

## Exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

# La crisis económica financiera ecuatoriana de finales de siglo y la dolarización

Roque Espinosa

“Acusamos a los bancos de la República la culpabilidad del desastre nacional, por pecados de acción y de omisión. De acción, porque han explotado la crisis en toda forma, como el vampiro chupa la sangre de la bestia inerme. De omisión, porque con sus tácticas de resistencia pasiva y su labor subterránea, han mantenido en auge el sistema que les aprovechaba inmensamente pero que, por otra parte, ha significado la muerte lenta del pueblo ecuatoriano”

*Luis Napoleón Dillón, La crisis Económico Financiera del Ecuador, 1927*

*Pocos días antes de que caiga el Presidente Mahuad, le preguntaron al ex - Canciller de la República cuáles eran los resultados de la "dolarización" decretada por el gobierno el 9 de enero, y él respondió, que sus resultados eran asombrosos: el Presidente – dijo - había logrado subir su índice de popularidad de 6% a un 14%. La respuesta, del Canciller, sin duda era sintomática: entre otras cosas, ponía en evidencia que con esta medida el gobierno de Jamil Mahuad buscaba "salvarse" de una caída inminente y conjurar así una de las más agudas y complejas crisis del Ecuador. ¿Cómo interpretar, sin embargo, la crisis ecuatoriana y la salida propuesta por el entonces Presidente y, ahora, por el nuevo Mandatario de la República?. Las siguientes anotaciones apuntan a dar algunos elementos para interpretar la crisis actual.*

### ANTES DE LA DOLARIZACIÓN

El Ecuador vive una crisis financiera generalizada, unida a una crisis fiscal, una inflación acentuada y una recesión de la economía, agudizada por una errática política económica por parte del gobierno de recién depuesto presidente Mahuad. Generalmente se señala ésta es resultado de causas internas y externas, tales como, la inestabilidad política de los últimos años, la guerra con el Perú, el impacto del fenómeno de "El Niño", las crisis internacionales y la suspensión de la líneas de crédito a las economías emergentes, entre las cuales se cuenta el Ecuador. En términos específicos, sin embargo, tiene sus raíces inmediatas en la situación económica del país, el comportamiento del sector financiero en el nuevo marco legal, introducido por el gobierno de Durán Ballén (1992 –1996), y en las reacciones "puntuales" del Estado ante este comportamiento.

A diferencia de los que pensaban sus propulsores (De al Torre, 1997), el nuevo marco legal y, especialmente la Ley de Instituciones Financieras, al definir en forma difusa qué es un "grupo financiero", abrió las puertas para que los banqueros se transformaran en "empresarios" y pudieran dedicarse a toda clase de negocios [2].

Posibilitó también la concentración y la vinculación de créditos en empresas de los principales accionistas de los bancos; permitió, a través de la fusión de las "casas valores", el surgimiento de bancos débiles y pequeños que repercutieron negativamente en el conjunto del sistema bancario. Más allá de sus enunciados no abrió, además, – al menos hasta noviembre de 1998, cuando ya era demasiado tarde – a la banca nacional a la inversión extranjera lo que impidió realizar alianzas estratégicas y fortalecer el sistema. Por otro lado, no se mejoraron los mecanismos de control por parte de la Superintendencia de Bancos. Por el contrario, luego de un proceso de "modernización" caótico iniciado en 1994, que desmoronó la escasa capacidad técnica de las autoridades para intervenir "ex ante" en el control los problemas que, poco después, se empezaron a detectar en el sistema financiero.

El nuevo marco, finalmente, no fue "legitimado ni reconocido", en la práctica, por el sistema judicial ecuatoriano. Esta situación dio origen a que la mayoría de los accionistas y dueños de los bancos, responsables de la crisis actual del Ecuador, hayan podido salir "indemnes" y que, por los oscuros caminos del juego político, hayan logrado transferirle al Estado sus costos y responsabilidad.

## INDICADORES DE LA CRISIS

A partir de 1995 – según un ex Gerente del Banco Central (Jaramillo, 1999) - en el Ecuador, se terminan los esfuerzos de estabilización de la economía y se acumulan una serie de desequilibrios que se desatan a partir de 1998. La inflación, en 1999, sube hasta el 60% (INEC, 1999). La emisión alrededor del 150% y la depreciación aumenta hasta más del 190%. Después de un estancamiento del PIB durante 1997 y 98, en 1999 cae a - 7.3%, la más alta de la historia del país desde que se tienen informaciones oficiales. Por su parte, la demanda interna disminuye sobre el 10%. Como resultado de esta situación el desempleo y el subempleo suben, en el último año, al 16% y 57%, respectivamente, lo que pone en evidencia que alrededor del 75% no tienen pleno empleo y que más de los 2/3 de la población se encuentra en situación de pobreza. El salario mínimo vital, incluyendo todos los ingresos, cae a menos de 53 dólares por mes.

Respecto de los indicadores macro económicos el déficit fiscal que era de - 1.5% respecto del PIB aumenta hasta - 5.8%. No obstante, el pago de los intereses de la deuda pública (interna y externa) se incrementan al 7% del PIB. Si al pago de intereses agregamos la amortización de la deuda pública, las necesidades brutas de financiamiento fueron de casi el 11.8% del PIB en 1998 y 11% en 1999. De otra parte, el servicio de la deuda pública total (externa e interna) de alrededor de 16.000 millones de dólares, se aproxima al 50% de las exportaciones de bienes y servicios no factoriales. En una situación de déficit fiscal y de alta carga del servicio de la deuda se comprende que, en octubre de 1999, el Ecuador, sugerido por el Fondo Monetario Internacional y el Tesoro norteamericano [3] haya dejado de pagar los bonos Brady que luego se extendió a los eurobonos y a la deuda privada.

## DETONANTES DE LA CRISIS

Como en el resto de países del continente, la crisis financiera estuvo precedida como en otros países del continente de un "boom" del crédito el año de 1994, a raíz de las reformas al sistema financiero, la liberalización financiera y el ingreso de capitales. Debido a esta circunstancia, el crédito creció sobre el 80% nominal (60% real) (Jaramillo, ibid). Esta tendencia se revirtió, en 1998, una vez que se comenzaron a sentir los efectos acumulados de la situación económica del país y la caída internacional del petróleo hasta 7, 5 dólares el barril que acentuó la crisis fiscal. En efecto, ante la parálisis del aparato productivo y la recesión de la economía se empezaron a acumular obligaciones vencidas en el sistema financiero, lo que determinó que la cartera vencida de los

bancos se incrementa de 9.3% en noviembre de 1998, y hasta el 48.5% a diciembre de 1999.

Ante los primeros síntomas de la crisis, la cual se había mantenido represada desde 97, la banca, desde medianos de ese año, reaccionó de tres maneras. De un lado, mediante el aumento continuo de las captaciones del público elevando las tasas de interés, para tratar de hacer frente a los problemas estructurales. De otra parte, incrementando las captaciones en las sociedades financieras y en las de intermediación financiera, tanto en moneda nacional, como extranjera, en la medida que estas instituciones formaban parte de los grupos financieros, adscritos a los principales bancos del país. En otras palabras, a través del incremento de los depósitos a plazo no solamente en los bancos sino en las sociedades financieras y de intermediación adscritas, una vez que los depósitos en ahorros en los bancos privados empiezan a declinar. Finalmente, mediante el manejo cada vez más "liberal" – tal como sucedió con el Banco de El Progreso – de la "sobrelíquidez" proveniente del manejo de los depósitos del sector público no financiero, concentrados en los bancos más importantes del país.

El incremento acelerado de la cartera vencida producto de la depresión de los negocios por tres años seguidos, unida a una situación de crisis fiscal determinó, en todo caso, que el público, desde antes de la elección del Presidente Mahuad (junio de 1998) comenzara a sacar dinero de los bancos, con el objeto de protegerse en dólares, generándose una situación acentuada de "desintermediación financiera", lo que ocasionó que la banca privada se fuera quedando ilíquida. Por esta razón, desde mediados de 1998, se dedicó, de forma cada vez más insistente, a pedir créditos de liquidez al Banco Central. No obstante, como en noviembre de 1998, el principal banco del país (Filanbanco), matriz del quinto grupo financiero más importante (Revista Gestión, N° 45, mz. 1998) empezó a tener problemas no solamente de liquidez sino de solvencia, el gobierno de Mahuad, en una jugada que marcaría el rumbo de los destinos del país, decidió iniciar una "tarea de salvataje". El salvataje de Filanbanco, en un intento de evitar una quiebra sistémica, le costó al Estado 540 millones de dólares (que finalmente se transformaron en 800 millones de dólares), a los que habría que añadir alrededor de 40 millones en créditos entregados a los bancos de Préstamos, Tungurahua y Finagro, que para ese momento presentaban problemas de solvencia.

## EL SALVATAJE BANCARIO

El salvataje de Filanbanco, en una situación de crisis fiscal y de recesión, tuvieron varios efectos. Por un lado, puso en evidencia la fragilidad del sistema financiero, lo cual agudizó la desintermediación financiera y obligó al

público a protegerse en dólares, lo que, a su vez, presionó sobre el tipo de cambio, generando una depreciación del sucre y una fuga de capitales. La misma banca y los empresarios del país empezaron, por otro lado, a "fondarse" de dólares, toda vez "que alrededor del 45% de las obligaciones en el Ecuador están denominadas en moneda extranjera y casi la mitad del crédito bancario se ha otorgado en esa moneda" (BCE, nv.1999). Como es natural, esto trajo como resultado que la salida neta de capitales del Ecuador, en 1998, fuera de 422 millones de dólares y de 891 millones, en 1999, cuando ya la crisis estaba desatada. Circunstancia esta última que está en la base de la caída de RMI de 2.200 millones en 1997, a 1.178 en marzo a de 1999, y a 1.279 millones a diciembre de ese año.

Todas estas presiones señalaron, de todos modos, que el incremento de las tasas de interés, como estrategia usada sistemáticamente por el Central, ya era el mecanismo para contener la depreciación del sucre, ni tampoco la cada vez más acentuada reducción del saldo de depósitos, lo que agudizó la iliquidez del sistema financiero. Esto último unido al incremento de la cartera vencida, dejó al sistema financiero en una situación precaria. Debido a esta situación, desde finales de 1998, los bancos comenzaron a demandar nuevos recursos del Banco Central del Ecuador (BCE), lo cual no impidió, sin embargo, que cayeran uno a uno y que, poco después, se produjera una crisis sistémica.

### **LA CRISIS DE EL PROGRESO**

Después de la caída de Filanbanco y de otros bancos chicos, se produjo la caída del banco de El Progreso, considerado, hasta ese momento, el segundo banco del país por el tamaño de sus activos, y una de las instituciones más rentables (Revista Gestión, N° 45, mz 1998). Las causas de la debacle de esta institución son producto de la crisis general de la economía y la reducción del ingreso de capitales al Ecuador. Sin embargo, demostró también que, desde la expedición de la Ley de Instituciones Financieras en 1994, la mayoría de los bancos más importantes habían concentrado el crédito en un reducido número de empresas de los principales accionistas y que tenían créditos vinculados, más allá del límite legal permitido, en proporciones que iban entre el 299% en relación del patrimonio técnico por el Banco Litoral, Rumiñahui (un banco del grupo Pichincha en el que existen intereses del ejército) con el 161%, 72% en banco de Guayaquil, 65% El Progreso, 58% Produbanco, 49% Pacífico, 38% Austro, Pichincha, Popular y Previsora 35% (Análisis Semanal, N° 6, 1999). Es decir, que unas cuantas empresas que eran parte de los "grupos financieros" habían sido beneficiarias privilegiadas del crédito y que este fenómeno había influido en la situación crítica del sistema, creado, además, distorsiones en el

mercado de crédito. Finalmente, que en el caso del Filanbanco, y de El Progreso, los créditos de liquidez que habían sido otorgados por el Banco Central para sostener su iliquidez, habían sido transferidos a sus empresas, dejando a estas instituciones insolventes. (Poco antes de que El Progreso pasara a manos de la AGD, cuando ya se evidenciaron los problemas de esta institución y se habían solicitado fondos al BCE, se otorgó un crédito a EMELEC y, pocos días después de que el Filanbanco había entrado en crisis, sus principales accionistas, el grupo Isaías, inauguró la nueva cervecera nacional, "La Biela").

La crisis de El Progreso, una entidad que tenía cerca de 800 mil depositantes generó, en todo caso, pánico entre los clientes y ahorristas. Se produjeron sucesivas corridas de depósitos que, luego de varios días, pusieron a este banco en situación de cierre. Para evitar un pánico generalizado que pudiera influir negativamente en todo el sistema, el gobierno intervino el banco, y decretó, desde el 1° de Marzo, un "feriado bancario", que congeló por un año los depósitos e inversiones a plazo de todos los bancos del país.

### **LA CRISIS SISTÉMICA Y LA AGD**

El congelamiento de los depósitos y la intervención del gobierno en El Progreso, fue acompañado de la creación de la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD). Se trata de una entidad estatal cuyo objetivo es intervenir y lograr el saneamiento del sistema financiero nacional y proporcionar a la banca los recursos que necesita para sortear sus dificultades. En la práctica, es una institución vino a sustituir al Banco Central y, en cierta medida, a la Superintendencia de Bancos: al primero, en tanto ordenador y regulador del sistema financiero; a la segunda, como organismo de supervisión y control.

La creación de la AGD no solucionó, sin embargo, la crítica situación del sistema financiero; más bien, la acentuó. Esto se debió a que la parálisis de la economía (a excepción de la minería y de la agricultura de exportación que tuvieron una recuperación), incrementó, por un lado, los créditos vencidos e incobrables, lo cual ocasionó una liquidación de activos de los bancos que afectaron la calidad de las carteras y que fue acompañado por una disminución de las "provisiones". Por otro parte, obligó a que el conjunto de agentes económicos, tomaran la decisión de retener dinero líquido, lo que acentuó la desintermediación financiera, debido a la desconfianza en el sistema. Estas circunstancias determinaron, efectivamente, que ante la suspensión de las cadenas de pagos, en buena medida provenientes de las empresas vinculadas a los grupos financieros, algunos de los más grandes bancos que concentran la mayoría de los depósitos del público y cuya calidad de los activos se deterioraron rápidamente, los bancos entraron en crisis y

empezaran a caer. Razón por la cual tuvieron que ser intervenidas por la AGD.

De las 39 instituciones existentes a inicios de 1999, a mediados de ese año, la mitad de las entidades del sistema financiero nacional que en conjunto mantienen el 60% de los depósitos e inversiones del sector, pasaron a someterse a procesos de reestructuración, estatización o saneamiento, por lo que, en la actualidad, el 52% de los activos y el 62% de los pasivos y el patrimonio del sistema bancario privado está en manos del Estado. Además, entre los 12 bancos que han sido sometidos a un proceso de "saneamiento" de la AGD, se encuentran 5 de los 8 bancos más grandes del país.

### **EFFECTOS DE LA CRISIS**

El riesgo financiero que obligó al público a retener dinero en los bolsillos no era, en todo caso, una medida segura. Por esta razón, luego de la crisis del Filanbanco, el público como protección, empezó a demandar en forma creciente dólares, presionando a la tasa de cambio. Esta medida unida al hecho de que el sector empresarial y financiero endeudado, buscó aprovisionarse de dólares para poder cumplir con sus obligaciones en el exterior, agudizó la depreciación del sucre y determinó que la economía ecuatoriana tendiera a una dolarización acelerada. (Entre agosto y diciembre de 1998 el tipo de cambio para la venta pasa de 5.471 a 6.765, y de enero a diciembre de 1999, de 7.245 a 19.848 sucres por dólar; para la primera semana de enero del 2000, había llegado a más de 26.000.)

Como ya para comienzos de 1999, de otra parte, empezó a ser evidente que las tasas de interés en los depósitos a plazo tendían a ser negativas en términos reales, a pesar de la política del BCE de elevarlas nominalmente, la dolarización y la especulación con divisas, se transformaron en un negocio altamente rentable - conjuntamente con las inversiones en bienes raíces y el ahorro financiero - en el que se percibieron ganancias por parte de los diversos sectores de los agentes económicos, entre ellos los sectores productivos y financieros que habían acumulado divisas, durante 1998. Circunstancias todas ellas que condujeron a la depreciación del sucre en un 196.6% hasta diciembre de 1999.

Desde la crisis de El Progreso (febrero de 1999) al sector financiero le empezó a resultar cada vez más rentable, así mismo, a medida que los pasivos vencidos de los bancos se depreciaban como consecuencia de la caída del valor de la moneda, a captar ahorros en los depósitos a plazos (90 días, generalmente) mediante una elevación acentuada de las tasas de interés, para con esos recursos dedicarse, en el plazo inmediato, a especular con la divisa norteamericana, gracias a lo cual -según información del BCE - se podían obtener, en pocos días, "ganancias cambiarias de 10% o 20%".

De hecho, también han desarrollado otra estrategia que, al cabo de un año le ha dado grandes resultados, aunque no siempre ha sido claramente percibida y señalada. Mediante la presión a la divisa norteamericana y la captación de dólares, el sistema financiero nacional y, sobre todo, la banca en poder del Estado que se halla en una situación crítica y que no dispone de recursos necesarios para atender a sus obligaciones, podía gracias a la desvalorización del sucre enfrentar con una menor cantidad de dólares las obligaciones que tenía con los depositantes. En la práctica la hiperinflación como horizonte económico y salida a la crisis fue una estrategia seguida por el sistema financiero y, sobre todo, por los bancos en manos del Estado. De hecho, la estrategia de congelar el dólar a 25.000 como corolario de la crisis y del inicio del "proceso de dolarización", les ha permitido al Estado, hasta el momento, disminuir a 1/3 las obligaciones con los depositantes. Los ataques a la divisa por parte del sector financiero tenía el objetivo, pues, de aprovisionarse de dólares, generar un proceso de deterioro del sucre y licuar las deudas del sistema financiero.

### **LA ACCIÓN DEL BCE**

La presión sobre la divisa norteamericana se vio agravada por diferentes razones. Desde la crisis, los bancos, cuando no han especulado directamente con el dólar, desde finales de 1999, se han dedicado "a captar fondos en el mercado local y colocarlos con un mínimo de riesgo en el Banco Central, en lugar de canalizarlos al crédito productivo, dado que la tasa que reconoce el Instituto Emisor por los depósitos era elevada" (BCE, nv,1999). Con el objeto de "esterilizar la emisión monetaria", en efecto, el BCE empezó a captar depósitos sobre los que ofrecía intereses más elevados que las tasas activas referenciales del sistema financiero privado. Esto les permitió, a vista y paciencia del BCE, hacer un negocio altamente rentable y distraer recursos para las actividades productivas, a no ser, por supuesto, las empresas vinculadas a los propios grupos financieros.

Pero, además tuvo un efecto inesperado. Los bancos con problemas que recibieron bonos de la AGD a un interés correspondiente bajo (alrededor del 58%), los canjearon en la CFN, a través de operaciones de redescuento, por Bonos de Estabilización Monetaria (BEM's). Estos BEMs - cuyo valor total a octubre de 1999, asciende a 5.063.2 miles de millones de sucres - fueron depositados en el BCE, en la perspectiva de esterilizar una parte de la emisión monetaria, por lo cual los bancos recibieron intereses que, desde octubre que la emisión monetaria se considera fuera de control, en algunos momentos supero el 200%, lo que les permitió hacer un pingüe negocio. Con la complicidad del BCE, preocupado en controlar la masa monetaria en circulación que podía

acarrear un proceso más acentuado de inflación y deterioro de la moneda, el sistema financiero a través del uso de los BEMs, salió, pues, altamente favorecido.

Además, se debe tomar en cuenta que los bancos que recibieron créditos del BCE, a cambio de los cuales entregaron garantías que estaban en franco deterioro, usaron estos recursos para "defenderse" recurriendo a su transformación en dólares, es decir para "fondarse" como una estrategia claramente perseguida. Es decir, utilizaron "liberalmente" estos recursos (cada uno por su cuenta y sin que exista una política monetaria por parte del BCE que ponga freno a esta situación), con la finalidad de aprovisionarse y especular con el dólar.

De otra parte, a pesar de los costos financieros altos, una vez que se hace evidente que en las operaciones de reporto las tasas de interés tienden a la baja (en enero las tasas eran de 101%, en marzo del 88%, en julio del 49%, y desde septiembre en el 42%) los bancos con garantía de los bonos de la AGD entregados al Banco Central, obtuvieron recursos líquidos con los se dedicaron a las "inversiones cambiarias", recibiendo dólares a un precio más bajo en el BCE a través de las mesas de cambio y vendiendo a un precio más elevado, lo que les ha permitido pagar sus obligaciones y obtener una ganancia "extra".

El sector financiero, pues, con los ahorros provenientes de los recursos del mercado local que no estaban congelados y con los provenientes del BCE a través de créditos u operaciones de reporto, durante el año anterior, se han dedicado al negocio especulativo. Tal como lo señala el BCE en noviembre de 1999: "en el caso de las instituciones financieras predomina la esfera de la inversión en el mercado cambiario como una opción muy rentable". Además, gracias a los BEMs y mini BEMs (bonos de circulación inmediata) han logrado elevados índices de rentabilidad para sus depósitos.

## **EL PAPEL DE LA AGD**

La acción de la AGD fue limitada desde el comienzo, entre otras cosas, debido al riesgo de solvencia del sistema financiero, pues, la mayoría de las instituciones se "sitúan en niveles de requerimientos mínimos establecidos del patrimonio técnico/ activos ponderados por riesgo", que es del 9%, lo cual da una idea de su fragilidad. Su tarea, desde el principio, se presentó además como vasta y, en la práctica, se superpuso a las funciones del BCE y de la Superintendencia de Compañías, debilitando y deslegitimando las funciones de uno y otra.

Debido a que su rol ha sido proporcionar - en base de la garantía de depósitos - recursos a los bancos con problemas financieros, ello ha ocasionado un incremento espectacular de la emisión monetaria, a niveles de 143%, para octubre de 1999, correspondiente con una

depreciación de la moneda a un 196% y un incremento de la inflación, a un 60% anual. (En épocas de crisis, en el Ecuador, estas variables han estado altamente correlacionadas).

Pero, de hecho, su acción ha traído aparejada otras consecuencias. El reconocimiento sin límites de las garantías para preservar el patrimonio de los depositantes han ocasionado altas iniquidades sociales. Como las garantías ha servido para que se preserven los depósitos en dólares y en sucres sin límites esto ha favorecido a los depositantes en dólares más que a los de sucres. De otra parte, como los depositantes en dólares generalmente eran los grandes inversionistas, aquellos que han usado preferentemente el crédito, y forman parte de las mismas empresas vinculadas a los "grupos financieros", se entiende que éstos han sido ampliamente favorecidos con estas medidas, en desmedro del pequeño ahorrista, casi siempre depositante en sucres.

Por último, se debe reconocer que en una situación de depreciación de la moneda los que "primero" recibieron o canjearon sus depósitos por bonos, fueron los más favorecidos ya que, pudieron recibir una tasa de descuento más alta que los que les siguieron después. Es decir, a medida que se incrementaba la emisión monetaria, se devaluaba la moneda y se elevaba la tasa de cambio.

Desde otro ángulo, el uso abierto de los bonos de la AGD, más allá de un crecimiento de la emisión monetaria (M1) y del cuasi dinero (M2) que han afectado la masa en circulación y, por ende, el nivel general de precios, ha ocasionado una serie de distorsiones. Estas se refieren - tal como se ha señalado - a su canje en BEMs y al uso de éstos por parte de los bancos en la perspectiva de favorecer sus intereses en desmedro de los intereses del país. Sobre este punto se debe señalar que la acción de la AGD orientada a lograr la recuperación de los bancos con problemas, se ha realizado sin un horizonte claro que explicita el "hacia dónde", es decir, no ha generado una política de asistencia a las instituciones financieras que busque propósitos como país, en coordinación con el BCE y la Superintendencia de Bancos. Debido a esta circunstancia, las instituciones financieras y, especialmente las que han pasado a manos del Estado, han usado toda clase de recursos en la perspectiva de lograr una recuperación de estas entidades, sin prestar atención a los intereses nacionales. El uso liberal del cuasi dinero se puede explicar desde este ángulo, por las funciones indefinidas de la AGD y el papel político, en función de presiones y de intereses, asumido por el directorio del BCE para manejar la crisis.

## **EL SISTEMA BANCARIO**

El sistema bancario ecuatoriano y, más concretamente, los intereses económicos - financieros vinculados a este sector, han demostrado que son capaces de transferir los

costos de la crisis financieras al Estado y al resto del país, especialmente a las clases medias y a las masas empobrecidas. Debido a su influencia a nivel del Estado y al hecho de que la casi totalidad de autoridades económicas ubicadas en los Ministerios de Finanzas, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Compañías Junta Monetaria y Directorio del Banco Central, han provenido del sector financiero, las políticas del Estado han estado en función de sus intereses.

Esto ha ocasionado que la posibilidad de solucionar la crisis no se haga mediante la liquidación de bancos y el pago de las obligaciones contraídas con el patrimonio de los banqueros (tal como lo dispone a la ley) o interviniendo las empresas vinculadas a los grupos financieros, causantes en gran medida de la crisis, sino mediante la asunción de todas las responsabilidades y obligaciones por parte del Estado, siguiendo el ejemplo de la intervención del BCE, a propósito de la crisis del Banco Continental, en 1995. Como lo han señalado reiteradas veces diversos analistas económicos: el peso del salvataje bancario se ha hecho "sin que los banqueros corruptos hayan aportado con sus recursos y patrimonio para financiar las entidades financieras (que), de acuerdo a diferentes estimaciones podría fluctuar entre 2 mil y 5 mil millones de dólares" (Acosta, A., en.2000).

Habría que añadir que no solamente que no han aportado un suero por la liquidación de sus activos sino que, por la forma en que se ha concebido el marco jurídico de las instituciones en saneamiento, se ha dejado la puerta abierta para que sean estos mismos banqueros los que, en el futuro, puedan adquirir las instituciones saneadas por el Estado. Más aún, que a excepción del principal accionista del banco de El Progreso (cuya prisión, hasta donde se conoce, obedeció a presiones de las FFAA) no se hayan iniciado procesos legales en contra de otros banqueros, tal como dispone la ley. Y que, este tema haya sido escamoteado por el gobierno sin que, por lo demás, las instancias jurídicas del país hayan buscado los medios para hacer respetar las disposiciones legales, en defensa de los intereses de los depositantes. Todo lo cual, pone en evidencia la absoluta impunidad de los banqueros, a la hora de establecer sus responsabilidades en la crisis que ahora enfrenta el país.

La impunidad puede ser juzgada al analizar no solamente sus prácticas especulativas para hacer inversiones en el mercado cambiario, el fondeo de dólares, la fuga de capitales del país a través de las agencias "offshore", la transferencia de los pasivos al Estado y la no intervención de sus activos, el uso "liberal" de los depósitos del Estado en entidades que tienen exceso de liquidez, sino en la manera en que estos últimos han sido contabilizados. Una de los resultados de las auditorías contratadas en marzo de 1999, demostró que los activos de los bancos eran poco "sólidos", nominales y que habían sido inflados deliberadamente – mientras

su patrimonio decrecía en un 30% (BCE, nv. 1999)-, a través del maquillaje de los balances, en la perspectiva de lograr una mayor captación del ahorro interno, recursos internacionales de capital y también créditos de liquidez por parte del BCE que no correspondían a esta realidad y cuyo destino ha sido, casi siempre, incierto. Esto determinó que, al momento de hacerse cargo de los bancos, la AGD se topara con la ingrata sorpresa de que debía cumplir con un conjunto de obligaciones que no estaban respaldadas con activos reales, en la medida que no eran más que "papeles", y las instituciones meros "cascarones". De ahí que las transferencias efectivas hayan sido más nominales que reales y, a lo mucho, hayan afectado casi exclusivamente a los "activos improductivos", como son los edificios y otros bienes inmuebles, incluidas las "sedes sociales".

También hay que tomar en cuenta que la impunidad de los banqueros que han concentrado los créditos en las empresas vinculadas a sus respectivos "grupos financieros", se ha demostrado cuando se han dedicado al negocio de la triangulación de recursos a través de las agencias "offshore", especialmente, gracias al uso de "fondos de inversión" que les permitía, (caso fondos Visión) transferir recursos de los bolsillos de los depositantes a sus propios bolsillos [4]. En otro campo, que los mismos créditos de liquidez que el BCE proporcionó a estos banqueros con el objeto de subsanar las crisis de las distintas instituciones financieras, se haya transferido a las compañías y empresas vinculadas, tal como, al parecer, ha sucedido con los créditos a EMELEC y a ELECTROQUIL, sin que se hayan podido establecer ningún tipo de responsabilidad al respecto.

Finalmente, conviene señalar que la impunidad de los banqueros ha sido posible gracias no sólo a su enorme influencia política sino a la red de relaciones sociales que han establecido en todo el país y que les ha permitido encontrar "aliados" en todo el sistema político y jurídico (piénsese solamente en las dificultades para iniciar procesos legales al mayor accionista del Banco de El Progreso, F. Aspiazu). Así mismo, gracias al chantaje directo que han ejercido sobre las autoridades económicas, especialmente sobre las autoridades monetarias del país cuyo manejo de la crisis ha sido particularmente errático, y a las presiones indirectas que se ha ejercido sobre la economía, a través del uso de la deuda pública:

Al respecto, se debe señalar que no está claro quiénes son los tenedores de deuda pública externa (eurobonos y bonos brady); tampoco está claramente determinado a cuánto asciende el valor de los bonos en manos privadas de ecuatorianos. Lo que sí está claro es que de una parte de la deuda pública externa está en manos de los banqueros [5] y parte de la deuda pública interna que y que asciende a 2.755 millones de dólares, 690 millones está en manos privadas. Hasta donde se conoce, buena parte de los papeles de la deuda interna y externa del

Estado está en poder del sistema financiero nacional que, gracias a esta circunstancia, han respaldado sus actividades de crédito. Esta situación explica, en buena medida que una vez que han entrado en problemas no hayan podido hacer inversiones en "capital fresco" y, sistemáticamente, hayan recurrido al BCE para obtener liquidez a través del juego de papeles. Las exigencias de capitalización no se han cumplido en buena medida, pues, por las presiones de los banqueros a las autoridades económicas de que se reconozca las obligaciones del Estado, como parte de las nuevas inversiones.

Más aún que, al menos en el caso de los papeles de la deuda externa, tal parece que se ha buscado que se reconozca el valor de las inversiones en papeles de deuda por los montos nominales y no por los reales (al valor que tienen en el mercado secundario), lo cual les ha permitido obtener recursos de liquidez por montos mayores a los que correspondían. Además, que en el caso de la deuda interna, existen bancos que han hecho "inversiones en bonos del estado de hasta 300% en relación de su patrimonio técnico" BCE, *ibid*), es decir, han inflado deliberadamente sus inversiones en papeles -lo cual tiene restricciones legales - para lograr acceder por montos semejantes a los recursos de liquidez del BCE.

## CONCLUSIONES

En un contexto internacional en el cual una economía como la ecuatoriana es particularmente frágil, la crisis de fin de siglo como el país atraviesa no puede ser explicada, sin embargo, por circunstancias externas. Las causas han sido fundamentalmente internas. Dentro de ellas la crisis del sector financiero ha sido un factor determinante, si bien ésta se ha visto agravada por la inestabilidad política de estos últimos años, la paralización y recesión del aparato productivo y la errática política económica del Estado.

Aunque el sistema financiero ha sido uno de los factores de la crisis, lo paradójico es que los banqueros han sido sus grandes beneficiarios, en la medida que han logrado transferir los costos al Estado ecuatoriano. Más aún, han logrado, tanto individual como colectivamente, salir indemnes - económica, jurídica y políticamente - de una coyuntura que se les presentaba particularmente complicada (esto último a excepción, obviamente, del principal accionista del Banco de El Progreso). Sobre todo, han logrado que el conjunto de las empresas vinculadas a los grupos financieros no sean intervenidas. Al igual que buena parte del sector empresarial han logrado, además, sacar sus capitales fuera del país en la perspectiva de protegerse y de cumplir con sus obligaciones, que el sobreendeudamiento en moneda extranjera les había ocasionado.

Incluso, gracias al congelamiento de los depósitos y el desarrollo de "inversiones

cambiarías" y prácticas especulativas, en plena crisis, han podido apropiarse de una parte del ahorro nacional. Más aún, gracias a la complicidad del gobierno han logrado licuar unos 2/3 de sus obligaciones con los depositantes, mientras mantenían intactos sus inversiones en bonos del estado o papeles de la deuda pública. No hay duda, que los más afectados de la crisis han sido la masa de pequeños y medianos ahorristas y depositantes del país, incluidos los sectores medios que intentaron protegerse ahorrando en dólares.

Circunstancia que ha concentrado, todavía más, el ingreso en las élites económicas y políticamente, tradicionalmente poderosas.

Frente a esta situación, ¿cómo entender el proceso de dolarización de la economía decretado por el anterior gobierno y ratificada por el Presidente Noboa?. Esta es una respuesta compleja que escapa los límites de este trabajo, sin embargo, se pueden hacer algunas observaciones sobre el particular.

En primer lugar, resulta evidente que esta medida, tomada inicialmente como parte de una maniobra para sostener al gobierno de Jamil Mahuad, ha servido para aglutinar a los sectores empresariales alrededor del nuevo gobierno en la búsqueda de un objetivo. Se trata de una adhesión que aunque frágil podría desembocar en una alianza a mediano plazo que puede prefigurar una "alianza histórica", si es que el encantamiento inicial por la dolarización da verdaderos frutos en relación con la recuperación económica y productiva del país.

Esta situación, como es natural, ha traído como resultado una momentánea tranquilidad a la economía: ha frenado el alza agresiva de la tasa de cambio y ha producido una baja muy significativa de las tasas de interés.

El uso del dólar como nuevo patrón monetario ha originado, sin embargo, una corrección de los precios internos a los niveles internacionales lo que en términos concretos, se ha traducido en una alza muy fuerte de los precios del consumidor y una acentuación del proceso inflacionario. Estos últimos, en la práctica, ha agudizado la crítica situación de la mayoría de la población del país, cuyo repliegue hacia formas de sobrevivencia comunitarias o familiares propia de los momentos de crisis, al parecer, encuentra limitaciones insalvables, dado el nivel de pobreza de la población.

La baja de las tasas de interés, por otro lado, si bien es importante, no es suficiente, por sí misma, para asegurar una recuperación económica. El sector productivo, luego de casi un lustro de continuas dificultades, manifiesta problemas de distinto orden (descapitalización, bajos niveles de productividad, elevada capacidad ociosa, sobreendeudamiento) todos los cuales requieren de un conjunto de factores para lograr su reactivación. Se debe tener en cuenta, así mismo, que la dolarización al equiparar los costos al nivel internacional incluido los salarios, les deja al conjunto de actividades productivas en condiciones precarias, dados sus bajos niveles de

productividad. Si bien, por unos momentos el precio de los "bienes transables" en los que se resuelve los bienes de subsistencia, pueden ser menores que los costos internacionales, más pronto que tarde, van a tender a equipararse al nivel internacional. Y aunque esta es una ventaja comparativa, hay que resaltar, que es de orden momentáneo.

Decir que la dolarización va a obligar a elevar la productividad de modo de hacer competitiva a las actividades económicas es una apuesta muy arriesgada. En primer lugar, porque los sectores capaces de competir a nivel internacional ya están compitiendo. Se trata de las actividades tradicionales de exportación en las que el Ecuador manifiesta ventajas comparativas, respecto de otros países. En segundo lugar, porque transformar el resto de actividades productivas es un proceso lento que requiere de una voluntad política nacional, así como una serie de incentivos (públicos y privados) y de un conjunto de condicionantes políticos y financieros, que el Ecuador no ha generado.

La impresión que se tiene es que, a excepción de los sectores de exportación y de ciertos sectores agrícolas y agroindustriales, cuyas ventajas comparativas provienen de la apropiación de una "renta natural" (Jiménez, F, 1999), difícilmente las actividades productivas internas podrán competir con la producción internacional. Desde esta perspectiva, tal parece que el Ecuador, en el corto plazo, se puede convertir en un mercado abierto para la producción internacional, mientras se especializa ("reprimarizándose") en un número restringido de productos de exportación, en donde puede competir con cierta ventaja. Obviamente, esto puede acentuar la segmentación y exclusión del mercado nacional: uno, orientado "hacia fuera" en donde se puede comprar y vender a precios internacionales y, otro, orientado "hacia adentro" en donde no se puede vender ni comprar a niveles inferiores a los que la reventa de productos internacionales posibilite (es decir, en donde la utilidad marginal de la producción destinada al mercado de subsistencia tienda a 0 e incluso sea negativa).

Por otra parte, es evidente que el proceso de saneamiento del sistema financiero –condición indispensable para la recuperación económica - va a demorar un buen tiempo. Este proceso supone una redefinición del rol de los banqueros, aún si estos no son puestos en el banquillo por la opinión pública del país. En ambos casos, se trata de una redefinición del esquema financiero que permita superar los problemas actuales, deje saneado al sistema y posibilite la reorientación del crédito. Todo lo cual debe venir de la mano con una transferencia del sector financiero en manos del Estado al sector privado y una recuperación de la confianza en el sistema, que sea acompañado por la devolución de los depósitos. Las apuestas inmediatas que el sector empresarial ha hecho en torno al tema de la dolarización respecto de la flexibilización del mercado laboral y la aceleración del proceso de

privatizaciones, son apuestas - al menos en el caso de la desinversión pública –inciertas. De hecho, la flexibilización del mercado laboral puede favorecer al sector empresarial. No obstante, tal como está concebida esta última, todo apunta a suponer que se trata de una estrategia más para lograr una disminución del valor real de los salarios que para mejorar la "productividad del trabajo" [6].

Ahora bien, aún si esto último fuera posible, parece evidente que una mayor nivel calificación susceptible de reflejarse en un incremento de los salarios reales (como indicativo de la elevación general de la productividad), afectaría un sector muy limitado de la economía. Los efectos de la elevación del salario en un sector restringido de la economía no serían suficientes, por tanto, para desatar procesos de modernización en otros sectores. Esto es más o menos evidente porque en mercados abiertos la demanda de bienes salarios en los sectores de punta de la economía afectan a otros sectores, solamente si es que éstos pueden competir internacionalmente:

Todo lo cual indica que la flexibilización del mercado laboral no es, en sí misma, una solución económica de largo aliento, a menos que esté acompañada de un mejoramiento del nivel general de salarios y de los niveles calificación de la fuerza de trabajo, cosa poco probable en el Ecuador y que solamente es posible en los sectores modernos, cuyos efectos, por lo demás, sobre el resto de la economía del país son necesariamente limitados.

La desinversión pública no es una salida porque la experiencia de América Latina ha demostrado que el paso de las manos privadas a las públicas ha ido acompañado de un proceso de concentración de capitales que, más que tender a incrementar la productividad en ciertos sectores de la economía (teléfonos, comunicaciones, industria petrolera) tienden a asegurar ganancias estables a los empresarios, las cuales generalmente son de carácter oligopólico. Esto explica el incremento de las tarifas o de los precios, aún en momento en que los procesos la inflación está controlada y no pasa de un dígito. Si se pretende con esta idea señalar, pues, que la desinversión de los bienes del Estado y su transferencia a manos privadas es una condición para lograr la recuperación económica, a luz de la evidencia histórica, esto último resulta altamente discutible. La impresión que se tiene en este punto que se trata de una estrategia de los sectores empresariales y de los grupos financieros que están en proceso de reconstitución, esta vez con respaldo de la banca internacional [7], para apropiarse a bajo costo de los bienes en manos del Estado, "privar los público" (Selys, Gerard, 1999) , y asegurar altos beneficios, sin que esto implique mejorar la productividad o desatar procesos de desarrollo, como podría suponerse.

En síntesis, la dolarización es un proceso que se presenta con el carácter irreversible y que en el Ecuador como en los Estados Unidos, tiene

defensores y detractores. Sin embargo, es una apuesta es muy incierta para el país, dadas las actuales condiciones económicas. En una perspectiva catastrofista, podría suponerse con algunas razones fundadas que se trata "de un salto al vacío" (Acosta, A., 2000). En una perspectiva más optimista, podría esperarse que

logre estabilidad y que ello permita una rápida recuperación de la economía del país. No obstante, esto último no se presenta como una posibilidad que se pueda lograr inmediatamente.

Quito, 2000

*\* **Roque Espinosa.** Coordinador Regional del Programa Andino de Derechos Humanos, PADH-UASB. Candidato a doctor en Historia Latinoamericana de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Magíster en Sociología, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima. Licenciado en Ciencias Sociales y Políticas, PUCE-Quito. Docente en varias cátedras relacionadas con el campo de la cultura, y la política, en CLACSO, PUCE, Universidad del Azuay y UASB. Fue director de la Escuela de Sociología de la PUCE.*