

# LA REFORMA INSTITUCIONAL EN EL ECUADOR

## UNA PERSPECTIVA POCO ORTODOXA

*Gabriela Fernández A.*

### Introducción

En su clásica trilogía<sup>1</sup>, Manuel Castells manifiesta que la nueva economía mundial se caracteriza por ser una economía informacional y global. En efecto, dice, el desarrollo de la tecnología informática es el elemento fundamental que ha propiciado la globalización; lo que da fundamento a este nuevo orden económico es el neoliberalismo, que propugna la universalización del mercado.

Este nuevo tipo de organización económica —sustentada en palabras de Castells, en la economía informacional y la libertad del mercado— conlleva una serie de transformaciones en la estructura sociopolítica y económica, no sólo a nivel mundial, sino incluso en el interior de cada uno de los países que participan en la globalización. Uno de los cambios más importantes tiene que ver con la desestructuración del tradicional Estado-nación. En efecto, antes de la globalización, éste era el eje alrededor de cual se articulaban los proyectos nacionales de desarrollo; ahora en cambio, la forma particular de constitución y desarrollo de los Estados se ha convertido en un medio para alcanzar los fines perseguidos por la globalización. Por ejemplo, se defiende la necesidad de un nuevo Estado, con otras funciones, más pequeño, menos interventor y menos regulador, a fin de convertirlo en un instrumento de la nueva tendencia globalizadora. Por otro lado, se ha dado un cambio en las estructuras internas de poder: las burguesías nacionales se han debilitado e inclusive en algunos casos han desaparecido, para dar paso a grupos económicos vinculados con el capital transnacional.

En suma, se ha producido la reestructuración de los Estados nacionales y una rearticulación de los grupos de poder. Es en el interior y bajo la influencia de este nuevo orden político y económico donde se conciben reformas económicas que, a través de los organismos multilaterales, se han ido aplicando a todos los países en desarrollo, con muy pocas excepciones.

Este trabajo ofrece una interpretación sobre los pobres resultados obtenidos desde la perspectiva de constitución y fortalecimiento de instituciones que sustentaron estas reformas. La proposición central es que en el Ecuador, como en muchos otros países latinoamericanos, la

---

<sup>1</sup> Castells, M. (1998) La era de la información: economía, sociedad y cultura. Vol I. La sociedad red, Alianza Editorial, Madrid.

adopción de los postulados del Consenso de Washington, en particular, los relativos a las reformas estructurales, han carecido del soporte institucional necesario y en muchos casos incluso han contribuido a debilitar las instituciones existentes, al no proponer una institucionalidad alternativa, elemento indispensable para la consolidación y sostenibilidad de dichas reformas.

Esta des-institucionalización del Estado ha tenido efectos graves a nivel de regulación y control y consecuencias perversas sobre el crecimiento económico, al tiempo que han contribuido a ahondar la desigualdad y la pobreza, en tanto las propuestas que se defienden desde dicho Consenso no consideran las particularidades económicas, culturales y políticas de cada país<sup>2</sup> y peor aún, hacen caso omiso de proyectos nacionales que podrían surgir.

La estructura del documento es la siguiente: en una primera sección se intenta responder a la siguiente pregunta: ¿cuál era la situación y qué factores (objetivos, ideológicos, internos y/o externos) incidieron al momento de emprender las reformas? En un segundo punto se resumen los principales enfoques respecto al contenido y alcance de las reformas. Una tercera parte recoge algunos elementos de tipo político que han afectado el proceso de reformas. En un cuarto acápite se abordan, de manera muy general, el proceso de reformas estructurales en el Ecuador y se exponen las implicaciones de la aplicación de las medidas contempladas en el Consenso de Washington en torno al nuevo papel que se le ha asignado al Estado.

## 1. ¿Qué factores propiciaron las reformas en América Latina?

Durante los años 80, América Latina sufrió una grave crisis tanto en el orden económico como político. En efecto, la moratoria de la deuda por parte de México y el consecuente recorte de créditos a la región, evidenció en algunos casos y agravó en otros, un serio problema de solvencia. Por otra parte, la transición de regímenes autoritarios a la democracia también generó conflictos sociales y causó dificultades para organizar el nuevo orden político.

La literatura enfatiza el hecho de que una situación de crisis es propicia para iniciar un proceso de innovaciones políticas y cambios estructurales<sup>3</sup>. Ahora bien, parece más importante analizar qué tipo de reformas son las que finalmente se adoptarán, lo que dependerá no sólo de las condiciones objetivas sino también de las ideológicas, es decir, de la manera en que son

---

<sup>2</sup> O como sugiere Rodrik (1996): "*policymakers acted as agenda setters*" (Rodrik, p. 28).

<sup>3</sup> Por citar algunos, Alesina y Drazen (1991) en su famoso artículo sobre la guerra de atrición; Krueger (1993) plantea que un deterioro de las condiciones económicas suscita la necesidad de emprender reformas; y, Rodrik (1996), para quien, aunque la adopción de reformas luego de una crisis es tan obvio como el "humo después del fuego", se trata de un tema de distribución de ingresos: mientras más gente se beneficie, en una gran proporción, de la aplicación de las reformas, éstas serán más y mejor aceptadas por la población. Rodrik se refiere a esto como el *political cost-benefit ratio* (p.28). Véase Rodrik (Op. Cit).

interpretados los hechos objetivos<sup>4</sup>. Así por ejemplo, las reformas pueden ser vistas como un cambio en los instrumentos necesarios para hacer frente a un entorno económico adverso, o bien, como una redefinición de la estrategia económica; por ejemplo, una ampliación del mercado y una reducción del Estado (Torre, p. 33-34).

Se debe aclarar que las percepciones en torno a las reformas no son estáticas pues dependen del contexto macroeconómico particular en que éstas se inician. El entorno, a su vez, condiciona el tipo de reacción por parte de la sociedad. Aunque por lo general suele haber una frontal oposición a las reformas<sup>5</sup>, si éstas son introducidas “como medida de última instancia a fin de superar una emergencia cuya gravedad es colectivamente percibida, es muy probable que no se confronten obstáculos sociales insalvables” (Torre, p. 72). Tal fue el caso de Fujimori en 1993, Paz Estensoro en 1985, Menem en 1990 y Mahuad en el 2000<sup>6</sup>. Si existe una “percepción de riesgo [en términos] de costos superiores a los de las reformas mismas [, entonces se] reordena[rán] las expectativas sociales” (idem) y por lo tanto, se elevará el precio que los afectados estarían dispuestos a pagar para evitar condiciones de emergencia económica.

Cuando la crisis de la deuda estalló, América Latina había atravesado por una etapa de “aprendizaje negativo”<sup>7</sup>, es decir, un época en la que se implantaron, probaron, descartaron y sustituyeron varios programas económicos. Así por ejemplo, países como Argentina, Brasil o Perú, adoptaron distintos programas de estabilización (de corte ortodoxo y heterodoxo) para controlar la inflación y la crisis fiscal, tales como el “Plan Austral” o el “Plan Bonex”, el “Plan Cruzado”, la indexación, las minidevaluaciones, el control de precios, etc. sin que estas medidas tuviesen un resultado positivo duradero. Estas frustraciones sucesivas gestaron la creencia de que mantener la estrategia original de estabilización resultaba más riesgoso que emprender reformas; pero sobre todo, produjeron un vacío conceptual, pues se llegó a pensar que todos los instrumentos y políticas empleados hasta ese momento (intervención estatal, protección industrial, regulación de los mercados, etc.) estaban agotados.

La incapacidad de los gobiernos para ofrecer respuestas fue un factor que favoreció la imposición del proyecto neoliberal, el cual fue un proceso ideológico, económico y político, que se constituyó en la visión dominante sobre el nuevo patrón de desarrollo. Los defensores de las tesis neoliberales tuvieron la capacidad de transformar su ideología en políticas concretas (Torre, p. 29-31); así por ejemplo, se presentó a la apertura económica y vinculación con el mercado

---

<sup>4</sup> Para Habermas (1995), la crisis es el resultado de la aparición de ciertos hechos objetivos, pero también de que los miembros de la sociedad experimenten o perciban estos hechos. Véase Habermas (1995).

<sup>5</sup> Fernández y Rodrik lo han denominado “preferencia por el status-quo”, debido a la falta de información respecto de quiénes serán los beneficiados del proceso de reformas.

<sup>6</sup> Recordemos que el discurso de la época se basaba en la dicotomía dolarización o hiperinflación.

<sup>7</sup> Al respecto véase Torre, J.C. (1998).

mundial como la única y última alternativa para salir de la crisis y el subdesarrollo, para lo cual había que emprender una agresiva política de liberalización y desregulación de la economía.

### 1.1. Hacia una explicación de la crisis del modelo de sustitución de importaciones

La crisis de los 80 está determinada por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y por ende, por el deterioro de la efectividad de las políticas económicas (por ejemplo, protección arancelaria indiscriminada, tipos de cambio sobrevaluados, subsidios, altos niveles de endeudamiento externo, etc.), sin expectativas de que la situación pueda revertirse. Es decir, la crisis no era vista como un hecho coyuntural que podía ser resuelto en el corto plazo, sino que era percibida como un fenómeno de carácter estructural y como tal, evidenciaba la necesidad de adoptar una nueva estrategia de política económica.

El patrón de desarrollo hasta antes de la crisis de la deuda descansó en un proceso de construcción institucional impulsado desde y por el Estado con el objetivo último de promover un modelo de desarrollo sustentado en la industrialización. Esta estructura no fue solamente el resultado de un modelo racionalista planificado desde el Estado, sino el producto de cambios parciales que se fueron introduciendo de acuerdo a las presiones del exterior y de sectores sociales internos (Torre, p. 118); sin embargo, la intervención del Estado fue un factor primordial para desarrollar este proyecto.

El agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva, protección y regulación estatal de los mercados trajo consigo la erosión institucional, desarticulación de negociaciones e irresolución de intereses conflictivos (Cavarozzi, p.109). El deterioro drástico en la efectividad de las políticas económicas, tanto por la crisis fiscal y de balanza de pagos, como por el recorte de créditos, y, el aumento de las tasas de inflación, etc. provocaron una situación de "vaciamiento" democrático, en donde las instituciones fueron perdiendo relevancia (y representatividad) para la sociedad. Esto sugiere que el modelo político en el que se enmarcaban las relaciones del Estado con el mercado y con la sociedad civil, había dejado de funcionar. En otras palabras, el mecanismo de desarrollo sustentado en " la matriz Estado-céntrica [MEC<sup>8</sup>] que se había estructurado gradualmente..." se agotó (p. 110).

La MEC funcionaba a través de dos pares de procesos :

- ✓ *Relación Estado-mercado*, caracterizada por el control y regulación del Estado; pero con una relación complementaria entre ambos que resultó en la generación de cierto dinamismo.

---

<sup>8</sup> Se refiere a una matriz político-económica, caracterizada en lo económico por la industrialización sustitutiva, economía protegida, la regulación de los mercados y una inflación moderada; y, en lo político por una relación específica entre el Estado, el mercado y la sociedad civil (Cavarozzi, p. 112).

- ✓ *Relación Estado-sociedad civil*, se refiere a los diferentes mecanismos de control sobre la participación social y política. En este ámbito, el espacio de la sociedad civil se expandió y se incrementaron los niveles de participación; se fortalecieron organizaciones y movimientos sociales; se secularizó el espacio privado.

En lo económico, el agotamiento se dio por la aparición de cuellos de botella en sectores particularmente importantes para este esquema de desarrollo, déficit externo, estancamiento del sector agrícola, a lo que se podría agregar la incapacidad (¿o desinterés?) de inducir saltos tecnológicos cualitativos. En lo político, la emergencia de nuevos actores sociales y económicos, amplió el abanico de demandas sociales, debilitando aún más la legitimidad del régimen, e hizo difícil la renegociación de decisiones adoptadas. La MEC no tuvo flexibilidad para resolver estos problemas. De allí que la ideología anti-Estado afirmara que las crisis eran generadas por la intervención estatal y que los conflictos sociales y las movilizaciones estaban asociadas a la regulación estatal en la distribución del ingreso (Cavarozzi, p. 118).

El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones estaría también ligado a una crisis de legitimación<sup>9</sup>, situación en la que se da la “desintegración de las instituciones sociales” (Habermas, p. 18). En efecto, la emergencia de nuevos actores sociales y económicos puso en jaque la capacidad del Estado y del sistema político para distribuir los recursos, lo que agudizó los conflictos entre Estado y sociedad, y en el interior de ésta. Estos conflictos se resolvieron de forma no coordinada y por lo general, mediante procedimientos no institucionalizados (Cavarozzi, p. 115). Con la apertura económica se eliminaron trabas para dar paso al mercado como ente regulador; pero no hubo, según Cavarozzi, de manera paralela, una liberalización política. En consecuencia, la liberalización económica no estuvo acompañada de la ruptura del patrón de funcionamiento político. Así se explica el proceso de “ajuste caótico” que ha caracterizado a la mayoría de las economías latinoamericanas durante las dos últimas décadas<sup>10</sup>. Es decir, el problema de adaptación del sistema a su entorno (o autogobierno) no podía ser resuelto bajo los “principios de organización” existentes<sup>11</sup>; por ello, el Estado perdió la habilidad para convencer a las masas de que el sistema vigente era justo, racional y por tanto, legítimo.

---

<sup>9</sup> La crisis es vista por Habermas como un problema de adaptación del sistema a su ambiente, que al no resolverse se traduce en una amenaza a la integración social. Es decir, es un fenómeno estructural que pone en riesgo la integración social y por ende la institucionalidad, y que puede desembocar en anomia. La crisis de legitimación aparece cuando el sistema no logra alcanzar el nivel de lealtad necesario para justificar la existencia y acción estatales; cuando el Estado no alcanza a cumplir las exigencias que él mismo se había propuesto (Habermas, 1995).

<sup>10</sup> Por ajuste caótico el autor hace referencia a la manifestación de la crisis de la MEC; comprende el colapso de mecanismos técnicos, burocráticos de regulación, pero también de mecanismos políticos a través de los cuales el Estado promueve la aquiescencia de la población en torno a objetivos comunes (Cavarozzi, p. 121).

<sup>11</sup> Habermas define los principios de organización como límites impuestos a las capacidades y acciones de la sociedad; por ejemplo, en sociedades capitalistas, el principio de organización radica en la relación entre capital y trabajo y la regulación de los intercambios a través del mercado.

## 1.2 La influencia externa

A estos factores, que podemos denominar de orden interno o intrínseco, se suman los poderes de presión ejercidos desde fuera, tanto por grupos de poder de los propios países, como por los organismos internacionales.

La crisis, al poner en riesgo la integración social y la institucionalidad, provocó la vinculación del Estado con grupos de poder que buscaban satisfacer sus demandas particulares a través del Estado. Así se explica que el modelo económico neoliberal funcione (en toda Latinoamérica, excepto Uruguay) no por los mecanismos de mercado sino por variables políticas (Cavarozzi, Op. Cit). En otros términos y desde la concepción de la MEC, la modernización desfasada de la institucionalidad económica y política es el elemento clave que explica la forma particular en que se ha dado el proceso de modernización y reforma institucional en América Latina.

En el plano internacional, los organismos multilaterales y acreedores privados, se volvieron más fuertes en tanto los países tenían grandes necesidades financieras y debían renegociar sus deudas. En efecto, durante los 80, la crisis de la deuda estuvo muy ligada a los programas de ajuste estructural y estabilización implementados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial<sup>12</sup>. A pesar de que la crisis era un problema macroeconómico que se originó por inadecuadas políticas de endeudamiento en los mercados internacionales<sup>13</sup>, el Banco Mundial la veía como el resultado de la aplicación de políticas domésticas erróneas (uso de los recursos en inversión improductiva y consumo, dadas las distorsiones en precios). Es entonces cuando aparecen los programas de ajuste condicionados a la aplicación de reformas estructurales, necesarias para corregir esas distorsiones<sup>14</sup>.

La condicionalidad fue abarcando temas de naturaleza estructural e incluso social. El propio FMI ha manifestado que desde los 80, se ha ido ampliando la condicionalidad ligada a los créditos; durante los años 90, dio financiamiento a varios países (economías en transición y países con bajo ingreso) no necesariamente para corregir un desequilibrio externo de corto plazo, sino para apoyarlos en la continuación de reformas y transformaciones estructurales de largo plazo. Otros organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial o el Banco

---

<sup>12</sup> En un inicio, los créditos del FMI estaban destinados a resolver problemas coyunturales de balanza de pagos, lo que no excluía cierta intervención en temas de gestión macroeconómica; el Banco Mundial en cambio, se especializaba en financiar proyectos para el desarrollo.

<sup>13</sup> La falta de un oportuno y adecuado monitoreo respecto a las políticas de endeudamiento, así como las predicciones demasiado optimistas antes de los 80 habrían contribuido a exacerbar los problemas financieros de las economías latinoamericanas. Véase Armendáriz y Ferreira en Harriss, J. y otros (ed.) (1995). Stiglitz (2003) manifiesta que "los bancos de Occidente no analizaron debidamente los riesgos" y algunos actuaron en forma irresponsable.

<sup>14</sup> La condicionalidad supone un nexo explícito entre la aprobación o continuación del financiamiento del FMI y la implementación de ciertos aspectos específicos del programa político del gobierno. La condicionalidad estaba justificada porque se suponía que la ayuda externa podía propiciar irresponsabilidad política.

Interamericano de Reconstrucción y Fomento han financiado proyectos de política económica, reformas del sector y administración públicos, servicios e inversión sociales<sup>15</sup>. El FMI ha reconocido que esta condicionalidad ha evolucionado “hasta abarcar demasiados aspectos de la política económica, incluidos algunos que se sitúan fuera del núcleo central de atribuciones de la institución”.<sup>16</sup>

El Banco Mundial y los acreedores veían la solución a la crisis de la deuda en términos de una “restauración de la credibilidad”, lo que iba a conseguirse principalmente a través de la puntualidad en el servicio de la deuda. Los gobiernos debían demostrar su “buen comportamiento” acatando las reformas planteadas por los organismos internacionales de crédito, a fin de ganar la aquiescencia de los grupos económicos locales (tenedores de activos líquidos) y así evitar la fuga de capitales, principal amenaza que podía poner en peligro la suerte del propio gobierno.

Una de las implicaciones inmediatas de la crisis del Estado, examinada en este punto, ha sido de carácter ideológico<sup>17</sup>. En efecto, la adopción de reformas fue transformada en una promesa para salir de la crisis, solucionar las dificultades económicas y políticas existentes, además de que facilitaba el acceso a los recursos financieros necesarios para reestructurar la deuda externa. “[L]a condicionalidad asociada a los préstamos de ajuste estructural se convirtió en la correa de transmisión del paradigma neoliberal de desarrollo” (Torre, p. 32), y lo que es más importante, contuvo cualquier otra iniciativa que pudiera haber emanado de los propios países afectados.

A continuación se examinan los enfoques más importantes que se han elaborado alrededor de las reformas estructurales: el Consenso de Washington y la crisis fiscal de Estado.

## 2. Dos enfoques principales respecto de las reformas

El llamado Consenso de Washington<sup>18</sup> sintetizó, en una agenda práctica de políticas económicas, la ideología dominante frente a la crisis. En la versión original (Williamson, 1990), comprende los diez puntos expuestos en el Cuadro 1.

---

<sup>15</sup> Por citar un ejemplo, durante los 90, aproximadamente el 30% de la cartera del BID y el BM estaba destinada a este tipo de proyectos. Véase el documento preparado por la CEPAL (2000) “Crecer con estabilidad: El financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional”.

<sup>16</sup> Véase el documento *Conditionality in Fund-Supported Programs*, en la siguiente dirección electrónica: <http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/policy/021601.pdf>

<sup>17</sup> Respecto de la importancia del papel de las ideologías en el diseño y la elección de políticas, ver North en Harriss, J. y otros (ed.) (1995).

<sup>18</sup> Su origen data del derrumbe del consenso keynesiano y la crisis de las economías desarrolladas. Aparece en la escuela austriaca, los monetaristas y los nuevos clásicos, librecambistas y la escuela de la opción pública. Es inherente al auge de la derecha y el neoliberalismo (Bresser Pereira y otros, 1995).

**Cuadro 1**  
**Las medidas del Consenso de Washington**

1. Eliminación del déficit fiscal a través de imposición de disciplina en las finanzas públicas.
2. Modificación de las prioridades del gasto público, eliminando subvenciones.
3. Reforma fiscal: ampliación de la base tributaria y eventual aumento de tasas impositivas.
4. Tipos de interés determinados por el mercado.
5. Tipos de cambio determinados por el mercado.
6. Liberalización del comercio y orientación hacia el exterior.
7. Eliminación de restricciones a la inversión directa extranjera.
8. Privatización de empresas estatales.
9. Desregulación de actividades económicas.
10. Garantías para los derechos de propiedad.

Fuente: Bresser Pereira y otros (1995).

Elaboración: Autora.

Según la interpretación del Consenso de Washington, la causa principal de la crisis era la excesiva intervención estatal<sup>19</sup> (ligada a la sustitución de importaciones, que además era responsable de la crisis de endeudamiento) con el consecuente populismo económico (o laxitud fiscal), asociado a una falta de voluntad de los gobiernos por racionalizar el gasto. La solución radicaba, por supuesto, en el control del déficit público mediante políticas fiscales y monetarias austeras, la reducción de la intervención estatal y la implantación de un modelo de crecimiento orientado al mercado. El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones<sup>20</sup> y el éxito del Sudeste asiático eran los pilares sobre los que descansaba el discurso de la nueva ortodoxia<sup>21</sup>.

La propuesta del Consenso de Washington se aplicó en varios países, entre ellos el Ecuador, durante los años 80 y 90 e implicó un cambio drástico en la política económica, a través de sucesivos programas de ajuste. México y Bolivia emprendieron una liberalización indiscriminada, agresiva y mucho más acelerada que algunas de las economías asiáticas (Rodrik, p. 17-18).

No obstante, a criterio de algunos autores, "las reformas estructurales no fue[ron] el producto de la eficacia propia del libreto del Consenso sino de las limitaciones del paradigma de desarrollo" (Torre, p. 35). En otras palabras, el aprendizaje negativo y las experiencias frustradas fueron eliminando las alternativas viables para salir de la crisis, por ello "sin los problemas fiscales y externos de los años ochenta muy probablemente la influencia de las ideas neoliberales no

---

<sup>19</sup> La visión ortodoxa del Consenso de Washington se sintetiza muy bien en las palabras de A. Krueger: "Había mucho énfasis en las imperfecciones del mercado... mientras se suponía que los gobiernos podían identificar y desempeñarse correctamente en el campo económico... no se prestó atención a la posibilidad de que hubieran fallas del gobierno" (Citado en Rodrik, 1996, p. 12; nuestra traducción).

<sup>20</sup> Sin embargo, para Rodrik (1996), estas supuestas fallas son resultado de lo que él denomina el "síndrome de la sustitución de importaciones" que consistió en atribuir las fallas del modelo a las políticas micro, macroeconómicas e institucionales, sin realizar distinción alguna (p. 27). Para este autor, las debilidades estaban asociadas a problemas sectoriales por lo que las soluciones debían venir de la aplicación de políticas microeconómicas adecuadas.

<sup>21</sup> No obstante hay que señalar que Corea del Sur y Taiwán adoptaron políticas microeconómicas no ortodoxas, por ejemplo, no se eliminaron las barreras a la IE ni se dio la desregulación ni la liberalización comercial y financiera sino hasta los 80's, cuando ya el crecimiento económico era sostenido.

habría sido tan poderosa" (idem). Guimaraes (sin fecha) sugiere la posibilidad de que este proceso haya resultado de factores exógenos, buscando "encauzar la acción del Estado casi exclusivamente en función de las necesidades del ajuste" (p. 115).

En contraposición a esta interpretación, aparece el enfoque "pragmático"<sup>22</sup> o de la crisis fiscal, que surge sustentándose en la teoría de la dependencia. Según este enfoque, las dos causas de la crisis son la deuda externa y la elevada inflación que tiene un carácter inercial. Plantea que las reformas promocionadas por el Consenso de Washington son insuficientes pues la crisis fiscal, que es de tipo estructural, no puede ser tratada como un hecho circunstancial de indisciplina fiscal. En efecto, el enfoque pragmático propugna la existencia de una "crisis fiscal del Estado" (O'Connor, 1973) con cinco ingredientes: déficit presupuestario, ahorro público negativo, deuda externa e interna excesivas, insolvencia y falta de credibilidad del Gobierno. Por ello, lo fundamental es reducir la deuda pública y recuperar la capacidad de ahorro del Estado.

Según este enfoque, las políticas ortodoxas por sí solas no son suficientes; la reducción del gasto público y las reformas del mercado no bastan para solucionar la crisis y generar crecimiento; por ello, plantean el fortalecimiento de una economía "hacia el mercado" o de coordinación del mercado<sup>23</sup>, concepto distinto al de "economía de mercado" pues "los mercados no funcionan a partir de la nada. Son instituciones que dependen de otras instituciones, especialmente de un Estado fuerte y un gobierno respetable" (Bresser Pereira, p. 54). La solución radica entonces en "rediseñar y mejorar [la] función [económica del Estado] y ampliar y reforzar la contribución del sector privado y del mercado al mismo tiempo" (Diálogo Interamericano, en Bresser Pereira, p. 56).

En consecuencia, los países Latinoamericanos que aplicaron la agenda propuesta por el Consenso de Washington —entre ellos el Ecuador— no lograron reanudar el crecimiento económico porque no atacaron a los elementos causantes de la crisis fiscal; pero sobre todo, porque no reemplazaron la estrategia de sustitución de importaciones por otra iniciativa o proyecto nacional capaz de convertirse en la nueva fuente generadora de crecimiento<sup>24</sup>.

Otra razón que permitiría, en principio, explicar el fracaso de las reformas está relacionado con variables de tipo político como por ejemplo, el estilo de hacer política, las características

---

<sup>22</sup> "Pragmático", en el sentido de que rechaza todo tipo de dogmatismo (Bresser Pereira y otros, p. 36).

<sup>23</sup> Por ejemplo, en el ámbito comercial, más que una simple liberalización del comercio, plantea una reforma económica integral tendiente a incrementar la competitividad internacional y como resultado, diversificar y fortalecer la oferta exportadora.

<sup>24</sup> Cabe mencionar que los casos más exitosos combinaron la liberalización económica con la intervención de un nuevo tipo de Estado. Así por ejemplo, en Chile, el crecimiento económico logrado como resultado de las reformas se debió a la activa política estatal encaminada a promover planes de inversión y reconversión industrial. A partir de 1982, las reformas no fueron tan neoliberales como suele pensarse. Para un análisis de las principales experiencias

particulares de la democracia en Latinoamérica, el grado de resolución de conflictos a través de instituciones formales que sean aceptadas de forma generalizada, entre otros. A continuación se abordan algunos de estos elementos.

### 3. Elementos políticos de las reformas: el decretismo y la democracia delegativa

En las conclusiones de su libro, sobre la base de la experiencia de Polonia, Bresser Pereira afirma que no existe la suficiente evidencia histórica para poder determinar cuáles son las condiciones para que una reforma tenga éxito. Sin embargo, establece tres hipótesis: 1) la estabilización y liberalización son condiciones necesarias mas no suficientes para generar crecimiento; se requiere solucionar la crisis fiscal de Estado y generar ahorro público; 2) una reforma que no esté acompañada de políticas sociales de compensación no tendrá apoyo político en el futuro; 3) el estilo tecnocrático de decisiones debilita las instituciones democráticas nacientes (Bresser Pereira y otros, p. 248).

Al contrario de lo que sostiene el enfoque neoliberal, la estabilidad y la competitividad, aunque son necesarias, no son suficientes para generar, por sí solas, crecimiento económico; la participación del Estado resulta esencial. Respecto de las políticas sociales, es interesante citar el caso polaco donde la ausencia de un programa que asegurase un ingreso mínimo frente a una situación de creciente desempleo, provocó que la mayoría de la población terminara oponiéndose a las reformas y anulando las expectativas beneficiosas que la gente esperaba de ellas (Bresser Pereira, p. 253 y ss)<sup>25</sup>.

De acuerdo al grado de negociación y consenso entre los grupos sociales, existirían cuatro maneras de diseñar e implantar reformas (*policy style*). Dichos estilos están relacionados con los arreglos institucionales que enmarcan las estrategias y preferencias políticas y son: corporativismo o concertación (amplia consulta y negociaciones con actores sociales y grupos de interés); parlamentarismo (decisión resultante de negociaciones con fuerzas políticas legislativas o incluso de coaliciones y transacciones, esto asegura que el apoyo político se vaya organizando conforme se formulan y ejecutan las políticas); mandatismo, al estilo Thatcher (el ejecutivo actúa por mandato popular, pero después de la campaña no existe consulta ni concertación alguna con el legislativo y los grupos sociales); decretismo o gobierno por decreto (inherente al enfoque neoliberal: el gobierno, en consulta con técnicos, grupos e intereses organizados, impone las

---

latinoamericanas puede consultarse Torre, J. C. (1998) y Bresser Pereira, L., Maravall, J., Przeworski, A. (1995), que incluye además los países en transición.

<sup>25</sup> La crisis del modelo de estabilización en Argentina, desatada a fines del 2001, corrobora estas afirmaciones.

reformas bajo la premisa de que ésta debe ser inmediata y técnica<sup>26</sup>) (Bresser Pereira y otros, 1995).

El estilo autocrático es característico en América Latina, tanto por el régimen presidencialista existente, como por un conjunto de recursos de poder que inclina el equilibrio decisorio a favor del presidente. En efecto, hay una "tendencia de los ejecutivos a circunvalar la consulta a los grupos sociales y a los bloques partidarios en el Congreso y a actuar en forma excluyente, siguiendo los consejos de sus asesores técnicos" (Torre, p. 88). Un claro ejemplo fue el caso de Menem y Cavallo en Argentina, al inicio de la aplicación de la convertibilidad.

Estos estilos de política son importantes al momento de evaluar las reformas porque la consulta y concertación pueden mejorar la calidad técnica de las mismas. En efecto, no siempre un programa técnico es coherente y está libre de errores. Como manifestara el profesor Joseph Stiglitz, los modelos económicos utilizados para implementar medidas de ajuste pueden ser los incorrectos. De hecho, no siempre es exacto asumir o dar por sentado que "los economistas (o el Banco Mundial o el FMI) *saben* qué políticas se deben adoptar" (Bresser Pereira, p. 84, énfasis en el original). Muchas veces las reformas no tienen suficiente apoyo político; pero otras veces, las reformas fracasan (o generan costes de transición excesivos) porque éstas fueron mal ideadas desde su origen.

Además, los debates y negociaciones sientan bases para el apoyo político en un futuro; al establecer condiciones políticas desde el inicio, las reformas se vuelven más creíbles y sobre todo, sostenibles<sup>27</sup>. Desde esta perspectiva, el decretismo sería completamente ineficaz ya que la gente percibiría que las reformas no se sostendrán en el tiempo<sup>28</sup>. El estilo de política tiene un efecto sobre la calidad de la democracia, pues los conflictos sociales y políticos deberían ser canalizados a través de instituciones representativas; si esto no sucede, la sociedad advertirá que el centro del poder no se encuentra depositado en instituciones formales. Por lo tanto "las

---

<sup>26</sup> Dice Patiño (op. Cit.), refiriéndose al caso del Ecuador, que cada vez hay una mayor "visibilidad e influencia de tecnócratas económicos y financieros..." y una "mayor presencia de tecnócratas internacionales en el quehacer político nacional" Además, durante los 90, "las unidades de análisis técnico llegaron a ser más importantes en el quehacer político nacional, a menudo en detrimento de gabinetes, instituciones legislativas, líderes de partidos, grupos de lobby y ministerios tradicionales".

<sup>27</sup> En Polonia por ejemplo, el elevadísimo desempleo, fruto de la "adecuada reasignación de los recursos", no estuvo acompañado de una red de protección social. Este fue un error "técnico" que resultó de no consultar ni negociar con quienes se verían afectados por los planes. Por ello, es necesaria una política social, a fin de que las condiciones políticas no se erosionen en el futuro. La concertación a través de instituciones representativas refuerza la democracia; aunque en un inicio comporte menos coherencia y mayores compromisos y, por ende, tome más tiempo (ver Przeworski, 1995).

<sup>28</sup> "El criterio de eficiencia neoliberal puede ser contraproducente política e incluso económicamente" cuando es tomado como un fin en sí mismo. Sin embargo, Sachs lo justifica diciendo que la búsqueda de coaliciones y consenso es una pérdida de tiempo porque "muchas gente no entiende lo que es necesario [hacer]" (en Przeworski, 1995). De esta afirmación se deduce, que sería necesario sólo una autoridad fuerte y autónoma, libre de consensos y compromisos para llevar adelante un proceso de cambio institucional.

instituciones representativas se marchitan<sup>29</sup> y se puede caer en lo que O'Donnell ha calificado como democracia delegativa (Bresser Pereira y otros, p. 259-261).

El planteamiento de O'Donnell es el siguiente: las democracias en América Latina tienen una institucionalidad informal, pobre o poco consolidada. Esto implica que las instituciones políticas formales adolezcan de poco alcance y mucha debilidad, mientras que otras prácticas no formalizadas, pero firmemente afirmadas (clientelismo o corrupción) ocupan su lugar (O'Donnell, p. 293)<sup>30</sup>.

Cabe aclarar que una institucionalidad pobre no quiere decir que se carezca por completo de ella, pues de hecho en Latinoamérica existen dos instituciones importantes, las elecciones (como institución formal pero itinerante) y el particularismo o clientelismo (institución informal pero ubicua) (O'Donnell, p. 6)<sup>31</sup>. En efecto, a diferencia de lo que ocurre en democracias consolidadas, en las nuevas democracias latinoamericanas, las reglas formales suelen ser guías muy pobres de lo que en verdad se hace, es decir, no hay una adecuación entre el comportamiento social y lo prescrito por las reglas formales. En cambio, se siguen y comparten un conjunto de reglas informales, las cuales están muy arraigadas e institucionalizadas en la sociedad, pero que en democracias formalmente institucionalizadas serían consideradas como corruptas (Op. Cit, p. 16)<sup>32</sup>.

Este tipo de constitución democrática se halla muy ligada a los estilos de política analizados más arriba, en concreto, al decretismo. En efecto, la democracia supone representación, lo que incluye necesariamente un elemento de delegación (autorizar a ciertos individuos a hablar en nombre de la colectividad). Pero la representación democrática implica también *accountability*, es decir, asumir responsabilidad por las acciones tomadas ante la sociedad, pero también y sobre todo, ante otros poderes autónomos. Ésta última, denominada *accountability* horizontal, supone el control, entre las distintas organizaciones estatales, sobre los límites institucionales que circunscriben el adecuado ejercicio de la autoridad. Las violaciones a estos límites —que tienen que ver directamente con la frontera entre lo público y lo privado, es decir, entre la existencia de reglas universales versus los intereses particulares— deberían cuestionarse, corregirse y sancionarse cuando sean irregulares.

---

<sup>29</sup> Por ello, un enfoque social-demócrata argumenta en favor de estructuras institucionales que obliguen al debate y negociación al formular las reformas, pues el mandato por decreto es económicamente ineficaz y políticamente peligroso (Bresser Pereira y otros, 1995).

<sup>30</sup> O'Donnell (1997) ¿Democracia delegativa? En Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Buenos Aires, Paidós.

<sup>31</sup> O'Donnell (1996) ¿Otra institucionalización? En La Política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad. 2º semestre, No. 2, pp: 5-27.

<sup>32</sup> Esta manera de ver la corrupción es análoga al clientelismo, pues ambos son influencias, aunque clandestinas e impropias, del poder económico sobre el poder político.

Este tipo de *accountability* no existe o es muy débil en las democracias de América Latina, a las que O'Donnell califica como democracias delegativas porque confieren al presidente la delegación y el derecho de administrar la crisis, con la aparente ventaja de estar exento de rendir cuentas a otras organizaciones estatales; además, facilitan un proceso decisorio rápido mediante decretos. Sin embargo, esto no implica que las decisiones adoptadas estén libres de errores, lo que a la larga, eleva la incertidumbre y reduce la transparencia. Por ello, es típico que, en este tipo de democracias, la popularidad del presidente sufra severos y súbitos reveses, en una combinación de omnipotencia e impotencia (O'Donnell, 1997, p. 296-301).

De esta manera, la coexistencia de elecciones institucionalizadas con el clientelismo (como mecanismo dominante), así como la existencia de una brecha entre las reglas formales y el real funcionamiento institucional (lo que O'Donnell califica como el país legal vs. el país real) provocan prácticas delegativas no representativas que debilitan los principios de *accountability* horizontal. Pero además, las organizaciones e instituciones suelen ser vistas como "estorbos" para el desempeño del ejecutivo, quien al socavar el prestigio de las instituciones formales, las debilita (p. 23-24)<sup>33</sup>. Por lo tanto, la frontera público/privado se vuelve muy difusa y se generaliza el particularismo; adicionalmente, se fortalecen prácticas de tipo autoritario y se introducen sesgos a favor de intereses organizados y económicamente poderosos (p. 25)<sup>34</sup>.

En suma, en las democracias delegativas, si bien se respetan las libertades democráticas (elecciones), se irrespetan las libertades liberales que tienen que ver con el ejercicio de la ciudadanía plena.

#### **4. Un análisis, breve y crítico, del proyecto de modernización del Estado en el Ecuador**

En el Ecuador, desde finales de los 80, se emprendió el proceso de modernización y reformas económicas acorde con la tendencia mundial a liberalizar la economía. A inicios de los 90, a pesar de la división política de la derecha (Durán-Ballén/ Nebot), el triunfo de Sixto Durán no significó un cambio en el proyecto socioeconómico, sino una continuación de lo iniciado por el gobierno socialcristiano (1984-1988), de clara orientación neoliberal<sup>35</sup>.

El discurso oficial que se elaboró alrededor del tema de las reformas estructurales, intentó convencer a la sociedad de que ése era el único camino viable para salir del subdesarrollo,

---

<sup>33</sup> Esto, como enunció Weber, crea una suerte de círculo vicioso en el que las instituciones actúan de modo que parecen confirmar las razones aducidas para haberlas despojadas de responsabilidad (O'Donnell, p. 24).

<sup>34</sup> Incluso cuando existen instituciones democráticas, hay poderes fácticos que deciden por encima de ellas, hasta volverlas irrelevantes (Garretón, 1995).

<sup>35</sup> Así, el Proyecto de Modernización Económica (PME) de Durán-Ballén fue impulsado por un gabinete de empresarios, muchos de ellos ex-ministros del gobierno socialcristiano anterior (Endara, 1995).

trayendo a colación las experiencias del Sudeste asiático, Chile o Argentina. Se sostenía que los cambios en el escenario mundial han hecho necesario que el Gobierno abandone su papel tradicional y asuma uno compatible y a tono con estos cambios y sus repercusiones<sup>36</sup>. Esta opinión era compartida por grupos influyentes del sector privado que manifestaban que “el Ecuador no puede quedar al margen de esta tendencia mundial [la modernización] si realmente quiere explotar con mayor eficiencia sus recursos naturales” (Cámara de Comercio de Quito, p. 23)<sup>37</sup>. De esta manera, la modernización del Estado permitiría cambiar y reinsertar la economía y la sociedad ecuatorianas en el contexto mundial (Endara, p. 95).

La crisis económica que, desde los ochenta, no encuentra solución definitiva; el auxilio del Estado a la empresa privada; la falta de un modelo económico estable y duradero que derivó en el continuo proceso de ajuste; la necesidad ineludible de entrar en un proceso de privatización y concesión de los servicios públicos a fin de atenuar la carga que soporta el presupuesto y lograr la eficiencia de las entidades y empresas públicas; y, la existencia de actividades empresariales que están siendo asumidas por el Estado, son algunos de los antecedentes expuestos en la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada (LME<sup>38</sup>). Entre los principales objetivos contemplados en esta Ley se mencionan: la racionalización y eficiencia administrativa, a alcanzarse mediante la descentralización y desconcentración; la prestación de actividades económicas y servicios públicos por parte del sector privado; y, la enajenación de la participación del Estado en las empresas estatales.

Es importante mencionar que, además de los objetivos generales, dentro del proceso de modernización del Estado se incluyen otros objetivos que no conciernen directamente a la estructura y modo de funcionamiento de la administración pública, tales como: la desregulación económica, la liberalización del comercio exterior, la reforma fiscal y financiera, así como la renegociación de la deuda externa (Art. 2 del Reglamento de la LME).

En consecuencia, el proyecto de modernización del Estado buscaba una transformación de la organización y funcionamiento de la Administración Pública, aspectos que serían el resultado de una redefinición del tamaño y el papel del Estado, con una administración más pequeña, fuerte, eficiente, racional y descentralizada, a fin de lograr una gestión más adecuada para la asignación y utilización de los recursos públicos.

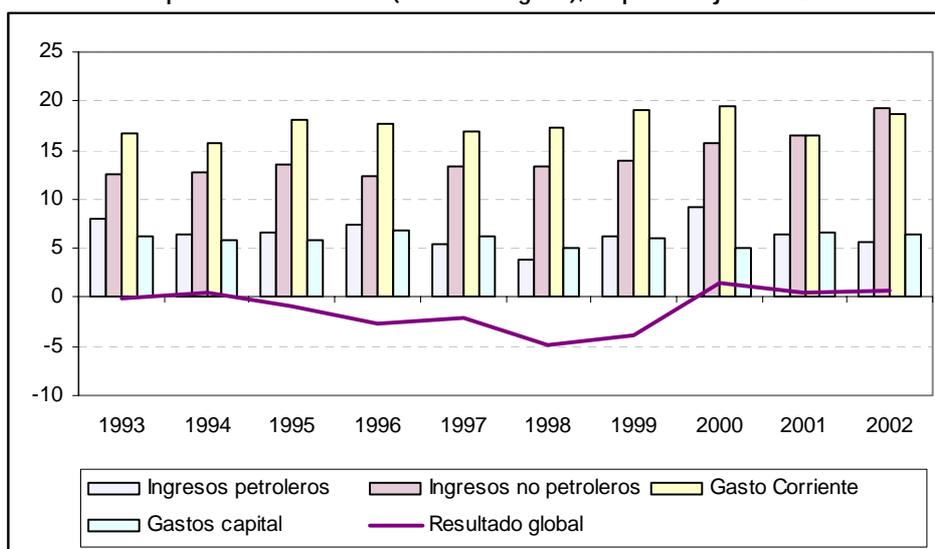
---

<sup>36</sup> CONADE, Plan de Acción del Gobierno Nacional 1993-1996.

<sup>37</sup> Es importante notar el cambio que se produjo en el discurso político y económico, pues antes de las reformas, las políticas aplicadas se sustentaban en criterios de justicia social y redistribución de la riqueza; a partir de los 90, bastaba con que las medidas estuvieran sustentadas técnicamente y que respondieran a criterios de eficiencia. Las razones técnicas se volvieron centrales al momento de justificar la necesidad de cambios, tal vez como una forma de legitimación frente a la sociedad y algunos de los sectores dominantes.

Cabe mencionar que en el discurso oficial, el tema de la sostenibilidad fiscal se tornó prioritario y se constituyó en otra de las justificaciones para emprender la reforma del Estado. El gráfico 1 muestra la evolución del resultado global del SPNF. El evidente y progresivo deterioro, al pasar de un superávit de 0.6% del PIB en 1994 a un déficit sostenido durante los siguientes 5 años, ha sido explicado por la dificultad de generar mayores ingresos que no estuvieran vinculados directamente a la actividad petrolera y sobre todo, de la tendencia creciente del gasto (corriente) público.

Gráfico 1  
Operaciones del SPNF (base devengado), en porcentaje del PIB



Fuente: BCE.  
Elaboración: Autora.

En consecuencia, la nueva estrategia de modernización —la reforma y racionalización del sector público— fue calificada como una necesidad impostergable para eliminar el déficit fiscal crónico, el cual era presentado como el responsable de las altas tasas de inflación, sin que existiera evidencia estadística suficiente como para validar este argumento. Además, se responsabilizó a las políticas proteccionistas de la mala asignación e ineficiencia de los recursos. Otros factores que eran vistos como contrarios a los principios de eficiencia del sector público fueron la producción de bienes y servicios a precios subsidiados y el alto número de empleados en relación de dependencia con el Estado (Endara, 1996).

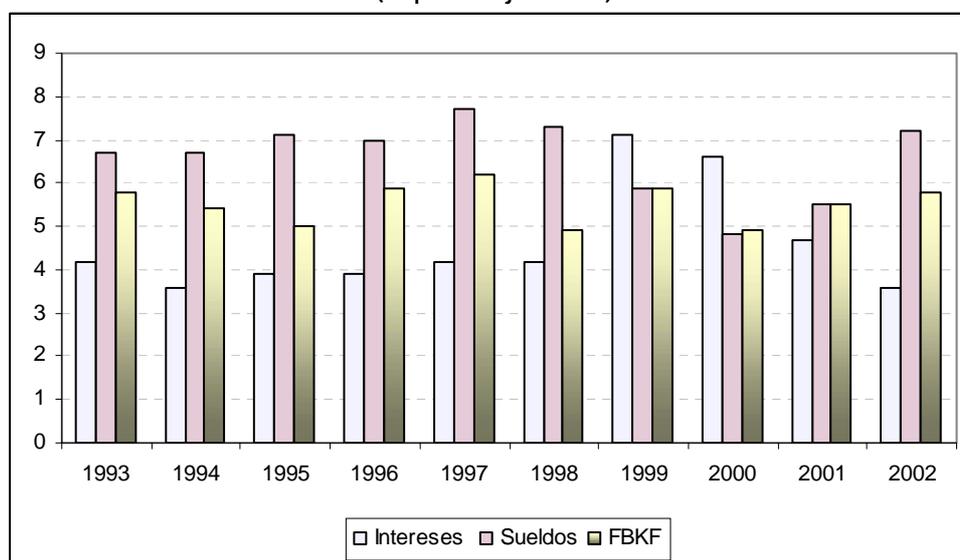
La reforma del Estado contempló tres aspectos básicos: la descentralización y desconcentración de las entidades del sector público; la participación del sector privado y la reestructuración del sector público. En otras palabras, dicha reforma no se centró sólo en la racionalización del gasto, la eliminación de las distorsiones en precios de los servicios públicos y la implementación de una reforma tributaria que permitiera elevar los ingresos fiscales por concepto de impuestos; también

<sup>38</sup> Se ha utilizado la Ley actualizada a julio de 2000.

incursionó en el campo de la institucionalización, tema que implicó una redefinición del papel del Estado y de la gestión pública como una totalidad. Cabe anotar que a este tema se le ha dado poca importancia relativa, pues en la LME existe un capítulo dedicado a la descentralización y desconcentración (Cap. IV) y varios capítulos que hacen referencia a los procesos de privatización (Cap. V, VI, VII); sin embargo, la LME no contempla nada específico sobre la reforma institucional.

Las reformas a varias e importantes instituciones fueron implementadas a lo largo de la década de los 90 y dan cuenta de una nueva lógica en la comprensión del funcionamiento de todo el marco institucional público. Lo paradójico es que a pesar de toda esta reestructura, la composición del gasto se ha mantenido, al menos entre 1993 y 1998 (ver Gráfico 2).

Gráfico 2  
Principales rubros de gasto del SPNF - base devengado  
(en porcentaje del PIB)

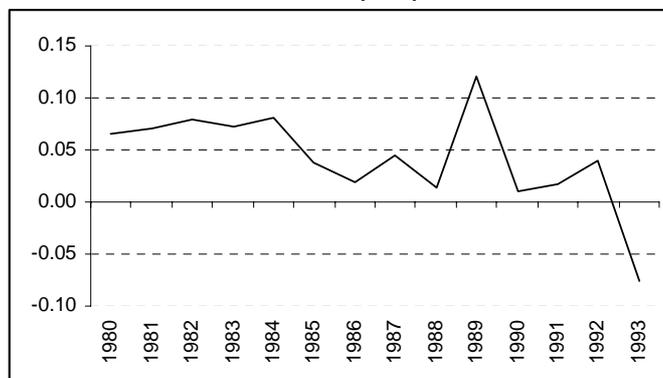


Fuente: BCE.  
Elaboración: Autora.

A criterio del Banco Mundial (1994), la gestión pública en el Ecuador, poseía dos problemas fundamentales: concentración de autoridad en muy pocas entidades y, demasiadas restricciones de tipo legal y regulatorio que afectaban la autonomía de la gestión (por ejemplo, un régimen salarial legalista y rígido). Entre los principales argumentos presentados por este organismo para que el Ecuador entrara en el proceso de modernización está el crecimiento del empleo público de manera "inexorable a lo largo de la última década y media" (ver gráfico 3). Además, la proliferación de entidades públicas (véase Cuadro 2) relativamente autónomas era un indicador de la rigidez y excesivo control de la administración pública; la existencia de ítem por fuera del presupuesto central era un elemento que permitía evadir los controles impuestos por la administración central y además introducía una distorsión en el presupuesto, ya que éste no recogía todos los gastos efectivamente incurridos. A criterio del Banco Mundial, todos estos

factores constituían el reflejo de fuerzas “naturales”, que de forma continua y persistente, buscaban evadir el rígido y centralizado control que imponía la administración pública.

**Gráfico 3**  
Tasa de crecimiento del empleo público\*, 1979-1993



(\*) Excluye personal militar en servicio activo  
Fuentes: Banco Mundial, CONADE y SENDA  
Elaboración: Autora

**Cuadro 2**  
Estructura del Sector público, poder ejecutivo (1994)

Presidencia y Vicepresidencia
Procuraduría General del Estado
CONADE y Secretaría General de Planificación
14 Ministerios
54 entidades semi-autónomas o adscritas*
1331 entidades educativas
24 entidades autónomas y descentralizadas**
Contraloría General del Estado
Corporación Financiera Nacional
Superintendencias (Bancos, Compañías, Telecomunicaciones)
Banco Central del Ecuador

\*Operan bajo la supervisión de ministerios, pero tienen presupuestos separados. Los ingresos provienen de transferencias del Gobierno central.

\*\*Incluye las empresas públicas, mixtas y autónomas: Petroecuador, EMETEL, INECEL, entre otras.

Fuente: Banco Mundial (1994)  
Elaboración: Autora.

A esto se agregó la existencia de demasiados regímenes laborales en el sector público (ver cuadro 3) y de contratos colectivos en el sector privado con los que se pretendía defender intereses gremiales; y, la presencia de empleados poco calificados con esquemas salariales poco transparentes, debido a la gran cantidad de suplementos y bonificaciones adicionales que

no están en función del trabajo en sí sino de circunstancias ajenas al mismo y que por lo tanto crean incentivos perversos<sup>39</sup>.

**Cuadro 3**  
Estructura del empleo Público por Régimen Laboral (diciembre, 1992)

Régimen Laboral	Porcentaje
Servicio civil	13.36%
Código Trabajo	12.47%
Maestros	22.32%
Policía	3.57%
Universidades	3.77%
Otras Instituciones	16.24%
FF.AA.	12.03%
Retirados	15.12%
Fuera sistema	0.64%
Contrato	0.48%
Total	100.00%

Fuente: Banco Mundial

Elaboración: Autora

En suma, de acuerdo al Banco Mundial, la rigidez y el excesivo control estatales eran las únicas causas del uso inapropiado de los recursos financieros y humanos. Por eso sostenía que era necesario crear un marco institucional que asegurara el control fiscal, sin afectar la capacidad de gestión de las entidades públicas, y que permitiera proveer de servicios públicos de forma efectiva y eficiente, evitando el uso de recursos en actividades improductivas. En este sentido, el objetivo fundamental de la reestructuración institucional fue reducir los costos y mejorar el desempeño del sector público. Para ello y como ejes de la reforma se plantearon la reducción de personal y la venta de activos improductivos<sup>40</sup>.

Entre los principales puntos contemplados en la agenda para avanzar en la implementación de la reforma del sector público se pueden citar —desde el punto de vista de la legislación— la aprobación de la Ley de Presupuestos (diciembre, 1992), de la Ley de Modernización del Estado (octubre, 1993) y de la nueva Ley de Hidrocarburos (octubre, 1993). La primera se constituyó en un instrumento de control del gasto pues incluía a todo el sector público (excepto municipios y consejos provinciales), con lo que pretendía mejorar, en términos de procedimientos contables y

<sup>39</sup> Entre estos (en total 32) se encuentran: servicio médico dental, ayuda por nacimiento de hijos, ayuda por fallecimiento, subsidio familiar, subsidio por antigüedad, aguinaldo navideño, vivienda para trabajadores, subsidio educacional, comisariato, guardería, seguro de cesantía adicional, por citar algunos.

<sup>40</sup> Los objetivos específicos fueron: entrar en un proceso de racionalización administrativa que afectaría a 14 Ministerios y a las entidades adscritas, redefiniendo sus áreas de competencia; reducir el personal en 20 mil servidores públicos y elevar los salarios de los empleados que permanezcan; y, lograr un 20% de ahorro fiscal por costos de personal, autofinanciando las indemnizaciones (a través de la venta de activos improductivos) y los incrementos salariales (hasta por el 80% del ahorro fiscal).

administrativos, el sistema de desembolsos y transferencias. La reforma a la Ley de Hidrocarburos, en cambio, facilitaría la participación del sector privado en la explotación, producción y comercialización de petróleo; y, lo que es más importante —a criterio del Banco Mundial—, permitiría la liberalización de los precios domésticos de los derivados, terminando así con uno de los subsidios más significativos para el Estado ecuatoriano.

Además de estos avances legislativos, se adoptaron medidas de carácter administrativo. Así, para dirigir, coordinar y supervisar estos procesos se creó el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), en octubre de 1992, como una dependencia adscrita a la Presidencia de la República<sup>41</sup>. El organismo estaba encargado de definir las estrategias, dirigir y ejecutar los procesos de modernización del Estado, previa autorización del Presidente de la República. En la práctica, su función principal fue llevar adelante la privatización de las entidades estatales. La LME estipula que el CONAM deberá identificar las funciones que se desarrollan de manera repetitiva y los trámites administrativos no justificados, para proceder a la fusión o supresión de las entidades, previa disposición del Presidente de la República.

Como lo señala la propia Ley de Modernización del Estado, la falta de un “modelo económico estable y duradero” que permita resolver la “crisis económica que agobia al país desde inicios de la década de los ochenta”, en otras palabras, a raíz del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, se produjo un cambio de perspectiva respecto al papel del Estado en general y la planificación del desarrollo en particular. Las reformas así propuestas han llevado implícito un cambio ideológico: el Estado debe dejar de intervenir en la estrategia de desarrollo, pero en cambio, tiene que encauzar las fuerzas del mercado, garantizando la inserción en la economía internacional mediante mejoras en la competitividad empresarial; debe velar por la consolidación de la democracia y promover políticas sociales a fin de garantizar la equidad y la justicia social (ILPES, 1995 citado en Guimaraes, p. 113). En definitiva, dentro del proyecto de gestión estratégica del Estado, éste queda relegado a un lugar marginal, mientras el mercado se constituye en el nuevo agente central.

Además de las condiciones objetivas (crisis de la deuda y crisis fiscal), a partir de la aplicación del Consenso de Washington, los temas económicos puntuales y de corto plazo (inflación, equilibrio externo), ligados a los programas de ajuste, se volvieron prioritarios en la agenda y el debate. Los temas de largo plazo, como reforzamiento institucional o la planificación del desarrollo, pasaron a segundo plano; la primera prioridad era hacer viables las reformas económicas. Así, surgió una fase dirigida por el mercado hacia la consecución de objetivos de corto plazo, sin sobrepasar el ámbito económico, ni abordar temas en el frente social o político-

---

<sup>41</sup> Entre las funciones otorgadas al CONAM están la formulación y coordinación de políticas para conducir el proceso de modernización del Estado, así como buscar mecanismos y recursos para su financiamiento; realizar estudios y

institucional, pues este programa estaba sustentado por “ideologías intensamente anti-estatales” (O’Donnell, en Guimaraes, p. 114).

Una implicación directa de la retirada o simplificación de las funciones del Estado es que esta tendencia se ha confundido con la desincorporación de los actores sociales al mecanismo de integración social, creando una suerte de sociedad que funciona en el anonimato<sup>42</sup>. Esto se ha constituido —sobre todo en América Latina, dadas las características particulares del Estado y la democracia— en un instrumento de las elites económicas, vinculadas al gobierno, para imponer reglas de juego que le sean favorables en el plano institucional. De hecho, la economía institucional ha mostrado que los arreglos institucionales que sirven a intereses de grupo o clases poderosas, así como los conflictos distributivos y la desigualdad en las capacidades de negociación, actúan como barreras para el desarrollo de instituciones más eficientes. Además, la falta de representatividad o exclusión de la mayoría de actores sociales provoca que haya mayor incertidumbre respecto a los beneficios del cambio institucional, lo que también es un fuerte impedimento para su aceptación (Bardham, 1999).

Es claro que el Estado no puede ser suplantado por el mercado; siempre se requiere de un Estado que garantice reglas claras y los contratos entre los actores sociales<sup>43</sup>. En los procesos de desarrollo exitoso “el Estado ha impulsado el mercado... ha inducido la coordinación privada [y facilitado] el desarrollo institucional influyendo sobre los incentivos estratégicos de los agentes privados” (Bardham, 1999).

El mercado no establece por sí mismo un nuevo tipo de sociedad aunque puede promover la modernización, a pesar de que ésta sea extremadamente frágil (Touraine, en Torre, p. 125). De hecho, “el mercado nunca ha sido un principio fundacional de la organización social”, aunque sí ha condicionado el comportamiento económico de los actores sociales. (Guimaraes, p. 119). La experiencia latinoamericana y la ecuatoriana en particular, demuestran que problemas estructurales (competitividad, productividad, eficiencia) no han podido ser resueltos por la modernización económica (apertura de mercados, eliminación de barreras, privatizaciones), por lo que se hace evidente la necesidad de recurrir de nuevo a la intervención pública o en su defecto, aparecerán coordinaciones extra-mercado entre conglomerados y grupos económicos (en Torre, p. 126-127).

---

evaluaciones que conlleven al mejoramiento del Estado; elaborar y disponer la ejecución de los programas de cambios estatales, de acuerdo a la Ley.

<sup>42</sup> Al respecto, vale la pena reflexionar sobre las palabras de Kurnitsky, quien se ha referido a este hecho como la aparición de la sociedad de riesgo, pues se ha extirpado el contrato social de la comunidad solidaria. La soberanía ha sido trasladada a los mercados financieros. La política ya no está regulada por las leyes del derecho sino por las del *free market*. Las decisiones han sido transferidas a la casualidad. Véase La Jornada Semanal, octubre 2001.

<sup>43</sup> En casos exitosos de desarrollo (Sudeste Asiático, Japón), “el Estado ha jugado un papel mucho más activo, interviniendo a veces en el mercado de capitales de forma sutil pero decisiva” (Bardham, 1999).

En consecuencia, en América Latina y el Ecuador, las reformas económicas y los cambios institucionales parecen haber seguido senderos paralelos; para que se entrecrucen haría falta un proyecto nacional sostenido y estable. En efecto, “[l]a reforma del Estado guarda relación con la definición de un proyecto nacional, por encima del liberalismo de mercado, que lo único que puede hacer es instrumentalizar un determinado proyecto de sociedad” (Guimaraes, p. 111). Por ello, se requiere de un nuevo Estado para que se garantice la constitución de espacios y reglas entre los actores sociales. La reforma del Estado debe ir hacia el fortalecimiento representativo y la institucionalización formal de los procesos, a fin de consolidar un proyecto nacional y evitar la influencia internacional, así como la penetración de grupos económicos dominantes<sup>44</sup>.

## 6. A manera de conclusión

El cambio de modelo económico y la ola de reformas estructurales implementadas en Latinoamérica y en el Ecuador responde tanto a una situación de crisis, intrínseca a las estructuras económicas y políticas de cada país, como a la imposición de una ideología, cristalizada en el Consenso de Washington y llevada a cabo a través de los sucesivos programas de ajuste.

No obstante, a pesar de la crisis del modelo sustitutivo de importaciones y sus implicaciones respecto al papel del Estado, las reformas neoliberales —impulsada a través de organismos internacionales y grupos de poder— no han resuelto el problema de la erosión y desintegración institucional que dicha crisis provocó en algunos casos, y ahondó en otros. En efecto, la acelerada modernización económica (léase, la liberalización y apertura indiscriminadas en todos los sectores y el desmantelamiento del sector público) ha estado totalmente desfasada e incluso ha ignorado el desarrollo de la institucionalidad económica y política. Esta podría ser una de las causas por las que en Latinoamérica y el Ecuador no se desarrollaron mecanismos que afiancen las instituciones formales existentes antes o al momento de la reforma; en cambio, han (re)aparecido y se han generalizado ciertas reglas informales o instituciones pragmáticas, como el clientelismo.

Los resultados del proceso de reforma del Estado en el Ecuador se han visto afectados por la falta de mecanismos que propicien el consenso entre los distintos grupos sociales y la creciente

---

<sup>44</sup> Por ejemplo, en Polonia la reforma fue impulsada desde arriba y de forma radical. Los grupos de elite, ante la inminente insolvencia y quiebra del Estado, generaron la creencia de que no había otra opción posible y ejercieron presión política para acelerar las reformas. La influencia de los acreedores extranjeros fue otro factor determinante para adoptar esa estrategia. Por ejemplo, Camdessus había manifestado durante su visita a Polonia que lo que ese país iba a hacer, en materia de reformas era “el mejor programa para su país... de no estar seguro de ello, no estaría aquí” (en Przeworski, p. 193). Asimismo, la presencia de economistas extranjeros tuvo el efecto de asegurar a la población que el programa contaba con el apoyo de expertos. El propio presidente del gobierno post-comunista en Polonia había dicho que “El Gobierno adoptará medidas para iniciar la transición a una economía moderna de mercado, acreditadas por la experiencia de los países desarrollados” (en Przeworski, p. 181).

tendencia de los gobiernos a aplicar un estilo de política que facilite el decretismo. La complejidad que supone un proceso de reforma estructural ha sido simplificada a la aprobación de leyes y reglamentos que faciliten la participación del sector privado (o más bien de los grupos de poder) y le quiten presencia al Estado<sup>45</sup>. El carácter delegativo de la democracia, asociado a este estilo de política, es otro elemento que ha incidido en la sostenibilidad de las reformas. El recurrente conflicto de intereses y el manejo político del modelo económico, más bien han favorecido la instauración de un sistema político inestable, clientelista y corrupto. Ello explica la serie de contradicciones encontradas en el proceso de negociación, así como el descontento social creciente. Por supuesto, todos estos factores han sido ignorados en el diseño y aplicación de las reformas.

Estado y mercado son mecanismos imperfectos de coordinación. El proceso de modernización institucional no ha debido ser concebido como la retirada del Estado de las actividades económicas. Más bien, como sugiere Bardham, se debería intentar “descifrar los factores que pueden potencialmente predisponer a un Estado a implicarse en el desempeño económico del país y [detectar] las condiciones bajo las cuales el Estado normalmente fracasa, pues el mercado puede hacer cosas mejor que el Estado, pero a la vez, falla miserablemente en otras cuestiones”.

Es imprescindible reformar las propias reformas. Para iniciar un proceso coherente de reforma estructural, se necesita de políticas económicas que reflejen un equilibrio entre el mercado y el Estado, de acuerdo a la solidez de las instituciones públicas y privadas (Stiglitz, 2003). Se deberá, paralelamente, llegar a acuerdos que creen o fortalezcan instituciones formales con una perspectiva de largo plazo, a fin de que se garantice no sólo la puesta en marcha de las reformas, sino su continuidad en el tiempo. Esto además reduciría la incertidumbre sobre quiénes son los reales beneficiarios de las reformas, con lo cual se disminuiría la oposición y preferencia por el *status quo*, al mismo tiempo que se propiciaría el apoyo mayoritario por parte de la sociedad civil. Por supuesto, ambos temas rebasan el objetivo de este estudio.

---

<sup>45</sup> Se debe señalar que muchas de las decisiones relativas a las reformas se adoptaron por vía rápida: las leyes han sido presentadas al Congreso como proyectos de ley con carácter de urgente.

## 7. Referencias

Banco Mundial (1994) Memorando y recomendaciones del Presidente del BIRF a los Directores Ejecutivos sobre el préstamo propuesto a la República del Ecuador para el Proyecto MOSTA, Octubre.

Bardham, P. (1999) "Entendiendo el Subdesarrollo: Retos de la Economía Institucional desde el punto de vista de los Países Pobres", mimeo, Agosto.

Bresser Pereira, L., Maravall, J., Przeworski, A (1995) *Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata*, Madrid, Alianza Editorial.

Cámara de Comercio de Quito (1998), *La modernización del Estado, un imperativo nacional*, Departamento Económico, Quito, CCQ.

Castells, M. (1998) *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Vol I. La sociedad red*, Alianza Editorial, Madrid.

Cavarozzi, M. (1996) *Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina, en El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.

CONADE (sin fecha) Plan de Acción del Gobierno Nacional 1993-1996.

CONAM (sin fecha) Ecuador. Guía de reestructuración institucional.

Endara, X. (1999) *Modernización del Estado y reforma jurídica, Ecuador 1992-1996*, Serie Magíster, Vol. 3, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito, Corporación Editora Nacional.

FMI, Policy Development and Review Department (2001) "Conditionality in Fund-Supported Programs —Policy Issues", en el sitio <http://www.imf.org/external/np/pdr/cond/2001/eng/policy/021601.pdf>

Garretón, M. (1995) *Hacia una nueva era política. Estudios sobre democratizaciones*, Santiago de Chile, FCE, México.

Guimaraes, R. (sin fecha) "¿El Leviatán en extinción? Notas sobre reforma del Estado en América Latina", pp: 111-135.

Habermas, J. (1975) *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu editores, 5ª reimpresión en castellano (1995).

Harriss, J. y otros (ed.) (1995) *The New Institutional Economics and Third World Development*, Londres, Routledge Economics.

Ley de Modernización, Reglamento y legislación conexas (2000), Corporación de Estudios y publicaciones.

O'Donnell, G. (1997) "¿Democracia delegativa?" En *Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires, Paidós.

O'Donnell, G. (1996) "¿Otra institucionalización?" En *La Política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*. 2º semestre, No. 2, pp: 5-27.

Presidencia de la República, Reglamento orgánico funcional de ODEPLAN, Acuerdo Ministerial No. 32, RO 72, mayo de 2000.

Rodrik, D. (1996) "Understanding Economic Policy Reform", en *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIV, marzo, pp: 9-41.

Salazar, P. (2000) El sistema nacional de planificación: los procesos de racionalización de recursos humanos, mimeo, mayo.

Stiglitz, J. (2003) "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", Revista de la CEPAL 80, agosto, pp: 7-38.

Torre, J.C. (1998) *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Buenos Aires, PAIDOS.