

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL ECUADOR**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA**

**TESIS PREVIA A LA OBTENCION DEL TITULO DE:**

**DOCTOR EN JURISPRUDENCIA**

**ASPECTOS JURIDICOS Y ENFOQUE HISTORICO SOBRE  
LA INTERVENCION DEL ESTADO EN ECUADOR**

**(VARIAS ESFERAS DE ANALISIS)**

**Por:**

**LCDO. LUIS EDUARDO PUENTE HERNANDEZ**

**Quito, Febrero 1986**

## INDICE

### ASPECTOS JURIDICOS Y ENFOQUE HISTORICO SOBRE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN ECUADOR

(VARIAS ESFERAS DE ANALISIS)

PROLOGO	I
INTRODUCCION	II

#### I CAPITULO

##### MARCO TEORICO GENERAL

1.	DEBATE SOBRE EL ROL DEL ESTADO	2
1.1	Postura Clásica corriente del Esatdo	4
1.2	Reformulación Marxista	9
1.3	El Problema del Estado en América Latina	15
1.4	Conclusiones	23

#### II CAPITULO

##### LA ACTUACION DEL ESTADO EN ECUADOR DE 1830 A LA REVOLUCION LIBERAL

2.	CARACTERISTICAS DEL ESTADO EN EL PERIODO	27
2.1	Las Relaciones de trabajo y su Legislación	28
2.1.1	La Situación de la Fuerza de Trabajo	28
2.1.2	El Concertaje	
2.1.3	Aspectos Jurídicos que regulaban las Relaciones de trabajo	39
2.1.4	El Código Civil y la Cuestión Liberal	44

2.1.5	Conclusiones	48
2.2	Situación Económica y Función del Estado	50
2.2.1	Libre Estipulación de Intereses	51
2.2.2	Leyes de Fomento de Libre Cambio y de Incentivo a las Importaciones	51
2.2.3	Leyes Aduaneras	52
2.2.4	Esbozos de Legislación Agraria	53
2.2.5	Leyes sobre la Propiedad Inmueble	54
2.2.6	Legislación Comercial	55
2.2.7	Leyes Industriales	57
2.2.8	Legislación Financiera y Bancaria	57
2.2.9	Conclusiones sobre el Carácter de la Legislación Económica en el <u>Pe</u> <u>ríodo</u>	61
2.3	El Estado Frente a la Familia y su Regula ción Jurídica	65
2.3.1	Presupuesto Ideológico	65
2.3.2	La Regulación del Matrimonio en los Albores de la República	
2.3.3	La Situación de los Hijos y de la Mujer	68
2.3.4	El Matrimonio en el Primer Código Civil	73
2.3.5	La Situación de los Hijos en el Pri mer Código Civil	75

### III CAPITULO

#### LA INTERVENCION DEL ESTADO EN ECUADOR DESDE LA REVOLUCION LIBERAL A LA CONSTITUCION DE 1929

3.	TRANSFORMACIONES ESTATALES Y SU IMPORTANCIA	86
3.1	El Estado y las Relaciones de Trabajo: Nacimiento del Derecho Social	87

3.1.1	Legislación Laboral Vigente al Adve nimiento de la Revolución Laboral	88
3.1.2	Primera Leyes Liberales en el Ambi- to Laboral	90
3.1.3	Eficacia de las Normas Laborales	93
3.1.4	El Código de Policía de 1904 y su Codificación en 1906	97
3.1.5	Importancia de la Producción Legis- lativa entre 1906 y 1921	101
3.1.6	Leyes Precursoras de la Legislación Social en Materia Laboral	104
3.2	Situación Económica y Readecuación del Pa- pel del Estado	109
3.2.1	Concentración de la Propiedad y la Actitud del Estado Liberal	110
3.2.2	Desarrollo Comercial y Financiero	112
3.2.3	La Consolidación de la Bancocracia y su Papel Supraestatal	113
3.2.4	Legislación Industrial	115
3.2.5	El Estado como Garante de los Nego- cios Privados	118
3.2.6	La Revolución Juliana y el Reorde- namiento Económico	120
3.2.7	Importancia de la Revolución Julia- na en la Revolución Estatal	123
3.3	El Estado Frente a la Familia.- Regula- ción Jurídica	127
3.3.1	La Ley de Matrimonio Civil	128
3.3.2	Las Reformas de 1904 y el Divorcio	131
3.3.3	El Divorcio por Mutuo Consentimiento	132
3.3.4	Los Derechos de la Mujer Casada	134
3.3.5	Aspectos del Constitucionalismo So- cial sobre la Familia	136

## IV CAPITULO

### LA INTERVENCION DEL ESTADO EN ECUADOR DESDE EL ORIGEN DEL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL HASTA LA DECADA DE 1960

4.	LA TRANSFORMACION ESTATAL Y SU CRECIENTE LEGITIMACION EN LA SOCIEDAD CIVIL	
4.1	El Estado Frente a las Relaciones de Trabajo el Código del Trabajo	144
4.1.1	La Seguridad Social	145
4.1.2	Aporte Legislativo desde 1930 hasta la Expedición del Código Laboral	146
4.1.3	Movimiento Social y Organización La- boral	148
4.1.4	Análisis del Código Laboral	151
4.1.5	Situación de la Legislación Laboral Después de la Expedición del Código del Trabajo	157
4.1.6	Conclusiones	160
4.2	El Regimen Económico y la Intervención Es- tatal	163
4.2.1	Nueva estructura interna del Estado	163
4.2.2	Alianza para el Progreso	171
4.2.3	Legislación Agraria	173
4.2.4	La Ley de Reforma Agraria de 1964 como Forma de Intervención Estatal	176
4.2.5	Conclusiones	178
4.3	El Estado Frente a la Familia su Regulación Jurídica	180
4.3.1	Situación Legal de los Hijos	181
4.3.2	El Matrimonio y la Relación Conyugal	185
4.3.3	Situación de la Mujer Casada	189
4.3.4	Conclusiones	191

## V CAPITULO

5.	LA INTERVENCION DEL ESTADO EN ECUADOR EN EL PERIODO ACTUAL	196
5.0.1	Planteamiento de Hipótesis	196
5.0.2	El Estado Durante el Reformismo Militar	198
5.0.3	Reestructuración Jurídica del Estado y la Constitución de 1978	202
5.0.4	El Reformismo Civil de 1979 - 1984	205
5.0.5	Viraje en la Concepción del Estado y en su intervención	208
5.0.6	Conclusiones	210
5.1	El Estado y las Relaciones de Trabajo	212
5.1.1	Protección de la Fuerza de Trabajo Frente al Patrono	213
5.1.2	Situación de la Mujer Trabajadora	216
5.1.3	El Derecho de Sindicalización y de Huelga	217
5.1.4	Los Derechos Económicos de los Trabajadores	221
5.1.5	Los Trabajadores del Sector Público	225
5.1.6	Conclusiones	228
5.2	El Nuevo Papel del Estado en la Economía	231
5.2.1	Aspectos Constitucionales	232
5.2.2	El Monopolio del Estado sobre la Producción Hidrocarburífera	234
5.2.3	El Tipo de Intervención Estatal en el Sistema Bancario	239
5.2.4	El Problema Agraria	245
5.2.5	La Industrialización	251
5.2.6	Conclusiones	256
5.3	El Estado Frente a la Familia.- Reformas a la Legislación	260

5.3.1	Principios Constitucionales y la Legislación Común sobre la Igualdad de los Cónyuges	261
5.3.2	La Reforma del 4 de Junio de 1970 y sus Alcances.- Igualdad de Derechos de los Cónyuges	263
5.3.3	La Capacidad Legal de la Mujer Casada	264
5.3.4	La igualdad de derechos de los hijos	268
5.3.5	Las Reformas y la Filiación	270
5.3.6	Conclusiones	271
	CONCLUSIONES FINALES	280

## 5.1 EL ESTADO Y LAS RELACIONES DE TRABAJO

El Derecho del Trabajo durante las últimas décadas se ha visto convertido en un mecanismo que canaliza el conflicto de la lucha de clases, la problemática obrero patronal es asumida por el Estado, sobretodo durante el período de gobiernos reformistas, dentro de una perspectiva más amplia y como parte de la problemática social, reconociendo la existencia de intereses contrapuestos y hasta antagónicos.

La Legislación Laboral durante los regímenes dictatoriales se expresó de doble manera; por un lado, buscando ahogar la participación política de los trabajadores y limitar su organización, fue ésta una legislación represiva que se expresó en los llamados decretos antiobreros. Por otro lado, se expidió una legislación protectora de la fuerza de trabajo como veremos adelante, legislación coherente con la nueva forma de entender el papel del Estado en materia laboral.

El Gobierno Civil que le sucedió a los gobiernos militares, primero con Roldós y luego con Hurtado, posibilitó un fortalecimiento de la legislación protectora de la fuerza del trabajo al tiempo que debilitó la legislación represiva al movimiento sindical y a su organización; la existencia de un buen número de conflictos colectivos y de una mayor participación del Ministerio del Trabajo en la solución de los mismos, nos permiten concluir en la existencia de una mayor libertad sindical, de reclamación y de organización, pues desde nuestro particular punto de vista, la ausencia de conflictos colectivos, suponen dos posibilidades; o existe un ambiente represivo que genera temor y desconfianza en el aparato de Estado como mediador y canalizador del conflicto.



Durante el gobierno de la "reconstrucción nacional" fuera del aumento "necesario" de sueldos y salarios expedido en 1985, en contra de las pretensiones de los sectores laborales que buscaban una subida mucho más significativa, muy poco se ha hecho - en materia laboral. Sin embargo, es evidente que se empieza a sentir un viraje en la concepción respecto al conflicto obrero patronal.

#### 5.1.1 Protección de la Fuerza de Trabajo Frente al Patrono

Lay leyes y reformas que se plantean durante el período, van a buscar la seguridad del trabajador, facilitando los medios necesarios para la reproducción de su fuerza de trabajo, protegiendo de mejor manera amujeres y niños trabajadores, asegurándoles la estabilidad en sus puestos de trabajo. Sin embargo, como bien sabemos la protección del Código Laboral abarca principalmente a los sectores urbanos y dentro de éstos sobretudo a los trabajadores vinculados a la industria, existe pues, una gran masa laboral que se halla desprotegida, sobretudo los trabajadores rurales (actualmente la paralización de la Reforma Agraria es un hecho evidente a pesar de que en 1982 se codificó el Reglamento para la aplicación de la Reforma Agraria), los trabajadores ocasionales o subempleados, así como aquellos trabajadores que a pesar de constar como protegidos por el Código Laboral, no poseen organizaciones que les permitan exigir el cumplimiento de las obligaciones patronales o como aquellos sometidos a leyes especiales como buena parte de los que laboran en el Sector Público.

De todas formas conviene analizar las principales reformas que se han dictado para proteger al trabajador. En 1970 mediante Ley 70-01 se reforma el Código del Trabajo (Registro Oficial - No. 417 de 23 de abril de 1970) referente a los contratos de prueba, se busca con esta Ley, evitar los suterfugios de los -

que habíamos hablado, por ello se limita los trabajadores a - prueba que pueda tener un mismo empleador, hasta un máximo del 15% del total de sus trabajadores.

Por otro lado, esta Ley establece la responsabilidad solidaria del empleador con sus contratistas o intermediarios por todas las obligaciones provenientes del contrato de trabajo que es - tos últimos contraigan con los trabajadores de ellos.

Otra protección evidente emanada del Estado es la obligación - para los empleadores de incorporar a distintos sectores laborales al Seguro Social, desde 1971 se van incorporando cada vez mayores contingentes a los servicios del Seguro Social, de ahí es que por Decreto Supremo 1502 (Registro Oficial No. 327 de 8 de octubre de 1971) se empieza por incorporar a los obreros - de la construcción a este sistema.

Para 1982, se dicta la Ley de extensión del Seguro Social campesino (Ley 81, Registro Oficial No. 166 de 21 de enero), como deber del Estado, se dice, que se debe propender al desarrollo de la Seguridad Social, y como aplicación del precepto - constitucional que se refiere a la universalidad de la Seguridad Social.

En cuanto a la estabilidad en 1974, por Decreto Supremo 318 - (Registro Oficial No. 522 de 28 de marzo), se establece la estabilidad por un año, luego en 1975, se dicta el Decreto Supremo 226 (Registro Oficial No. 772 de 10. de abril) por el cual se amplía también por un año la garantía de estabilidad en favor de los trabajadores del país; como mecanismo que permita - frenar en algo los Vistos Buenos y despidos de trabajadores; - en el considerando se establece que es obligación del Gobierno Nacional dentro de sus postulados de orden social, garantizar a los trabajadores la estabilidad en el trabajo; único instru

mento para la consecución de medios económicos que permitan la subsistencia.

Otra garantía de estabilidad importante establecida en el Código del Trabajo es la que se desprende al establecer el paro patronal, definido como la suspensión de trabajo acordada por un patrono o patronos coligados, que tiene un trámite similar al de la Huelga, en el Código se señala que durante el tiempo de paro autorizado por el Tribunal de Conciliación y Arbitraje opera una suspensión absoluta de los efectos del contrato de trabajo, pues, no hay prestación de servicios ni pago de remuneración; sin embargo esta Institución se ve convertida en una protección al derecho de los trabajadores a la estabilidad, en la medida en que posibilita, que al presentarse ciertas circunstancias que impidan el normal funcionamiento de la Empresa o Negocio, éste no se liquide trayendo a la desocupación para todos los trabajadores sino que solamente se suspende la vigencia de los contratos de trabajo hasta que cesen las causas que motivaron la interrupción por el plazo fijado en el fallo.

Cuando se reinicien las labores, el patrono está obligado a recibir a todos los trabajadores en los puestos que ocupaban antes de la suspensión; el incumplimiento de tal obligación es considerado como despido intempestivo. Pero, además, si el Paro se produce sin autorización legal o que exceda en el tiempo señalado en el fallo del Tribunal, los trabajadores tienen derecho a cobrar sus remuneraciones y las indemnizaciones que les corresponde por despido intempestivo.

Por otro lado, ya en 1976 se reforma el Código del Trabajo en lo que tiene que ver con el despido intempestivo (Decreto Supremo No. 404-D, Registro Oficial No. 108 de 15 de junio de 1976); este Decreto amplía la indemnización por despido intempestivo desde dos meses de indemnización para los que han trabajado hasta dos años de cuatro meses hasta los cinco años, de

seis meses hasta los veinte años de trabajo y doce meses en caso de más de veinte años.

Es pues evidente la acción estatal protectora del trabajador, - conforme hemos visto a través de los decretos, leyes y más disposiciones importantes que han sido analizadas.

### 5.1.2 Situación de la Mujer Trabajadora

Especial consideración merece el tratamiento que el Estado da a la mujer trabajadora, sea a través de la ratificación de Convenios Internacionales o a través de una legislación propia, - en donde el principio protector se manifiesta favorable a la mujer.

Entre las principales reformas legales podemos anotar la reforma al Capítulo VII del Código del Trabajo, sobre normas de seguridad y protección para la mujer trabajadora (Decreto Supremo 491, Registro Oficial No. 125 de 8 de julio de 1976) fundamentalmente para aquellas que se encuentran en período de gravidez o en estado posterior al embarazo, prohibiendo el deshaucio y despido intempestivo en este período y aumentando los días de descanso obligatorio por embarazo.

Más tarde en 1980 la legislación labora extiende la normatividad protectora de la mujer que vive en unión de hecho, para los casos en que el trabajador con el que ella vive fallezca, esta disposición contenida en el Decreto Ley de 5 de Octubre de 1979 (Registro Oficial No. 101 de 8 de enero de 1980), es de suma importancia; puesto que, el Estado reconoce la necesidad de proteger a la mujer que antes se hallaba totalmente marginada, ya que si el trabajador moría, ella no tenía derecho alguno para exigir el pago de indemnizaciones.

El Estado se ve precisado a intervenir regulando y protegiendo esta situación a través del reconocimiento constitucional previo de la unión de hecho.

De esta manera se pasaba del sistema de sobreexplotación a la mujer al reconocimiento pleno desde el punto de vista del Derecho Laboral de la igualdad entre los sexos, con las excepciones favorables, propias de la condición femenina y en aplicación de las cláusulas sobre la materia contenidas en el Convenio Contra todas las formas de discriminación de la mujer, que desde 1981 es Ley del País.

No estaba lejano el día en que la mujer era considerada por debajo del hombre, esta condición de inferioridad era el justificativo para reconocerles salarios bajos, mal remunerada, sometida muchas veces a trabajos degradantes, y sin garantías sociales, esta situación sufre un vuelco, justamente por la intervención del estado en la esfera de las relaciones laborales, intervención que se produce, como queda dicho por la presión de los trabajadores. Con el reaparecimiento del Derecho Social se inicia la equiparación de derechos de la mujer trabajadora respecto al hombre, y que se profundiza con la expedición de la Constitución de 1978 actualmente en vigencia.

### 5.1.3 El Derecho de Sindicalización y de Huelga

Estas conquistas ya enunciadas en el primer Código del Trabajo, irían a sufrir una serie de altibajos de acuerdo a las contingencias políticas por las que atravesaba el país.

En el período analizado en donde cerca de nueve años vivimos un estado de excepción el Estado mantuvo una posición ambivalente, pues, si por un lado los regímenes dictatoriales impul-

saron el Derecho Social, reconociendo las conquistas sociales y laborales, por el lado de la "seguridad nacional" en cambio, estas conquistas en muchos casos no pasaron del reconocimiento formal y a veces incluso por motivaciones políticas desarrollaron una legislación represiva sobretodo para el movimiento obrero.

En 1971 y con el bautizo de la Dictadura Velasquista se dicta el Decreto Supremo 1079-A (Registro Oficial No. 278 de 30 de julio) por medio del cual, se expide una reforma al artículo 151 del Código Laboral referente a la Huelga Ilegal, estableciendo la causal de adhesión a una huelga adoptada al margen de la Ley, para el correspondiente Visto Bueno, en el artículo 2 de este Decreto Supremo, se faculta al empleador el recurrir a las autoridades policiales o militares para que establezcan la inasistencia del trabajador, lo que constituirá prueba suficiente para la concesión de Visto Bueno; mientras que los trabajadores que laboran a órdenes de instituciones de Derecho Público o Privado con finalidad social o pública serán inmediatamente cancelados -dice la Ley- por su participación o adhesión a la huelga ilegal, sin derecho a indemnización alguna.

Este Decreto represivo, fue utilizado, no solamente como retaliación de los trabajadores adherentes a las huelgas calificadas de "ilegales" sino en forma indiscriminada a todo aquel que de algún modo resulta incómodo para el empleador, este hecho obligaría a la expedición del Decreto 1323 (Registro Oficial No. 302 de 3 de septiembre de 1971), por el que se facultaba al Ministro del ramo, la revisión de determinados Vistos Buenos conferidos en virtud del Decreto 1079-A.

En este mismo año y con fecha 4 de agosto se expide el Decreto 1106 por el que se declara disueltos los sindicatos del Seguro Social y nulos los contratos colectivos celebrados con tales

entidades a pretexto de que los mencionados sindicatos "han desvirtuado los fines y objetivos de las instituciones laborales, promoviendo actos de desorden político, perturbando la paz y tranquilidad ciudadanas"; estableciéndose inclusive que los pliegos de peticiones que contengan entre sus puntos el reintegro de trabajadores separados mediante Visto Bueno de acuerdo al Decreto 1079-A, serán devueltos sin más trámite.

Más tarde se introducen nuevas reformas al Código del Trabajo tendiente a limitar y restringir el derecho de Huelga, entre ellas tenemos el Decreto Supremo 1098 (Registro Oficial No. 154 de 28 de septiembre de 1972) y el Decreto Supremo 1305 (Registro Oficial No. 188 de 21 de noviembre de 1972), el primero restringe la declaratoria de huelga en los casos de las empresas que presten servicios de interés social o público, al cumplimiento de ciertos requisitos especiales conforme una reglamentación expresa para estos casos; el segundo de estos decretos se refiere justamente a esta reglamentación, estableciendo detalladamente las formas por las cuales podría declarar una huelga, pero, cuidándose expresamente de prohibir el derecho de huelga en forma total a los empleados público. Debemos reconocer sin embargo que las reformas del 26 de diciembre de 1972 garantizan en la Ley la estabilidad de los dirigentes laborales, así como la libertad de organización al interior de los centros de trabajo en forma más clara que antes.

Dos años más tarde, es decir en 1974, se expiden otras reformas al Código del Trabajo a través del Decreto Supremo No. 64 (Registro Oficial No. 479 de 24 de enero de 1974); por el cual se busca desconocer y archivar aquellos pliegos de peticiones que impliquen reformas o desconocimiento de contratos colectivos, pretendiendo con esto paralizar la lucha de los trabajadores por alcanzar mejores condiciones de trabajo y mayores rein

vindicaciones laborales, es pues evidente el carácter represivo de estas reformas.

En 1977 se llega al punto más alto de la represión de los regímenes dictatoriales, como consecuencia de ello se establece mediante Decreto Supremo 1475 (Registro Oficial No. 344 de 26 de mayo de 1977) un procedimiento sui generis propio de una dictadura para juzgar a quienes provoquen paros colectivos, este Decreto Supremo desempolva el Decreto 105 dictado el 3 de junio de 1967 (Registro Oficial No. 161 de 3 de julio), el mismo que establecía sanciones para aquellos que provocaren paros colectivos o participen en ellos; en 1977 se amplía este Decreto de 1967 viabilizándole con un procedimientos mediante el cual se daba la calidad de jueces especiales para conocer las infracciones relativas al paro colectivo, o a los intendentes de policía, para aplicar las sanciones del Decreto 105, dándoles la posibilidad de que operen de oficio o a exitativa de cualquier autoridad administrativa o judicial.

Esta disposición se mantuvo vigente dos años y es recién con el advenimiento del Estado de Derecho, cuando se plantea su derogatoria dentro de varias reformas al Código Laboral, que derogaban aquellas disposiciones que como la anterior habían sido calificadas de "Decretos Antiobreros", estas reformas están contenidas en la Ley publicada en el Registro Oficial No. 32 de 25 de septiembre de 1979, Ley que declara y reconoce los profundos perjuicios irrogados por las tres últimas dictaduras al Derecho de Huelga, además se hace referencia a la Constitución Política de 1978, para declarar la inconstitucionalidad de los "Decretos Antiobreros" y es así que se deroga los Decretos 1475 y 1106, publicados en los Registros Oficiales 344 de 26 de mayo de 1977 y 281 de 4 de agosto de 1971.

Dentro de las garantías legales para la existencia y fortale-



cimiento de la organización laboral, debemos mencionar el Decreto 07 (Registro Oficial No. 3 de 14 de enero de 1976) por el que se dispone que se nombre representantes de organizaciones laborales integrar directorios del Sector Público así como la garantía de estabilidad a los dirigentes sindicales.

Y finalmente, como apoyo estatal a la existencia de las Centrales Sindicales que agrupan a buena parte de las Asociaciones, Comités de Empresa y Sindicatos del país, se dicta una Ley de financiamiento de las Centrales Sindicales Ley 180 (Registro Oficial No. 84 de 9 de agosto de 1984).

Toda esta etapa, como vemos, fue altamente represiva contra el movimiento obrero sobre todo durante las tres últimas dictaduras, el régimen de derecho significó indudablemente un aplacamiento de este tipo de legislación y una preeminencia en la intervención protectora.

#### 5.1.4 Los Derechos Económicos de los Trabajadores

A parte de las garantías económicas impuestas por el Estado desde la expedición del Código Laboral y de las posteriores reformas; desde 1970 estas garantías fueron en aumento conforme se fue agudizando la crisis económica del país, muchas de estas garantías buscaron únicamente mantener la capacidad de consumo de los trabajadores y asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo, por lo que el movimiento laboral, insistió siempre en el hecho de que los aumentos salariales fueron insuficientes para mantener el nivel de vida y peor para mejorarlo, resultando una situación de sobrevivencia, conforme se ensanchaba el abismo entre sueldos nominales y sueldos reales.

En 1974, mediante Decreto Supremo 318 (Registro Oficial No.522 de 28 de marzo), se decreta la elevación de sueldos y salarios

en S/. 250,00 mensuales, a la vez que se creaba el Consejo Nacional de Salarios y las Comisiones Sectoriales de fijación y revisión de sueldos y salarios mínimos, institucionalizando un instrumental como son el Consejo y las Comisiones para dirigir la política salarial, instrumental dentro del cual tenían representación la parte empleadora y la parte trabajadora presididos por representantes del Estado.

23

En 1975 se crea la llamada bonificación complementaria o Décimo Quinto Sueldo mediante Decreto Supremo 350 (Registro Oficial No. 799 de 9 de mayo de 1975); esta bonificación se la extiende más tarde para que abarque a todos los trabajadores y empleados del Sector Público y del Sector Privado (Decreto Supremo - 3402, Registro Oficial No. 810 de 10 de abril de 1979).

En 1982, se dicta una Ley Reformatoria a la Ley de Salario Mínimo Vital y pensiones del IESS, (Ley 96, Registro Oficial No. 287 del 16 de julio), a fines de ese mismo año, se dicta la Ley de elevación de sueldos y salarios y fijación de los mínimos vitales (Ley 108, Registro Oficial No. 363 de noviembre 8 de 1982), en este mismo Registro Oficial se establece mediante Ley 109 un aumento sustitutivo a la Compensación al incremento del costo de vida, y cuatro días antes se había establecido una Ley sustitutiva a la compensación de transporte aumentando el rubro por este concepto (Ley 107, Registro Oficial No. 361 de 4 de noviembre de 1982).

Al año siguiente se dicta la Ley 137 (Registro Oficial No. 509 de 8 de junio de 1983) que fija los nuevos sueldos y salarios mínimos vitales y de elevación de sueldos y salarios de los trabajadores del Sector Privado y de los del Sector Público sujetos al Código Laboral.

El 24 de octubre de 1983 se dicta la Ley 146 regulando de mejor manera el pago del Décimo Cuarto Sueldo.

En 1985 se incrementan los sueldos y salarios y la compensación por el costo de vida (Decreto Ley No. 02, Registro Oficial No. 150 de 22 de marzo de 1985), el proyecto de ley aprobado por el Legislativo a pesar de contemplar mayores beneficios para el sector trabajador que vetado por el Ejecutivo.

Hasta aquí toda esta normatividad incluso para la misma mantención del sistema; como habíamos dicho, los aumentos, alzas y elevación de sueldos y salarios lo único que permitieron (sobretudo para aquellos sometidos al salario mínimo) fue sobrevivir y poder reproducir su fuerza de trabajo.

Existieron sin embargo otras disposiciones legales que buscaron paliar en algo la difícil situación económica de los trabajadores, allí esta por ejemplo el establecimiento de la prelación de embargo a favor de los créditos de origen laboral (Decreto Supremo 964, Registro Oficial No. 373 de 21 de agosto de 1973).

En 1978 se establece la obligación patronal de proporcionar transporte a sus trabajadores a la indemnización de S/. 100,00 si no dieran este servicio (Decreto Supremo 2425, Registro Oficial No. 573 de 25 de abril de 1978).

La Ley No. 70-05 enmarcada para favorecer la situación económica de los trabajadores es de suma importancia, en la medida en que aumenta el porcentaje de utilidad que una Empresa genere en beneficio de los trabajadores al 15%; pero, conviene detenerse en esta obligación impuesta por el Estado al empleador.

El mero hecho de conceder utilidades al trabajador significa u

na alteración significativa de los presupuestos jurídicos tradicionales, pues, si nos remitimos a las concepciones clásicas del Derecho contractual, el empleador paga un salario a cambio del cual compra la fuerza de trabajo del obrero por un determinado tiempo; antes por 12 horas diarias, luego por diez y finalmente por ocho horas y "hasta allí llegaba su responsabilidad", pues, lo que el empleador hacía con la fuerza de trabajo que había comparado durante un determinado tiempo era de su só la incumbencia y el Estado no tenía por qué intervenir.

Sin embargo, el desarrollo de nuevos presupuestos teóricos que explican la realidad social según los cuales la condición de la fuerza es la creación de riqueza, de la que -en el capitalismo- se apropia el empleador; la necesidad de que esta riqueza sea compartida se introduce en la legislación como consecuencia de las nuevas ideas que se desarrollan en la sociedad da como resultado el reparto de utilidades.

El Estado considera entonces que la fuerza de trabajo es la que en última instancia crea la riqueza de una sociedad, y por lo tanto la justicia conmutativa imponía la necesidad de reconocer al trabajador un porcentaje de la riqueza creada.

A través de la Ley No. 70-05 se aumenta el porcentaje de utilidades en favor de los trabajadores del 10 al 15%; el 10% que le era entregado directamente, y el 5% restante que se le entregaba a la Asociación de Trabajadores más numerosa, en el caso de existir varias, y si era una sola, pues, ella era la que recibía la asignación; en caso de no haber Asociación alguna se depositaba en el Banco Central o en una de sus agencias, y de no existir, se entregaba en cualquier banco a órdenes del Inspector del Trabajo para que proceda al reparto de este 5% en proporción al número de hijos menores de 18 años.

Con la reforma del 26 de diciembre de 1972, se clarifica la norma cuando se establece que en caso de mora en la entrega de utilidades, este hecho posibilita que los trabajadores exijan el pago de lo que les corresponde con un 50% de recargo, sin perjuicio de las sanciones administrativas a que hubiere lugar.

#### 5.1.5 Los Trabajadores del Sector Público

El crecimiento inusitado del aparato estatal sobretodo a partir de 1970, trajo como consecuencia lógica el crecimiento del número de funcionarios, empleados y trabajadores del Estado, los que en conjunto hasta 1984, rebasaban el número de doscientos mil servidores públicos, resulta evidente que el Estado es el más grande empleador que existe en la sociedad; el fortalecimiento de esta condición en el futuro resulta palpable y de allí se deduce la enorme importancia que va tomando la relación entre el Estado empleador y los servidores públicos.

Las relaciones laborales en este ámbito se hallan reguladas por distintos cuerpos legales como el Código del Trabajo, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, la Ley de Escalafón y Sueldos del Magisterio, la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Civil Nacional, además de la Ley Orgánica de la Función Judicial y algunas disposiciones legales que se circunscriben a regular casos concretos como el caso de prestación de servicios personales por contrato.

En el ámbito seccional, la Ley de Regimen Municipal y la Ley de Regimen Provincial que en mucho se remiten a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, en lo que tiene que ver con las regulaciones laborales con los servidores de estas entidades, son los principales cuerpos legales.

De otra parte, como sabemos, dentro de cada institución del

Sector Público existe una oficina, departamento o dirección de personal o recursos humanos, que se encarga de los aspectos administrativos de la relación laboral, con todos los servidores de esas instituciones; por otro lado existe la Dirección Nacional de Personal que conjuntamente con la Inspectoría General de la Nación califican y tramitan los nombramientos de aquellos empleados sujetos a este requisito, constituyendo excepciones los casos de algunas instituciones autónomas que realizan estos trámites internamente.

Se podría concluir, aparentemente, que con toda esta infraestrutura jurídica y administrativa, la relación entre Estado - empleador y trabajadores del Sector Público se halla efectivamente bien regulada, sin embargo la situación es distinta, dando como resultado un enorme número de empleados del Sector Público que no gozan de garantías laborales.

Para el caso, conviene analizar esta situación de acuerdo a las funciones del Estado.

La Función Ejecutiva.- Todos los que laboran dentro de la Función Ejecutiva se hallan generalmente sometidos a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Expedida mediante Decreto Supremo 1395-A de 29 de noviembre de 1972; sin embargo de la lectura del artículo 3 de la Ley podemos concluir, que ni los funcionarios del Ejecutivo elegidos por voto popular, ni los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Civil Nacional que se rigen por leyes especiales, ni el personal docente y directivo de instituciones educativas y los que  ejerzan funciones técnicas y profesionales de la educación que se rigen en cambio por la Ley de Escalafón y Sueldos del Magisterio, ni tampoco los obreros que laboren en cualquier dependencia de la Función Ejecutiva y que se hallan sometidos a la com

petencia del Código Laboral.

De todas maneras los servidores ubicados en la Función Ejecutiva son los que mejores garantías poseen y a los que se aplican las leyes que regulan la Administración Pública que en última instancia se reducen a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Dentro de la Constitución vigente, el artículo 125 en su último inciso establece que las relaciones entre los organismos y dependencias administrativas del Estado, la entidades que se encuentran dentro del régimen seccional, así como las instituciones creadas por ley para el ejercicio de la Potestad Estatal y todos sus servidores se sujetan a las leyes que regulan la Administración Pública, salvo las que se refieren al sector laboral determinadas en el Código del Trabajo. Por otra parte, las personas jurídicas creadas por ley o por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos o los creados para actividades económicas asumidas por el Estado, norman las relaciones con sus servidores de acuerdo con el Código del Trabajo.

En la Función Legislativa, el artículo 3, literal b) de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, establece que no están comprendidos en el Servicio Civil, los funcionarios elegidos o nombrados por el Congreso Nacional, los mismos que se regirán por leyes especiales, en el caso de los servidores públicos que laboran en el Congreso estarían sometidos a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, pero, como sabemos, recién se encuentra en estudio el proyecto de ley mencionado, mientras tanto, lo único que existe es el Reglamento Interno del Congreso que no contiene disposiciones respecto a las relaciones de trabajo con los servidores de esta Función.

Como se ve, estos servidores, no tienen garantías de tipo laboral. Hace pocos meses por ejemplo, se cancelaron a muchos funcionarios del Congreso como consecuencia del relevo en la di - rección del Parlamento, una excepción resulta la situación de los empleados de la Biblioteca y Archivo del Palacio Legislativo que se hallan sometidos a un Reglamento especial.

El resto de funcionarios ni siquiera tienen una norma que regu le su situación laboral.

En la Función Jurisdiccional, existe una situación parecida - aunque no tan grave, pues, la Ley Orgánica de la Función Judi cial regula aunque sea en forma muy limitada la situación laboral de los funcionarios judiciales.

Ciertamente es un hecho la inexistencia de una verdadera carre ra judicial a pesar de contar en los preceptos legales.

Podemos concluir este somero análisis, diciendo que el talón - de aquiles del Estado se halla justamente en sus relaciones de trabajo con sus servidores.

Muchas de las garantías que constituyem conquistas de los tra bajadores y que se hallan incorporadas al Código del Trabajo , son desconocidas y negadas para los servidores que no se hallan bajo el Régimen del Código Laboral.

Aspectos como los de la sindicalización y la huelga se hallan proscritos.

#### 5.1.6 Conclusiones

Todo el período que abarca los últimos quince años, demuestra en el ámbito laboral la actitud de intervención creciente del



Estado, intervención que se manifiesta de doble manera, primero impulsando y desarrollando el Derecho Social, queriendo aparecer como un "Estado Protector" ubicado por encima de la Sociedad Civil, "favoreciendo" a la parte débil de la relación laboral, lo que implica consecuentemente, limitar el poder del capital frente al trabajo.

El estado moderno obliga a través de la legislación laboral de corte social, al "sometimiento" del empleador a las reglas establecidas desde la autoridad estatal. Allí están las disposiciones sobre garantías para la estabilidad, el aumento de indemnizaciones por despido intempestivo, una mayor coparticipación del sector trabajador en las utilidades de una empresa, el respeto y cuidado a la mujer trabajadora, sobretodo en período de gravidéz, la regulación del trabajo de menores, la suscripción de Convenios Internacionales y su posterior ratificación, referente a la protección de la fuerza de trabajo, etc.

El objetivo que se persigue desde el Estado, es el mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores, de allí se explican las revisiones periódicas de los suelos y salarios, los subsidios crecientes al costo de vida, subsidio por transporte, bonificaciones por cargas familiares, etc. Pero, tal objetivo no es obligación del Estado sino cohercítivamente al empleador para que lo cumpla, dentro de lo que significan las garantías propias de la relación laboral moderna, que nacen a partir del contrato de trabajo; pero si bien, la relación nace dentro del contrato, las garantías le viene dadas desde fuera de la relación, desde el Estado en forma vertical, expidiendo decretos, muchas veces decretos supremos, que tenían que cumplirse coactivamente y en la que la voluntad de las partes debía someterse a la voluntad del Estado en tanto éste representa a la sociedad.

Sin embargo, esta actitud estatal lo que desaba era funcionalizar la relación entre capital y trabajo, buscando aplacar la lucha de clases, cuidar la reproducción de la fuerza de trabajo, evitar la sobreexplotación y no más; jamás cuestionó la naturaleza económica y social de esta relación, de allí que el Derecho Social, ha buscado aplacar en algo la situación de injusticia en las relaciones entre capital y trabajo, pero moviéndose siempre -y como es lógico- dentro del sistema social imperante.

La actitud de intervención estatal, se manifiesta también en su carácter coercitivo en favor de los intereses del sector dominante en conjunto, de allí se explica la legislación antiobrera y represiva que se expresó más claramente durante el último período dictatorial; pues, si por un lado se planteaba la estabilidad laboral, por otro se daba carta blanca a los despidos, vistos buenos, desahucios, el derecho social era sacrificado en función del interés político, en función de la "seguridad nacional".

Pero, además hay otro factor; internamente el Estado no mantiene una coherencia jurídica de orden laboral, con sus empleados y trabajadores, muchas de las garantías reconocidas para los trabajadores del Sector Privado no existen en el Sector Público, es decir que en este aspecto la actuación del Estado es contradictoria, mientras exige coactivamente al empresario privado el cumplimiento de las garantías a favor de los trabajadores, internamente en muchos casos las desconoce, el motivo y las razones para tal actitud interna seguramente se las podrá encontrar en aspectos extrajurídicos de orden político de mantención del sistema social.

## 5.2 EL NUEVO PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMIA

Durante la década de los 70 es posiblemente cuando más el Estado ha intervenido en la economía y se ha fortalecido internamente. Ciertamente es que desde antes ya se venía perfilando el papel interventor del Estado en el aspecto económico; pero, es en la década pasada en donde el Estado no sólo que interviene como promotor, planificador, regulador y benefactor del sector privado sino que además asume las características de un Estado Empresario.

Este nuevo papel despertó la reacción de algunos sectores que como la Cámara de Comercio de Quito, vieron en el Estado Empresario el causante del detrimento económico del país. Según ellos:

"...sólo hace falta estimular la inversión privada nacional y extranjera con reglas de juego claras y sin exacerbantes limitaciones burocráticas, para que el país cubra su déficit de producción y alcance superávit para exportación y para que el Estado pueda concentrar su acción en aquellos campos que son de su exclusiva competencia y que, por dedicarse a empresario, los ha descuidado, como es el caso de la electrificación, la vialidad, la educación y la salubridad".<sup>24</sup>

Los objetivos del Estado según este sector debían reducirse a la dotación de infraestructura que les facilite su actividad económica; sin embargo, mucho se había caminado ya rumbo al intervencionismo; la nueva actitud del Estado había trastocado el principio de la igualdad jurídica con respecto al sector privado. Se imponía ante todo el cumplimiento de un determinado modelo de desarrollo, lo que suponía a su vez la canalización de la inversión privada hacia determinadas áreas económicas consideradas por el Estado como prioritarias.

Cierto es que el Estado no podía obligar a las Empresas a - que inviertan en estas áreas, pero al igual que sucede en - los contratos de adhesión, aquellas empresas que se comprometan a canalizar sus recursos de acuerdo a los objetivos e - conómicos del Estado recibían de parte de éste un tratamien - to preferencial (traducido en una legislación de incentivos y exoneraciones tributarias, proteccionismos, aspectos adua - neros, etc.). Desde 1984 empieza a gestarse un viraje en el manejo del Estado y en el manejo de la economía; la libera - ción de las fuerzas del mercado y la merma del papel empresa - rial del Estado fueron los principales objetivos a alcanzarse dentro del marco neoliberal que anima a quienes manejan - actualmente las riendas del Estado. La legislación va a ser el mecanismo con el cual se estructura el ambiente de "con - fianza" para el sector privado nacional e internacional; a - través de la normatividad, se va a establecer "las reglas de juego" del quehacer económico.

#### 5.2.1 Aspectos constitucionales

La Constitución de 1978 es la muestra más palpable del nuevo papel que se busca asignar al Estado en la Economía, dentro de los parámetros de la concepción reformista del desarrollo, papel que le ubica al Estado como elemento protagónico en el área económica.

El desarrollo económico empieza a ser entendido constitucio - nalmente dentro de una estrategia mucho más amplia; no se - trata ya del desarrollo concebido simplemente como el aumen - to de la producción y la renta, tampoco sólo como el incre - mento en la acumulación de la riqueza; sino que, se empieza a comprender que tal objetivo debe fundamentarse en los prin - cipios de la justicia social que aseguren una existencia dig - na para todos los habitantes sobre la base de la igualdad de

derechos y oportunidades frente a los medios de producción y de consumo (Art. 45 de la Constitución de 1978).

El Sector Público y el Sector Privado, tradicionalmente reconocidos como los sectores de la economía dejan de ser los únicos; esta Constitución se refiere expresamente a otros sectores como el de Economía Mixta y el Comunitario o de Autogestión, a los mismos que les asigna enorme importancia.

El Sector de Economía Mixta es definido en el Art. 46 como aquel integrado por empresas de propiedad particular en asociaciones con instituciones del Sector Público, la participación del Estado se hace necesaria para promover la inversión en áreas en las cuales el Sector Privado no puede hacerlo sin el concurso del Sector Público.

El Sector Comunitario o de Autogestión, se halla integrado por empresas, cooperativas, comunales o similares, cuya propiedad y gestión pertenezcan a todos quienes trabajan permanentemente en ellas, Inclusive el Estado se obliga a dictar leyes para la regulación y el desarrollo de este Sector.

El problema de la propiedad es tratado de diversa manera en la Constitución que estamos analizando; si bien, garantiza y reconoce a la propiedad inclusive a la privada, lo hace en la medida en que cumpla con su función social.

Ciertamente anteriores Constituciones ya introducían la necesidad de la función social como algo inherente a la propiedad; pero, esta Constitución profundiza el concepto de tal función, al entenderla traducida en una elevación y distribución del ingreso que permita a toda la población compartir los beneficios de la riqueza y el desarrollo. De allí que el Art. 47 de la Carta de 1978 establece la posibilidad no sólo de la -

expropiación sino hasta de la nacionalización de los bienes, derechos y actividades que pertenezcan a los otros sectores de la economía, para fines de orden social. El Art. 50 prevee la expropiación, reserva y control de áreas para hacer efectivo el derecho de las mayorías a la vivienda.

La estructura de la propiedad agrícola tiene como objetivos, el desarrollo económico, la elevación del nivel de vida y la redistribución de la riqueza y de los ingresos, siendo así, el Estado se obliga a crear la conveniente infraestructura - para el fomento de la producción agropecuaria y a estimular a la empresa agrícola.

Dentro de la estrategia más amplia en la que se inscribe el desarrollo económico, esta Constitución crea el CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo) como organismo rector de la planificación económico-social, gestor por lo tanto de los planes de desarrollo en estas áreas.

Finalmente en esta Constitución se sigue manteniendo con carácter constitucional a la Superintendencia de Bancos y a la de Compañías como organismos interventores del Sector Privado.

#### 5.2.2 El monopolio del Estado sobre la producción hidrocarburífera

Antes del boom petrolero, el Estado se hallaba marginado en esta área a un rol completamente pasivo como mero propietario de los recursos naturales. En consecuencia el Estado entregaba la explotación de los mismos a los particulares o compañías inversionistas a través de la figura jurídica conocida como Contrato de Concesión, a cambio de lo cual recibía un mínimo de beneficios derivado del hecho de ser un "nudo propietario" de los recursos naturales.

Este tipo de relación jurídica se verá superado cuando el Es tado plantea una política de defensa de los recursos naturales en general y del petróleo en especial, defensa que le plantea la necesidad de comenzar a actuar como Estado Empresario, de esta manera el Estado crea CEPE mediante Decreto 522 publicado en el Registro Oficial Nº 88 de 26 de junio de 1972.

La Ley de Hidrocarburos<sup>25</sup> establece el nuevo papel que irá a cumplir el Estado cuando en el Art. 2 señala que el Estado explorará y explotará los yacimientos de hidrocarburos, en forma directa a través de la Corporación Estatal Petrolera E cuatoriana (CEPE), Corporación que podrá hacerlo por sí misma o celebrando contratos de Asociación, de Operaciones H idrocarburiferas o constituyendo Compañías de Economía Mixta con empresas nacionales o empresas extranjeras.

La simple concesión estatal, que permitía y posibilitaba el usufructo amplio de las riquezas de nuestros recursos naturales, usufructo del que se beneficiaban los particulares; pero solamente aquellos que tenían capacidad financiera para poder invertir en la explotación de tales recursos; se vió suplantada por una serie de limitaciones incorporadas a nuevas formas contractuales en las cuales el Estado como propietario único de estos recursos impone no sólo las condiciones de las distintas fases de producción, hidrocarburifera, sino además el cumplimiento de requisitos, mecanismos, procesos especiales de licitación, a la vez que limita los beneficios de las Compañías petroleras, cuando tales beneficios atentan nuestra soberanía y nuestros derechos de propiedad de los r e c u r s o s.

Estas nuevas formas contractuales que se mantienen íntegra m e n t e n v i g e n c i a hasta el año de 1982, a pesar de ser un a

vance legislativo y doctrinario respecto al añejo contrato de concesión, no dejaban de presentar algunas dificultades - en el intento interventor del Estado en la defensa de este - recurso natural no renovable sobre todo en el caso de la - constitución de Compañías de Economía Mixta.

El aspecto tributario aplicable a la exploración y explota - ción de hidrocarburos, por otra parte continuó todavía man - teniendo las relaciones económicas entre Estado y Compañías extranjeras -únicas con capital suficiente como para emprender en este tipo de actividades económicas- bajo los cánones tributararios tradicionales y clásicos que se correspondían - más bien con el vetusto contrato de concesión.

Estos factores hacen que en 1981 (mediante oficio N° 81.237-DA de 9 de abril) el Ejecutivo presenta al Congreso para su apro - bación los proyectos de "Ley de Reformas a la Ley de Hidro - carburos y Ley de Impuesto a la Renta en los contratos de - prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos"; con lo que se pretendía racionalizar el sistema jurídico sobre la materia, sin embargo tales reformas no pasaron en mucho por la presión de las empresas extranjeras involucradas en esta actividad.

Las dificultades que presentaban las formas contractuales que reemplazaron al contrato de concesión analizadas jurídicamen - te y para fines de nuestro estudio podrían resumirse en los siguientes términos.

En el contrato de Asociación, conceptualmente CEPE aporta - sus derechos sobre áreas, sobre los hidrocarburos y sobre - los mismos yacimientos, el asociado tiene derechos (reales) sobre una parte del petróleo extraído, a parte del derecho a amortizar sus inversiones en petróleo y no en dinero.



Finalmente, en la administración de la ejecución contractual el contratista mantiene la injerencia y dirección propia del "asociado"; estas características como se puede advertir no armonizan plenamente con el espíritu de la Constitución, ya que el asociado es más que un simple operador o prestador de servicios, siendo su verdadera condición la de un contratista que explota los hidrocarburos junto con CEPE, es decir - que la Corporación Estatal comparte derechos que de acuerdo al mandato constitucional son inherentes al Estado.

En el contrato de operaciones hidrocarburíferas se encuentran algunos aspectos positivos ya que se supera algunos escollos sobre todo en lo que se refiere a los derechos inalienables del Estado, el volumen de petróleo que CEPE entrega al con - tratista no es ya en concepto de "participación" sino en con - cepto de "pago" por las operaciones y recuperación de sus in - versiones.

Siendo el contratista un "operador" de CEPE, su injerencia en la gestión contractual es sólo de carácter técnico.

A pesar de lo positivo, este tipo contractual presenta un - problema en cuanto a la obligación que asume CEPE de entre - garle un volumen de hidrocarburos tal, que permita al contra - tista superar todas sus inversiones con márgenes de utilidad; esta entrega merma los beneficios económicos del Estado dada la variación vertiginosa que se dá en los precios del petró - leo.

Finalmente en lo que se refiere a las compañías de Economía Mixta. Constitucionalmente las mismas son el resultado de la injerencia y preocupación estatal con la finalidad de ayu - dar al capital e iniciativa privada al despegue de ciertas - actividades en la que la Empresa Privada no podría hacerlo -

por sí sola, el Estado tiende a dejar paulatinamente en manos de la Empresa Privada, las actividades de la compañía cuando ya se halla capacitada para ello.

De acuerdo a lo que establece la Ley de Hidrocarburos en concordancia con la Ley de Compañías, en este tipo de compañías, CEPE debe hacer su aporte en dinero o en bienes muebles o inmuebles, aporte que saliendo del patrimonio de CEPE se incorpora al de la compañía como persona jurídica distinta.

El riesgo que asume CEPE como socio de este "nuevo ente jurídico" es incompatible con los derechos inalienables del Estado, además de que, la atribución exclusiva de explotación económica de los recursos no renovables deja de ser del sector público y pasa al sector mixto, fuera, además, de la disminución evidente del poder de decisión de CEPE, pues entra a las deliberaciones y decisiones sólo como accionista en condición paritaria con los demás socios.

La nueva modalidad contractual, prevista en los proyectos presentados al Congreso en 1981 pretendía suplantar a todas las formas contractuales analizadas, sin embargo se incorpora en la legislación a través de la Ley IOI, como otra modalidad más suplantando sólo al contrato de operaciones hidrocarbúferas. Esta nueva modalidad llamada "contrato de Prestación de servicios para exploración y explotación de hidrocarburos", logra superar las observaciones y reparos hechos a las otras modalidades; asegura de mejor manera, los intereses integrales del Estado y de otra parte no dejar de ofrecer "suficientes atractivos" a las empresas petroleras.

El prestador de servicios, se obliga a realizar por su cuenta y riesgo todas las inversiones en el período de exploración y explotación, si no encuentra hidrocarburos comercialmente explotables, termina el contrato y no tiene derecho a ningún reembolso ni pago; pero, si encuentra hidrocarburos, los reembolsos y pagos son hechos en dinero y desde que CEPE comienza a tener ingresos por la venta del petróleo; se le

dá también al contratista, un derecho preferente de compra de petróleo. Los gravámenes son a cargo del contratista.

En este tipo de contrato la explotación del hidrocarburo que da reservado absolutamente a CEPE, sin que se pueda concebir al prestador de servicios como un "participador" en la gestión y en la producción; o como un accionista con derechos todavía más precisos sobre la misma producción como ocurre en el de Economía Mixta.

Por otro lado el carácter caduco del aspecto tributario fue modificado por la Ley 102 en 1982.

Para concluir este análisis diremos que en la actualidad la política dominante en el aspecto petrolero ha variado pues a hora de lo que se trata es de ofrecer garantías amplias para la inversión privada extranjera, de allí se desprende las reformas a la Ley de Hidrocarburos a través de la Ley 08 que exonera como dijimos en un 100% la importación que hagan estas compañías destinadas a la producción petrolera.

### 5.2.3 El tipo de intervención estatal en el sistema bancario

Para analizar la intervención estatal en el Sector Financiero, conviene distinguir dos momentos: el de preeminencia de los sectores reformistas en el manejo del Estado, que abarca desde el inicio del período hasta 1984; y, el de dominio del neoliberalismo en la política estatal, inaugurado con el actual gobierno.

Tres son las direcciones, por medio de las cuales, se manifiesta la actuación del Estado en el Sector Financiero: 1.- Apoyo a la Banca cuyos recursos se canalizan al fomento de la actividad de los otros sectores de la Economía, principal

mente al Sector Industrial y al Sector Agrícola; 2.- Labor de control y vigilancia a la Banca Privada Nacional y de limitación al Capital Extranjero; estas dos direcciones, claramente manifestadas hasta 1984; y la 3.- De beneficio directo a las actividades bancarias privadas, más acentuada desde agosto de 1984.

Apoyo a la banca cuyos recursos se canalizan al fomento de la actividad de los otros sectores de la economía.-

Dentro de esta línea de comportamiento estatal, ha sido preocupación prioritaria desde los años setenta, favorecer la actividad bancaria dirigida a canalizar recursos que fomenten la industrialización y el desarrollo del agro; con este objetivo, mediante Decreto 1030 (R.O. Nº 388 de noviembre de 1973) se exonera de impuestos a los préstamos y operaciones de crédito que el Fondo Especial de Fomento y Garantía Industrial de COFIEC, efectúe con instituciones bancarias.

El 15 de marzo de 1979 por Decreto 3289 (publicado en el R.O. Nº 792) se dispone que el Sistema Bancario y Financiero deberá proporcionar financiamiento al Sector Agropecuario de acuerdo con los planes y programas de desarrollo aprobados por el Gobierno; en el Art. 22 del indicado Decreto, se faculta a las instituciones bancarias del país que operen en el Sector Agropecuario, a emitir bonos de fomento, hasta por un monto equivalente al 50% de sus correspondientes capitales y reservas, a plazos de 5 a 10 años.

Antes de 1976 se dictan algunas disposiciones tendientes encausar los recursos de crédito bancario, para el financiamiento de actividades productivas (R.O. Nº 76 de 29 de abril de 1976).

Finalmente el 22 de agosto de 1985 (R.O. Nº 255) se reforma la Ley General de Bancos y se dicta una nueva Ley de Compañías Financieras. En la exposición de motivos de esta última, se establece como finalidad básica, la promoción del establecimiento, ampliación y modernización de las empresas dedicadas a la industrialización del país, así como a fomentar la participación del capital privado nacional o extranjero en la industria nacional; lo que hace urgente -dice la Ley- la actualización de las normas legales que regulan la estructura y desarrollo de las entidades financieras nacionales a efectos de tornarlas más eficientes.

En el régimen de topes de cartera, no son raros los casos en que el Estado posibilita que los bancos se excedan de los topes de cartera, pero en todos ellos, se advierte que tienen como explicación el otorgamiento de créditos para determinadas áreas de la actividad económica.<sup>26</sup>

#### Vigilancia de la Banca Privada Nacional y de limitación al capital extranjero.-

En este aspecto debemos comenzar por señalar la Resolución - 75-354 (R.O. Nº 802 de 14 de mayo de 1975) que en su Art. 10 obliga a que los bancos privados nacionales y las sucursales de bancos extranjeros, que operen en el país, inviertan en la adquisición de bonos del Banco Ecuatoriano de la Vivienda con miras a incentivar los planes de vivienda que el Estado había concebido.

Así mismo el Estado limita la participación de la inversión extranjera en el sistema bancario y financiero, mediante la Regulación de Junta Monetaria Nº 01 (R.O. Nº 702 de 13 de enero de 1975) por el cual se prohíbe el ingreso de las nuevas inversiones extranjeras en el Sector Bancario y de Compañías

ñías Financieras; igual cosa sucede con la Regulación Nº 51 en la que se dispone que el MICEI no autorizará inversión extranjera directa para el establecimiento de sucursales de compañías financieras que operan en el sector de bancos (R.O. Nº 39 de 8 de marzo de 1976).

Incluso se llega a prohibir que las empresas extranjeras - constituidas en el país, en los términos de la Decisión 24 adquieran acciones de banco, como garantía para el desarrollo del sistema financiero nacional (Regulación 105 R.O. Nº 44 de 15 de mayo de 1976), y nisiquiera las compañías constituídas en el Ecuador que tuvieran la calidad de empresas extrangeras, no podrán participar en el capital de bancos por constituirse en el país; no así respecto a las Compañías Financieras en donde su participación si es permitida (Regulación Nº 430 R.O. N. 168 de 9 de septiembre de 1976).

La función de control de la banca privada nacional se establece claramente cuando se expide el Decreto Nº 1544-A (R.O. Nº 372 de 5 de junio de 1977) el mismo que faculta al Superintendente de Bancos intervenir en oficinas o en secciones de bancos privados ( y también públicos) que hagan malos manejos o estén en mala situación.

Merece también destarse el Decreto 1611 (R.O. Nº 381 de 8 de julio de 1977) por el cual se amplían las normas y atribuciones para el procedimiento de liquidación de los bancos, y se dispone que todos los bancos se sometan a auditorías internas.

El Decreto 1680 de agosto de 1977 hace extensiva las facultades de control del Superintendente de Bancos a las mutualistas en liquidación.

En 1980 por Regulación 80-427 se dispone que los bancos privados que operen con fondos provenientes de líneas de crédito concedidas por el Banco Central controlen el destino de los créditos y la permanencia de las prendas (R.O. Nº 162 - del 8 de abril de 1980).

En 1981 el Estado dicta algunas disposiciones que tienen que ver con el control a la expansión monetaria de los Bancos y Compañías Financieras y las operaciones pasivas del sistema Financiero como son las Regulaciones 1103.81 (R.O. Nº 370 de 2 de febrero) y la 1106-81 (R.O. Nº 382 de 18 de febrero).

Finalmente las reformas a la Ley General de Bancos de 22 de agosto de 1985 a pesar de los aspectos negativos que contienen, fortalecen la capacidad de intervención y control de la Superintendencia de Bancos así por ejemplo, anotamos la capacidad de observación, multa y separación de aquellos administradores bancarios que no cumplan con las disposiciones del interventor designado por el Superintendente de Bancos.

#### Beneficio directo a la actividad bancaria privada.-

Esta actitud estatal se expresa a través de varias Regulaciones de Junta Monetaria y de las últimas reformas a la Ley General de Bancos; así por ejemplo se establece mediante Resolución 945-77 (R.O. Nº 274 de 10 de febrero de 1977) que la Junta Monetaria podrá autorizar al Banco Central la concesión de créditos de emergencia a los bancos e instituciones financieras en caso de deficiencia de encaje bancario mínimo o de pánico financiero. La Junta además determinará monto, plazo, interés y garantías del crédito, el mismo que no podrá destinarse a otro fin, determinándose el trámite y las sanciones para el caso de incumplimiento.

Más tarde la Regulación 1049-79 (R.O. Nº 56 de 31 de octubre de 1979) autoriza al Banco Central establecer una línea de redescuento a disposición de la Banca Privada.

En 1981 mediante Regulación 1109-81 (R.O. Nº 382 de 18 de febrero) se regula el mecanismo de distribución del incremento en el monto de los cupos de crédito del Banco Central en favor del Sistema Bancario y Financiero Nacional.

La Regulación 127-83 (publicada en el R.O. Nº 167 de octubre de 1983) libera recursos tendientes a ampliar la liquidez del sistema financiero compensación por pérdidas del sector exportador, intervención del Banco Central en el Mercado de Cambios acremente criticada por algunos sectores- y fijación de depósitos previos. 27

Las reformas a la Ley General de Bancos de 22 de agosto de 1985, si bien establecen algunas disposiciones de control a la banca privada -que ya comentamos-, en su afán de favorecer al sector privado, desnaturalizan una de las funciones básicas del Banco Central del Ecuador, como es la de ser agente financiero del Gobierno, función tradicional que fuera creada en 1927 con la expedición de la 1ª Ley de Régimen Monetario, ya que con la reforma se estaría permitiendo a los bancos privados recibir depósitos y realizar todo tipo de operaciones crediticias con las entidades del Sector Público. No es esta una muestra evidente de las garantías legales para facilitar y promover la acumulación de la riqueza en el sector bancario?.

A parte de ello las reformas permiten la concesión de créditos por parte del Banco Central a los bancos privados a plazos largos:



"La autorización al Banco Central de conceder créditos a largo plazo a bancos y compañías financieras, estaría desarticulando otro principio del Régimen Monetario, pues reduce el papel de regulador crediticio del Instituto Emisor e inflexibiliza su capacidad de acción".<sup>28</sup>

Así mismo las reformas autorizan la inversión de la Banca Privada como accionista en ocho operaciones diferentes, en activos fijos y en bancos internacionales hasta por un monto total igual o superior al 140% del capital pagado y reservas, con lo cual se pretende además que la banca utilice parte de los depósitos recibidos del público en actividades totalmente extrañas a las bancarias.

Esta reformas claramente van a conducir a que las políticas crediticias puedan cambiar en un futuro cercano hacia una mayor concentración de los préstamos en pocas financieras.

#### 5.2.4 El problema agrario

Luego de seis años de haberse promulgado la 1ª Ley de Reforma Agraria, los resultados en el campo social eran por demás modestos, la situación de los campesinos siguió siendo crítica a pesar de la intervención del Estado, la política agraria hasta 1970 se caracterizó más bien por ser selectiva, excluyente, particular, localizada, todo el conflicto del agro se mantuvo latente.

Desde los inicios de la década de los setenta se contaba la promulgación de algunas leyes que van a causar transformaciones en el agro. Mediante Decreto Supremo Nº 373 (R.O. Nº 54 de 7 de septiembre de 1970) se dicta la Ley de Abolición del Trabajo Precario en la Agricultura, cuya finalidad se halla expuesta en los considerandos del decreto, en ellos se habla de mejorar el nivel de vida del campesino, de garantizar el

derecho a la propiedad privada facilitando el acceso a ella del mayor número de campesinos, de la necesidad de modernizar el trabajo de la tierra para incrementar la producción de alimentos y procurar el desarrollo de la Industria Nacional, frente a lo cual las formas precarias de tenencia de la tierra al constituir rezagos de la servidumbre de la época Colonial son un obstáculo que hay que eliminar. Esta Ley cuyo reglamento fue dictado en noviembre de 1970, fue derogada con la expedición de la nueva Ley de Reforma Agraria de 1973 en la cual se subsumían los propósitos de la anterior dentro de un campo mucho más amplio.

De 1970 también data el Decreto 1.001 (R.O. Nº 124 de 18 de diciembre de 1970) por el cual se declara de utilidad pública y sujetas a expropiación, tierras destinadas al cultivo de arroz por sistemas de trabajo precario.

"Esta medida legal y administrativa, sin duda es el hito más importante en la medida en que logró una transferencia masiva y rápida de las tierras a favor de los sembradores de arroz y eliminó los pagos de renta que tenían que hacer los precaristas a los dueños de la tierra. Se expropió más del 50% de la superficie arroceras".<sup>29</sup>

Para 1973 ante el anuncio de que se gestaba una nueva Ley de Reforma Agraria y que posteriormente se había decidido archivar el proyecto y posponer indefinidamente su expedición, se inicia una movilización campesina tendiente a lograr la expedición inmediata de la nueva Ley de Reforma Agraria, la misma que fué puesta en vigencia por Decreto Supremo Nº 1172 (R.O. Nº 410 de 15 de octubre de 1973).

En el Capítulo II del Título IV que se refiere a la afectación de los predios, se habla de la expropiación de los predios deficientemente explotados; de los explotados en forma contraria a la vocación natural de los suelos; de los de pro

piedad de personas jurídicas de derecho privado, cuya actividad principal o complementaria no sea la agropecuaria; de los que no fueren explotados directamente por su dueño; de los que estén sujetos a gran presión demográfica; de los que constituyan acaparamiento en la tenencia de la tierra. En fin, se encuentra más ampliamente expuesto el cuadro de expropiaciones estatales que en la Ley de 1964.

Es justamente en este aspecto expropiatorio, donde la intervención va a demostrar a través de lo jurídico las potenciales restricciones al dominio privado, como nunca antes se había concebido. La expropiación deja de ser solamente un mecanismo por el cual se declara de utilidad pública un bien del particular para un fin propio del Estado y pasa a convertirse en un mecanismo de redistribución de la propiedad privada sobre la tierra con importantes connotaciones sociales, el cumplimiento real de lo previsto en la norma es ya resultado de la correlación de fuerzas entre los sectores comprometidos en la problemática agraria.

Lo que nos interesa por el momento es resaltar este cambio profundo en la acción del Estado, que evoluciona desde el respeto irrestricto a la propiedad privada, característico desde principios de siglo, en donde el titular del dominio podía usar el bien como mejor le favorezca a sus intereses individuales de dueño, hasta llegar a una situación en la que se sacrifica la propiedad en aras de garantizar la eficiencia en la utilización y explotación de la tierra; sacrificio que significa entregar la tierra a quienes puedan cumplir con ese objetivo.

Entre los principales aspectos de la Ley de Reforma Agraria de 1973, respecto a la de 1964 podemos anotar:

- un texto renovado, un "castigo" más severo al abandono de tierras agrícolas, un trámite más dinámico para la intervención en tierras de propiedad privada, fuera de las medidas en contra de las tierras deficientemente explotadas - ya constantes en la Ley anterior y de la búsqueda de un reforzamiento a la organización de productores.

El proceso de aplicación de la Ley nos demuestran que en la Sierra se llegó a afectar el 15.5% de la superficie agrícola; en tanto que en la Costa se alcanzó el 5.5% de dicha superficie.

El proceso de reforma agraria sin embargo ha presentado muchas limitaciones, algunos autores incluso llegan a sostener que no ha existido realmente una verdadera reforma agraria, en la medida en que su ejecución no se ha vinculado, la mayoría de los casos, al campesinado a procesos más amplios e integrales que se preocupen por su situación social, ya que es evidente la ausencia de participación campesina en el proceso.

Por otra parte es cierto que se deja todavía intocado el monopolio territorial sobre las mejores tierras, y esto es lógico ya que si bien el Estado busca redistribuir la propiedad de la tierra, lo hace en la medida en que se garantice la eficiencia en la producción y en la explotación. El Estado no busca como objetivo final solucionar el problema social del campesino pobre, lo que busca es lograr un impulso para la modernización del agro dentro del capitalismo.

"En el período comprendido entre 1964-1980 notaremos que solamente se distribuyó el 8.4% del total de área cultivada, frente a esta medida, uno puede preguntarse porqué la reforma agraria causa tanto recelo, si realmente no se ha hecho reforma agraria, o ésta ha sido muy pequeña numéricamente y ha estado concentrada en acciones muy puntuales por todos conocidas, como la eliminación del huasipungo, -

intervención en hacienda de la Asistencia Social y de la Iglesia, expropiaciones posteriores por la causal de presión demográfica con muchas dificultades".<sup>30</sup>

Para 1979, el panorama varía, ya que mediante Decreto 3289 - del Triunvirato Militar se dicta la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario (R.O. Nº 792 del 15 de marzo de 1979). El Título I que se refiere a los objetivos de la Ley prescribe que lo que se busca es estimular y proteger la actividad agropecuaria, así como obtener el mejor aprovechamiento de la tierra con técnicas cada vez más eficientes.

El proceso de reforma agraria -aunque endeble- empezaba a sufrir una paralización de la que no se irá a recuperar hasta hoy; el objetivo del Estado en la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario en lo central es similar al objetivo de la Ley de Reforma Agraria, esto es, obtener el mejor aprovechamiento de las tierras con técnicas cada vez más eficientes; pero lo que varía -y de ahí su paralización- son los mecanismos que garanticen este objetivo central ya que del mecanismo de expropiación y afectación de los predios se pasa al estímulo -benefactor, como único capaz de incentivar el mejor aprovechamiento de la tierra.<sup>31</sup>

De ahí que el Art. 7 de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, exonere de impuestos a la importación de materiales, equipos e implementos.

El Capítulo II del Título III se refiere a la asistencia técnica como deber del Estado, asistencia que además debe ser integral y orientadora hacia la óptima utilización de recursos en la unidad de producción.

El Capítulo X del Título IV se refiere a la integridad de -

los predios rústicos, este Capítulo ha sido cuestionado por las organizaciones campesinas, por represivo, pues, el Estado puede llegar a utilizar la fuerza pública, además de sancionar al funcionario que no actúe en este sentido o que actúe tardíamente; el Art. 92 establece que los dirigentes, instigadores o participantes en cualquier forma de invasión serán juzgados como autores del delito de usurpación, delito que además será considerado como infracción pesquisable de o ficio.

Por otra parte el Art. 93 señala que los invasores no podrán ser beneficiarios del proceso de reforma agraria, ni tomados en cuenta para la adjudicación de las tierras del Estado en ningún plan de colonización; con lo cual, se demuestra a las claras que la intención intervencionista del Estado como benefactor del sector privado, antes que remediar el problema social de acceso a la propiedad se inclinan hacia la eficacia en la producción del agro.

Es notoria la existencia de contradicciones entre la Ley de Reforma Agraria y la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario, al respecto, recogemos la inquietud de Oswaldo Barsky:

"Sabemos que al momento están vigentes dos leyes, cuyo con tenido específico en algunas partes es contradictorio. Estas Leyes son, la de Reforma Agraria y la de Fomento y Desarrollo Agropecuario. Esta segunda Ley tiene disposiciones implícitas, por las cuales se tiende a cortar el proceso de expresión del conflicto campesino a través de las invasiones, que de alguna forma fue el mecanismo central en la afectación de las tierras hacendales. La Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario asigna al IERAC un papel de tipo policial para enfrentar las invasiones, siendo una Ley dictada en las postrimerías del gobierno militar de 1979, estos artículos prácticamente no fueron aplicados hasta los últimos días del gobierno de Roldós-Hurtado, pero no ésta en cambio claro, si al momento no serán aplicados. Este hecho nos lleva a una situación compleja desde el punto de vista de la lucha social y de los problemas legales emergentes".<sup>32</sup>

En conclusión el instrumental jurídico sobre el Agro efectivamente ha buscado ser un elemento de apoyo para el proceso de industrialización constante en el modelo de desarrollo reformista. Así fue entendida desde la misma Reforma Agraria:

"La Reforma Agraria es pues la antesala del proceso industrial y así está considerada en los planes de desarrollo, entonces es una Reforma Agraria que se hace en función del desarrollo industrial, objetivo que por cierto no ha tenido feliz realización".<sup>33</sup>

El problema social ha sido relegado a un segundo y marginal plano, frente a esta circunstancia, el campesinado pobre se ha visto limitado a acceder a la tierra fundamentalmente por la causal de presión demográfica, ya que en las demás causas el proceso ha sido por demás tortuoso. Desde 1972 a 1983 se han entablado alrededor de cincuenta casos de presión demográfica de los cuales cuarenta han sido acogidos.

#### 5.2.5 La industrialización

La concepción de la estrategia de industrialización patrocinada por el Estado se ha venido basando, en la generación de una industria nacional que abasteciera al mercado interno y que además compitiera en el mercado de la Subregión; para estimular el desarrollo industrial así entendido el Estado ha dictado un sin número de leyes de fomento y además ha utilizado una política proteccionista destinada a salvaguardar el mercado interno para la industria del país.

Esta concepción estatal se ha mantenido durante los últimos veinte años y se ha reflejado en una política de fomento a la sustitución de importaciones y de incentivos a las exportaciones manufactureras.

Los mecanismos directos para lograr estos fines fueron recogidos en la Ley de Fomento Industrial, en la Ley de Fomento a la Pequeña Industria y Artesanía, en la Ley de Promoción Industrial Regional, en la Lista de Inversiones Dirigidas que complementa a la anterior, en la Ley de Parques Industriales y en la Ley de Abono Tributario (Dcto. Supremo 3605-B de 13 de julio de 1979, reformado en el R.O. 409 de 12 de enero de 1983).

Todos estos cuerpos legales más los reglamentos respectivos, constituyen el marco jurídico adecuado sobre el que descansa el proceso de industrialización; además, el Estado crea varias instituciones encargadas de favorecer esta actividad económica, entre ellas el Comité Nacional de Fomento Industrial, institución encargada de vigilar el proceso de industrialización.

El accionar del Estado se completa si a todo esto sumamos el apoyo dado por varias instituciones estatales, que como el Ministerio de Industrias, Comercio e Integración, han venido favoreciendo todas las fases de desarrollo industrial, su influencia se ha dejado sentir por ejemplo en la planificación la promoción de proyectos, la asistencia técnica y la promoción de personal, el financiamiento, la administración empresarial, la utilización del desarrollo tecnológico y la normalización.

En todas estas actividades de apoyo estatal directo al desarrollo industrial y sobretodo al sector manufacturero, ha existido un enorme sacrificio fiscal; ya por la serie de exenciones y reducciones tributarias, ya por los beneficios económicos reconocidos a las llamadas industrias nacientes, ya en fin por el monto del gasto público destinado al financiamiento de este apoyo estatal.



En cuanto a los privilegios concedidos en la legislación, ca be indicar que tanto la Ley de Fomento Industrial, como la Ley de Fomento a la Pequeña Industria y Artesanía consagran el mismo tipo de beneficio, comienzan por establecer tres ca tegorías en las cuales se clasifican las distintas empresas; el Estado es el que establece anualmente a través del CONADE la lista de proyectos industriales que, por considerarse - prioritarios estarían clasificados en las categorías más be neficiosas.

Como vemos la Ley consagra la desigualdad en el tratamiento al sector empresarial ligado a la industria; en la medida en que favorece determinadas ramas que se adecúan a los proyec- tos industrializantes generados desde el Estado.

En la Ley de Fomento Industrial las exenciones tributarias cubren: la exoneración total del pago de aranceles para la im portación de maquinaria, equipos, repuestos, una libera- ción parcial para las materias primas importadas que no se produzcan en el país.

Así mismo se extienden exenciones tributarias para los ac- tos vinculados con la constitución y reformas de las Compa- ñías y con la emisión, canje, etc. de los títulos y acciones sobre los capitales en giro, para las exportaciones. Se con cede también una exoneración diferenciada para las nuevas in versiones o reinversiones en activos fijos.

En cuanto a los incentivos para el desarrollo industrial re- gional, la Ley de Promoción Industrial Regional que fue dic- tada en 1973 y reformada en 1976, establece zonas de promo- ción en las cuales las empresas gozan de beneficios especia- les, buscando con esto promover una decentralización espa- cial de las actividades manufactureras; como complemento a -

ésto, en 1976 se establece la lista de inversiones dirigidas en la que se señala una serie de actividades que gozarán de beneficios si se establecen en zonas predeterminadas.

La Ley de abono tributario, busca promover las exportaciones no tradicionales, con las reformas de 1979 introducidas a esta Ley, se extienden los beneficios incluso a las exportaciones de materia prima, los incentivos que establece esta Ley consisten en un abono tributario, que dependen del valor de las exportaciones del año anterior.

La acción del Estado también se ha hecho sentir en la protección arancelaria:

"El Estado para garantizar un nivel suficiente de protección efectiva ha modificado la estructura arancelaria, generando un arancel asimétrico caracterizado por establecer una tasa muy alta para los bienes de consumo e intermedios que se pueden fabricar en el país, eliminando o disminuyendo hasta un nivel muy bajo los aranceles para los insumos y bienes de capital que requiere importar la industria para su funcionamiento".<sup>34</sup>

Incluso en la propia Ley de Fomento Industrial se prevee y se garantiza la protección cuando el Art. 19 sostiene la posibilidad de restringir o prohibir la importación de determinados artículos que hagan competencia "desleal" a los fabricados en el país a solicitud de parte y previa su calificación.

Si para el año de 1974, la protección estatal al sector manufacturero era del 97% para 1982 tal protección alcanzó el 135%.<sup>35</sup> a pesar de lo cual la industria nacional no ha mostrado un nivel de eficiencia que justifique el apoyo estatal.

"Los magnánimos beneficios concedidos a las empresas clasificadas junto con el carácter muy general de las Leyes de Fomento, benefician al sector industrial en su conjunto, sin establecer una política selectiva al interior del mismo en función de algún criterio más técnico (...). Este hecho impulsó a los empresarios a clasificar sus empresas con los mayores beneficios que se pudieran obtener".<sup>36</sup>

A partir de agosto de 1984, comienza para el país un viraje evidente en la actuación del Estado; de Estado proteccionista se pasa a un Estado aperturista. Ya en el último informe del MICEI que va desde agosto de 1984 a junio de 1985, se puede observar que se viene afianzando una política aperturista a las importaciones antes restringidas.

El nuevo arancel a criterio del MICEI constituye una nueva concepción de la política arancelaria que vigoriza y sustenta el esquema de economía social de mercado, base fundamental de la filosofía económica del actual gobierno. Sin embargo hasta fines de 1985 no se había publicado los ítems arancelarios para los distintos productos, lo que demuestra la serie de presiones sobre todo de la pequeña industria, que de cumplirse estrictamente el modelo neoliberal vería afectado sus intereses.

La política de desarrollo industrial tiene ahora como uno de sus principales objetivos, reducir la dependencia estatal a la industria antes protegida, produciéndose en cambio una concentración del apoyo estatal a las industrias que generan mayor acumulación, de allí se entiende que ya el 13 de agosto de 1984 se expida el Reglamento al Fondo Nacional de Inversiones Industriales, por el cual se privilegian a unas industrias en desmedro de otras (ver: Dcto. 1027 R.O. Nº 248).

De otro lado se dicta el Reglamento a la Ley de Fomento Industrial (Dcto. 427 R.O. Nº 107 de 17 de enero de 1985) por

el cual se pretende eliminar los subsidios tradicionales a determinados productos y la revisión general de los niveles de protección que recibe la industria, lo que implica poner en vigencia los llamados precios reales.

#### 5.2.6 Conclusiones

Del estudio realizado hasta aquí, sobre el nuevo papel del Estado en la economía, podemos concluir señalando algunos aspectos que consideramos importantes para comprender la dimensión del intervencionismo estatal en la actividad económica.

Hasta la finalización del gobierno de Hurtado, la aplicación del modelo de desarrollo iniciado algunos años antes de la década de los setenta, modelo basado en la sustitución de importaciones y en el fomento a la industrialización, ha tenido que enfrentar inúmeras dificultades, entre ellas, oposición abierta de los sectores tradicionales, por lo que sus resultados han sido más bien modestos; por cierto no se ha logrado la tan ansiada meta de la industrialización, lo que supondría un fracaso de este modelo de desarrollo, sin embargo si hay algo que destacar y rescatar es el intento de ubicar al Estado fuera de la influencia directa e inmediata de los sectores acostumbrados al manejo monopolístico del poder público de acuerdo a sus intereses de grupo.

De allí que durante todos estos años hemos asistido a un fortalecimiento nunca antes experimentado de la maquinaria estatal, como buscando darle a este aparato cierta autonomía de decisión (cosa poco probable en un sistema basado en la división de clases).

De todos modos y de nuestro particular punto de vista dentro del reformismo ha existido ausencia de una clara decisión política en la aplicación del modelo económico sumada a un deficiente manejo administrativo de la Ley; a parte de varias concesiones a favor de la empresa privada, de las cuales el Estado ha salido perjudicado.<sup>37</sup>

Con todo al asumir funciones de control de la actividad privada y al perfilarse como Estado Empresario así como al concebir el desarrollo como un crecimiento de la economía ligado al mejoramiento en las condiciones de vida de amplios sectores, definitivamente ubican a este modelo en otra vertiente de lo que significa el modelo neoliberal actualmente vigente en las políticas oficiales. Es evidente que existen diferencias entre una y otra concepción, diferencias que sin llegar a ser cualitativas (puesto que ambas buscan el desarrollo dentro del capitalismo), son lo suficientemente contradictorias como para confundirlas o asimilarlas sin distinguir que pueden marcar distintos rumbos del desarrollo del país.

En el modelo neoliberal comienza ya a perfilarse un viraje en la acción estatal que desde el intervencionismo que busca controlar a la Empresa Privada se pasa a una política que busca suplir y favorecer el Sector Privado, el fortalecimiento del Estado sigue manifestándose en un constante crecimiento pero con otras metas como la de liberalizar las fuerzas del mercado.

Variación del accionar del Estado que se expresa además en el papel que se le asigna al Estado empresario. Mientras en el reformismo se refuerza el rol empresarial del Estado, en el modelo neoliberal se lo minimiza; tal aseveración se la puede extraer del análisis de la evolución legislativa en materia de Recursos Naturales. Las últimas reformas a la Ley

de Hidrocarburos, así como la Nueva Ley de Minería evidencian este cambio en el comportamiento estatal con miras a la a - t - r - a - c - i - o - n - de capitales extranjeros. Todo este viraje parecería no compadecerse con la fuerte inclinación intervencionis - ta de la Constitución Política vigente, sobretodo en el ámbi - to económico; sin embargo con una misma carta constitucional se han llevado adelante dos proyectos económicos distintos, lo que demostraría que la co - o - n - c - e - p - c - i - o - n - de la co - n - c - e - p - c - i - o - n - ideológica del rol del - Estado en la economía es anterior a su concepción jurídica; que esta última se hace necesaria en un estadio posterior pa - ra viabilizar la concreción de un proyecto económico. La - Constitución por sí sola no garantiza el tipo de regulación jurídica que se presenta en las distintas áreas del quehacer económico.

Otro aspecto importante del modelo neoliberal es el creciente favorecimiento al sector financiero, hasta llegar a la si - tuación actual en la que el Estado - a través de las reformas a la Ley General de Bancos - amplía las facultades y activida - des de este sector, incluso autolimitando el papel tradicional de la banca estatal como ya estudiamos.

En el ámbito agrario también se hace evidente el viraje en - las pretensiones estatales desde aquellas que buscan dinami - zar el sector agrícola a través de una reforma agraria limi - tante de la propiedad privada, hasta aquella que buscando lo mismo, garantiza - en cambio - la propiedad como expresión del ambiente de confianza a los grandes propietarios en detrimen - to de las pequeñas cooperativas campesinas, se llega entonces a la paralización de la reforma agraria.

Finalmente el modelo neoliberal encuentra en la entrada del capital financiero internacional la panacea que soluciones - los graves problemas de nuestra economía, consecuente con es

te pensamiento, paraliza los efectos de la Decisión 24 del A cuerdo de Cartagena, reforma la Ley de Hidrocarburos, invita a los inversionistas extranjeros a que visiten nuestro País y vean "los beneficios" que pueden conseguir; expide una Ley de Fomento Minero claramente favorable a la inversión extran jera.

Experiencias del pueblos latinoamericanos que han atavezado por la aplicación de este modelo deben servirnos como paráme tros de los que va a suceder en nuestro país.