir «la toma del poder para derrocar el capitalismo y construir el socialismo» y pasó a «defender al Estado como el mejor asignador de recursos» y hoy se ha convertido en el defensor más importante del «sector estatal de la economía» y en el único dispuesto a detener la «modernización privatizadora».⁴⁴

Todas estas transformaciones han conducido a disminuir el peso de los sectores populares y a debilitar la efectividad de las acciones del movimiento de masas, sobre todo si tomamos en cuenta las clásicas formas de movilización, que eran las huelgas nacionales y los paros provinciales, que han continuado realizándose, pero sin mayores resultados prácticos que se materialicen en un cambio en la correlación de fuerzas políticas a nivel nacional.⁴⁵ Esta situación se ha reflejado en la reforma legal, la cual ha seguido su marcha sin reparar mayormente en las exigencias populares.

En cambio, la disputa política entre los sectores dominantes sí ha sido determinante a la hora de cambiar las leyes, circunstancia que se ha manifestado preferentemente en la disputa entre el Congreso y el Ejecutivo, dando lugar a la llamada «pugna de poderes», cuya existencia no debería llamar la atención de los apologistas de la democracia, que ven en ella un signo de inestabilidad, ya que el marco constitucional vigente y la tradición política ecuatoriana, han localizado en estos niveles gran parte de la lucha interburguesa por el control del Estado y la sociedad.

Los mecanismos

Si bien la Constitución Política hace del Congreso el órgano legislativo por excelencia, —que entre sus funciones tiene las de expedir, modificar, reformar, derogar e interpretar las leyes—,⁴⁶ también *le da al Presidente de la República la facultad de co-legislar*, por cuanto señala que éste puede vetar las leyes aprobadas por el Congreso⁴⁷ y le faculta para presentar proyectos de ley en materia económica con carácter de urgente, los cuales si no son aprobados dentro de un plazo de 15 días pueden ser promulgados por el mandatario como decretos-leyes y entrar en vigencia hasta que el Congreso los reforme o derogue.⁴⁸ Hay que recordar que es facultad del ejecutivo dictar los reglamentos para la aplicación de las leyes. Como se ve, *la promulgación de una ley requiere el acuerdo entre el Ejecutivo y el Congreso*; cuando este no se produce surge el conflicto en la expedición de la normativa, el mismo que puede ser resuelto por el ejecutivo ejerciendo su derecho de veto o promulgando decretos-leyes económicos de urgencia.

El proceso de reforma jurídica que hemos vivido ha sido profundo e intenso, no solamente por el contenido, que ha logrado desregular la esfera económica, reducir el papel del Estado como empresario y liberalizar el comercio, sino también por la cantidad de normas promulgadas, ya que cada medida económica iba acompañada de cambios en la leyes o los reglamentos.

Dentro de esto también han sido importantes las formas y los mecanismos que se han utilizado para impulsar la modificación de las leyes, lo cual ha dependido de la correlación de fuerzas y del momento político. Hemos visto que cuando ha existido acuerdo entre los sectores dominantes, las leyes aprobadas por el Congreso han sido sancionadas sin problemas, pero en los momentos de conflicto, el ejecutivo ha utilizado la normativa secundaria, el veto y los decretos leyes de emergencia, para sacar adelante sus propuestas, aun sin la aquiescencia del Congreso. A más de ello, se ha echado mano de la fuerza para convalidar procedimientos ilegales, como cuando el presidente Febres Cordero impedía la publicación de la leyes aprobadas por el legislativo o se negaba a dar cumplimiento de las resoluciones tomadas por el Congreso.⁴⁹

Como ejemplo de las formas que ha tenido la reforma jurídica queremos señalar el caso de la Ley de Fomento Industrial, que se la fue dejando insubsistente sin necesidad de derogarla expresamente, solamente *recurriendo a cambios en los reglamentos o en otras leyes*.

Otro ejemplo significativo han sido los *decretos-leyes de emergencia*, que han sido utilizados cuando la disputa política amenazaba maniatar las decisiones del Ejecutivo, destacándose aquí el uso que hizo de esta facultad el presidente Febres Cordero cuando en 22 meses de gobierno promulgó los siguientes 26 decretos-leyes de emergencia:

Decreto-ley	Propuesto	Promulgado
Ref. Ley de Régimen Monetario	24-09-84	09-10-84
Revisión Salario Mínimo vital	05-03-85	21-03-85
Ref. Ley de pesca	31-07-85	19-08-85
Ref. Ley de desarrollo vialidad agropecuaria	31-07-85	19-08-85
Ref. Ley de CEPE	31-07-85	19-08-85
Ley de Minería	05-08-85	20-08-85
Ley de Desarrollo vivienda interés social	05-08-85	20-08-85
Ref. Ley de Compañías Financieras	05-08-85	20-08-85
Ref. Ley de Cambios Internacionales	05-08-85	20-08-85
Ref. Ley Orgánica de Aduanas	05-08-85	20-08-85
Ref. Ley General de bancos	05-08-85	20-08-85
Ref. Ley de Régimen Monetario	05-08-85	20-08-85
Ref. Ley Básica de Electrificación	02-08-85	22-08-85
Ref. Ley Estatutaria del BEDE	02-08-85	22-08-85
Ref. Ley de Licitaciones y Concursos	07-08-85	26-08-85
Ley de Financiamiento las Universidades	17-08-85	03-10-85
Condonación intereses adeudados al BNF	07-10-85	23-10-85
Ley de elevación de salarios mínimos	16-08-85	02-01-86
Ref. Compensaciones y costo de vida	03-01-86	22-01-86
Ref. Ley de cambios internacionales	24-04-86	13-05-86
Ref. Ley del seguro social	24-04-86	13-05-86
Ref. Ley de Licitaciones	24-04-86	13-05-86
Ref. Ley de Control del gasto público	24-04-86	13-05-86
Ref. Ley de Hidrocarburos	13-05-86	29-05-86
Ref. Ley de Compañías	13-05-86	29-05-86
Ley de Fomento Artesanal	13-05-86	29-05-86

Otra de las formas de desregular la economía fue la modificación de las regulaciones de la Junta Monetaria, que eran normas dictadas con el objeto de llevar adelante la política monetaria y cambiaria del gobierno. En este campo nos vamos a encontrar con una serie de reformas que cada uno de los gobiernos ha ido introduciendo, sobre todo porque las medidas de ajuste exigían una variación continua de las políticas monetarias y cambiarias, las que muchas veces han sido el eje central de los paquetazos económicos.

Un ejemplo de consenso en la reforma legal lo constituyen las primeras leyes aprobadas durante el gobierno de Borja, cuando gracias a la mayoría lograda en el Congreso fueron promulgadas sin mayor reparo, como las siguientes:

Ley	Aprobada	Publicada
Ley de Régimen Tributario Interno	20-12-89	RO No. 341 de 22-12-89
Ley de Maquila	24-06-90	RO No. 493 de 03-08-90

Ley de Defensa del Consumidor	18-07-90	RO No. 520 de 12-09-90
Ley de Zonas Francas	08-02-91	RO No. 625 de 19-02-91
Ley de Minería	28-05-91	RO No. 695 de 31-05-91

Los contenidos

En este proceso de transformaciones de la economía y el Estado ecuatoriano, la reforma jurídica ha sido pieza importante, ya que se han necesitado de mecanismos legales para llevar adelante las políticas económicas aperturistas y liberalizadas. Por esto el «mapa» de cambios legales es demasiado amplio como para que se pueda resumir en pocas líneas, por lo que nos limitaremos a señalar algunos de sus contenidos, que han seguido la tendencia mantenida en la región y descrita en párrafos anteriores.

Nos interesa analizar brevemente los contenidos de las siguientes reformas jurídicas:

- Las destinadas a propiciar la *liberalización de los tipos de cambio* tuvieron su primera expresión en la supresión de los tipos de cambio fijos o diversificados por sectores. Como por mandato constitucional es el Presidente de la República quien fija la relación de cambio internacional, estas modificaciones han sido ejecutadas a través de la JM y del Banco Central. La tendencia de este período ha sido hacia la *devaluación* de nuestra moneda, que se ha dado a través de micro y macro devaluaciones, elegidas de acuerdo al tinte de cada uno de los gobiernos, que no han dejado de utilizar este mecanismo. A esto ha venido aparejada la *desincautación de divisas*, aunque en algunos momentos se ha preferido una incautación parcial como en el gobierno de Borja. En la actualidad se ha establecido una *banda cambiaria*, que ha sido modificada algunas veces, como forma de mantener una *flotación controlada*. El mecanismo legal que se utiliza en estos casos son las Regulaciones de la Junta Monetaria.
- Las modificaciones legales que regulan el *encaje bancario*, que son decididas por la Junta Monetaria y varían semanalmente, ya que dependen de la política monetaria que cada gobierno asuma. Generalmente se ha utilizado el encaje como mecanismo para *regular la liquidez monetaria*.
- Las modificaciones en *el tratamiento al capital extranjero*, que han facilitado su penetración y la libre remesa de utilidades. En este campo los que se han tomado han tenido relación con la decisión 24 del Acuerdo de Cartagena, la que fue unilateralmente cambiada en el gobierno de Febres Cordero, lo que se ratificó posteriormente con las reformas que los países del Pacto Andino hicieron a dicha norma. En la actualidad la mayoría de leyes que tienen relación con el sector financiero o con la inversión de capitales como la Ley General de Instituciones Financieras y la Ley del Mercado de Valores,

contemplan un trato igual para todos los capitales, sean estos nacionales o extranjeros, a los cuales ya no se les exige ningún tipo de requisito para su inversión en el país, excepto el cumplir con las normas que tienen que ver con el control del narcotráfico y el lavado de dinero que provenga de esta actividad ilícita. El objetivo de esta reforma ha sido la *captación de recursos externos*, a los cuales se los considera como indispensables para reactivar la economía nacional.

- d) Las reformas encaminadas a *liberalizar las tasas de interés*, cuya tendencia ha sido promover su libre flotación en el mercado, para lo cual paulatinamente se han ido modificando las distintas leyes que establecían tipos de interés fijos o preferenciales. En la actualidad rige la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado que faculta a la JM para determinar, de manera general, el sistema de tasas de interés para las operaciones activas y pasivas. El sistema de tasas de interés tiene gran importancia porque es el eje de la política crediticia que incide de manera determinante sobre la inversión productiva. La mayoría de los gobiernos últimos se han valido de las tasas de interés fundamentalmente para atraer capitales externos, ya que en algunos períodos la inflación ha impedido que el manejo de las tasas de interés incentive el ahorro interno. Los actuales problemas en este sector nos muestran que su utilización no ha sido muy efectiva.

Como se ve de lo expuesto, las continuas reformas en los manejos monetarios, cambiarios y crediticios tienen un lugar central durante todo este período porque regulan lo relacionado con el sector financiero, cuya importancia actual hemos destacado en algunas oportunidades. También son preponderantes estos temas porque la herramienta principal de las políticas liberalizadoras y aperturistas ha sido el manejo monetarista de la economía.

- e) Las reformas que han llevado a la *derogatoria de las Leyes de Fomento*, que en nuestro caso han significado la eliminación de todo tipo de subsidio y preferencias tributarias o crediticias destinadas a *incentivar el sector industrial*, empezando por aquellas que han reducido las barreras arancelarias y no arancelarias en el comercio exterior que mantenían un mercado cautivo. Estas medidas se han aplicado paulatinamente y han concluido con la *liberalización unilateral* de nuestra economía y con el *ingreso a la OMC*, dejando sin resolver definitivamente la integración del mercado andino. Su necesidad se ha justificado con el argumento de propiciar la *reinserción del país a la economía mundial*,⁵⁰ como si en algún momento hubiéramos estado fuera de él.
- f) Las *reformas tributarias* que han significado la simplificación de los sistemas impositivos, cuya estructura actual contempla básicamente tres tipos de impuestos, el impuesto a la renta (IR), a los consumos especiales (ICE) y al valor agregado (IVA). Estas reformas han ido acompañadas de la corrección monetaria debido a los altos índices de inflación que se han mantenido en estos años. También han promovido la eliminación de incentivos tributarios,

muy comunes en años anteriores, aunque se contemplan algunos para ciertas actividades financieras y de inversión en valores.

- g) Las reformas encaminadas a *reducir el déficit fiscal* por la vía de disminuir el gasto en los programas sociales y en la obra pública, cuyo principal objetivo, según los planteamientos de los gobiernos, ha sido reducir la demanda agregada, a la que las concepciones monetaristas consideran como propiciadora de la inflación. Esto se ha materializado a través del *presupuesto estatal*, el mismo que en cambio ha contemplado siempre un rubro de alrededor del 30% para el pago de la deuda externa. Con este mismo objetivo también se han dado medidas destinadas a reducir el empleo público, proceso que se ha acelerado últimamente, en el marco de la llamada «modernización».
- h) Las reformas encaminadas a *flexibilizar el mercado laboral* y que han sido implementadas para, supuestamente, incentivar la inversión productiva, la cual ve con desagrado el «exceso de protección» a los trabajadores; expresiones de éstas han sido la fijación de un salario mínimo vital por debajo del nivel de inflación y las reformas al Código del trabajo, acompañadas de la Ley de maquila, de trabajo compartido y de zonas francas, que han pretendido presentar como ventaja comparativa una mano de obra poco remunerada y sin mayores garantías laborales.
- i) Las reformas encaminadas a *reducir el papel del Estado en la economía* ya sea como empresario o prestador de servicios públicos, lo cual recién está terminando de llevarse a cabo en el gobierno actual, aunque ya ha tenido algunas manifestaciones en gobiernos anteriores como pudo verse en la venta de acciones de algunas empresas mixtas efectuada en el gobierno de Febres Cordero y en las modificaciones realizadas a la Corporación Financiera Nacional.

De lo brevemente descrito podemos deducir sin dificultad que el contenido de la reforma legal va acorde con las políticas económicas que el gobierno de turno impulsa, por lo que la tendencia es la misma que el ajuste fondomonetarista ha impuesto en América Latina. Cada gobierno ha ido añadiendo aquello que le era posible introducir, dependiendo del acuerdo logrado entre los sectores dominantes.

De todas las reformas realizadas en este período, sin contar con el gobierno de Durán-Ballén, resaltamos el papel jugado por las regulaciones de la JM, las cuales son el mecanismo ideal para los procesos vividos debido a su flexibilidad y mutabilidad, ya que expresan la voluntad del ejecutivo y no necesitan ser sometidas a la aprobación de ninguna otra instancia. Estas regulaciones tienen hoy mucha más importancia, por sus efectos en la economía, que cualquiera de las leyes emitidas por el Congreso.

Si bien cada gobierno ha ido modificando la estructura jurídica, ha sido du-

rante las administraciones de Borja y de Durán, cuando más se ha avanzado en el proceso de la reforma. Cabe resaltar la acción reformativa impulsada por la socialdemocracia, que prácticamente hizo todo lo que el gobierno socialcristiano no pudo hacer, debido a la fuerte oposición popular y del Congreso. En el gobierno anterior se aprobaron leyes tan importantes como la Ley del Régimen Tributario Interno, la Ley de Minería, la Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, la Ley de Facilitación de exportaciones; la Ley de Maquila, la ley de Zonas Francas, Ley de Defensa del Consumidor, se reformó el Código de Trabajo, el Código Tributario, la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Electrificación, habiendo dejado en carpeta varios proyectos de leyes destinados a normar el mercado de valores, el presupuesto estatal, las aduanas, las compañías.

crita muchos meses antes de que se produjeran los sucesos que llevaron a la renuncia y posterior huida del país, del entonces vicepresidente, Alberto Dahik.

2. Es ya una costumbre de los gobiernos entrantes justificar la reiteración de políticas neoliberales monetaristas culpando al gobierno anterior, por las condiciones en que deja a la economía del país.

CAPÍTULO III

La «modernización» del Estado durante el gobierno de Durán-Ballén

Para describir y dar una explicación de los aspectos económicos, políticos y sociales que han incidido en la reforma del sistema jurídico regulador de la economía durante el gobierno de Durán-Ballén, nos hemos basado en aquellos análisis críticos de la situación nacional, ya que en este capítulo nos interesa destacar cómo la reestructuración del Estado en su conjunto ha ido encaminada a conseguir un marco legal que permita adecuar la economía del país a las exigencias de las transformaciones mundiales y regionales.

Si bien todos los gobiernos de este período democrático han aplicado el mismo modelo económico, cada uno, a su manera, ha implementado las medidas y políticas de acuerdo a los intereses de las fracciones económicas que han querido representar, y siguiendo un ritmo propio, sin que por ello hayan logrado establecer procesos económicos y sociales radicalmente diferentes.

De lo expuesto en el capítulo anterior más bien se desprende que los gobiernos que se han sucedido en estos últimos 15 años, han respondido a una necesidad básica: modificar la economía y la sociedad ecuatoriana para «reinsertarnos en la economía mundial».

1. EL MANEJO ECONOMICO Y POLITICO DEL GOBIERNO

Para hablar acerca del gobierno de Durán-Ballén, *es necesario diferenciar dos momentos: antes y después de la guerra del Cenepa*, no tanto porque el conflicto bélico, vivido a principios del año 95, tuviera efectos desmesurados en la economía y la política ecuatorianas, sino porque a partir de este hecho, se han venido dando una serie de acontecimientos que han terminado por hacer perder toda credibilidad al régimen, el mismo que atraviesa por una aguda crisis, a pesar de la cual ha declarado

3. Galo Abril, «Medidas del 3 de septiembre ¿un paquetazo más?», revista *Ecuador Debate*, No. 27, 1995 (diciembre), p. 71.
4. *Ibíd.*, p. 71.
5. CAAP, «Equipo de Coyuntura», revista *Ecuador Debate*, No. 30, p. 7.
6. Diario *El Comercio*, 6 de abril de 1994, p. A4.

que continuará estoicamente, hasta completar su período, en agosto de 1996.

La elección de los actuales gobernantes Sixto Durán-Ballén y Alberto Dahik,¹ se dio en medio de un proceso de *fraccionamiento político de la derecha ecuatoriana*, la que había logrado consolidarse en años anteriores alrededor del Partido Social Cristiano (PSC). Esta división significó la salida de Durán Ballén del PSC y la conformación de un ente electoral que, con el nombre de Partido Unidad Republicana (PUR), le permitió su participación como candidato, en alianza con el Partido Conservador Ecuatoriano (PCE). El binomio ganador obtuvo en la segunda vuelta 2'146.762 votos, equivalentes al 57,3% del total, en tanto que sus contendores, el binomio conformado por Jaime Nebot y Galo Vela, del PSC, tuvieron 1'589.707 votos que representaban el 42%.

Esta circunstancia de división política de la derecha hacía evidente los desacuerdos que se habían gestado al interior de la fracción financiera de la burguesía ecuatoriana que, bajo el indiscutible liderazgo de Nebot y Febres Cordero, aspiraba a completar cómodamente la reforma neoliberal del Estado y la sociedad ecuatoriana, luego de que el gradualismo socialdemócrata le había dejado el camino preparado. Los desacuerdos surgieron imprevistamente y, a nuestro entender, fueron provocados por los cálculos que se hacían sobre el reparto del botín que constituían las empresas públicas, cuya venta era la última etapa del proyecto neoliberal, de la cual cada fracción esperaba obtener ingentes ganancias.

Sin embargo, estas contradicciones no significaban proyectos económicos y sociales diferentes, como equivocadamente creyeron los votantes, que obnubilados por una campaña electoral demagógica, pero efectiva, dieron su masivo apoyo a un binomio que ofrecía un «nuevo rumbo», que pensaban sería distinto al seguido por su antecesor socialdemócrata o al experimentado durante el gobierno socialcristiano.

El continuismo económico

La posibilidad de entender el continuismo neoliberal del gobierno actual se dio apenas constituido el gabinete ministerial, que al decir de Durán Ballén era «un gabinete de empresarios», algunos de los cuales habían sido ya hombres públicos del gobierno socialcristiano anterior (1984-1988).

El panorama se aclaró definitivamente cuando el 4 de septiembre de 1992 se anunciaron al país las «nuevas» medidas económicas, que por voceros del mismo gobierno fueron calificadas de «duras, pero necesarias», dada la difícil situación en la que había quedado el país luego del gobierno de Rodrigo Borja.²

7. CAAP, «Equipo de Coyuntura», revista *Ecuador Debate*, No. 32, p. 13.

8. Sobre todo debido a la desregulación de la actividad financiera que promovió la flotación de los intereses y la especulación, que atraieron los capitales externos.

9. Diario *El Comercio*, 25 de julio de 1995, p. B3.

El «paquetazo», calificado por muchos analistas como un «sobreajuste» se inscribió en la línea fondomonetaristas de *restaurar los desequilibrios macroeconómicos por la vía de reducir la demanda agregada*, como mecanismo privilegiado para combatir la inflación, cuyo efecto en el corto plazo fue la recesión de las actividades productivas, que afectaba sensiblemente a los sectores sociales más pobres. La combinación de medidas cambiarias, monetarias y fiscales fueron justificadas, por el gobierno, como indispensables para evitar el aceleramiento de la inflación, el deterioro del sector externo y para iniciar un proceso de reformas estructurales que permitieran la recuperación sostenida de la economía.

A más de la ya tradicional y esperada devaluación monetaria, que en este caso significó elevar la cotización del dólar a 2.000 sucres, se establecieron una serie de modificaciones al sistema de compra y venta de divisas por parte del sector público, se decretaron aumentos en el precio de algunos combustibles, se incrementaron las tarifas eléctricas, se eliminó el diferencial obligatorio que debía mantenerse entre las tasas de interés activas y pasivas, se redujo el encaje bancario sobre los depósitos en cuenta corriente, se establecieron las «mesas» de dinero y de divisas, se fijó una banda cambiaria, que permitiera una flotación controlada del tipo de cambio.

Por el lado de las «compensaciones sociales» se incrementó en 10.000 sucres la compensación por el costo de la vida, se ofreció el décimo sexto sueldo e incrementos salariales para el año siguiente, se reanudó el pago del subsidio al transporte urbano y se prometió mejoras en la atención de salud, servicios comunitarios, provisión de créditos para la microempresa, etc.

Lo fuerte de estas medidas lo constituyó el control del gasto público para «restaurar el equilibrio fiscal», anunciando la eliminación de los gastos innecesarios, el recorte del presupuesto del Gobierno central y de las entidades adscritas, gobiernos locales y empresas públicas no financieras, la reducción del número de empleados públicos, la eliminación o transferencia al sector privado de 13 empresas y dependencias. Se mencionaron las siguientes empresas: de semen, de abonos, de suministros, pesquera nacional, de pronósticos deportivos y las siguientes entidades: Programa de Mecanización Agrícola, Centro Nacional de la Pequeña Industria y Artesanía, Fondo Nacional de Preinversión, Dirección Nacional de Construcciones Escolares, Dirección Nacional de Deportes, Unidad Ejecutora del Programa de la Microempresas, Corporación de Unidades Populares Económicas y el Instituto Nacional de Empleo.

En suma, el Plan Macroeconómico de Estabilización (PME) propuesto por el gobierno ofrecía *controlar la inflación, eliminar el déficit fiscal, liberalizar aún más la economía y «modernizar» el Estado*.

10. El monto de la deuda en abril de 1995 era de 12.655 millones de dólares, 57% con la banca privada, 33% con organismos de crédito y 10% con el Club de París.

11. Revista *Ecuador Debate*, No. 32, p. 7.

Siendo el control de la inflación uno de los ejes de la campaña electoral, desde septiembre de 1992, se diseñó una serie de medidas para tal fin, que estuvieron basadas en el anclaje del tipo de cambio al interior de una banda, en el control de la emisión monetaria primaria, en el represamiento de los salarios y en la reducción del gasto público. *El control de la inflación fue considerado fundamental para el proceso de liberalización de la economía*, en especial de las esferas financieras y del comercio exterior.

En ningún momento se pretendió paliar el costo social de las medidas, el mismo que era francamente advertido por funcionarios y allegados al gobierno, que señalaban que «...las reformas estructurales y la intensidad de las medidas tendrán un impacto social en términos de reducción del ingreso real y eventualmente, mayor nivel de desempleo»,³ pero que era necesario apoyarlas porque si no se «arriesgaría el alcance de los objetivos planteados, transformando a las medidas en un paquetazo más, con la consiguiente frustración social y el grave riesgo de caer en un proceso irreversible de deterioro económico y tensiones sociales».⁴

Los efectos de tales medidas no se hicieron esperar y durante el año 93 el país soportó un claro proceso recesivo, ya que a pesar de que el crecimiento del PIB fue del 2%, el PIB per cápita decreció en un 0,8% con respecto a 1992, porque la población se incrementó en una magnitud mayor al crecimiento de la economía, que en el 92 fue del 3,6%. Al decir de los entendidos, el año 1993 también se caracterizó por

... las tendencias precarias al equilibrio de la balanza de pagos y de las cuentas fiscales, la distorsión creciente de los precios relativos, las amenazadoras corrientes del mercado mundial, el errático manejo de la política macroeconómica, la ausencia de propuestas y medidas de largo alcance, las deterioradas condiciones políticas internas y el descenso del nivel de vida de la mayoría de la población...⁵

Con estos magros resultados económicos, para el año 94 el gobierno obtuvo del FMI un acuerdo *stand by* por un monto de 180 millones de dólares hasta marzo de 1996, que fue acompañado de su respectiva carta de intención que contemplaba las metas por alcanzarse en la economía y que eran lograr una tasa de inflación del 20% a fines del 94 y del 15% a fines del 95, con un crecimiento del PIB del 3% para 1994 y del 4% para 1995. También se contemplaba una reducción del déficit fiscal, un estricto control del gasto público y una reducción de 21.000 empleos estatales, que se sumaban a los 20.000 anteriores. Así mismo se ofrecía un intenso programa de privatización de las empresas públicas en las áreas de telecomunicaciones, electricidad, petróleo y la seguridad social.⁶ Dicho documento fue aprobado por el FMI el 11 de mayo de 1994.

La carta de Intención buscaba profundizar el esquema de política económica es-

tablecido en septiembre de 1992 y que viene manteniéndose con diferente intensidad desde 1982, consagrando definitivamente el paso de activos y empresas de manos estatales al sector privado, presentando el control de la inflación como una política social frente a la ausencia de iniciativas al respecto, confiando en la venida del capital privado extranjero y el regreso de los préstamos externos, por la renegociación de la deuda ...lo que supuestamente volvería a dar acceso a Ecuador, a los mercados financieros internacionales y confiando... en que la política anti-inflacionaria y la privatización estimularían en forma automática el crecimiento económico.⁷

Con la carta de intención se ratificaba la voluntad del gobierno de continuar aplicando inflexiblemente la política enunciada en septiembre de 1992, que había sido acompañada, como veremos más adelante, de nuevos cuerpos legislativos y regulaciones económicas que *formalizaban jurídicamente el ideario neoliberal* como puede verse en la sacralización del mercado, la reducción del Estado a un rol secundario en la economía, la desregulación generalizada de las actividades económicas, la indiscriminada apertura a las corrientes externas de capitales y mercancías.

El compromiso con el FMI llevó al gobierno a mostrar preocupación por la reactivación de la economía, ya que había ofrecido un crecimiento del PIB en el 4%, para lo cual era necesario el control de la inflación más un mercado crediticio que incentivara la inversión productiva, con tasas de interés bajas y estables. Pero las instituciones bancarias estuvieron muy lejos de promover esta política gubernamental⁸ y en estos años ajustaron las tasas pasivas a la baja, que golpearon al pequeño ahorrista que no pudo buscar otras opciones más rentables. Así *se transfirieron recursos hacia el gran capital financiero* porque prevalecieron tasas de interés pasivas negativas para los pequeños montos de ahorros.

Para promover la reducción de las tasas de interés, el gobierno, en agosto de 1994, rebajó y unificó el encaje bancario aumentando la liquidez, ya que se liberaron alrededor de 100 mil millones de sucres, lo cual sin embargo no logró el objetivo buscado. El gobierno responsabilizó a los altos costos de operación de la banca nacional la presencia de este fenómeno que contradice las leyes del mercado financiero, ya que la mayor competencia y liquidez, no generó el descenso del precio del dinero que según los partidarios de las reformas debía registrarse. Es importante destacar que el aumento de la liquidez fue neutralizado (para evitar presiones inflacionarias) con el ajuste fiscal, una mayor recaudación de impuestos, la elevación de los precios de los combustibles y de las tarifas de los servicios públicos, lo que en la práctica significó la transferencia de recursos de la población hacia la banca privada.

A más de la obtención del crédito del FMI, el gobierno firmó con los bancos acreedores privados, que sumaban más de 400, un acuerdo de renegociación de su

13. A lo que habría que añadir los resultados de la Consulta Popular de noviembre de 1995.

14. Diario *Hoy*, 28 de octubre de 1995, p. 1A.

deuda por un total de 7.580 millones de dólares. Según el acuerdo, 260 millones de dólares debían ser pagados en el año 95.⁹ En 1996 el monto del servicio sería de 283 millones y aumentaría paulatinamente hasta alcanzar el máximo de 356 millones de dólares en el año 2000.¹⁰ Estos egresos fiscales significaban el 31,2% del Presupuesto General del Estado para 1995, que equivalía al 4,4% del PIB.

Según el gobierno, estos desembolsos se cubrirían con el crecimiento de la economía gracias al ingreso del capital extranjero. Los analistas indicaban que el pago de la deuda más bien dependería de los recursos que ingresaran por la recaudación tributaria y la elevación de las tarifas de los servicios públicos, además de la capacidad generadora de divisas que tuviera la economía, lo que se vería en el saldo de la balanza de pagos y que dada la política actual, dependería de las exportaciones, desarrollo del turismo y atracción de la inversión extranjera. También se señalaba que el acuerdo no satisfacía las necesidades del país, sino de los tenedores nacionales de papeles de la deuda.

Los acuerdos con el FMI y la banca mundial fueron vistos por el gobierno como logros de su política económica, ya que se confiaba que con ellos, los efectos del Programa Macroeconómico de Estabilización (PME) se irían volviendo beneficiosos y que en especial permitirían la captación de ingentes recursos externos para revitalizar la deprimida economía ecuatoriana. Se exhibía también como logro el control de la inflación, que mostraba señales de descenso en su ritmo de crecimiento por cuanto, del 54,7%, en que se situó en diciembre de 1992, descendió al 31% en diciembre de 1993 y en diciembre del 94 llegó al 25,4%, lo cual contrastaba con la inercia inflacionaria del período anterior que la situaba en niveles del 50% anual.

A pesar de la reducción del crecimiento inflacionario, la situación de la economía no presentó mayores logros ya que el crecimiento del PIB fue lento (3,6% en el 92; 2,0% en el 93; 4% en el 94), y su composición mostró claras señales del proceso de reprimarización de las actividades productivas, que ha sido propio del ajuste implementado en toda la región y que al decir de *Ecuador Debate* fue provocado por

...la instrumentación del esquema neoliberal de política económica que reorienta la estructura de nuestras economías, reduciendo la participación de la industria manufacturera en la generación del producto nacional y reafirmando el peso preponderante de las actividades primarias, como la agricultura y, en el mejor de los casos, la agroindustria.¹¹

Este proceso, como lo hemos señalado, cobró un acelerado ritmo con el gobierno de Febres Cordero, y fue continuado por los siguientes que se han preocupado de incentivar el cultivo de nuevos productos primarios exportables como hortalizas, flores y frutas tropicales, calificados como exportaciones no tradicionales.

En la medida en que esto ha sido impulsado en toda América Latina es posible que en el mediano plazo se repita el «clásico ciclo de los productos primarios:

actividad rentable-dinamismo exportador-generalización de su producción-sobreoferta y elevada competencia-caída de las cotizaciones en el mercado mundial»,¹² con lo cual se profundizaría el deterioro de los términos de intercambio. Como se ve la reinserción en la economía mundial es para nosotros un «retorno a lo pasado», de lo cual intentamos salir años atrás.

A nuestro entender el reiterado ajuste a que nos ha obligado el FMI no tiene el éxito anunciado, porque sus objetivos *no* son satisfacer las demandas de la mayoría de la población que se concretan en mejorar su deteriorado nivel de vida y tener una adecuada participación política y social, sino que *su finalidad última es terminar de adecuar la estructura económica nacional en torno a las exigencias del capital financiero mundial*. Por tanto, los logros del ajuste no hay que verlos en la demagogia del discurso que lo sustenta, sino en los efectos reales que provoca y parece que en ello sí ha sido exitoso, como lo anuncian las cifras de las ganancias obtenidas por el sistema financiero, que para el año 1994 fueron de 250 mil millones de sucres.

El éxito del ajuste se lo ve en la apertura indiscriminada a las importaciones de bienes y servicios, en la reprimarización de la economía, en el fortalecimiento del segmento del mercado interno que consume productos importados, en la «desnacionalización» de las actividades productivas más rentables, en la redistribución regresiva del ingreso nacional, en el fiel cumplimiento del pago del servicio de la deuda; en fin, hay que ver el éxito del ajuste en lo que son sus reales objetivos.

Aun sin saber si se cumplieron o no las metas gubernamentales, el panorama nacional fue alterado dramáticamente por el conflicto bélico con el Perú que ha significado un remezón económico, político y social y ha servido de lógico pretexto, para explicar todos los problemas que se han venido dando en la esfera económica.

Efectivamente, la guerra no declarada con el Perú alteró totalmente el programa económico gubernamental que ya fue modificado varias veces, reduciendo las metas en el control de la inflación, en el crecimiento del PIB, en la disminución del gasto público.

También generó problemas graves en las actividades económicas de las provincias fronterizas, a pesar de que no hubo destrucción de la estructura productiva porque el enfrentamiento se localizó en una zona selvática. Pero sobre todo nos ha mostrado la fragilidad de una economía duramente golpeada por los reiterados ajustes y las políticas aperturistas que hacen depender la salud de la economía de la captación de recursos externos, los cuales volaron a otras tierras, dado el clima de «inseguridad» que una guerra, aunque sea tan pequeña, provoca.

Si bien no nos vamos a detener en este asunto, es necesario señalar que más allá de la euforia nacionalista y patriótica, el conflicto demostró cuán importante es para el país y la defensa de sus derechos territoriales, el poder contar con los recur-

15 Diario *Hoy*, 20 de julio de 1993, p. 2A.

16. Las declaraciones vertidas por Dahik durante su juicio político confirman esta aseveración.

sos provenientes del «sector estatal de la economía». Si el petróleo no hubiera estado manejado por el Estado no habiéramos tenido recursos para afrontar el problema, ya que se vio con claridad cómo los *capitales privados salieron del país o se utilizaron para especular* y obtener ingentes ganancias, aun a riesgo de aumentar los problemas económicos, como efectivamente se hizo.

A pesar de la tregua política y del apoyo logrado por el gobierno durante la guerra del Cenepa, ya nada volvió a ser como antes y una serie de hechos económicos y políticos se presentaron, haciendo de estos meses de 1995 un tortuoso camino hacia la transición gubernamental.

Luego del cese al fuego, uno tras otro se han ido acumulando los problemas para el gobierno: la disputa en torno a la brecha fiscal y las formas de cubrirla, la elevación de las tasas de interés, los problemas financieros de muchos sectores productivos, comerciales y de servicios, la crisis bananera, la corrupción gubernamental, la crisis política y el juicio a Dahik, la crisis energética, los gastos reservados, la renuncia y huida del vicepresidente, la crisis de gabinete, etc.¹³

Parecería que un maleficio hubiera caído sobre el gobierno, impidiéndole desplegar con éxito su programa económico, que algún mérito presentaba. En la actualidad el panorama económico se ha complicado y se muestra impredecible, ya que no se trata solamente del susto que sintió la economía en el mes de enero del presente año, sino de una serie de movimientos políticos y económicos que ha obligado al gobierno a modificar la banda cambiaria que llevará a una depreciación del sucre en el 20%, pero también ha sido necesaria una mayor intervención del Banco Central elevando las tasas de interés en el mercado financiero para impedir que se dispare el tipo de cambio.¹⁴ Como se ve, *la liberalización de la economía no exime al Estado de su intervención en ella, solamente han cambiado las formas.*

La «reforma estructural» del Estado

El otro elemento del PME, puesto en marcha antes del enfrentamiento bélico, fue la «reforma estructural» del Estado considerada como prioritaria y que ha venido desarrollándose accidentadamente, sobre todo por la errática conducción que de este proceso ha tenido el gobierno.

Si bien desde el inicio se planteó la urgencia de la modernización, se redujo su concepto a la simple privatización de las empresas públicas, a la compra de renuncias para reducir número de trabajadores estatales y a la limitación del papel del Estado como regulador de la economía. Para ello se planteó una ambiciosa reforma legal, ya que se concibe que la «estructura del Estado» es el andamiaje jurídico relacionado con el desenvolvimiento de las actividades económicas.

En este sentido, ya en septiembre de 1992 se anunció la elaboración de sendos proyectos reformadores que se fueron concretando en leyes, siendo las más importantes, a nuestro criterio, las siguientes: Ley de Presupuestos del Sector Público, Ley de Modernización, Reformas a la Ley de Contratación Pública, Reformas a la

Ley de Hidrocarburos, Código de Procedimiento Administrativo, Decreto de racionalización de funciones del gobierno central, Ley General de Instituciones Financieras, Ley del Mercado de Valores, Reformas a la Ley de Régimen Tributario Interno, Reformas a la Ley de Aduanas, Ley Agraria, Reformas a la Ley de Telecomunicaciones, y la reforma constitucional, que ya ha merecido una consulta popular, anunciándose la próxima para el 26 de noviembre de 1995.

Declaraciones oficiales han señalado que hay otras más en carpeta que entre otras serían: Ley de Seguros, Ley de Régimen del Sector Eléctrico, Ley de unificación salarial, Ley Antimonopolios, Ley de Régimen Municipal, Ley de Minería, Ley de Contratación Pública, Ley de Turismo, etc. Como se ve, ha existido la voluntad gubernamental de realizar una profunda reforma legal, la cual ha estado combinada con una acción del Congreso proclive a aceptarla, pero en medio de una disputa política cada vez más creciente.

Si bien el Congreso es el órgano llamado para aprobar las Leyes, la facultad de co-lesgilar que tiene el ejecutivo ha sido el motor de la reforma que ha usado sus atribuciones de presentar proyectos de ley en materia económica con el carácter de urgentes, para obligar al legislativo a tratarlos, este hecho ha determinado que la aprobación de leyes sea vista como una imposición gubernamental que *poco lugar ha dejado a la creación de consensos*, generando una serie de contradicciones que se han sumado al descontento social provocado por la aplicación de las actuales políticas económicas.

Estas propuestas han sufrido un difícil y complejo proceso de aprobación que ha signado a este período con el permanente enfrentamiento Ejecutivo-Congreso, pero también ha concitado el descontento social-popular que, antes del conflicto bélico, se mostraba en los siguientes hechos:

- las protestas del IESS, de las Universidades, de los empleados públicos, de los Municipios y Consejos Provinciales, a raíz de la aprobación de la Ley de Presupuesto y exigiendo incrementos en sus asignaciones;
- los paros de la Función Judicial, de los médicos rotativos y trabajadores de la salud, de los trabajadores del IESS, en defensa de sus puestos de trabajo, de mejoras salariales, y de más presupuesto para esos sectores;
- las protestas de los trabajadores petroleros, eléctricos y de telecomunicaciones en contra de la privatización, por la no construcción del oleoducto, por la no aprobación de determinadas leyes, en contra de la política energética;
- los paros del FUT, de la UNE, y otras organizaciones de carácter nacional, exigiendo compensaciones frente al deterioro de las condiciones de vida y rechazando la política global del régimen;
- la movilización de los indígenas, en contra de la privatización del seguro campesino, en contra de la Ley agraria;

17. Diario *El Comercio*, 3 de enero de 1994, p. A3. Iguales argumentos se vertieron en canales de televisión en los días posteriores a la aprobación de la Ley de Modernización.

- las movilizaciones en las provincias del Azuay y Cañar, exigiendo solución a los problemas agravados por el desastre de «la Josefina»; la protesta de la ciudadanía del Coca y Portoviejo por la falta de atención gubernamental.

Por otro lado, es claro que no todos los sectores dominantes llegaron a un acuerdo sobre la forma de ejecutar las políticas económicas que se imponían desde los organismos internacionales. El descontento de los sectores dominantes se expresó en:

- los cambios del equipo de gobierno, cuyos ministros y funcionarios salientes manifestaban su disconformidad con la postura presidencial o vicepresidencial;
- los frecuentes «camisetazos» de los parlamentarios y las críticas de los propios diputados gobiernistas, que pasaron a ser independientes;
- la «oposición» al gobierno de los partidos políticos de la derecha y el centro;

<ul style="list-style-type: none"> - la oposición de las Cámaras de la Producción a algunas medidas, sobre todo ante la elevación del IVA, el pago anticipado del impuesto a las utilidades de las empresas y el impuesto al ahorro; 	<p>denciado que el fundamental desacuerdo entre los sectores dominantes tuvo que ver con el reparto del botín estatal de EMETEL, PETROECUADOR, INECEL, que al ser actividades económicas altamente rentables, estaban en la mira de los «inversionistas» nacionales y extranjeros. Este tipo de «desinversión» estatal ya tuvo su primer momento en la venta de las acciones de la Cemento Nacional, y ha tenido éxito en el «regalo» del ingenio Aztra a sus «acreedores», en la quiebra dirigida y la tortuosa venta de Ecuatoriana de Aviación,</p>	<p>quedan- financiar do en con dos carpeta millones los proye de dóla- ectos res el «privati proceso zadores» para la más sus- privati- tancio- zación sos, que d e además E M E - cuentan TEL.¹⁵</p>
<ul style="list-style-type: none"> - la pugna entre el Tribunal Supremo electoral y el Ejecutivo frente a la convocatoria a la primera consulta popular. <p>Independientemente de los argumentos gubernamentales, se ha evi-</p>	<p>Este tipo de «desinversión» estatal ya tuvo su primer momento en la venta de las acciones de la Cemento Nacional, y ha tenido éxito en el «regalo» del ingenio Aztra a sus «acreedores», en la quiebra dirigida y la tortuosa venta de Ecuatoriana de Aviación,</p>	<p>A p o y o nte el del Banco descon- Mun- to so- dial, el cial y la cual es- «oposi- taría dis- ción» de puesto a la dere-</p>

cha y el centro, el gobierno llevó a cabo un complejo juego político, que significó *acuerdos reservados con el PSC*, el que cumplió una excelente actuación ya que logró que el ejecutivo le concediera, en el presupuesto y fuera de él, recursos suficientes para desarrollar obras en las provincias y municipios que dirige, consolidando así su fuerza política; el ejemplo más destacado fueron las asignaciones extra presupuestarias dadas al municipio de Guayaquil, cuyo alcalde es Febres Cordero.¹⁶

Mientras tanto, por otro lado, este mismo partido se convertía en el principal cuestionador de la política gubernamental y en el principal actor en los reiterados juicios políticos seguidos por el Congreso a los ministros, aun cuando, muchas veces, en el momento de concretar sus votos optaba por refrendar las acciones gubernamentales. Este papel de *co-gobernante*, *crítico* y *verdugo* que ha tenido el Partido Social Cristiano, ha confundido a la ciudadanía que, más allá de su aversión a la política y los políticos, ha simpatizado muchas veces con la acción socialcristiana, lo que se traduce en un claro apoyo a la candidatura presidencial de Jaime Nebot, convirtiéndose por tanto en el principal beneficiario de los errores del régimen.

Otro elemento que nos parece importante en el juego político es la relación gobierno-Iglesia católica, que se ha venido dando desde el inicio de este período gubernamental y que tuvo en la aprobación de la Ley de libertad religiosa un momento significativo, ya que a pesar de las protestas estudiantiles y del magisterio va a ser llevada adelante por el gobierno. Este acercamiento, nada extraño en la política nacional, contrasta con la actitud asumida por importantes sectores de la Iglesia frente al modelo neoliberalmonetarista y en especial frente a las políticas del actual gobierno, que la han llevado a un acercamiento hacia los sectores populares y en especial hacia los indios. Por tanto, la relación entre Sixto y la Iglesia, es más bien con una fracción de ella y estaría pensada como un apoyo necesario a la acción del ejecutivo, que poco a poco, especialmente en la esfera de la confrontación política se ha ido quedando solo. Esta situación es concomitante con la reiterada recurrencia al apoyo divino que tanto el Presidente como el Vicepresidente han hecho en este período (a tal punto que parece imposible que un gobierno que apeló respaldo del Espíritu Santo, haya tenido tantos problemas, haya cometido tantos errores y haya sido tan impopular).

Estos elementos hacen ver que *el Estado ecuatoriano atraviesa por un momento de grave deslegitimación*, por cuanto no ha podido ni ha querido satisfacer las necesidades de la mayoría de la población, tampoco ha establecido puentes para permitir la expresión política de los sectores populares que han quedado a merced de la representación que algunos diputados han ejercido a través del Congreso. Así mismo se ha cuestionado severamente el papel de los partidos políticos, los cuales son considerados demagógicos y manipuladores. Criterios que también se han extendido a las distintas esferas del poder: ejecutivo, legislativo y judicial. El grave desprestigio de las instituciones y los mecanismos que la democracia constitucional ha utilizado para efectivizar el poder político, ha provocado la ira y el rechazo social, pero también apatía y desasosiego. Esto ha llevado a que se diga que estamos atravesando por una «crisis de gobernabilidad» en la democracia ecuatoriana.

Estos procesos no solamente son el resultado de un espontáneo desgaste, sino que han sido dirigidos y aupados por los medios de comunicación y ciertas esferas políticas, que no solamente han atacado las formas de la organización popular, sus intereses y planteamientos, sino también a los mecanismos de la democracia constitucional, con la clara intencionalidad de desgastar la forma actual del ejerci-

cio del poder, elemento necesario para promover con mayor fuerza el proceso de reforma neoliberal del Estado ecuatoriano, que requiere nuevas formas en el ejercicio de la política, muchas de las cuales se las ha estado propagandizando desde hace varios años y que tienen que ver con la «flexibilización» de la acción política, que es lo que estaría detrás de pedir la participación de los independientes. En suma, *desde todos los lados se ha golpeado al Estado interventor, para posibilitar su «neoliberalización»*.

A esta crisis de legitimidad del Estado, debe añadirse la propia *ilegitimidad del gobierno de Durán-Ballén*, que a pesar de todos los esfuerzos realizados no ha podido congraciarse con el conjunto de sectores dominantes interesados en la modernización. Esto ha signado negativamente la acción del régimen, a tal punto que su gabinete ha sido continuamente modificado y del lujoso gabinete de empresarios ya no queda ni el ministro Pinto, que cual comodín ocupó varias funciones. Tal parecería que ningún ministro ha sido del gusto de la burguesía financiera.

En medio de este panorama complejo y confuso, es natural que la reforma legal haya jugado también la función de *legitimadora de la acción gubernamental*, en especial frente a los sectores dominantes que han sido exigentes al respecto. No de otra manera se pueden tomar las reiteradas peticiones de profundizar la modernización que a cada momento hacen las Cámaras de la Producción y sus voceros. Esto porque la ley desempeña una importante función ideológica, no solamente porque en el convivir nacional se la ha fetichizado hasta el punto de creer que una norma soluciona los problemas, sino porque en medio del juego político, la ley ha sido vista como un trofeo por conseguir.

La concreción del modelo vigente también ha sido entendida como la necesaria aprobación de leyes. Los medios de comunicación han dado especial énfasis a este aspecto determinante en la modernización y han promovido abiertamente los debates para sembrar en la opinión pública esta necesidad. Es interesante ver cómo en el desarrollo del proceso de reforma legal, los medios de comunicación han ido guiando la opinión, a tal punto que antes de que el gobierno se plantee la reforma constitucional, ya señalaban que el principal obstáculo que debía vencer el gobierno era la Constitución vigente.¹⁷

En términos generales *las reformas jurídicas impulsadas durante este gobierno han estado encaminadas a despojar al Estado de su papel regulador en las actividades económicas hasta hoy consideradas estratégicas*, esto es, el manejo del petróleo y demás recursos naturales no renovables que tengan la posibilidad de explotación económica, telecomunicaciones y energía eléctrica; al mismo tiempo que han hecho propuestas para reducir la «carga social» de su función económica; por lo que se han impulsado normas que tienden a dejar al «libre juego del mercado» las relaciones laborales, la prestación de servicios básicos, la educación, la salud.

Pero, contrariamente a nuestras percepciones iniciales, este proceso de reforma legal no ha concluido aún, y quedan por resolverse problemas como la Ley de Electrificación, que se discute en el Congreso; la privatización de la seguridad so-

cial y la limitación del derecho de huelga de los trabajadores del sector público, que fueron negados en la última consulta popular; la transferencia de los servicios públicos a los gobiernos seccionales y otras propuestas hechas para reducir la carga social del Estado. Esta suspensión del proceso de reforma legal tiene mucho que ver con los cambios en la correlación de fuerzas políticas que se han producido a raíz de los últimos escándalos y de la consulta popular. De todas maneras, la intención gubernamental ha estado patente, como se puede ver en el cuadro adjunto, tomado del diario *El Comercio* del 5 de julio de 1995, p. A2.

Cuadro 6. LAS LEYES DE LA MODERNIZACION

Nombre

Ley de Presupuestos del Sector Público

Ley de Modernización del Estado

Ley de Mercado de Valores

Ley reformatoria a la Ley de Hidrocarburos (reformada varias veces)

Ley Reformatoria a la Ley de Régimen Tributario

Ley Orgánica de Aduanas

Ley General de Instituciones Financieras

Proyecto de Ley de Régimen del Sector Eléctrico

Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley de Telecomunicaciones

Ley Agraria

Proyecto de Ley de desmonopolización, Descentralización y Modernización de las Telecomunicaciones

Proyecto de Ley de Descentralización

Ley de Creación del Fondo de Solidaridad

Iniciativa y trámite seguido

Ejecutivo, económico urgente

Ejecutivo, económico urgente, no fue tratada por el Congreso Pasó por ministerio de la ley

Ejecutivo, económico urgente

Ejecutivo. Solamente leída en el Congreso

Ejecutivo, económico urgente Negado Congreso

Ejecutivo, económico urgente

Ejecutivo, económico urgente. Negado por el Plenario

PSC. Vetado totalmente

PSC. Veto parcial; allanamiento al veto

Ingresó al Congreso

12/11/92

18/2/93

22/4/93

9/11/93

15/12/93

16/12/93

19/4/94

7/7/94

7/7/94

19/7/94

25/7/94

7/12/94

8/3/95

Publicación Reg. Ofic.

30/12/92

31/12/93

28/5/93

29/11/93

31/12/93

31/12/93

12/5/94

19/4/95

15/8/94

24/3/95

Si consideramos que las transformaciones de la economía mundial, expresadas en el proceso de globalización actualmente en curso, han sido los principales motivos que han provocado la reforma jurídica en el país, es porque partimos de concebir que el Ecuador, a más de ser periférico y subdesarrollado, es un país dependiente y por tanto sujeto a los procesos económicos que se generan en los países centrales, desarrollados y dominantes y a las decisiones que en ellos se toman. Pero esto no significa que en el proceso de transnacionalización de los procesos y políticas económicas no intervengan nuestras particulares condiciones internas, las que determinan el ritmo, el tiempo y la forma como dichas transformaciones son llevadas adelante.

Por ello planteamos que la tendencia reformadora del Estado se ha manifestado con mayor claridad y peso en el actual gobierno, ya que cobraron hegemonía económica, política e ideológica los intereses y las necesidades de los grupos vinculados al capital financiero internacional. Si bien en los gobiernos anteriores ya se manifestaba esta situación, no existía una directa correspondencia entre las necesidades económicas de las fracciones financieras del gran capital nacional y las expresiones políticas e ideológicas dominantes. Como ya lo hemos señalado, el hecho de que el poder ejecutivo y la mayoría en el Congreso, respondan a los intereses de la fracción financiera de la burguesía, ha sido la causa para que se pretenda concluir en el actual gobierno lo que hemos dado en llamar la «reforma neoliberal del Estado ecuatoriano».

Así mismo, en estos últimos 15 años, *también se ha producido la reestructuración económica, política e ideológica de la burguesía ecuatoriana*, que hoy aparece comandada por su fracción financiera, la misma que ha resultado del remozamiento de la oligarquía agroexportadora tradicional y de una nueva articulación de las fracciones modernas de la burguesía industrial que lograron óptimos niveles de acumulación de capital, gracias a la utilización de los recursos petroleros que, entre otras cosas, les permitió consolidar sus nexos con el capital financiero mundial.

No otra cosa significan los grupos económicos surgidos en estos años en los cuales es posible observar la imbricación compleja de sectores económicos tradicionales y modernos que, en el largo proceso de crisis, *principalizaron el espacio financiero* como garantía para mantener sus niveles de acumulación y centralización de capitales, gracias a que lograron mantener una tasa adecuada de ganancia.

En lo que tiene que ver con la privatización de las empresas públicas, el discurso oficial ha señalado que ésta es una necesidad impostergable debido a la crisis fiscal crónica que soportamos, ya que el presupuesto estatal debe sobrellevar la carga que significa producir bienes y servicios subsidiados, cuyos precios no cubren los costos abultados, en especial por el número demasiado elevado de empleados y trabajadores que tienen relación de dependencia con el Estado.

1. Los sucesos últimos en torno al juicio político y renuncia del vicepresidente Dahik, arrojan mucho más información al respecto.

En esta argumentación no se ha hecho ninguna distinción y se ha mantenido el mismo criterio respecto a todas las empresas y entidades públicas prestadoras de servicios. Sin embargo, a simple vista es evidente que en el país existen diferencias entre las empresas y entidades públicas prestadoras de servicios, en términos generales podemos decir que hay algunos tipos:

- Empresas públicas cuyas actividades tienen una alta rentabilidad, como sucede en el caso de PETROECUADOR y EMETEL;
- Empresas públicas prestadoras de servicios públicos, cuyos ingresos cubren los costos como son los casos de INECEL, y las empresas de agua potable y alcantarillado;
- Instituciones públicas prestadoras de servicios básicos que, por mandato constitucional, deben ser provistos por el Estado, como es el caso de la salud y la educación;
- Empresas públicas manejadas por las Fuerzas Armadas;
- Instituciones financieras públicas, como el Banco Nacional de Fomento, el Banco del Estado, la Corporación Financiera Nacional.

Por tanto no se puede tener el mismo criterio acerca de la privatización de todas ellas, más aún cuando la Constitución vigente señala en su artículo 46 que son áreas de explotación económica reservadas al Estado los recursos natural y los servicios de agua potable, fuerza eléctrica y telecomunicaciones.

Debido a la diferente naturaleza de las empresas estatales y a la existencia de esos mandatos constitucionales, el gobierno tuvo que desplegar una amplia campaña de convencimiento ideológico para lograr un consenso favorable a la privatización y así enfrentar la oposición que se presentó desde distintos sectores sociales. Si bien el proyecto neoliberalmonetarista considera imprescindible la privatización, no ha existido un acuerdo entre los sectores dominantes acerca de la manera de llevarlo adelante, pero sobre todo ha sido el sindicalismo público el que más ha luchado contra la privatización.

La vigencia de la Constitución aprobada en consulta popular en 1978 se ha convertido en el escudo de los sectores que no concuerdan con las privatizaciones y por ello, a pesar de existir la Ley de Modernización, no se la ha intentado aplicar más que en el caso de Ecuatoriana de Aviación, aunque lo que realmente interesa es apuntar al corazón de los recursos públicos.

Sin embargo cabe anotar que todo este panorama se vio conmovido con el conflicto bélico y que lo que vino después responde ya a la inclusión de otras variables sociales y políticas de las cuales nos interesa destacar el papel de las Fuerzas Armadas, que luego de su victoriosa acción (así ha quedado en la conciencia popular) han ejercido influencia para detener algunos procesos de privatización. No debemos dejar de ver su oposición a la construcción del oleoducto, a la privatización

de INECCEL y a la privatización de las empresas militares. Estos nuevos ingredientes se expresan hoy cuando el desgaste gubernamental se ha acelerado al calor de los últimos escándalos, a tal punto que podemos decir que el proceso de privatizaciones está detenido, a pesar de que en un inicio se pretendió usar la guerra para legitimar y concluir la tarea modernizadora.

3. Recordemos que en noviembre de 1992, a pocos meses de iniciado el gobierno, se dictó la Ley de Presupuestos del Sector Público y, en diciembre de 1993, la Ley Reformativa de la Ley de Régimen Tributario Interno.
4. No olvidemos que durante el último gobierno, alrededor de la tercera parte del presupuesto anual se ha dedicado al pago de la deuda externa.

2. EL DISCURSO DE LA «MODERNIZACION»

La importancia de la reforma del Estado radica, no solamente en que ha sido puesta como garantía para los acuerdos con el FMI y la banca privada internacional, sino, sobre todo, en que era considerada el punto culminante de todo este proceso iniciado 15 años atrás y permanentemente exigido por los organismos internacionales y los países centrales, para los cuales el atraso del país al respecto, era la causa fundamental de la perseverancia de los desequilibrios macroeconómicos.

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 genere 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.*

Como tal ha sido tratado y se ha elaborado un discurso que, con matriz neoliberal, ha *pretendido convencer a la sociedad ecuatoriana de que no hay más camino que el que señalan los países centrales.* Por ello, el discurso hegemónico es similar al que se ha levantado en toda la región y son invitados permanentes de las Cámaras de la Producción y del gobierno, los «técnicos» de otras naciones que han llevado adelante modernizaciones exitosas. Si bien se usa aún la visión sesgada de los procesos del sudeste asiático, cada vez más se trae a colación a Chile y Argentina como ejemplos del éxito neoliberal.

Este discurso en nada repara la grave situación de pobreza que actualmente existe en el país, ni se acuerda de los problemas ocasionados por el ajuste o la liberalización. Es más, al momento de hacer las propuestas, ni siquiera recoge las propias quejas de los sectores económicos afectados por estas políticas, o si lo hace, señala que la respuesta correcta es liberalizarse aún más.

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 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 cualita-

5. Voceros sindicales estiman en 40.000 el número de empleos públicos que se han reducido durante el actual gobierno, diario *El Comercio*, Quito, 9 de mayo de 1995.
6. Publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 76, del 30 de noviembre de 1992.
7. Ley de Presupuestos del Sector Público. Suplemento del R. O. No. 76 del 30 de noviembre de 1992, disposición final.
8. Proyecto de Ley de Presupuestos enviado por el Ejecutivo el 12 de noviembre de 1992.

tivamente, sino contabilizados en su grado de rentabilidad. Un ejemplo de ello es la idea de que el presupuesto estatal representa el costo del gobierno.

Este discurso, que se ha venido elaborando desde años atrás, cubre hoy todas las actividades de la vida, y los medios de comunicación, en especial la televisión, han hecho de él, ya no solamente el lenguaje de moda, sino la concepción ideológica dominante. Si se piensa técnica y eficientemente, la respuesta correcta siempre será la modernización, la globalización, la apertura, la liberalización.

Toda esta elaboración discursiva ha estado asociada al gran debate sobre el Estado y el mercado, en el que nos entrapamos todos estos años, y dentro del cual no hay otra opción. Así, los opuestos al mercado debíamos defender al Estado. Este fue uno de los razonamientos que llevó a la desconstitución del pensamiento crítico del capitalismo y lo colocó en un callejón sin salida, porque el Estado que se defendía, era el mismo al que antes se combatía. Aun hoy falta en el país una coherente respuesta al discurso neoliberal modernizante.

La idea que se ha impuesto de «modernización» es la de marchar acorde con los cambios que se dan en la economía mundial, sin reparar en cuales sean las necesidades de nuestra economía. Frente a ello quisiéramos recordar que la *modernidad* como hecho histórico está muy ligada a la noción de racionalidad, entendida no solamente como una relación útil entre fines y medios, en donde el sentido de utilidad viene dado por el poder, sino que, ante todo, la racionalidad de la modernidad se define desde los fines de *liberar a la sociedad de toda desigualdad*, de la arbitrariedad, del despotismo, del oscurantismo, en fin la modernidad se constituye en contra del poder existente.

Así vista la modernidad se la «concibe como la promesa de una existencia social racional, en tanto que promesa de libertad, de equidad, de solidaridad social y de mejoramiento continuo de las condiciones materiales de esa existencia».¹⁸

Por tanto no debemos pensar que la modernidad está basada únicamente en las urgencias del capital, de la productividad, de la eficacia de los medios para fines impuestos por la acumulación; no podemos pensar que la modernización signifique someterse únicamente a la lógica de la tecnología y al discurso del poder, sino que es necesario rescatar las promesa de la modernidad de construir un mundo del hombre para el hombre, porque con los planteamientos actuales no lo estamos haciendo, estamos construyendo un mundo que descansa sobre el «*apartheid social*» que excluye de los beneficios de la civilización a las cuatro quintas partes de la población.

Esto se da porque en la región y en el país los llamados procesos de «modernización» se han producido bajo la dirección y predominio de los sectores empresariales más concentrados y transnacionalizados que, desde los gobiernos de turno, han debido privilegiar los ajustes económicos de corto plazo. Es más, el proceso modernizador ha sido guiado por las propuestas neoliberales que suponen un retroceso

9. Ley de Presupuestos del Sector Público, Suplemento del R. O. No. 76 del 30 de noviembre de 1992.

a ideas y propuestas del siglo pasado, consideradas ya superadas.

En este proceso no se ha tomado en cuenta las necesidades del grueso de la población y el *Estado se ha asociado y racionalizado en función del sector externo*, sin efectos multiplicadores internos y sin protección de la trama social.

Por ello las reformas legales han excluido de sus preocupaciones los aspectos sociales, y se han «olvidado» del significado de la palabra modernidad, vendiéndonos su versión bastardeada y basada en el discurso de la razón instrumental, que posiblemente podrá calar en países con un elevado desarrollo material y político, pero no en regiones como la nuestra, de gran heterogeneidad estructural y poblacional.

En el proceso de modernización no se han tomado en cuenta que la tendencia de la economía transnacionalizada es para que la fuerza laboral pierda importancia en los procesos productivos y que el mayor peso específico lo tenga la producción de conocimientos. Pensadores como Alwin Toffler consideran que, en la actualidad, la fuerza laboral más importante ya no es el proletariado, sino el «*cognitariado*». Por tanto, se espera que, en países como el nuestro, el abundante desempleo aumente mucho más con el paso del tiempo, ya que no solamente que no se impulsan procesos intensivos en la utilización de la mano de obra, sino que tampoco se hace nada por incentivar la producción de conocimientos, porque se considera a la educación no como una inversión, sino como un gasto.

La «modernización», al impulsar el mercado de exportaciones no toma en cuenta que la materias primas, alimentos y productos agrícolas ocupan un espacio cada vez más pequeño en la economía mundial y que por tanto si queremos competir con éxito habrá que exportar productos que tengan un grado considerable de transformación. No se puede regresar a depender de la producción agrícola exportable, sino que es necesario avanzar en niveles de industrialización, lo cual no parece muy posible si las políticas aperturistas apuntan a liberalizar el comercio, principalmente con los centros industriales desarrollados que por la vía de la competencia reducirán nuestra industria.

El desacoplamiento existente entre la economía de materias primas y la industrial hace que los países con poca industrialización y dependientes de sus exportaciones primarias sean los que mayores problemas presentan en los momentos de apertura e integración, por cuanto se ha dado un desfase creciente entre la economía de materias primas y la industrial, ya que esta última, debido al avance tecnológico requiere menos materia prima y energía que antes.

Mientras un automóvil está compuesto por un 60% de materia prima y energía, un microchip apenas contiene un 2% de energía y materia prima; el alambre de cobre, principalmente usado para telecomunicaciones, contiene un 80% de materia prima y energía; la fibra óptica, que lo está reemplazando a nivel mundial, solamente tiene un 10%.¹⁹

10. Ley de Presupuestos del Sector Público, Suplemento del R. O. No. 76 del 30 de noviembre de 1992, art. 1.

Esta es la tendencia de la industria moderna, por lo que países como el nuestro no pueden plantearse seguir dependiendo de su economía primaria de exportación y esa es precisamente la tendencia de los modernizadores.

CAPÍTULO IV

Análisis de las leyes seleccionadas

Como corolario de lo analizado en capítulos anteriores, en el presente haremos un breve análisis de las leyes que a nuestro entender ejemplifican de mejor manera el proceso de reforma legal habido durante el gobierno de Durán-Ballén. La leyes escogidas para ello son algunas de las que se han aprobado hasta el 31 de mayo de 1995. Evidentemente nuestra reflexión irá dirigida a evidenciar las relaciones entre el discurso político-ideológico del gobierno, la reestructuración de la economía mundial y la reforma legal.

En este punto son necesarios algunos señalamientos:

- a) Como lo hemos venido manifestando a lo largo de nuestro trabajo, las causas de los actuales cambios en nuestro sistema jurídico regulador de la economía, trascienden la evolución de los procesos internos del país, y se relacionan con la reestructuración mundial de la economía, que ha empujado hacia una modificación en la forma intervencionista del Estado que había venido rigiendo, a nivel mundial y regional, desde la segunda posguerra.
- b) Esta reestructuración de la forma del Estado ha impulsado el conjunto de reformas legales que hemos vivido en el país a partir del retorno a la democracia, luego de una larga década de dictaduras, una civil y dos militares, la misma que ha sido calificada como una «crisis del Estado».
- c) En la medida en que el Estado incrementó su participación en la economía, hacia allá se enfilaron las baterías reformistas y modernizadoras y esta es la razón por la que el mayor número de leyes modificadas y creadas forman parte del sistema jurídico regulador de la economía.

Como ya señalamos anteriormente, el actual gobierno ha debido convivir con la crisis de legitimidad que afecta al Estado ecuatoriano, una de cuyas manifestaciones más claras es la «desconfianza» que la población siente hacia las «instituciones democráticas» y en especial hacia el manejo de la política. Pero además, el actual gobierno ha debido hacer méritos para legitimar su gestión frente a las fracciones hegemónicas del gran capital, ya que ha contado con la vigilante acción del PSC que se ha erigido en su socio, cogobernante, verdugo y principal beneficiario político de los errores cometidos por la actual administración. Esta especial situación de «deslegitimidad», tanto del Estado como del gobierno sixtista, se ha reflejado en la eferescencia política y social, cuyo escenario privilegiado ha sido el Congreso.

En estas condiciones, la ambiciosa reforma legal planteada por el gobierno se ha convertido en otro de los espacios de forcejeo y negociación política. En medio de reiteradas acusaciones de corrupción y de compra de diputados,¹ hemos visto tomar forma a un cuerpo jurídico que en esencia continúa lo ya realizado durante el gobierno anterior, es decir, procede a desmontar el andamiaje jurídico que sostenía al Estado interventor.

Si bien nos habíamos referido ya al «lenguaje técnico», que cual nuevo ropaje ideológico cubre la «cosmovisión» neoliberal, es necesario añadir que, en el caso de las leyes propuestas, las consideraciones técnicas ocupan un lugar central a la hora de justificar la necesidad de los cambios jurídicos, lo cual es parte del juego ideológico que el gobierno actual ha debido seguir para conseguir un mayor grado de legitimidad frente al conjunto de la sociedad pero, sobre todo, frente a los sectores dominantes cuya representatividad se la ha venido disputando al PSC.

Sin embargo, la impopularidad de las medidas tomadas y sus terribles efectos sobre la mayoría de ecuatorianos, el escaso desarrollo de la democracia y de su ejercicio, ha hecho difícil lograr aceptables niveles de legitimidad y legitimación de su acción gubernamental, a tal punto que, en muchas ocasiones, las encuestas han revelado descensos notables en la valoración popular del Presidente y su acción. La excepción que confirma la regla fue el conflicto territorial vivido en el mes de febrero de 1995, durante el cual le fue posible al gobierno «recuperar imagen» y legitimar la dirección dada al enfrentamiento, efecto que duró muy poco, apenas algunas semanas.

En medio de este ambiente, las leyes y su reforma han ocupado un lugar muy especial para legitimar la acción gubernamental, sobre todo en un país en donde se ha fetichizado a la estructura normativa, a tal punto de creer que la solución de los conflictos depende de la expedición de una ley.

Así, la reforma legal debe ser vista desde varios aspectos:

- a) Como una necesidad del capital financiero monopólico transnacional y sus socios criollos, para readecuar la estructura del país a las nuevas modalidades y ritmos de la acumulación y centralización capitalista, que requieren de una nueva forma de intervención del Estado en la economía;
- b) Como una exigencia de los organismos multilaterales, especialmente del FMI, que consideran la reforma jurídica como básica para promover medidas de política económica que cumplan sus programas de ajuste y estabilización;
- c) Como uno de los espacios de legitimación del régimen, ya que la ley y el proceso de promulgación se ha desarrollado de tal manera que su aprobación es un logro político del sector que la impulsa;
- d) Como el sosten jurídico del modelo neoliberalmonetarista, convirtiéndose en el eje central de la acción del presente gobierno.

Consideradas así las reformas legales, no podemos dejar de mencionar el papel central que en el proceso han jugado los medios de comunicación, en especial la televisión, que se han convertido en directos transmisores de la «cosmovisión» neo-

liberal. Así, la acción legislativa del Congreso y del Ejecutivo ha merecido una especial atención de los «comunicadores sociales» que han estado muy atentos a difundir la llamada «reforma estructural» y han sido un pilar fundamental en la generalización de la idea de que «sin leyes que garanticen las reformas económicas en marcha, es difícil ‘modernizar’ el Estado y el país».²

Luego de estos breves señalamientos generales pasamos a describir los principales hitos de la reforma del sistema jurídico regulador de la economía durante el actual gobierno.

1. LA REFORMA FISCAL

La reforma fiscal no solamente constituye una medida económica, sino también política, dados los efectos que tiene sobre los sectores sociales que se han beneficiado de los ingresos y del gasto público. Por ello la modificación de la legislación en este campo se ha referido tanto al aspecto tributario como al presupuestario y sus efectos inmediatos, en términos generales, han significado una profundización de la tendencia regresiva en la redistribución del ingreso, con un gran impacto negativo sobre los niveles de vida de la población.

El discurso oficial ha calificado a la reforma fiscal como necesaria y urgente ya que permite reducir el déficit fiscal, incrementando la recaudación tributaria y arancelaria, disminuyendo el gasto público o combinando las dos medidas.

El gobierno ha manifestado que era necesario restablecer los criterios de equidad, simplicidad y generalidad que deben tener los sistemas y normas tributarias, los cuales se habían perdido en el período anterior, debido a la serie de excepciones y beneficios en los impuestos y aranceles que las políticas proteccionistas y de fomento concedían a determinados sectores sociales, y que a la larga, no han mostrado éxito para conseguir el desarrollo económico del país, entre otras razones, porque las mismas no permitían una eficiente asignación de recursos.

Otro de los criterios oficiales esgrimidos es que las actuales reformas fiscales conducen a la adopción de políticas redistributivas más eficientes, ya que el destino y utilización de los recursos fiscales no deben venir fijados por la ley, sino que deben ser flexibles y dependientes de las prioridades asignadas por los planes y programas de gobierno.

También se ha dicho que es necesario impulsar las actuales tendencias mundiales a la regionalización de los mercados, en lo cual juega un papel central la armonización de los sistemas impositivos internos de los países que intervienen en estos procesos integradores, acompañada por la liberalización arancelaria y la «modernización» de los sistemas aduaneros y portuarios.

A pesar de que no compartimos la mayoría de criterios oficiales, es importante destacar que desde el punto de vista técnico es posible que contribuyan a me-

jorar la recaudación y el uso de los dineros del erario público, pero es necesario subrayar que esto no depende únicamente de la reforma fiscal, sino del conjunto de medidas de política económica y social que los gobiernos implementen, por lo que su éxito dependerá de la forma cómo la economía nacional responda a este conjunto de medidas.

En el aspecto legal podemos observar que se han modificado sustancialmente las bases jurídico-administrativas en las que descansaba tanto la obtención de ingresos, como el destino del gasto público, para lo cual se reformó la Ley de Régimen Tributario Interno y se dictó la Ley de Presupuestos del sector Público, entre otras disposiciones.³

Esto ha conducido, por un lado, al incremento de la recaudación fiscal, pero por otro a disminuir el gasto público en los programas de orden social; esto último, no tanto por problemas de mayor o menor tributación, sino más bien porque a pesar de las reformas no ha sido posible eliminar el déficit fiscal que en el país ha sido casi permanente y cuyas causas tienen que ver con las condiciones económicas generales y la forma cómo los distintos gobiernos han administrado la crisis y los programas de ajuste que la han acompañado.

Cabe anotar que la disminución del gasto social en nuestro país también se ha visto afectada por los reajustes imprevistos del presupuesto general del estado, debido a la disminución del precio del petróleo, que restringe considerablemente los ingresos fiscales y al conflicto territorial último que ha aumentado los egresos. Asimismo, tienen incidencia las exigencias de la banca internacional y de los organismos multilaterales para que se pague cumplidamente la deuda externa, especialmente luego de la última renegociación, lo que consume parte importante de los ingresos nacionales.⁴

Es importante recordar que la política fiscal de la disminución del gasto público es consustancial a las medidas que pretenden controlar la inflación reduciendo la demanda, lo que tiene un significativo efecto sobre el aumento del desempleo, ya que provoca recesión en la economía, lo que no permite incrementar la demanda laboral. Esta situación se ha visto agravada con los despidos masivos de los empleados públicos, que van aparejados a las políticas fiscales y a los procesos de modernización y privatización del Estado ecuatoriano.⁵

Aspecto importante de la reforma fiscal es la centralización de las decisiones económicas en el poder ejecutivo que aparentemente es contradictoria con las propuestas de descentralización, con las cuales ha venido amenazando el presente gobierno desde sus inicios. Uno de los lados de la centralización presidencial podemos verlo en la Ley de Presupuestos del Sector Público, de la que hablaremos a conti-

11. Publicado en el R. O. No. 402 del 18 de marzo de 1994.

12. Esta preocupación que también debería trasladarse al Congreso para que haga una labor similar con el conjunto de nuestro sistema jurídico, que con el paso del tiempo se ha ido convirtiendo en un cuerpo legal bastante pesado, denso y desordenado.

nuación.

Ley de Presupuestos del Sector Público

El 27 de noviembre de 1992 el presidente Sixto Durán Ballén sancionó favorablemente la Ley de Presupuestos del Sector Público⁶ cuyo proyecto, enviado por el ejecutivo, había sido estudiado y aprobado por el Plenario de las Comisiones Legislativas Permanentes del Congreso Nacional. Esta ley ha sido calificada como especial y por lo tanto «prevalecerá sobre cualesquiera otras generales o especiales que se le opusieren y no será modificada o derogada por otras leyes, si no se le menciona de manera expresa».⁷

En su aspecto formal la ley está compuesta por 72 artículos repartidos entre cinco Títulos que tratan los siguientes temas: Generalidades, Sistema Nacional del Presupuesto Público, Presupuestos del Sector Público, Responsabilidades, Reformas y Derogatorias, además de los considerandos y las disposiciones transitorias. El más extenso es el Título II que se refiere a los Presupuestos del Sector Público, está formado por 57 artículos repartidos en 5 capítulos.

En la exposición de motivos, que acompaña al proyecto enviado por el ejecutivo, el gobierno señala a los desequilibrios macroeconómicos como los causantes de la crisis financiera del sector público que a su vez ha generado el proceso inflacionario. Ante esto se plantea que el fortalecimiento y saneamiento de las finanzas públicas, acompañado de la modernización del aparato estatal es necesario «para armonizar los requerimientos del desarrollo con el aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles, reorientando el gasto público hacia labores productivas que generen mayores inversiones y con ello un mayor patrimonio y bienestar nacional».⁸

La ligazón entre problemas macroeconómico, finanzas públicas e inflación ha sido uno de los argumentos más utilizados para justificar la reforma legal, en especial cuando se ha tratado de argumentar a favor de canalizar el ingreso fiscal hacia actividades «productivas», con lo cual se estaría calificando al gasto social como carga fiscal y no como inversión productiva y rentable que genera réditos que se reflejan en el desarrollo nacional.

Al hacer del presupuesto la expresión financiera anual de los planes y programas sectoriales e institucionales lo convierte en el principal instrumento de la planificación económica y social, para lo cual se introduce la noción de elaborar el presupuesto no solo a base de programas sino también a base de resultados (art. 11). Esta función planificadora es reforzada cuando para formular los presupuestos deberán tenerse en cuenta, no solamente la política económica y social, sino sobre todo el Programa Anual de Inversiones Públicas dictado por el ejecutivo que se fundamentará en objetivos, metas, tipos de ejecución y resultados que se prevean alcanzar (art. 12).

Pero el criterio planificador que puede surgir de la presente ley es muy limitado ya que el plazo máximo que contempla es el de un año, debido al tiempo de va-

lidez y de ejecución del presupuesto. Esta limitación se ve con más claridad cuando se señala que para solicitar recursos para proyectos de inversión es necesario la aprobación de los mismos por parte de la Secretaría General de Planificación (SGP). Incluso el Congreso, órgano que debe aprobar el Presupuesto General del Estado, también debe presentar a esta secretaría los proyectos de inversión que considere pertinentes, con su justificación, y los requerimientos para obras locales (art. 14). Estas obras estarán exclusivamente a cargo de los organismos competentes del sector público. No se incluirán en las proformas los proyectos que no cuenten con los estudios técnicos económicos de inversión aprobados por la SGP (art. 14).

El reducido alcance de esta modalidad de planificación también se expresa en la serie de trámites que requiere la aprobación de los proyectos de inversión plurianual (art. 15) ya que es necesario remitir a la SGP los estudios técnicos que comprueben la adecuada programación y los cronogramas de su ejecución. Luego, la SGP consultará al Ministerio de Finanzas. Si las inversiones plurianuales cuentan con la aprobación de la SGP y la aceptación del Ministerio de Finanzas y «siempre que los ejecutores actualicen los cronogramas de ejecución, que el avance físico sea acorde a lo programado y que no medien justificaciones legales o técnicas que hagan necesaria la cancelación de los proyectos, las previsiones de recursos se incluirán en las proformas de los años correspondientes».⁹

Como se ve, lo engorroso de los trámites podrían dificultar las inversiones de mediano y largo plazo, coartando la planificación en la obra pública, que le corresponde realizar al CONADE y que ya de por sí es limitada.

Esta necesidad de concentración y centralización de las decisiones impulsa la promulgación de esta ley que regula todo lo concerniente a los presupuestos de las instituciones públicas y «establece normas generales que rigen la programación, formulación, aprobación, ejecución, evaluación y liquidación de los presupuestos del sector público».¹⁰

Su ámbito de aplicación se extiende a todas las dependencias u organismos administrativos del Estado y a todas las personas jurídicas creadas para el ejercicio de la potestad estatal, la prestación de servicios públicos o para realizar las actividades económicas asumidas por el Estado, quedando fuera los organismos seccionales (Municipios y Consejos Provinciales) y las entidades autónomas creadas por estos para la prestación de servicios (art. 2). Así se logra que los presupuestos de todas las entidades públicas sean regidos por esta ley, incluyendo a las universidades, PETROECUADOR, EMETEL, IEISS, que gozaban de autonomía.

A nuestro entender el propósito fundamental de esta norma es concentrar en el Ministerio de Finanzas todo el manejo del presupuesto estatal (arts. 3, 8, 9, 10), para dotar al poder ejecutivo de un mayor control político y económico sobre las finanzas y la obra pública, eliminando aquellos manejos que se escapan de sus decisiones, ya sea que estos provengan del Congreso (que debe aprobar el presupuesto), de las entidades públicas autónomas (universidades, empresas estatales) o de presio-

nes políticas indeseadas (sindicatos públicos). Por esto la ley concede amplias facultades al ministro de Finanzas y Crédito Público, quien concentra en sus manos no solamente la gestión (arts. 1, 3, 9, 10) sino también la definición de políticas presupuestarias, la aprobación, el control y evaluación de todo lo relacionado con los presupuestos de las instituciones y entidades del sector público (art. 9).

Sus poderes son tan amplios que incluso tiene la facultad de establecer con carácter de obligatorio los límites para los gastos corrientes y de capital de las entidades públicas (art. 13); también podrá hacer ajustes a las asignaciones programadas (art. 28), lo cual, evidentemente, limita el margen de acción y de movilidad que para la elaboración y ejecución del presupuesto tenían algunas instituciones, especialmente aquellas que gozaban de autonomía en la gestión de sus recursos, como las Universidades, el IESS, las empresas estatales.

El Presidente de la República también tiene facultades discrecionales ya que a través del Ministro podrá ordenar el traspaso al presupuesto del gobierno central de los excedentes de la función legislativa, jurisdiccional, entidades adscritas, programas especiales, Tribunal Supremo Electoral y Tribunal de Garantías Constitucionales, Procuraduría, Ministerio Fiscal, Contraloría, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Compañías (art. 29). También podrá autorizar el traspaso al presupuesto del gobierno central el superávit que arrojen los estados de los resultados anuales de las empresas públicas y de las entidades financieras públicas, siempre que no estén comprometidas para cubrir capitalizaciones previamente aprobadas (art. 30). También puede pedir anticipos de dichos superávits. Solo en el caso del IESS no se podrán trasladar al gobierno central los excedentes de caja o superávit, sino que se considerarán como ingresos del siguiente ejercicio (art. 30).

Estas medidas no solamente tienen el efecto económico de mantener al presupuesto en los niveles que el ejecutivo desee, sino que se convierten en un excelente mecanismo de control político, ya que los recursos fiscales son repartidos de acuerdo a la conveniencia del gobierno. Efectos de este tipo de decisión discrecional los hemos observado ya en el recorte presupuestario de las universidades, los hospitales públicos, las empresas estatales.

La ley analizada tiende a eliminar los gastos predestinados, exceptuando los previstos en el artículo 71 de la Constitución para la educación pública y la erradicación del analfabetismo, y en el caso de que leyes especiales o decretos los contemplen, solo podrán utilizarse en los fines previstos y siempre y cuando hasta el mes de julio del año anterior a su ejecución se hayan contemplado en el Programa Anual de Inversiones Públicas, debidamente justificados con los estudios técnicos y cronogramas respectivos (arts. 6, 7). Asimismo obliga a manejar en la cuenta única del Estado todos los ingresos de las instituciones públicas, aun cuando provengan de donaciones especiales de particulares (art. 4). Con estos mecanismos se constriñe aún más el reducido margen de autogestión que tenían entidades públicas como las universidades, ya que incluso, los convenios internacionales y las donaciones privadas deben ser manejadas como la presente ley ordena.

Este manejo se fortalece aún más cuando se señala que las proformas presupuestarias se aprueban siguiendo los siguientes pasos:

- a) Se someten a la aprobación interna de acuerdo a las normas institucionales y a las que dicte el Ministerio de Finanzas.
- b) Aprobadas internamente las proformas se remiten al Ministerio de Finanzas de acuerdo a la forma y plazos que este establezca.
- c) Aquí se los estudia y se considera la política del gobierno, las variables monetarias y crediticias, las políticas cambiarias y financieras y la disponibilidad real de recursos, para llegar a definir el financiamiento que cada institución requiere (art. 16).
- d) Con todo esto el ministro *aprobará, reformará o negará* justificadamente las proformas presupuestarias enviadas (art. 16).

En el caso del IESS, la proforma será elaborada por la Dirección General, luego se enviará al Ministerio de Finanzas para su aprobación y con este informe favorable se pasará a la consideración del Consejo Superior (art. 16).

En el caso del Congreso la proforma será elaborada por la comisión de mesa y luego irá a la comisión de presupuesto para su aprobación definitiva.

En el caso de que se incumplan con las normas para la entrega de las proformas presupuestaria, estas serán elaboradas por el Ministerio de Finanzas o se prorrogarán los presupuestos vigentes, sin perjuicio de aplicar a quien corresponda las sanciones establecidas en la ley (art. 17).

La proforma del presupuesto del gobierno central será elaborada por el Ministerio de Finanzas quien la remitirá al presidente para su aprobación y éste, a su vez, la remitirá al Congreso (art. 18). También se integrarán y consolidarán las proformas de las demás entidades y organismos públicos para ser enviadas al Congreso (art. 19). A partir de aquí se seguirá el trámite previsto en la Constitución (art. 20) y luego de su aprobación entrarán en vigencia a partir del 1 de enero de cada año, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

La ejecución presupuestaria también es vista como mecanismo de centralización y control. Entre otras cosas se señala que el ejercicio presupuestario corre del 1 de enero al último día de diciembre de cada año (art. 22). Los cobros y pagos se hacen a través del banco depositario de los fondos públicos y, con la autorización de éste, mediante el sistema bancario nacional (art. 23), con lo que se abre la posibilidad de que se manejen los fondos de las instituciones públicas a través de la banca privada, sin que por ello se deje de cumplir con la disposición de mantener una cuenta única, con las respectivas cuentas auxiliares, en el banco depositario de los fondos públicos. Las disposiciones técnicas de la cuenta única las hará el Ministro de Finanzas (art. 24).

Si bien se faculta a las entidades públicas para que propongan al Ministerio

13. En el discurso gubernamental el término «modernización» ha sido equiparado casi exclusivamente con la privatización de las empresas públicas.

la forma de ejecución del presupuesto, tomando en cuenta sus realidades, la ley indica que deben seguirse los siguientes pasos:

- a) programación de la ejecución;
- b) establecimiento de compromisos;
- c) autorización de entrega de fondos;
- d) pago de obligaciones legalmente exigibles (art. 25).

Respecto de la ejecución también se señala que los créditos presupuestarios quedan comprometidos en el momento en que la autoridad decide la realización del gasto, así no se haya realizado la contraprestación, pero si las obligaciones no se hacen exigibles se podrán anular total o parcialmente los compromisos (art. 31), respetando los compromisos pendientes (art. 32), que se contraerían cuando las obligaciones no se hayan hecho exigibles hasta el último día del año, las que pasarían al nuevo ejercicio presupuestario previa convalidación del Ministerio de Finanzas.

Ninguna entidad u organismo público podrá contraer compromisos, celebrar o autorizar contratos, contraer obligaciones, sin que conste la respectiva asignación presupuestaria y exista el saldo disponible suficiente (arts. 33, 36). Si esto no se cumple los encargados del presupuesto serán destituidos y tendrán responsabilidades pecuniarias, para lo cual, en cada organismo o entidad se determinará qué funcionarios tienen competencia para comprometer gastos y realizar pagos, lo que será informado al Ministerio de Finanzas (art. 33).

A más de los controles que debe hacer la Contraloría, el Ministerio de Finanzas podrá verificar y evaluar el cumplimiento de los fines y la obtención de las metas establecidas en los presupuestos del sector público, y podrá solicitar a la Contraloría exámenes especiales de las entidades del sector público (art. 49). A base de los informes de control, el ministro de Finanzas informará a las autoridades competentes a fin de que se adopten las medidas correctivas y las recomendaciones políticas de ese ministerio (art. 52).

Como medida para ayudar a la mejor gestión presupuestaria la ley señala que las empresas y entidades financieras públicas y, en general, los organismos productores o comercializadores de bienes y servicios públicos deberán publicar sus estados financieros debidamente auditados, al igual que lo hacen las compañías anónimas (art. 53). Entre las disposiciones reformativas y derogadas cabe destacar que la mayoría de ellas tiene relación con el manejo de los recursos petroleros, que constituyen la mayor fuente de ingreso para el estado, en este sentido vemos cómo se ordena que el excedente generado en PETROECUADOR sea transferido a la cuenta única del Banco Central, y que, asimismo, se depositen en esta todos los ingresos provenientes de la venta del petróleo, una vez deducidos los costos, sin reservarse, como se estipulaba antes, el 10% para el presupuesto de inversiones petroleras. También se suprimen las asignaciones específicas que se hacían para el Fondo de Desarrollo Seccional y para el Fondo de Desarrollo Provincial.

Resumiendo, podemos decir que la ley aquí analizada también obedece a la necesidad que el capital tiene de concentrar y centralizar las decisiones económicas

y políticas en la función ejecutiva, proceso que acompaña a la concentración y centralización de capitales, agudizado aún más con la preeminencia que el capital financiero ha ido tomando en el actual período, tal como ha sido descrito en el capítulo primero.

Si además tomamos en cuenta que el principal ingreso fiscal es el producido por la exportación petrolera, es también adecuado para el gobierno poder disponer de este recurso de acuerdo a sus propios intereses, sin estar sometido al vaivén político que supone la participación de varios partidos políticos en el Congreso y en las entidades públicas seccionales, ya sean estos los Municipios o los Consejos Provinciales. Es necesario este control para aumentar la autonomía política del régimen, ya que de otra manera aumentarían las presiones de los otros sectores políticos con intereses contrapuestos.

En las condiciones particulares de nuestro país también influyen las exigencias fondomonetaristas de restringir el gasto público, para lo cual es imprescindible el control único de los ingresos y finanzas estatales, lo cual permite la ley en mención, al controlar la dispersión presupuestaria que existía antes y que entre otras cosas la provocaba la existencia de los gastos predestinados, que no siempre habían nacido de necesidades económicas reales, sino más bien de las presiones y condicionamientos de los acuerdos políticos.

2. LA DESREGULACION DE LA ECONOMIA Y LA REDUCCION DEL TAMAÑO DEL ESTADO

El presente gobierno, en el proceso de «desmontar» el Estado «interventor y desarrollista», ha promovido también reformas legales encaminadas a profundizar la desregulación de la esfera económica, sin llegar a eliminar la intervención del Estado en la economía sino más bien, readecuando su modalidad de participación, de tal manera que lo exima de las cargas sociales, pero que no afecte sus posibilidades de seguir subsidiando al capital.

Esta desregulación o desjuridificación de la economía se manifiesta de varias maneras; aquí nos interesa diferenciar, por un lado, aquellas reformas que le quitan al Estado atribuciones de regular la economía y, por otro, las que reducen o eliminan la intervención del Estado como productor de bienes y servicios. En el primer caso tenemos normas «desreguladoras», pero en el segundo la ley se torna más compleja, ya que hace referencia a un reordenamiento jurídico y económico.

La desregulación

Muchas de las normas que expedía el Estado interventor en su función de regular la economía tomaban la forma de prohibiciones o autorizaciones que con distinto nombre estaban presentes en la legalización de las actividades económicas; las más comunes eran las relacionadas con el comercio exterior y con la fijación de precios.

Lo típico era la obligatoriedad, que todo productor o comerciante tenía, de obtener patente, registro, inscripción, licencia, permiso, certificado, aprobación, informe o dictamen, de alguna autoridad competente cuya necesidad estaba justificada en razones de salubridad, de control tributario, de calificación crediticia, etc. Si bien muchas de estas disposiciones constaban en las leyes respectivas, una gran cantidad eran normas secundarias provenientes de los distintos órganos del poder ejecutivo como reglamentos, decretos ejecutivos, acuerdos o resoluciones ministeriales, instructivos, circulares y otros actos jurídicos administrativos. En algunos de estos incluso se tipificaban infracciones e imponían sanciones.

Con el paso de los años se fue constituyendo un enmarañado cuerpo normativo, que se lo ha venido derogando, sobre todo durante los dos últimos gobiernos. El argumento central en este proceso ha sido la necesidad de dar transparencia al mercado para conseguir eficiencia y competitividad en las actividades económicas.

Toda intervención estatal, por mínima regulación que sea, ha sido vista, por las posiciones neoliberales, como atentatoria contra la libre formación de los precios, lo que impediría garantizar la transparencia del mercado. Este tipo de apreciaciones se ha trasladado al discurso político y las argumentaciones a favor de la desregulación no se han puesto a reparar que la transparencia del mercado es imposible

en un sistema económico signado por la presencia mayoritaria de monopolios que actúan tanto en la producción como en la distribución de bienes y servicios en nuestro país. Algunos de ellos, incluso, son promovidos legalmente, como sucede con los grupos (oligopólicos) financieros cuya constitución es contemplada en la nueva Ley de Instituciones Financieras.

Con la presencia de monopolios y oligopolios, la desregulación de la economía no producirá jamás un mercado transparente, sino más bien los dejará en libertad para que dirijan el mercado de acuerdo a sus intereses y creemos que esta ha sido la intencionalidad de la desregulación en el país.

Si bien en la mayoría de reformas se topa lo relacionado con la desregulación, hemos tomado como ejemplo el Decreto No. 1572 de «Racionalización de funciones del gobierno central» en el cual se ve con claridad que el objetivo primordial es desregular el mercado para que cumpla «eficientemente» la función de ser el principal asignador de recursos económicos, como veremos en las siguientes líneas.

*Decreto de racionalización de las funciones del gobierno central*¹¹

Este decreto responde a la necesidad de organizar adecuadamente la normativa secundaria existente en el país,¹² ya que es muy cierto que al no derogar expresamente reglamentos o regulaciones que se opongan a las nuevas se han ido acumulando una serie de disposiciones que necesitaban ser eliminadas.

Dentro de esta necesidad el gobierno ha canalizado su preocupación hacia la supresión de las normas que tenían relación con:

- la fijación de precios, especialmente de los productos de primera necesidad;
- la obtención de guías oficiales para la movilización y transporte de productos agropecuarios;
- la entrega obligatoria de ciertos productos a entidades oficiales que los comercializaban y fijaban los precios;
- el establecimiento de infracciones administrativas, sus correspondientes sanciones y jueces propios para juzgarlas;
- la regulación del mercado.

Así, el presente decreto, en sus considerandos ha justificado esta reforma en el cumplimiento de normas constitucionales y legales que aseguran la libertad de contratación, el libre tránsito por el país, la prohibición de todo tipo de confiscación, la tipificación de las infracciones, la presunción de inocencia, entre otros argumentos legales.

Del contenido de este decreto nos interesa resaltar aquello que está orientado a desregular las actividades económicas que, en este caso, mayoritariamente está encaminado a liberalizar la oferta y la demanda de bienes y servicios agropecuarios.

Se señala que, por principio, todos los bienes y productos son exportables (art. 1) y que todos los bienes, semovientes y productos podrán moverse libremente por el territorio nacional sin necesidad de obtener licencias o permisos que no

estén previstos en una ley, excepto aquellos casos en que se necesite controlar la propagación de epidemias, enfermedades o plagas que puedan afectar a la salud humana, animal y vegetal o al medio ambiente (art. 2). Se destaca aquí la derogación de las normas relativas a la movilización de productos como la paja toquilla, ganado, productos agrícolas de primera necesidad y especies vegetales (art. 10), algunas de las cuales se habían dictado para evitar la especulación, el contrabando o para proteger de la propagación de enfermedades animales como la aftosa o plagas vegetales como la sigatoka negra.

Apuntando a la liberalización del mercado se dice que todos los precios de los bienes, productos y servicios producidos en el país o importados vendrán determinados por la oferta y demanda de los mismos, permitiéndose la fijación de precios solamente en aquellos bienes y servicios que consten en leyes especiales o en las listas elaboradas por el Frente Económico de acuerdo con el artículo 23 de la Ley de Defensa del Consumidor (art. 3).

A base de esto se derogan todas las normas jurídicas dictadas por los órganos de la función ejecutiva que otorgan atribución no prevista en ley a las entidades del gobierno central y sus funcionarios, de fijar precios oficiales de bienes, productos y procesos industriales ofertados por el sector privado (art. 15). Se destaca la eliminación de la facultad que tenía el gobierno de fijar los precios o los márgenes máximos de utilidad en la producción y/o comercialización de los productos farmacéuticos, de los productos agropecuarios considerados de primera necesidad, de los insumos agrícolas, del cemento, del pan.

Con estas derogatorias el ejecutivo deja de intervenir en la fijación de precios, quedando solamente lo relacionado con las tarifas de transporte público y el subsidio que se le concede al sector, ya que la fijación del precio de los combustibles ha pasado a ser determinada por una ley, que tiene la apariencia de estar regulada por la oferta y la demanda del petróleo. Como se ve, estos señalamientos concuerdan con el ánimo del actual gobierno de eliminar normas que faculten la intervención reguladora del gobierno en la esfera económica.

Concordando con lo anterior se desregula totalmente la inversión privada en las actividades productivas señalando que para que esta se realice no será necesario la obtención de patente, registro, inscripción, licencia u otro requisito que no esté previsto en ley, siendo de exclusiva responsabilidad del inversionista su éxito o fracaso, sin que el gobierno garantice de ninguna manera protección mercantil o cualquier tipo de intervención para favorecerla (art. 5).

Algunas disposiciones derogadas se refieren a las normas que se habían impuesto a la importación de determinados productos, como es el caso de fósforos, encendedores y similares, calzado y mantecas vegetales, ganado bovino, algodón y fibras vegetales, fertilizantes, trigo, semillas básicas, coco, semillas y plantas de cocotero, cigarrillos, productos farmacéuticos, sebos de origen animal y aceite de pescado, vinos, aguardientes y licores en general, tejidos para confección de envases, cemento, productos lácteos y dietéticos infantiles, pesticidas (art. 9), frutas frescas,

manzanas, duraznos, uvas (art. 10). Como es conocido la prohibición a las importaciones se había impuesto en el marco de las políticas que protegían la producción de bienes nacionales similares o para priorizar determinadas áreas del comercio exterior.

Se derogan también todas las normas jurídicas dictadas por los órganos de la función ejecutiva que prohibían, restringían o limitaban la exportación de diversos productos, pero se hace hincapié en aquellas regulaciones que impedían la exportación de productos agrícolas (art. 16) como mantequilla, frutas y plantas, ganado, papas, semillas de algodón, cueros, alimentos, semillas de oleaginosas, naranjillas, mieles, animales silvestres vivos, café, banano y otros, acomodando la normativa ecuatoriana a las necesidades de la liberalización del mercado agrícola internacional.

Como se ve, la derogatoria de las normas referentes a la importación y exportación enfatiza lo relacionado con los productos agrícolas y pecuarios, coadyuvando a la liberalización del comercio internacional de los mismos, coincidiendo con las exigencias de los países desarrollados, del extinto GATT y de la OMC, de abatir no solamente las barreras arancelarias, sino también, y sobre todo, aquellas restricciones no arancelarias para la comercialización de productos agrícolas, que en el caso de países como el nuestro son parte de la normativa secundaria que es emitida por el ejecutivo.

Nada mejor que este decreto para cumplir con las exigencias externas, sobre todo cuando estas favorecen la importación por parte del país de una serie de productos agropecuarios que en sus países de origen (Europa y EUA) gozan de ingentes subvenciones estatales y manifiestan una clara sobreoferta.

Otras derogatorias tienen que ver con el funcionamiento de las comisiones y los programas nacionales del arroz, del maíz, de granos de clima templado y forrajes, de la caña de azúcar, que estaban en funcionamiento desde 1962 y que a partir de 1977 se conocían como Programas Nacionales Agropecuarios (art. 9), los cuales se habían establecido en distintos años, al calor de la política de fomento y desarrollo agropecuario. Estos programas contemplaban aspectos tan diversos como el otorgamiento de créditos con tasas de interés preferencial, o la realización, por parte del Estado, de campañas y controles fitosanitarios.

También se derogan algunos reglamentos a la comercialización y producción de ciertos productos considerados de primera necesidad como el azúcar, químicos y fármacos, trigo, leche, cárnicos, lenteja, aves, algodón (art. 10), que tenían relación con las distintas formas en que los gobiernos habían intervenido para regular sus precios internos y/o incentivar su producción a fin de que no se genere escasez y la consecuente subida de sus precios.

Se eliminan las patentes, certificados, registros, informes y otros requisitos que se habían dado para la comercialización y producción de productos agrícolas destinados a la exportación como cacao, café, banano y otros, adoptados en el ánimo de fomentar su producción (art. 10).

Se derogan las disposiciones relativas a la aprobación de proyectos de contratos de transferencia tecnológica, ya que se ha liberalizado por completo esta área, y asimismo se dejan insubsistentes las regulaciones establecidas para la adquisición de bienes y servicios informáticos (art. 10).

El decreto deja insubsistentes las autorizaciones que en distintas épocas se habían dado para la incautación del arroz (art. 12), mecanismo muchas veces utilizado para frenar su contrabando, ya que en algunas oportunidades, ante la escasez interna de la gramínea, el gobierno subsidiaba la importación de significativos volúmenes que luego eran acaparados y vendidos a mejor precio fuera del país.

La mayoría de las normas señaladas anteriormente iban acompañadas del señalamiento de infracciones y penas, lo cual también ha sido derogado por el decreto, en especial lo referido al incumplimiento de normas relacionadas con la producción, comercialización y exportación del banano, la pesca de determinadas especies marinas, la producción de café y cacao, la caza y exportación de animales silvestres, la exportación de ciertas especies vegetales, entre otras (art. 13).

La normativa secundaria que se deroga es amplísima y llama la atención cómo han quedado vigentes regulaciones antiquísimas que datan desde 1927; pero también es llamativo el comprobar cómo desde esos años ha sido una práctica económica la política de fijación de precios y de regulación de ciertas actividades económicas, lo cual comprueba cómo, en el desarrollo del capitalismo en el país, el Estado siempre ha tenido un papel central como regulador y orientador de los procesos productivos, función que evidentemente la cumplía con la aquiescencia y a pedido de los grupos dominantes, que eran los que más se beneficiaban con ello.

En el decreto, muy hábilmente, a estas disposiciones se les ha dado la imagen de garantías constitucionales violadas, cuando no eran otra cosa que normativas dictadas en la defensa de los productores nacionales, ante la especulación y el contrabando en unos casos; en otros eran formas de fomentar la producción de estos productos; en el caso del banano era la manera de controlar las plagas o de un exceso de producción que hacía caer el precio de la fruta. En fin, eran formas de proteger el desarrollo de ciertas actividades agropecuarias.

La reducción del tamaño del Estado

La reducción del tamaño del Estado ha sido otro de los tópicos ampliamente discutidos en torno al proceso de «modernización», entendiéndose como tal a la transformación del país para estar a tono con las transformaciones mundiales, que no son otra cosa que las nuevas condiciones de existencia del capitalismo.¹³

En el aspecto jurídico la reducción del tamaño del estado ha sido abordada desde dos perspectivas; una tiene relación con el reordenamiento administrativo pa-

14. Un interesante trabajo al respecto es la conferencia de Marco Antonio Guzmán, «Las nuevas figuras que crea la Ley del Mercado de Valores», mimeo, 1994.

ra permitir la disminución del empleo público, y la otra, apunta a reducir la presencia del Estado como productor de bienes y prestador de servicios.

Un ejemplo de estos dos aspectos, es la Ley de Modernización, de la que hablaremos a continuación.

Ley de Modernización del Estado

La Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, fue aprobada por el Plenario de las Comisiones Legislativas el 21 de Diciembre de 1993 y publicada en el Registro Oficial No. 349 del viernes 31 de diciembre del mismo año, luego de una gran polémica que modificó, en muchos aspectos, el texto del proyecto enviado por el ejecutivo.

Esta ley es una evidencia importante del empate político suscitado en el Congreso entre los sectores que impulsaban el modelo privatizador y la oposición, ya que a pesar de la gran campaña desatada para lograr su aprobación, los resultados obtenidos no reflejaron los intereses y las intenciones del gobierno, en especial cuando se le incorporaron los principios del artículo 46 de la Constitución, que señala que el Estado tiene reservado para su explotación exclusiva determinadas áreas de la economía y que esta se divide en cuatro sectores: estatal, privado, mixto y comunitario o de autogestión, lo que se constituyó en un freno real para llevar adelante la privatización de la producción petrolera, de energía eléctrica y de telecomunicaciones, objetivo del gobierno y eje central de la disputa política.

En su aspecto formal la ley está constituida por 66 artículos divididos en 7 capítulos, una disposición general y tres transitorias; los capítulos tratan de los siguientes temas:

- I. Disposiciones y principios generales;
- II. Del Consejo Nacional de Modernización;
- III. De la racionalización y eficiencia administrativa;
- IV. De la descentralización y desconcentración;
- V. De la desmonopolización, delegación de servicios públicos a la iniciativa privada y privatización;
- VI. De los participantes;
- VII. De los procedimientos y controles.

Como se desprende de estos temas, la ley trata de muchos aspectos relacionados con los cambios que deberán llevarse adelante en la administración pública, refiriéndose entre otras cosas a la eliminación de trámites innecesarios (art.16), la reorganización, supresión o fusión de entidades públicas que dupliquen funciones o que hayan dejado de ser prioritarias (art. 17), la facilitación de muchos trámites y la obtención de documentos oficiales (arts. 19 al 33), pero para los propósitos de nuestro trabajo nos interesa destacar aquella parte que tiene que ver con la apertura del sector estatal de la economía hacia la participación de la empresa privada.

Según el texto, la ley establece principios y normas generales para regular:

- la racionalización y eficiencia administrativa;
- la descentralización, desconcentración y simplificación;
- la prestación de servicios públicos por parte de la iniciativa privada;
- la desmonopolización, la libre competencia y la delegación de los servicios o actividades del sector público;
- la enajenación de la participación del Estado en las empresas estatales, que no forman parte de las áreas de explotación económica reservadas al Estado o de las mixtas (art. 1).

Su ámbito de aplicación son todas las entidades, organismos, dependencias estatales y del sector público en general, así como las personas jurídicas creadas por ley para el ejercicio de la potestad estatal, la prestación de servicios públicos o el desarrollo de actividades económicas (art. 2).

Se señala que la modernización deberá sujetarse a los principios de eficiencia, agilidad, transparencia, coparticipación en la gestión pública y solidaridad social (art. 3), así como que se deberá promover, facilitar y fortalecer la participación del sector privado y de los sectores comunitarios y de autogestión en las áreas de explotación económica, reservadas al Estado (art. 4).

Se entiende como modernización a la *racionalización y simplificación* de la estructura administrativa y económica del sector público; la *descentralización y desconcentración* de las actividades administrativas y recursos del sector público; la *desmonopolización y privatización* de los servicios públicos y de las actividades económicas asumidas por el Estado (art. 5).

Define a la *descentralización* como la *delegación del poder* político, económico, administrativo o la gestión de recursos tributarios, del gobierno central a los gobiernos seccionales (art. 34). Señala que la *desconcentración* es *transferir* funciones, competencias, tributos y responsabilidades administrativas y de gestión tributaria del gobierno central a sus propias dependencias provinciales (art. 34). Como es política del gobierno propender a la descentralización y desconcentración, señala que para llevarla adelante se deberá coordinar con la Asociación Nacional de Municipalidades y con el Consorcio de Consejos Provinciales, en lo que fuere pertinente. Estipula que para dar cumplimiento a estos procesos los ministerios y demás entidades del sector público deberán hacer lo necesario para delegar sus atribuciones (art. 35), disponiendo para ello del traslado de los funcionarios que se considere conveniente (art. 36).

En lo que tiene que ver con la privatización de la economía, la ley señala expresamente que *se respetará el artículo 46 de la Constitución* y que por tanto se *delegará* a la iniciativa privada *por excepción* mediante *concesión* el ejercicio de las siguientes actividades (art. 6):

- la producción, transporte, almacenamiento, comercialización de hidrocarburos y demás minerales;
- la generación, distribución y comercialización de la fuerza eléctrica;

- los servicios de telecomunicaciones;
- la producción y distribución del agua potable.

Pero esta delegación a la empresa privada se dará siempre y cuando dichas actividades se encuentren en alguna de las siguientes circunstancias:

- cuando estas tengan un impacto negativo sobre el presupuesto del sector público;
- cuando dichas actividades tengan un retraso tecnológico que impida el desarrollo nacional;
- cuando los gastos de inversión o la prestación de los servicios públicos estén por debajo del 30% de su presupuesto;
- cuando estén incapacitadas financieramente para acometer de manera autónoma un proceso de inversión necesario para cumplir sus objetivos.

Así la ley *no establece una indiscriminada privatización* de las actividades económicas estatales, sino que más bien se constituye en un freno para ello, ya que regula los casos en que la privatización pueda darse. Es posible que, por ello, la táctica del gobierno haya sido volver ineficientes a las empresas públicas cuya privatización interesaba como Ecuatoriana de Aviación, INECEL y EMETEL para luego presionar su entrega a los capitales privados a un precio muy por debajo de su valor real, aunque, como ya dijimos, sus aspiraciones no se vieron colmadas, porque, ni siquiera en el caso de Ecuatoriana, pudo actuar con total libertad.

Para la modernización se crea un organismo especial que es el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), adscrito a la Presidencia de la República (art. 8), al que le corresponde definir procedimientos, coordinar, dirigir y ejecutar los procesos de modernización (art. 9).

En el CONAM participan un representante del Presidente, el ministro de Finanzas, el secretario general de Planificación del CONADE, el secretario nacional de Desarrollo Administrativo, un representante de los trabajadores y empleados públicos, un representante de las cámaras de la producción y un representante de la Conferencia Episcopal (art. 11). Como ya lo señalamos, esta última inclusión nada tiene de técnica, pero ha sido parte del juego ideológico del gobierno y de los acuerdos con la iglesia católica del país.

El CONAM no solo es el ejecutor de los procesos de modernización, sino también un organismo técnico en la medida en que se le faculta a realizar los estudios y evaluaciones y establecer las bases de carácter económico, técnico y financiero para los procesos de modernización. En esta misión deberá contar con el apoyo de SENDA (art. 12). Para dar fuerza a las funciones de este organismo se establece que las entidades y organismos del sector público están obligadas a proporcionar toda la información que éste les solicite (art. 15).

En lo que tiene que ver con la desmonopolización y la privatización del sector estatal de la economía, se señala la prohibición de constituir monopolios en cualesquiera de sus formas, por lo que se autoriza a terceros al establecimiento de actividades o la prestación de servicios de igual o similar naturaleza (art. 47). También

se dice que en el proceso de modernización el Estado no perderá el derecho inalienable que tiene sobre su territorio y que continuará gozando de la reserva para la explotación económica de los recursos naturales y de los servicios de telecomunicaciones, agua potable, fuerza eléctrica. En los casos previstos por esta ley, podrá delegar a la iniciativa privada el ejercicio de las actividades antes mencionadas (art. 41).

El Estado deberá seguir cumpliendo con su obligación constitucional de atender la educación y la salud pública, aun cuando el sector privado contribuya en estas áreas (art. 41).

Los procesos de desmonopolización, privatización y delegación de las actividades económicas y servicios públicos que realiza el Estado, serán ejecutados por el CONAM, a base de las decisiones tomadas por el presidente de la república. Los procedimientos que se utilizarán para ello son los siguientes:

- la reestructuración administrativa y la reforma financiera de las entidades que deben seguir siendo parte del Estado;
- la delegación total o parcial de las actividades que desarrollan;
- la transferencia definitiva al sector privado (art. 42).

A más de la variedad de procedimientos, existen algunas modalidades para llevar adelante el que se haya escogido, estas son:

- aporte total o parcial al capital de sociedad por acciones;
- arrendamiento mercantil;
- concesión de uso, de servicio público o de obra pública;
- licencia, permiso u otra figura reconocida por el derecho administrativo;
- venta;
- transformación, fusión, escisión y liquidación de las empresas estatales o mixtas;
- cualquier otra modalidad determinada por decreto ejecutivo y amparada por la ley (art. 42).

Esta mismas modalidades podrán utilizarse para la contratación de estudios, diseños, construcciones, mantenimiento y explotación de obras públicas (art. 44).

Los mecanismos contemplados para la desmonopolización y privatización son los siguientes:

- licitación pública nacional o internacional para la presentación de ofertas;
- oferta en la Bolsa de valores de una parte o la totalidad de las acciones de propiedad de la entidad u organismo oferente;
- suscripción pública de acciones;
- subasta pública;
- otro mecanismo amparado y reconocido por la ley ecuatoriana.

Como se puede percibir, las alternativas son varias, no se reducen únicamente a la simple entrega del patrimonio público a la empresa privada y, aunque el Presidente es quien toma la decisión, no puede salirse del marco que la ley le ha creado. Con todas estas estipulaciones los procesos de privatización pueden cobrar una variedad jurídica muy grande, ya que la ley crea un amplio espacio para que se pue-

dan escoger los procedimientos, las modalidades y los mecanismos que más convengan al interés nacional, atendiendo la naturaleza de cada una de las actividades económicas y servicios públicos que se decidan privatizar.

Si bien no se muestra preferencia sobre las *modalidades* antes citadas, cabe indicar que en la ley se señalan expresamente cuales serían los requisitos mínimos que debería contemplar el contrato de concesión (art. 46), lo que nos da a entender que dentro de las discusiones se pensó que esta sería la figura jurídica más utilizada en estos procesos.

En referencia a los *participantes* en la desmonopolización y privatización, se señala que por parte del sector público concurrirán las entidades respectivas o el CONAM, lo que será determinado por el Presidente de la República en el correspondiente decreto ejecutivo. Por parte del sector privado podrán concurrir persona naturales o jurídicas, sean estas nacionales o extranjeras (art. 49), ratificando con ello la apertura de la economía a los capitales extranjeros, los cuales podrán competir con los nacionales en los procesos privatizadores. También podrán participar los trabajadores o servidores públicos de las entidades privatizadas (art. 50).

La valoración referencial de las empresas o entidades sometidas a estos procesos será hecha a base de informes de expertos nacionales o extranjeros debidamente calificados, los mismos que serán puesto en consideración del contralor; en el caso de que hubiera un solo oferente no se podrá adjudicar la actividad por debajo de su valor referencial (art. 55).

Como mecanismo de vigilancia de la transparencia en la valoración se señala que los miembros y el director ejecutivo del CONAM, serán personal y pecuniariamente responsables de toda acción u omisión dolosa que tienda a perjudicar los intereses nacionales (art. 55). En el mismo tenor se estipula que los miembros del CONAM y de la entidad que venda, ceda, transfiera o enajene bienes en estos procesos, deberán rendir ante el contralor una declaración juramentada en la que conste que no tienen interés en la transacción por realizarse (art. 64).

Para garantizar la correcta realización de estos procesos se le prohíbe al Estado conceder fianzas y vales, créditos preferenciales o beneficios fiscales en favor de los que adquieran las empresas públicas. Salvo el caso de que sean los trabajadores en cuyo caso se autoriza un crédito preferencial (art. 45).

Los ingresos que resulten de estos procesos serán depositados en la cuenta corriente única del Tesoro Nacional, si provienen de las entidades del gobierno central o de la venta de las empresas públicas. Cuando provienen de los organismos de las Fuerzas Armadas serán administradas por el ministro de Defensa en coordinación con el ministro de Finanzas. En el caso de los organismos seccionales ingresarán a sus propias cuentas. Si se trata del IESS o de las entidades financieras públicas, irán a las cuentas de estas instituciones. En ningún caso servirán para el pago de la deuda externa, sino que deberán ser empleados en proyectos de desarrollo social, en obras de inversión o financiando los gastos de capital (art. 62). Tampoco se podrá aceptar como forma de pago de los bienes por transferirse títulos o papeles de la deu-

da externa (art. 61).

En la medida en que los procesos de modernización contemplados en la presente ley afectaren a los derechos laborales y ocasionaren disminución del número de trabajadores y empleados, la ley contempla que en el caso de la concesión o contratación con el sector privado para la prestación de servicios públicos y realización de las actividades económicas estatales se respetarán los derechos adquiridos por los trabajadores (art. 51) y los contratos colectivos suscritos continuarán vigentes y serán respetados.

Se crea el mecanismo de la compra de renuncia para que voluntariamente se separen de sus funciones, siempre y cuando hayan prestado sus servicios por más de dos años ininterrumpidos en el sector público. Esta compensación será de hasta un máximo de 400 salarios mínimos vitales generales vigentes a la fecha de separación, la misma que estará exenta del impuesto a la renta (art. 52). Prohíbese el reingreso al sector público de quien haya recibido esta compensación; únicamente podrá reingresar en los cargos de ministros, subsecretarios, ministros jueces, presidentes, gerentes generales de empresas públicas, embajadores, profesores universitarios y cargos de elección popular. Para dar fuerza al cumplimiento de estas disposiciones se suprimen las partidas de quienes se acogen a este mecanismo de la compra de renuncia (art. 53).

De lo descrito podemos deducir que la correcta aplicación de esta ley no será posible, por cuanto los intereses económicos en juego apuntan al desmantelamiento de la parte más rentable de las empresas públicas, que son las más protegidas, y, a pesar de que se abren muchas puertas para promover la privatización, en la práctica, esta no ha podido llevarse adelante porque los opositores se han escudado detrás de la vigencia de una Constitución que, mal o bien, se ha convertido en un escollo, que es necesario vencer. Para ello se ha planteado la reforma constitucional, que como lo habíamos dicho no será analizada en el presente trabajo ya que aún no ha concluido.

3. LA REFORMA FINANCIERA

La reforma financiera ha sido otro de los elementos básicos que apuntala las transformaciones del Estado ecuatoriano, no solamente por lo profundo de las modificaciones legales sino, sobre todo, porque las reformas introducidas apuntan a generar nuevas condiciones en el manejo de los capitales en el país, transformando notablemente la situación económica. Los criterios de la liberalización del mercado financiero interno, la apertura a los capitales extranjeros, la ampliación de las operaciones y servicios que pueden realizar las instituciones del sector, la flexibilización de las formas en que pueden asociarse los capitales, ha predominado en la discusión y han sido vistas como necesidades por impulsarse en el país para promover una me-

por articulación de nuestra economía al mercado mundial.

El discurso gubernamental ha recogido estos planteamientos y los ha llevado adelante no solo en relación al manejo de las políticas económicas, sino propiciando su inclusión en el ordenamiento normativo, para permitir que el capital financiero tenga las mejores garantías en su expansión. Esta ha sido una de las pocas esferas en que el gobierno ha podido ser la expresión del conjunto de intereses de los sectores dominantes, y las reformas legales que han propiciado la liberalización y potenciación de la esfera financiera se han llevado a cabo, casi sin oposición, gracias a que, internamente, los sectores financieros nacionales lograron un consenso social, una mayoría legislativa y la voluntad del ejecutivo para impulsarlas, ya que, como hemos dicho, se han constituido en el sector social hegemónico, económica, política e ideológicamente.

Esta principalización de los intereses y necesidades del capital financiero es visible en la adopción de la Ley del Mercado de Valores y la Ley de Instituciones Financieras, cuyo objetivo es facilitar una expansión de estas actividades acorde con la tendencia mundial.

Ley del Mercado de Valores

La Ley del Mercado de Valores publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 199, del 28 de mayo de 1993, plantea en sus considerandos que el mercado de valores permita una mejor canalización del ahorro, fortaleciendo con ello el sector productivo, impulsando la generación de empleo y el incremento de la producción. Su necesidad jurídica es justificada por el hecho de que algunas instituciones, necesarias para el desarrollo del mercado, no se encuentran reguladas en la normativa vigente, que data de 1969, y que un instrumento legal es indispensable para precautelar los intereses de los inversionistas, democratizar la participación en el capital social de las empresas y velar por el buen funcionamiento del mercado de valores.

Si bien es cierto que muchas veces los considerandos de la leyes poco dicen acerca de las reales intenciones con las que estas son elaboradas, en el presente caso nos permiten ubicar algunos de los planteamientos que se han utilizado para promover la reforma financiera y que tienen su origen en las modalidades de acción de las empresas de los países capitalistas desarrollados, que sería la meta a la que debemos llegar. Sin embargo el más ligero análisis de la situación del país, nos muestra cuan equivocados están los legisladores, al creer que la presente ley va a modificar sustancialmente la estructura empresarial ecuatoriana, mayoritariamente conformada por grupos familiares cerrados que tienen las características de monopolio u oligopolio, que de por sí impiden una democratización de la participación en el capital social de las empresas. Nos inclinamos a creer que más que un mecanismo de impulso de la producción o de democratización del capital, la ley analizada será el mejor instrumento para promover la monopolización de los recursos financieros.

En su aspecto formal la ley está constituida por 81 artículos, divididos en 16 Títulos, más uno dedicado a las disposiciones transitorias y tratan de los siguientes temas:

- I. Del objeto y ámbito de aplicación de la Ley;
- II. Del Consejo Nacional de Valores;
- III. De las funciones de la Superintendencia de Compañías en el mercado de valores;
- IV. De la oferta pública;
- V. De las Bolsas de Valores;
- VI. De la garantía de ejecución;
- VII. Del depósito centralizado de compensación y liquidación de valores;
- VIII. De las casas de valores y otros intermediarios;
- IX. De los fondos de inversión;
- X. De la emisión de obligaciones;
- XI. Del registro del mercado de valores;
- XII. De la calificación de riesgo;
- XIII. De las infracciones y sanciones;
- XIV. Disposiciones generales;
- XV. De los incentivos tributarios y reformas a otras leyes;
- XVI. Derogatorias;
- XVII. Disposiciones transitorias.

A pesar de que no es muy abultada en cuanto al número de artículos, su campo de incidencia es extenso y muchos de los temas recién se introducen en nuestra legislación, por lo que un examen a la luz de la normativa vigente sería lo ideal, pero imposible de tratarlo en este trabajo.¹⁴

En la ley se señala que su objeto es promover un mercado de valores organizado, integrado, eficaz y transparente para permitir una intermediación competitiva ordenada, equitativa y continua, que sería el resultado de una información veraz y oportuna. Se aplicará al mercado bursátil y extrabursátil, las Bolsas de Valores, las Casas de Valores, la oferta pública, los emisores y demás participantes de este mercado (art. 1).

El objetivo de impulsar el desarrollo del mercado de valores como otra opción para el financiamiento de las actividades económicas, proviene, a nuestro entender, del hecho que éste no ha tenido mayor desarrollo en el país, en circunstancias en que a nivel internacional se ha convertido en uno de los pilares que permiten una mayor circulación de capitales, en la medida en que el mercado secundario de valores posibilita crear la liquidez que el inversionista busca en sus transacciones con acciones.

Como el mercado internacional de valores necesita, en la actualidad, de la mayor apertura de los mercados nacionales, se introducen disposiciones que hacen hincapié en el perfecto funcionamiento de las leyes del mercado, cosa que se lograría si hay niveles óptimos de «transparencia». Esta reiteración acerca del libre fun-

cionamiento del mercado plantea un nuevo papel para el Estado, que sería el de garantizar la libre circulación, por tanto, su papel de regulador de la economía, se reduciría a una función reguladora de la transparencia del mercado. Así, se eliminarían las intervenciones estatales indeseadas y se podría lograr la libre circulación del dinero.

Para satisfacer estas características ideales de los mercados, la presente ley garantiza la transparencia, como se puede ver en el carácter que se le da a la oferta pública de valores (art. 6); al prospecto que contendrá la información sobre las características concretas de los valores emitidos y la información relevante sobre el emisor (art. 7), sobre los cuales la Superintendencia de Compañías solamente se limitará a verificar el cumplimiento de los requisitos mínimos de información y autorizar su publicación, sin que en ningún momento se constituya en garante sobre los valores por emitirse, así como tampoco se considerará si está recomendando su compra.

En el mismo sentido se estipula que la publicidad, propaganda o difusión que se haga de los valores no pueden inducir a error o confusión del público (art. 64) y que las Bolsa y otras instituciones de autorregulación deben mantener centros de información y registros del mercado de valores que serán públicos, ordenando la amplia difusión de la información (art. 65).

Sin embargo la noción de transparencia va acompañada con la del sigilo bursátil y se establece que las personas que tuvieren acceso a información privilegiada no la utilizarán para sus propios fines ni la harán pública, ya que al hacerlo se puede afectar al comportamiento de los inversores o modificar la oferta, demanda o el precio de las acciones en el mercado (art. 57).

Para proteger el funcionamiento del libre mercado se garantiza que las comisiones se establecerán libremente entre las partes y que la Superintendencia de Compañías investigará y sancionará prácticas monopólicas u oligopólicas en la fijación de dichas comisiones, además se tipifica una serie de infracciones y su respectivas sanciones (arts. 52, 53). Ver cuadros 7 y 8.

Cuadro 7. INFRACCIONES CONTEMPLADAS EN EL ARTICULO 52
DE LA LEY DE MERCADO DE VALORES

1. Proveer al mercado información que no refleje adecuadamente la situación financiera, patrimonial o económica de la empresa, o difundir noticias falsas o tendenciosas;
 2. Realizar actividades tendientes a fijar o hacer variar los precios de los valores;
 3. No difundir en la forma, con la periodicidad u oportunidades que determine el Consejo Nacional de Valores, la información cuya divulgación se exige en los términos de la presente Ley y de sus normas complementarias;
 4. Operar a base de información privilegiada no difundida, según lo requiere en los términos de la presente Ley y sus normas complementarias;
 5. Adquirir para sí o para terceros, acciones de compañías que estén inscritas en bolsa sin someterse al procedimiento de aviso de adquisición, cuando éste sea requerido;
 6. Permitir que los fondos de inversión no se rijan por las disposiciones de esta Ley y sus normas complementarias;
 7. Acordar, decidir, permitir o no oponerse a que empresas en estado de quiebra, lleven a cabo emisiones de valores, sin previamente informar al Consejo Nacional de Valores y a la Superintendencia de Compañías, en ejercicio de funciones de auditor interno o externo, calificadora de riesgo o administrador;
 8. Realizar actividades establecidas, permitidas o reguladas por esta Ley sin estar inscrito en el registro del mercado de valores;
 9. Favorecer o perjudicar a determinados grupos o personas siendo miembro del Consejo Nacional de Valores o encontrándose en el ejercicio de facultades de supervisión, control, fiscalización y revisión;
 10. Efectuar calificaciones de riesgo que no se ajusten a la situación real del valor; y
 11. Faltar a los deberes y obligaciones o incurrir en las prohibiciones tipificadas en esta Ley o en sus normas complementarias.
-
15. Proyecto de Ley General de Instituciones Financieras enviado por el Presidente de la República con el carácter de económico urgente, el 19 de abril de 1994, en base al cual se aprobó la Ley, p. 1.

Cuadro 8. SANCIONES QUE CONTEMPLA EL ARTICULO 53
DE LA LEY DE MERCADO DE VALORES

Las infracciones contempladas en los numerales 1, 2 y 10 del artículo 52 serán sancionadas de conformidad a lo dispuesto en el artículo 363 del Código penal. Por lo tanto,

Serán reprimidos con prisión de dos meses a dos años y multa de 200 a 800 sucres quienes:

- a) provean al mercado información que no refleje adecuadamente la situación financiera, patrimonial o económica de la empresa;
- b) difundan noticias falsa y tendenciosas;
- c) realicen actividades tendientes a fijar o hacer variar los precios de los valores;
- d) no difundan la información requerida en esta Ley, en la forma, periodicidad y oportunidad que determine el Consejo Nacional de Valores.

Sin perjuicio de las referidas sanciones penales se establecen las siguientes sanciones:

1. Multa, desde un 20% hasta un 200% del valor de la transacción; o, en el caso de que la infracción no se refiera a una transacción, multa de una suma no mayor a 100 millones de sucres ni menor de 10 millones de sucres;
2. Inhabilitación temporal o indefinida para ejercer las facultades que esta Ley confiere, o para ser funcionario, empleado, director, accionista principal, administrador, auditor o asesor de compañías o entidades inscritas en el registro del mercado de valores, o ejercer funciones en el Consejo Nacional de Valores o en la Superintendencia de Compañías;
3. Destitución del cargo;
4. Suspensión en el ejercicio de los derechos de accionista o prohibición de enajenar las acciones;
5. Obligación de venta de acciones; y
6. Suspensión o cancelación de la autorización para operar, negociar valores o participar en el mercado;
 - La suspensión definitiva del permiso de operación implica la automática liquidación de la sociedad financiera;
 - Por las personas jurídicas responderán solidariamente sus representantes legales o administradores, a menos que se probare su falta de participación o su oposición al hecho constitutivo de la infracción.

También están presentes en la ley algunas definiciones encaminadas a unificar el uso de algunas categorías jurídicas, como las siguientes:

- Los valores son el derecho o conjunto de derechos de contenido especialmente económico, negociables en el mercado, incluyendo contratos de negociación a futuro, opciones de compra-venta, acciones, obligaciones, bonos cédulas y otros documentos o títulos que determine el Consejo Nacional de Valores (art. 1), integrando el universo actual de estos bienes y el que pueda crearse al calor de las cambiantes condiciones en que se desenvuelve esta actividad a nivel internacional.

- Las obligaciones son los valores emitidos por las compañías anónimas y de responsabilidad limitada que reconocen o crean una deuda a cargo de la emisora. Es-

16. *Ibíd.*

17. Diario *El Comercio*, Quito, 22 de marzo de 1994.

18. Proyecto de Ley General de Instituciones Financieras enviado por el Ejecutivo, p. 2.

19. *Ibíd.*, p. 3.

tas obligaciones podrán estar emitidas en títulos o en cuentas establecidas tanto en la contabilidad del emisor como en el depósito centralizado de compensación y liquidación (art. 35).

- Las garantías específicas son aquellas que aseguran el pago del capital, de los intereses o de ambos como las fianzas. La garantía general es la totalidad de bienes del emisor que no están afectados por una garantía específica, que es aquella de carácter real o personal como la prenda y la hipoteca.

Una de las características más llamativas de la ley es la creación de varias instituciones y figuras jurídicas, nuevas para nuestra legislación, que pretenden crear en el país condiciones para la libre movilidad de capitales, cosa que no tenía la economía ecuatoriana dado el escaso desarrollo empresarial y financiero. La ley contempla las ya conocidas Bolsas de Valores que las define como las corporaciones civiles, autorizadas y controladas por la Superintendencia de Compañías que tienen por objeto brindar a sus miembros los servicios y mecanismos requeridos para negociar los valores inscritos en ellas, las mismas que están sujetas a determinadas obligaciones (art. 80), teniendo la facultad de autorregularse, dictando sus propias normas internas que serán aprobadas por la Superintendencia de Compañías (arts. 8, 9). Ver cuadro 9.

Cuadro 9. OBLIGACIONES DE LAS BOLSAS DE VALORES CONTEMPLADAS EN EL ARTICULO 8 DE LA LEY DE MERCADO DE VALORES

- Establecer las instalaciones y los sistemas que:
 - aseguren la formación de un mercado transparente y equitativo;
 - permitan la recepción, ejecución y liquidación de las negociaciones en forma rápida y ordenada.
- Mantener información sobre:
 - los valores cotizados en ellas,
 - sus emisores,
 - los intermediarios de valores,
 - las operaciones bursátiles,
 - las cotizaciones,
 - los montos negociados.
- Suministrar al público información y certificación al respecto;
- Realizar las demás actividades que sean necesarias para el adecuado desarrollo del mercado de valores.

Acompañando a las Bolsas de Valores, la ley introduce mecanismos jurídicos de variada naturaleza, con el objeto de crear un mercado de valores similar al que rige en el resto del mundo, algunas de ellas son:

- Instrumentos de control del mercado financiero como es el caso de los siguientes:

- Consejo Nacional de Valores (arts. 2, 4) o las nuevas atribuciones que tendrá la Superintendencia de Compañías (art. 5). Ver cuadros 10 y 11.

- Compañías calificadoras de riesgo que son sociedades anónimas o de responsabilidad limitada autorizadas y controladas por la Superintendencia de compañías que tienen por objeto exclusivo la calificación del riesgo y la solvencia de los emisores o de los valores que se negocian en el mercado de valores; en estas sociedades no está permitido que tengan acciones ni participaciones sociales en el capital las entidades del sector financiero y sus grupos empresariales (art. 46).

Cuadro 10. ATRIBUCIONES DEL CONSEJO NACIONAL DE VALORES
CONTENIDAS EN EL ARTICULO 4 DE LA LEY DE MERCADO DE VALORES

1. Impulsar el desarrollo del mercado de valores;
2. Promocionar la apertura de capitales y de financiamiento a través del mercado de valores, así como la utilización de nuevos instrumentos de éste;
3. establecer normas de carácter general para el funcionamiento uniforme de las Bolsas de Valores y demás instituciones;
4. Regular la oferta pública de valores;
5. Normar el contenido mínimo del prospecto de oferta pública;
6. Fijar el capital o patrimonio mínimo requerido para las instituciones;
7. Regular las inscripciones en el registro de mercado de valores;
8. Establecer las reglas generales de la garantía de ejecución;
9. Normar el contenido mínimo y requisitos de aviso de adquisición;
10. Expedir normas que permitan mantener niveles de información que garanticen la transparencia del mercado y protejan a los inversionistas y al público en general;
11. Normar las actividades y operaciones del mercado de valores, los sistemas contables y de registro de operaciones y otros aspectos;
12. Establecer las normas para intervenir en casos de conflicto de intereses;
13. Definir cuando no lo hayan hecho la presente ley los términos de uso general en materia de mercado de valores;
14. Determinar los valores que deban cubrir los usuarios por la inscripción en el registro y otros servicios específicos y que brinde la Superintendencia de Cía.
15. Dictar las resoluciones de carácter general relativas a la composición y estructura de los activos e instrumentos en que se invertirán los fondos de inversión;
16. Regular los montos máximos de emisión de obligaciones en relación con el tipo de garantías;
17. Establecer el procedimiento para la administración, imposición y la gradación de las sanciones previstas en esta ley y las normas complementarias;
18. Resolver, en última instancia administrativa los recursos que fueren interpuestos por los participantes del mercado.

Cuadro 11. ATRIBUCIONES DE LA SUPERINTENDENCIA DE COMPAÑÍAS
EN EL MERCADO DE VALORES, SEGUN EL ARTICULO 34
DE LA LEY DE MERCADO DE VALORES

1. Ejecutar la política general del mercado de valores, dictada por el Consejo Nacional de Valores;
2. Inspeccionar, en cualquier tiempo, a las personas naturales o jurídicas que participen en el mercado de valores, sin que se les pueda oponer el sigilo bancario o bursátil;
3. - Investigar las denuncias e infracciones a las normas del mercado de valores;
- imponer las sanciones pertinentes;
- iniciar las acciones penales y civiles correspondientes;
4. Requerir o suministrar información pública de la actividad de personas naturales o jurídicas sujetas a su control;
5. Autorizar la realización de una oferta pública de valores;
6. Suspender o cancelar una oferta pública cuando:
- haya indicios de procedimientos fraudulentos;
- la información dada no refleje la situación de la empresa sujeta a su control;
7. Autorizar las actividades de personas o entidades que actúen en este mercado;
8. Conocer y sancionar las infracciones a:
- la presente ley,
- sus reglamentos,
- resoluciones, y
- demás normas secundarias;
10. Organizar y mantener el registro del mercado de valores;
11. Aprobar las normas internas de las entidades reguladas por esta Ley;
12. Suspender o disponer la modificación de las normas internas de las instituciones regladas por esta Ley;
13. • Ejercer las demás atribuciones previstas en:
- la presente ley,
- sus reglamentos,
- sus normas, y
• Las demás que le asigne el Consejo Nacional de Valores.

• Mecanismos de funcionamiento del mercado como el depósito centralizado de compensación y liquidación de valores que es el servicio que prestan obligatoriamente las bolsas de valores para la custodia, compensación, liquidación y registro de las transferencias de valores que se negocian en el mercado bursátil cuyas funciones constan en el artículo 17.

• Organismos especializados y calificados para actuar en el sector como los siguientes:

- Casas de valores que son compañías anónimas autorizadas y controlada por la Superintendencia de Compañías para ejercer la intermediación de valores, siendo su objeto social único la realización de actividades previstas en esta ley. En estas casas los bancos y demás instituciones financieras solo podrán participar en un monto de hasta el 25% de su respectivo capital. La ley regula sus atribuciones y funciones específicas. Ver cuadros 12 y 13.

- Administradoras de fondos que son sociedades anónimas cuyo único objeto es administrar fondos y fideicomisos (art. 33). Ver cuadros 14 y 15.

**Cuadro 12. FACULTADES DE LAS CASAS DE VALORES CONTENIDAS
EN EL ARTICULO 23 DE LA LEY DE MERCADO DE VALORES**

1. Operar, de acuerdo con las instrucciones de sus comitentes, en el mercado bursátil;
2. Administrar portafolios de valores o dineros de terceros para invertir discrecionalmente en el mercado de valores;
3. Adquirir o enajenar valores por cuenta propia;
4. Realizar individualmente o mediante la conformación de consorcios, operaciones de colocación primaria de valores;
5. • Dar asesoría e información en materia de:
 - finanzas y valores,
 - estructuración de portafolios de valores,
 - adquisiciones, fusiones, escisiones u otras operaciones en el mercado de valores.
 • Promover fuentes de financiamiento;
6. Explotar:
 - su tecnología,
 - sus servicios de información,
 - de procesamiento de datos,
 - otros relacionados con su actividad;
7. Anticipar fondos de sus recursos a sus comitentes para ejecutar órdenes de compra de valores inscritos, reteniendo en garantía tales valores hasta la reposición de los fondos, y dentro de los límites que establezcan las normas aplicables;
8. Ser accionista o miembro de instituciones reguladas por esta ley, con excepción de:
 - otras casas de valores,
 - compañías calificadoras de riesgo;
9. Las demás actividades que autorice el Consejo Nacional de Valores.

**Cuadro 13. PROHIBICIONES A LAS CASAS DE VALORES CONTENIDAS
EN EL ARTICULO 24 DE LA LEY DE MERCADO DE VALORES**

1. Realizar negociaciones privadas de valores inscritos en el registro del mercado de valores;
2. Efectuar operaciones en el mercado extrabursátil con valores inscritos en las bolsas de valores;
3. Realizar actos o efectuar operaciones ficticias o que tengan por objeto:
 - manipular precios o cotizaciones,
 - fijar artificialmente precios o cotizaciones;
 Podrán efectuar actividades de estabilización de precios únicamente durante una oferta pública de valores de acuerdo con las normas aplicables;
4. - Garantizar rendimientos;
 - Asumir pérdidas de sus comitentes;
6. Marginarse utilidades en una transacción en la cual, siendo intermediario, debe cobrar su correspondiente comisión;
7. Recibir depósitos del público.

Cuadro 14. OBLIGACIONES DE LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS
CONTENIDAS EN EL ARTICULO 33 DE LA LEY DE MERCADO DE VALORES

1. Informar periódicamente a los partícipes de los fondos que administren, respecto de su estado y del comportamiento de los mercados;
2. Integrar en cada fondo toda la rentabilidad obtenida en la gestión de administración, descontando solamente los gastos y remuneraciones convenidas, en la forma y periodicidad que se contemple en la respectiva resolución;
3. Ejercer en beneficio de los partícipes de los fondos que administren y de las compañías receptoras de la inversión todos los derechos que la Ley confiere a los titulares de valores emitidos por las mismas.

Cuadro 15. PROHIBICIONES A LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS
CONTENIDAS EN EL ARTICULO 34 DE LA LEY DE MERCADO DE VALORES

1. Adquirir, enajenar o mezclar activos:
 - de un fondo con los de otro fondo o
 - con los suyos propios;
2. Garantizar:
 - resultados,
 - rendimientos,
 - tasas de retorno específicas;
3. - Efectuar transacciones con valores entre los distintos fondos que administren:
 - Traspasar valores de su propiedad o de su propia emisión a tales fondos;
4. - Dar o tomar dinero en préstamo a los fondos que administre,
 - Dar o tomar dinero en préstamo de los fondos que administre,
 - Entregar en garantía los fondos que administre;
5. - Emitir obligaciones,
 - Recibir depósitos de dinero;
6. Mantener en custodia los valores de los fondos que administren; y,
7. Participar de manera alguna en la administración, asesoramiento, dirección o cualquier otra función que no sea la de accionista en aquellas compañías en que un fondo mantiene inversiones.

• Nuevas formas para el manejo de capitales en el mercado, de las que citaremos estos ejemplos:

- Los fondos de inversión que son los recursos de varios inversionistas sean personas naturales o jurídicas que conforman un patrimonio común, el cual se invierte en valores y es administrado por un administrador de fondos por cuenta y riesgo de sus aportantes (art. 25).
- Los fondos administrados de inversión que son los que tiene como finalidad invertir en valores de alta liquidez en el mercado, que admiten la incorporación en cualquier momento de aportantes, así como el retiro de uno o de varios, por cuyo motivo el monto del patrimonio del fondo es variable (art. 27).
- Los fondos colectivos de inversión que tienen como finalidad invertir en va-

lores o proyectos productivos específicos que no necesariamente tengan alta liquidez en el mercado y están constituido por los aportes hechos por los constituyentes durante un proceso de oferta pública (art. 28).

- Los fondos internacionales son los fondos administrados o colectivos constituidos en el Ecuador con capitales de origen extranjero para inversión en el mercado ecuatoriano o internacional, deben registrarse en el Consejo Nacional de Valores y se someten a las normas que rigen para los fondos de inversión, deberán cumplir con los requisitos de registro que están vigentes para cualquier inversión extranjera en el país y los rendimientos podrán ser reme-
sados en todo momento (art. 28, 31).

- El fideicomiso mercantil que es el acto por el cual una o más personas llamadas constituyentes transfieren dinero u otros bienes a otra llamada fiduciario, quien se halla obligado a administrarlos por un plazo o para cumplir una finalidad específica. Este fideicomiso tiene independencia total de sus constituyentes y se establece por instrumento abierto o cerrado con el objeto de destinarlo a las actividades señaladas por el o los constituyentes. Este fideicomiso en su conjunto no será negociable ni embargable y al término del plazo señalado será entregado exclusivamente a los beneficiarios, una vez constituido no podrá ser revocado (art. 80).

A pesar de toda la gama de nuevas figuras jurídicas que crea la ley para el mercado de valores, no se elimina la negociación privada de valores, la misma que podrá realizarse incluso en caso de acciones emitidas a cotización bursátil, en cuyo caso la negociación privada no podrá exceder el 1% del capital suscrito (art. 58).

También se faculta a que las compañías inscritas en bolsa, que se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, agroindustriales, manufactureras, forestales, pesqueras, mineras, de turismo y de la construcción, para que aumenten sus capitales con recursos provenientes de la conversión de la deuda externa ecuatoriana, de conformidad con las disposiciones que para el efecto dicte la Junta Monetaria (art. 69).

Todas estas «novedades» jurídicas son acompañadas de la reforma de las siguientes leyes:

- La Ley de Régimen Tributario Interno en lo que tiene relación con las exenciones a algunas actividades realizadas a través de la Bolsa de Valores, las deducciones para fijar la base imponible en las que se incluye algunos montos que se originan en las operaciones de bolsa, la aplicación del sistema de corrección monetaria, el concepto de sociedad para incluir a la compañía tenedora de acciones, el fideicomiso mercantil, el fondo de inversión, la remisión de utilidades al exterior, la exoneración de impuesto de registro, entre otras (art. 71).
- La Ley de Compañías en lo referente a la inversión extranjera, el número de socios de la compañía de responsabilidad limitada, el número de socios para que siga funcionando una sociedad limitada, la conformación del capital de las compañías a través de la emisión de acciones, la negociabilidad de los

certificados, lo tocante al capital autorizado y suscrito de las compañías, la posibilidad de negociar los certificados de preferencia, la forma de cesión de las acciones, entre otras. Su sentido general es poner a todo la Ley de Compañías con la Ley del Mercado de Valores y con los procesos de liberalización de la economía (art. 74).

- La Ley General de Bancos (art. 75), reformas que quedaron insubsistentes el momento de promulgar la Ley de Instituciones Financieras.
- La Ley de Régimen Monetario y Banco del Estado, para introducir la creación de las unidad de cuenta denominada UVC (art. 76).
- La ley del Seguro Social obligatorio para señalar que el IESS realizará la inversión no privativa de los recursos de los afiliados a través de las Bolsas de Valores (art. 77).
- La Ley de Leasing, para señalar que las empresas de leasing deben ser Compañías Anónimas, contar con la autorización de la Superintendencia de Bancos y que formarán parte del ramo de servicios, estando sujetas al pago del IVA; también para señalar los casos en que las compras de bienes muebles por parte de estas no pagan los impuestos de alcabala, registro e inscripción (art. 78).
- El Código de Procedimiento Civil en su artículo 425 que define cuándo una obligación puede ser exigible en juicio ejecutivo (art. 79).
- El Código de Comercio para crear el fideicomiso mercantil y para modificar lo referente a las letras de cambio (art. 80).

La mayoría de disposiciones transitorias señalan los plazos que tienen las actuales compañías para adecuar su estructura económica, financiera y orgánica a lo dispuesto en la ley, pero también contempla el modo de operar de los agentes de bolsa individuales que existían antes de la entrada en vigencia de la presente ley y que no deseen integrarse en una Bolsa de Valores.

Ley de Instituciones Financieras

La Ley de Instituciones Financieras se aprobó en el Plenario de las Comisiones Legislativas permanentes el 3 de mayo de 1994, y fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 439 del 12 de mayo del mismo año.

En el caso de ésta, el gobierno hace explícita su posición de readecuar la estructura jurídica ecuatoriana al tenor de las realidades internacionales, por cuanto señala que su promulgación se debe a que «uno de los grandes cambios que ha enfrentado el mundo en las últimas dos décadas ha sido la liberalización de los sistemas financieros, a través de la desregulación, de la libre competencia entre los agentes que participan en el mercado y de los avances tecnológicos».¹⁵ Y se añade que «la mayoría de los países de la región, como un *requisito indispensable para su inserción en el nuevo ordenamiento económico mundial*, ya han emprendido la instrumentación de políticas de liberalización destinadas a lograr una mayor profundización fi-

nanciera y el fortalecimiento de los sistema de supervisión y control».16 (el subrayado es nuestro).

Como se ve la urgencia y necesidad de la reforma nace del criterio de adecuar el funcionamiento de un sector de la economía a requerimientos internacionales, más que de causas de orden jurídico-legal internas. Este tipo de argumentos presentes en el discurso oficial comprueban como las leyes, en especial las que estamos analizando, *son acciones políticas* que el gobierno de Durán-Ballén ha tomado porque considera que «es impostergable iniciar una «reforma financiera» de vastos alcances, a fin de generar un marco jurídico e institucional propicio para consolidar el proceso de modernización y desregulación del sector financiero».17

Por esto la ley ha sido pensada no solamente para resolver los problemas que el sector financiero del país tenga, sino que *responde a un movimiento internacional que busca adecuar las economías nacionales a sus necesidades*, lo que se expresa cuando se dice que el proyecto de ley enviado al Congreso «cumple con las directrices y estándares mínimos sobre supervisión bancaria y regulación financiera internacional establecidos por el Comité de Basilea; guarda concordancia con las normas financieras de los países de la región; y contiene principios generales para adaptarse de manera flexible a las situaciones cambiantes que experimenta el mercado financiero».18

Por tanto, es de suponer que las regulaciones que la ley establezca estarán dirigidas a «transformar la estructura del sector financiero ecuatoriano, configurando una banca o sociedad financiera múltiple y grupos financieros, a través de los cuales se logra la *globalización* de las operaciones y servicios a nivel nacional e internacional».19

Si esta es la visión que se tiene de los procesos financieros, es de entender que los cambios que la presente ley introduce, con respecto a las anteriores, estarán profundamente influenciados por *realidades mundiales que aún no se desarrollan a plenitud en nuestro país* que, como sabemos, no ha podido superar su situación de subdesarrollo que se expresa también en la debilidad y vulnerabilidad que el mercado financiero tiene en el país.

En su forma la ley está constituida por 223 artículos repartidos en 14 títulos, que a su vez se subdividen en capítulos, además de 28 disposiciones transitorias. Los temas de los títulos son:

- I. Del ámbito de la ley;
- II. De la constitución y organización de las instituciones del sistema financiero privado;
- III. Del gobierno y de la administración;
- IV. Del patrimonio;
- V. De las operaciones y funcionamiento;
- VI. De los grupos financieros;
- VII. De los activos y de los límites de crédito;
- VIII. De la información;

- IX. De los procedimientos;
- X. De las limitaciones, prohibiciones y sanciones;
- XI. De la regularización y liquidación de las instituciones financieras;
- XII. De la superintendencia de Bancos;
- XIII. De las disposiciones especiales para las Asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda;
- XIV. Disposiciones generales, reformas, derogatorias y transitorias.

La ley regula todo lo relacionado con las instituciones del sistema financiero privado, así como la organización y funciones del organismo regulador que en este caso es la Superintendencia de Bancos. Además de lo relacionado con la aplicación de las normas de solvencia y prudencia financiera de las instituciones financieras públicas y el control que sobre estas tendrá la Superintendencia de Bancos (art. 1).

Son instituciones *financieras* los bancos, sociedades financieras, asociaciones mutualista de ahorro y crédito para la vivienda y las cooperativas de ahorro y crédito que realizan intermediación financiera con el público (art. 2). La diferencia entre ellas viene dado por las funciones que pueden realizar, las mismas que están definidas en el art. 51 (cuadro 16), que en términos generales es un listado de la serie de actividades que el mercado financiero internacional permite realizar en la actualidad. Consideramos que con esta disposición se induce a la banca nacional a asumir las tareas de lo que hoy se conoce como banca global.

Para la ley, los bancos y las sociedades financieras se caracterizan principalmente por ser intermediarios en el mercado financiero en el cual actúan captando recursos del público, con el objeto de utilizarlos en operaciones de crédito e inversión. Las mutualistas son instituciones cuya actividad principal es la captación de recursos del público para destinarlos al financiamiento de la vivienda, la construcción y el bienestar familiar (art. 2).

La ley califica como *instituciones de servicios financieros* a los almacenes generales de depósito, las compañías de arrendamiento mercantil, las compañías emisoras o administradoras de tarjetas de crédito, las casas de cambio, las corporaciones de garantía y retrogarantía, las compañías de titularización, algunas de las cuales estaban ya contempladas en la normatividad anterior a la ley, ya que se habían desarrollado al calor de la expansión de las actividades financieras en el país, pero que con la actual ley cobran impulso y se fortalecen (art. 1).

Cuadro 16. OPERACIONES FINANCIERAS QUE CONTEMPLA EL ARTICULO 51

- a) Recibir recursos del público en depósitos a la vista.
- b) Recibir depósitos a plazos.
- c) - Asumir obligaciones por cuenta de terceros a través de: aceptaciones, endosos, avales.
- Otorgamiento de: garantías, fianzas, cartas de crédito internas y externas, cualquier otro documento acorde con normas y usos internacionales.
- d) Emitir obligaciones y cédulas garantizadas con sus activos y patrimonio.
- e) Recibir préstamos y aceptar créditos de instituciones financieras del país y del extranjero.
- f) Otorgar préstamo hipotecarios, prendarios y quirografarios.
- g) Conceder créditos en cuenta corriente contratados o no.
- h) Negociar letras de cambio, libranzas, facturas y otros documentos que representen obligaciones de pago.
- i) Negociar documentos resultantes de operaciones de comercio exterior.
- j) Negociar títulos valores y descontar letras documentarias sobre el exterior o hacer adelantos.
- k) Constituir depósitos en instituciones financieras del país o del exterior.
- l) Adquirir conservar o enajenar por cuenta propia distintos valores que pueden ser de renta fija, títulos de crédito, contratos a término, opciones de compra o venta, compra o venta de futuros.
- m) Efectuar por cuenta propia o de terceros:
 - operaciones con divisas,
 - contratar reportes,
 - contratar arbitrajes sobre las operaciones con divisas,
 - emitir o negociar cheques de viajeros.
- n) Efectuar servicios de caja y tesorería.
- ñ) Efectuar cobranzas, pagos y transferencias de fondos y emitir giros.
- o) - Recibir y conservar en custodia: muebles, valores y documentos,
- Arrendar casilleros o cajas de seguridad.
- p) Actuar como emisor u operador de tarjetas de crédito, débito o de pago.
- q) Efectuar operaciones de arrendamiento mercantil.
- r) Actuar como fiduciario mercantil, excepto como administrador de fondos.
- s) Comprar, edificar y conservar bienes raíces para su funcionamiento
- t) Adquirir y conservar bienes muebles e intangibles para su servicio y enajenarlos.
- u) Comprar o vender minerales preciosos.
- v) Emitir obligaciones con respaldo de la cartera de crédito hipotecaria o prendaria, propia o adquirida.
- w) Garantizar la colocación de acciones u obligaciones.
- x) Efectuar inversiones en el capital social de las sociedades que conforman su grupo financiero.

También señala que hay *instituciones de servicios auxiliares del sistema financiero* como transporte de especies monetarias y de valores, servicios de cobranza, cajeros automáticos, servicios contables y de computación, fomento de las exportaciones e inmobiliarias propietarias de bienes destinados exclusivamente al uso de oficinas de una sociedad controladora o institución financiera y otras que sean aceptadas por la Superintendencia y cuyo capital, al menos en el 20%, pertenezca a una sociedad controladora o a una institución del sistema financiero (art. 1).

Todas estas instituciones están sometidas a la aplicación de las normas de solvencia y prudencia financiera, están controladas por la Superintendencia de Bancos (SB) y la de Compañías (SC) en lo que sea pertinente, pero también estarán sometidas

das a resoluciones de la Junta Monetaria (JM) cuando se quiera realizar nuevas operaciones o brindar otros servicios, que podrán ser suspendidos de oficio o a petición de la JM cuando impliquen desviaciones al marco propio de las actividades financieras o por razones de política monetaria y crediticia (art. 51). Este caso sería un ejemplo de las nuevas formas de intervención del Estado, en el ordenamiento neoliberal, que custodiarían el desenvolvimiento de las políticas macroeconómicas del gobierno de turno.

La ley contempla algunas normas que tienden a facilitar el funcionamiento de las instituciones financieras para coadyuvar a la libre circulación de capitales nacionales y extranjeros como las siguientes:

- La ley establece que todas las instituciones del sistema financiero privado deberán funcionar como compañías anónimas, salvo las mutualistas y las cooperativas de ahorro y crédito que realizan intermediación financiera con el público (art. 3), como tales emitirán acciones nominativas, podrán constituirse en un solo acto con escritura pública o en forma sucesiva por suscripción de acciones.
- Se posibilita que las instituciones financieras puedan cambiar su objeto o actividad para adoptar otro previsto en esta ley a través del mecanismo que se llama conversión, por medio del cual no se altera la existencia de la institución como persona jurídica (art. 17). Asimismo es posible la asociación, o sea la unión de dos o más instituciones que se encuentren en funcionamiento, sin que estas pierdan su identidad o personería jurídica.
- Se permite que las instituciones financieras establezcan oficinas en el país y en el exterior, previa autorización, al igual que se permite las inversiones en el capital de compañías del país o del exterior, siempre que las inversiones sean autorizadas por esta ley (art. 18).
- Se establece la igualdad en cuanto a derechos y obligaciones entre instituciones financieras nacionales y extranjeras (art. 22). Al mismo tiempo que la igualdad entre inversiones, ya que la inversión extranjera que se realice en las instituciones financieras no requerirá autorización previa de ningún organismo del Estado, (art. 44) salvo la calificación de la SB de la responsabilidad, idoneidad y solvencia del suscriptor (art. 45). El inversor nacional o extranjero gozará de los mismos derechos y estará sujeto a las mismas obligaciones que el inversionista nacional (art. 44).
- Las instituciones financieras extranjeras podrán establecer sucursales en el país con la respectiva autorización (arts. 19, 20).
- Se permite que las instituciones del sistema financiero ecuatoriano, previa autorización de la SB adquieran acciones y participaciones en el capital de instituciones financieras del exterior constituidas o por constituirse y abrir oficinas fuera del país (art. 23).
- Cumpliendo ciertos requisitos se posibilita que las instituciones financieras ecuatorianas mantengan vinculaciones directas accionariamente con bancos

e instituciones financieras del exterior y también que realicen operaciones activas y pasivas a su nombre por cuenta de éstas, cuidando que se evite el lavado de dinero al que se hace referencia en los artículos 88 y 203. El convenio de corresponsalía agenciamiento o mandato será calificado por la SB.

- Se faculta que las fundaciones, corporaciones, sindicatos, congregaciones u otras personas jurídicas, que por su naturaleza no tengan fines de lucro, sean accionistas de las instituciones del sistema financiero privado. También pueden serlo los fondos de inversiones o mutuo, de cesantía y de pensiones (art. 44). Con lo cual se amplía al máximo la captación de recursos financieros del público.- Se facilita competencia en atención al público ya que la SB solo fija el horario mínimo obligatorio de atención (art. 55), el mismo que deberá respetarse aun en caso de huelga (art. 56).

La presente ley promueve la formación de grandes concentraciones de capitales, que muy bien pueden ser calificados de oligopolios, ya que faculta la constitución de grupos financieros (art. 57). Se entenderá conformado el grupo financiero desde el momento en que la sociedad financiera, el banco o la sociedad controladora posean una o más de las instituciones financieras reconocidas como tales por la SB.

Estos grupos financieros tendrán como cabeza una sociedad controladora, un banco o una sociedad financiera y no podrá estar integrado por más de un banco, ni por un banco y una sociedad financiera, ni por más de una compañía de seguros o reaseguros, ni por más de una sociedad financiera al mismo tiempo, ni poseer más de una sociedad de servicios financieros o auxiliares dedicada a la misma actividad (art. 57).

Para que exista el grupo financiero será necesario que la institución que hace de cabeza sea propietaria en todo el tiempo de por lo menos el 51% de las acciones con derecho a voto de cada una de las instituciones integrantes del mismo (art. 59), hecho que de por sí hace presumir la existencia de un grupo oligopólico, por decir lo menos.

La sociedad controladora de la que se habla es la persona jurídica que tiene por objeto social exclusivamente adquirir o poseer acciones emitidas por los bancos, sociedades financieras privadas, compañías de seguros y reaseguros, sociedades de servicios financieros o auxiliares previstas por la ley (art. 58). Su constitución será aprobada por la SB, aplicando las disposiciones de la Ley de Compañías.

Estas disposiciones son contrarias con las declaraciones de que se desea impedir la existencia de monopolios y oligopolios, pero en cambio son funcionales a las necesidades de centralizar y concentrar los recursos financieros, tendencia mundial que es irreversible en los actuales momentos y circunstancias.

Si bien la ley flexibiliza las regulaciones para el funcionamiento del mercado financiero, no por ello deja de contemplar requisitos mínimos en cuanto a los montos de capitales y a las garantías que las instituciones deben reunir para obtener la respectiva autorización y también regulaciones que norman el ejercicio de sus actividades.

Ejemplos de algunas de estas disposiciones son los siguientes:

- Se señala que el capital suscrito, al tiempo de la constitución, no podrá ser menos del 50% del capital autorizado y por lo menos la mitad del capital suscrito deberá pagarse antes del inicio de las operaciones (art 6).
- Se establecen requisitos sobre el monto del capital pagado que deberá ser de 1'000.000 de UVC para los bancos y de 500.000 UVC para la sociedades financieras (art. 37). Asimismo se manda que las instituciones deben constituir un fondo de reserva legal que será al menos el 50% de su capital suscrito y pagado; para formar esta reserva legal las instituciones destinarán al menos el 10% de sus utilidades anuales (art. 40).
- Se exige que se mantenga una relación entre patrimonio técnico y la suma ponderada de sus activos y contingentes del 9% (art. 47). El patrimonio técnico estará constituido por la suma del capital pagado, más las reservas, más el 40% de las utilidades del ejercicio corriente, las utilidades acumuladas de ejercicios anteriores, aportes a futuras capitalizaciones, obligaciones convertibles (art. 48) y no podrá ser inferior al 4% de los activos totales (art. 50).
- Se obliga a las instituciones a que realicen una calificación periódica de los activos y a constituir las provisiones que sean necesarias para cubrir los riesgos de incobrabilidad o pérdida de valor de los activos (art. 68). La provisión es una cuenta de valuación del activo que afecta a los resultados y se constituye para cubrir eventuales pérdidas (art. 69).
- Ninguna institución del sistema financiero podrá realizar créditos, inversiones u otras operaciones que comprometan una suma que exceda el 15% del patrimonio técnico; el porcentaje será mayor si existe una garantía adecuada. También se ponen límites a las operaciones que realicen las personas relacionadas con la propiedad o administración de una institución del sistema financiero, al igual que a las operaciones que se realicen entre las instituciones de un grupo financiero.

Si bien estas especificaciones necesitan un análisis más detallado, a la luz de la situación del sistema financiero ecuatoriano, para tener una idea más amplia no podemos dejar de mencionarlas porque nos permiten acercarnos a las formas de asegurar la solvencia de las instituciones financieras que, al manejar dinero ajeno, deben garantizar de alguna manera su buen funcionamiento.

A más de las especificaciones que garantizan la solvencia de las instituciones financieras y regulan sus actividades, la ley contempla una serie de mecanismos de control, que empiezan por la organización y funcionamiento de la Superintendencia de Bancos, que es definida por la ley como la persona jurídica de derecho público que funciona como un organismo técnico y autónomo, dirigido y representado por el Superintendente de Bancos y que tiene a su cargo la *vigilancia* y *control* de las instituciones del sistema financiero público y privado, así como de las compañías de seguros y reaseguros (art. 173).

El superintendente, por mandato constitucional, es nombrado por el Congreso Nacional y dura cuatro años en sus funciones, que en cualquier caso concluirán con cada período presidencial, quien podrá ser removido de sus funciones por falta grave debidamente comprobada.

Este organismo de control y vigilancia tendrá una Junta Bancaria conformada por cinco miembros: el superintendente que la preside, el gerente general del Banco Central, dos miembros designados por la Junta Monetaria de fuera de su seno y un quinto miembro que será designado por los cuatro restantes (art. 176). Ver cuadro 17.

Cuadro 17. ATRIBUCIONES DE LA JUNTA BANCARIA CONTENIDAS EN EL ARTICULO 177 DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DEL SISTEMA FINANCIERO

- a) - Formular la política de control y supervisión del sistema financiero,
 - aprobar las modificaciones del nivel requerido de patrimonio técnico,
 - aprobar las ponderaciones de los activos de riesgo,
 - pronunciarse sobre el establecimiento y liquidación de las instituciones financieras,
 - pronunciarse sobre la remoción de sus administradores;
- b) - Resolver los casos no consultados en esta ley,
 - resolver las dudas en cuanto al carácter bancario y financiero de las operaciones y actividades que realicen las instituciones financieras, y
 - dictar las resoluciones de carácter general para la aplicación de esta Ley;
- c) - Determinar las operaciones o servicios no señalados expresamente en esta ley que sean compatibles con las actividades de las instituciones financieras;
- d) - Resolver los recursos de revisión de orden administrativo que se planteen ante este órgano;
- e) - Aprobar el presupuesto y la escala de remuneraciones del personal de la Superintendencia; y,
- f) - Conocer la memoria que elabore el Superintendente en forma previa a su remisión al Congreso Nacional.

Algunos de los mecanismos de control que la ley contempla son los siguientes:

- Establece la obligatoriedad de dar acceso a la SB a los libros de contabilidad y archivos para ejercer el control, así como dar a la publicidad la situación financiera de cada una de ellas, de acuerdo a las normas que se establezcan.
- Estipula que la SB editará boletines de la situación financiera de las entidades sometidas a su control, en donde se den a conocer indicadores de solvencia, liquidez, eficiencia y rentabilidad, manteniendo un centro de información al que tendrá acceso el público y hará una difusión permanente (arts. 76, 78, 79) cuyo objeto es garantizar la transparencia del mercado financiero.
- Obliga a las instituciones a tener a disposición del público folletos informativos de su situación financiera y a exhibir información relacionada con sus principales indicadores, en forma comparativa con los registrados por el sec-

- tor en su conjunto, cuidando de que esta información sea fidedigna (art. 80).
- Con la misma finalidad las instituciones del sistema financiero tendrán un auditor interno y uno externo, calificados como idóneos por la SB (art. 83).
 - Se crea la central de riesgos que es un sistema de registro que permite contar con información individualizada debidamente consolidada y clasificada respecto de los deudores principales de las instituciones del sistema financiero ecuatoriano, la misma que será proporcionada por las diferentes instituciones (arts. 94, 95).

Acompañando a las regulaciones estipuladas para dar transparencia al sistema financiero, se protege las actividades financieras individuales con el sigilo bancario, ya que los informes que dan los hacen en forma global y no personalizada y con fines estadísticos y de información. Pero, al mismo tiempo, se obliga a mantener sistemas de control interno para permitir una adecuada identificación de las personas que realizan transacciones con la institución, lo cual no significa que no deberán proporcionar la información que solicite la SB, ya sea por el monto de las operaciones o por la naturaleza de las mismas (arts. 87, 88).

Se excluyen del sigilo los informes que soliciten los jueces y el Ministerio Público, los requeridos por la JM, Banco Central, Superintendencia de Compañías, CONSEP y la administración tributaria, los requeridos por gobiernos o autoridades competentes de los países con los que se mantengan convenios para combatir la delincuencia, entre otros (art. 90).

El control y la vigilancia que ejerce la SB y la ley lleva a que se contemplen normas y regulaciones en el caso de que existan dificultades financieras y económicas en las instituciones como las siguientes:

- Cuando una institución financiera acusa problemas, puede recurrir a algunos mecanismos para recuperar sus solvencia como la suspensión del otorgamiento de créditos (art. 144); aumentos de capital (art. 145); la emisión de acciones para captar recursos de otras instituciones del sistema financiero público o privado (art. 147); el acceso a un préstamo subordinado con el plazo de un año por parte de otras instituciones (art. 147) y, en el caso de que no logre recuperarse, se procederá a su liquidación forzosa (art. 148), que podrá suspenderse si la SB acepta un convenio de la institución con sus principales acreedores, para capitalizar parte de las obligaciones o si presenta propuestas de capitalización aceptables, planteada por inversionistas distintos a los actuales accionistas y administradores (art. 149).
- La liquidación forzosa de una institución financiera producirá la exigibilidad de todos los créditos existentes en su contra (art. 153), la ley establece créditos privilegiados en el caso de liquidación forzosa (art. 169) y tienen un tratamiento especial los depósitos y captaciones de los pequeños ahorristas hasta por un monto de 1.000 UVC.

Otro de los aspectos que nos parece pertinente destacar es el referido al tratamiento que se les da a las mutualistas y a las cooperativas de ahorro y crédito que

realizan intermediación con el público, las mismas que anteriormente tenían un trato diferenciado al de los bancos y otras financieras.

De acuerdo con la ley, las mutualistas no pueden negociar títulos valores, efectuar operaciones con divisas, comprar o vender minerales preciosos, garantizar la colocación de obligaciones, entre otras prohibiciones. Además de las anteriores, las cooperativas de ahorro y crédito no pueden negociar documentos resultantes de operaciones de comercio exterior, ni efectuar operaciones de arrendamiento mercantil (art. 2). Con la ley se elimina el trato especial que tenían estas instituciones, y quedan sometidas a la aplicación de las normas de solvencia y prudencia financiera y al control que realizará la SB.

Necesitan de la autorización de la SB para su funcionamiento y las normas que las rijan se expedirán mediante decreto ejecutivo (art. 193). El aporte inicial mínimo para constituir una mutualista será de 300.000 UVC, se someten a las normas sobre patrimonio técnico y se someterán a lo que fuera aplicable en lo que hace referencia a la regularización y liquidación que está contemplado en el título XI, más aquellas normas que dicte la SB (art. 194). Deberán contratar un seguro privado de hipoteca y de desgravamen que cubra el riesgo de muerte o incapacidad del deudor (art. 196); podrán efectuar inversiones en proyectos específicos orientados al desarrollo de la vivienda y la construcción, que no podrán exceder del 50% de su patrimonio técnico, podrán invertir en empresas previstas en la LMV.

La constitución, organización y funcionamiento de las cooperativas de ahorro y crédito que realizan intermediación financiera con el público serán reglamentadas mediante decreto ejecutivo y la personería jurídica será conferida por la SB (art. 215).

Para que las mutualistas y las cooperativas puedan recibir los depósitos monetarios deberán cumplir previamente con las disposiciones que dicte la Junta Bancaria (art. 217).

Las mutualistas y las cooperativas podrán transformarse en bancos o sociedades financieras en un plazo máximo de tres años, para lo cual el superintendente dictará el mecanismo y procedimiento general (6° disposición transitoria). Si ha transcurrido el plazo de tres años ya no podrán hacerlo y continuarán funcionando como mutualistas o cooperativas.

La reforma legal que se da con esta ley es de naturaleza tan profunda como puede verse de las derogatorias que contempla en el título XIV, capítulo III, art. 223, entre las que destacamos:

- Ley General de Bancos, que con sucesivas reformas venía rigiendo desde 1927, cuya última codificación fue realizada por el Plenario de las Comisiones legislativas permanentes y promulgada en el registro Oficial No. 771 del 15 de septiembre de 1987.
- La reformas a la Ley general de bancos constantes en la Ley No. 006, que regula el Régimen Tributario Interno, publicada en el Registro Oficial No. 97 del 29 de diciembre de 1988.

En el presente trabajo se analizan las causas de la reforma del sistema jurídico regulador de la economía durante el actual gobierno, desentrañando las motivaciones económicas, políticas y sociales que la han impulsado.

La autora considera que los actuales cambios legales no solamente dan respuesta a procesos internos, sino que obedecen a una lógica que traspasa las fronteras nacionales y tiene correspondencia con el fenómeno de la *globalización*.

Desde esta óptica Ximena Endara revisa el proceso de crisis del capitalismo de postguerra, su reestructuración y las nuevas modalidades de acumulación y centralización del capital a nivel mundial, que han promovido la modificación de la forma de Estado intervencionista y, por tanto, han generado una radical transformación de la estructura jurídica en América Latina y Ecuador.

A la luz de estos elementos, se estudia el proceso de reforma legal vivido en el Ecuador desde agosto de 1992, considerando las condiciones económicas, políticas y sociales del país y examinando las leyes relacionadas con la economía.



Ximena Endara Osejo (Tulcán, 1955), estudió Sociología en la Universidad Central de Ecuador y Derecho en la Universidad de Cuenca. Cursó el Programa de Maestría en Derecho Económico de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (1993-1995). Ha realizado varias investigaciones relacionadas con las transformaciones económicas y jurídico-políticas del Estado en América Latina y con el desarrollo del pensamiento jurídico y económico que ha sustentado la reestructuración estatal de fin de siglo. Actualmente se desempeña como Jefa de estudios del Área de Derecho de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador e imparte las cátedras de Introducción al Derecho, Metodología de la investigación jurídica y Régimen jurídico de los recursos naturales y ambientales.